



“ÁGUA: ESTUDO DE CASO COMPARADO DE MODELOS DE GESTÃO DO ABASTECIMENTO.”

Me. José Roberto Paludo e Dr. Julian Borba
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
paludopt@yahoo.com.br – julian@cfh.ufsc.br

Introdução.

Este artigo tem por base a dissertação de mestrado Estilos de Gestão no Abastecimento de Água e Saneamento: estudo comparado dos municípios catarinenses Indaial e Itapema¹, a qual, por meio da experiência empírica desses municípios, trata de uma análise comparativa de dois modelos de gestão de abastecimento de água e saneamento.

As últimas três décadas do século XX foram marcadas por um intenso debate sobre o tema socioambiental (VIEIRA, 2005; SACHS, 2007) e também sobre a gestão de recursos hídricos (ABERS, 2005; RIBEIRO, 2008; CASTRO, 2007). No Brasil, a gestão pública de abastecimento de água e saneamento se constituiu a partir de um modelo estadocêntrico de governo (KEINERT, 2000). No início na década de 1970, foi criado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e, concomitantemente, uma rede de companhias estatais para operacionalizar o plano, firmando com os municípios contratos de operação dos serviços de abastecimento de água e saneamento com vigência média de 30 anos, ou seja, basicamente até o início do século XX (FLORIANI 2008; VARGAS, 2005). Com o fim dos prazos de vigência desses contratos, o tema da gestão do abastecimento de água e saneamento, que geralmente passava despercebido na área de políticas públicas, entrou na agenda política e institucional.

É nesse contexto que se definiu o tema aqui proposto, utilizando-se para tanto a comparação entre os municípios mencionados, os quais se constituem em alternativas ao modelo anterior: Itapema, através da privatização e Indaial, a partir da gestão compartilhada.

O tema do abastecimento de água está diretamente relacionado com o tema do saneamento básico. Ambos são faces da mesma moeda, ou seja, dentro do ciclo de

¹ José Roberto Paludo, autor da dissertação, foi orientado pelo professor doutor Julian Borba, no curso de Sociologia Política da UFSC. A dissertação foi defendida e aprovada em 11 de junho de 2010.



abastecimento de água para o consumo humano há que se considerar o destino final da água e dos dejetos, a fim de não contaminar as fontes de captação e não incorrer num círculo vicioso responsável por muitas doenças, mortes precoces e outras consequências à saúde (IRIARTE e PRADO, 2009). Desse modo, num contexto de urbanização crescente, tais temas se constituem num problema social a ser tratado enquanto política pública, que precisa ser definida a partir de desenhos institucionais que representam modelos de gestão.

Epistemologicamente, trata-se de uma abordagem que parte de uma visão holística de um tema complexo nos seus múltiplos usos, dentre eles, o abastecimento doméstico para o consumo humano e sua interface com a separação do esgoto. Portanto, o *tema* água está dentro do *campo* de estudos do meio ambiente e da *área* de pesquisa sobre a gestão de recursos naturais renováveis², ou *commons* em que um dos debates centrais se dá sobre os “modos de apropriação” e as “formas de gestão” desses recursos.

Vieira e Weber (2000) consideram que os modos de apropriação são a questão de maior conflito paradigmático no processo de gestão desses recursos, pois, por um lado, consideram-se os recursos renováveis não pertencentes a ninguém individualmente, ou seja, de propriedade comum, e, por outro, considera-se o mercado na sua luta contra a natureza na busca de definir direitos de poluição, de propriedades geneticamente modificáveis e de propriedade de água, chegando-se, assim, no conceito de “gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva dos recursos naturais renováveis”.

Para além dos problemas de urbanização crescente e desordenada, a situação do abastecimento de água e saneamento situa-se num contexto geral de mudanças climáticas. A chamada “agenda mundial da água” repercutiu através de diferentes eventos e fóruns internacionais, que resultaram em propostas de governança e de marcos regulatórios dos recursos hídricos.

Dentre os diferentes debates trazidos por essa agenda, destacam-se os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados em Johannesburgo (2002). Para a área de abastecimento de água e saneamento ficou estabelecido que os países devem reduzir em 50% seu déficit até 2015, tendo como base a situação diagnosticada no ano

² Dentro desse *campo* de conhecimento são considerados três conjuntos temáticos: gestão de recursos naturais renováveis; grandes equilíbrios planetários; e o hábitat e estilo de vida e suas consequências para a saúde (JOLLIVET e PAVÉ, 2000).



de 1990 que somava 1,1 bilhão de pessoas sem acesso à água e 2,6 bilhões sem saneamento.

No Informe sobre Desenvolvimento Humano do PNUD (2006), o PNUD desenhou um gráfico com uma projeção, que se mantido o ritmo atual, seriam atingidos os objetivos do milênio para o acesso à água no mundo somente em 2016 e para o esgoto somente em 2022. Nos países Árabes, isso ocorreria em 2042, em relação à água, e, ao esgoto, em 2019, e, na África Subsariana, em relação à água em 2040 e, ao esgoto, em 2079.

Apesar do déficit no cumprimento das metas do ODM, o Informe do PNUD questiona as próprias metas, pois uma vez atingidas, “ainda sobram 800 milhões de pessoas com falta de acesso à água potável e 1,8 bilhão de pessoas sem recursos em nível de saneamento básico” (PNUD, 2006, p. 56).

Castro (2007) afirma que a crise da água é mais uma crise de governança do que de distribuição física desigual e propõe a “participação social como fundamental para controlar os conflitos, os riscos e incertezas”. Além disso, defende ações como pesquisa interdisciplinar, desconcentração do conhecimento técnico³, bem como um avanço epistêmico sobre a concepção da água aliado a uma educação ambiental.

De acordo com o Sistema Nacional de Informação de Saneamento (SNIS), para 2015 o Brasil deve atingir os índices de 84,88% de acesso à água e 69,71% de acesso ao esgoto, e, segundo avaliação do SNIS, há probabilidade de o Brasil atingir o índice de 71,39% para o acesso à água potável e apenas o de 29,39% para o acesso ao esgoto. Ou seja, seria necessário ampliar em nove vezes o investimento em água e em quarenta vezes em esgoto nos próximos sete anos para se atingir as metas dos ODMs (SNIS, 2008)⁴.

Marco regulatório e modelos de gestão.

Do ponto de vista do marco regulatório, o arcabouço principal da legislação brasileira está na Lei 9.433/97 que cria o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), na Lei 9.984/00 que cria a Agência Nacional de Águas (ANA), e na Lei 11.455/07 que estabelece as Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico (DNSB) e SNIS.

³ Sobre esse tema, ver Guivant e Jacobi (2003) “Da hidro-técnica à hidro-política: novos rumos para a regulamentação da gestão dos riscos ambientais no Brasil”.

⁴ Sete anos a contar de 2008, data da publicação do informe do SNIS.



Em consonância com a Declaração de Dublin de 1992, a Lei 9.433/97 altera os fundamentos mais importantes, passando a considerar a água como um bem público⁵ e que tem seu valor econômico; a gestão deve ser descentralizada, integrada e participativa; e a bacia hidrográfica deve ser a unidade territorial na gestão da água (ABERS e JORGE, 2005; GUIVANT e JACOBI, 2003; CAMARGO e RIBEIRO, 2009).

A Lei 11.455/07 que institui o DNSB, parte do princípio da universalização do acesso à água e ao esgoto, considerando essa ação integrada entre si em relação ao meio ambiente e ao contexto socioeconômico, através de uma gestão transparente e com controle social. Compõem as DNSB quatro tipos de serviços públicos: abastecimento de água; coleta e tratamento de esgoto; manejo de resíduos; e drenagem e limpeza urbana.

O modelo de privatização baseia-se numa estratégia global de interesse de grandes empresas com vistas no mercado. O GWP, criado em 1996, com sede em Estocolmo (Suécia), tratou especialmente do tema da Gestão Integrada de Recursos Hídricos (GIRH)⁶, e desenvolveu e orientou o mercado interessado no processo de privatização do abastecimento de água e saneamento (GWP, 2005).

Vargas (2005) analisa os riscos e oportunidades da privatização do setor de água no Brasil. Tomando como experiências empíricas os municípios de Limeira (SP)⁷, Niterói (RJ) e a região de Lagos⁸ (RJ) e o autor concluiu que: com a privatização, houve um aumento da eficiência do serviço, porém com problemas na implantação das tarifas sociais; não houve alteração em relação à sustentabilidade ambiental; com relação à participação, aumentou a assimetria de informações, ocorrendo somente de maneira reativa (contra a privatização). Todavia, Vargas (2005) considera que a privatização é viável para grandes e médios municípios, porém há que se evitar a interferência política e ideológica, reclamar maior segurança jurídica, minimizar os riscos e maximizar as oportunidades (VARGAS, 2005).

⁵ Não é nem um patrimônio público (OST, 1995), nem um recurso natural de uso comum (VIEIRA e WEBER, 2000).

⁶ A sigla original em inglês é IWRM (*Integrated Water Resource Management*).

⁷ Primeiro município brasileiro a privatizar o serviço de abastecimento de água e saneamento no ano de 1995.

⁸ Na região de Lagos, foi formado um consórcio intermunicipal envolvendo cinco municípios: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro de Almeida.



A primeira experiência com o nome Gestão Compartilhada ocorreu na Companhia de Água e Esgoto do Estado de Rondônia (CAERD)⁹ que estava numa situação pré-falimentar, com dívidas trabalhistas, encargos sociais e folha de pagamento, o que levou a uma greve que durou 96 dias, somente terminando com um “Acordo de Gestão Compartilhada” firmado com o Governo do Estado, com a CAERD e com o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Urbanas do Estado de Rondônia (SINDUR) (SINTAESC, 2004).

A situação da água no Estado de Santa Catarina.

Em Santa Catarina, a Companhia de Águas e Saneamento (CASAN) atendia 75% dos municípios, com um índice de cobertura de abastecimento de água acima de 90%, porém, apenas 11% de saneamento básico, um dos mais baixos do País (SANTA CATARINA, 2006).

Há contradições no setor de saneamento no Estado de Santa Catarina, pois ao mesmo tempo em que a abrangência da rede de água está abaixo da média nacional e a rede de esgoto é uma das piores do Brasil, o valor médio da tarifa está na média nacional e as perdas estão abaixo da média. A CASAN apresentou um superávit de R\$106 milhões no período de 1998 a 2003, portanto, isso demonstra que a universalização do acesso ao saneamento, bem como a prudência ecológica e a participação, não foram as preocupações centrais da sua gestão, e sim o resultado financeiro.

O quadro atual do regime jurídico das prestadoras de serviço de abastecimento de água no Estado apresenta a seguinte configuração: 34 municípios são atendidos por prestadores locais de direito público; 01 município por prestador local público de direito privado; 01 município por prestador local privado de direito privado; e 215 municípios por prestador regional, no caso a CASAN (SNIS, 2008). Dentre esses municípios atendidos pela CASAN, 24 optaram pela gestão compartilhada com duas modalidades distintas: onze deles pela gestão compartilhada propriamente dita e treze pela gestão associada (Revista Nova CASAN, 2008).

⁹ O modelo de Gestão Compartilhada foi se desenhando em meio a essa resistência. Pode-se citar como exemplo de experiências de governos locais com perfil participacionista: Santo André (SP), em 1998, e Recife (PE), em 2002, que coincidem com Indaial nas características de política municipal de saneamento; todavia, essas experiências não usaram o nome de Gestão Compartilhada.



Com o vencimento dos convênios de trinta anos, vários municípios não renovaram com a CASAN e passaram a municipalizar o serviço de água e esgoto, criando suas autarquias municipais chamadas de Serviço Autônomo de Água e Saneamento (SAMAE); outros terceirizaram total ou parcialmente os serviços, e apenas um município encaminhou um processo de concessão privada, que foi o município de Itapema, no ano de 2003.

Nesse mesmo contexto surgiu uma proposta alternativa, chamada de gestão compartilhada e o primeiro município que aderiu a esse modelo de gestão foi o município de Indaial, também a partir do ano de 2003.

Casos comparados.

Diversas características foram comparadas entre esses dois municípios e seus respectivos modelos de gestão, desde a localização geográfica, a extensão, os aspectos históricos, os níveis socioeconômicos, as políticas ambientais, e principalmente o contexto político e os resultados dos dois casos selecionados. Os dados gerais basearam-se em informações disponíveis em documentos públicos, estudos acadêmicos, ou ainda em páginas oficiais da *web*. Na medida do possível, foram utilizados os dados comparativos entre os dois municípios disponíveis numa mesma fonte de pesquisa, a fim de uniformizar os parâmetros. Com relação aos dados específicos relativos à contextualização e à análise das experiências, buscou-se escolher um jornal local de cada município ou o mais próximo possível com edições semanais, sendo que foram observadas todas as edições desses periódicos durante o período estudado, e, em seguida, verificar e confirmar as informações através de outras fontes.

O período a ser comparado entre os dois municípios coincide, pois o início do processo de discussão do problema, ou seja, o momento em que foi pautada a demanda na agenda política local (*input*) corresponde à mesma época, ou seja, o ano de 2003. Portanto, a pesquisa comparada tratou do período de 2003 a 2009.

É possível afirmar que apesar da proximidade física entre os dois municípios, trata-se de um contexto com várias diferenças importantes.

Tabela 2 - Índices comparativos entre os municípios de Indaial e Itapema.

Itens	Indaial	Itapema
População total - 2009	50.917	36.629
População urbana	96,06%	93,62%
Renda per capita - 2007	R\$ 19.137	R\$ 10.726
Incidência de pobreza – 2003	24,03%	33,10%



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

Índice de GINI	0,37%		0,39%	
IDH – 2000	0,82%		0,83%	
	180° no Brasil		91° no Brasil	
PBF – 2009	819 famílias		1.057 famílias	
IDEB - 2007	Séries Iniciais	Séries Finais	Séries Iniciais	Séries Finais
Brasil	4,2	3,8	4,2	3,8
Santa Catarina	4,7	4,1	4,3	4,1
Município	4,8	4,1	4,4	4,4
Índice de mortalidade Infantil- 2007	10,8 anos/1.000 nascidos		18,6 anos/1.000 nascidos	
Coertura PSF – 2009	83,8%		100%	

Fontes: sites oficiais. Construída pelo autor

Com relação ao contexto político, o município de Indaial foi governado pelo Partido dos Trabalhadores por dois mandatos, de 2001/09, quando tiveram destaque iniciativas de participação popular como, por exemplo, o Orçamento Participativo, o Congresso da Cidade, os Conselhos Municipais, as eleições diretas de diretores de escola municipal, eventos e debates políticos. O município tinha 99,3% das unidades familiares atendidas pelo abastecimento de água e apenas 1,7% do esgoto sanitário estava conectado em rede; 87,9% tinham fossa séptica e os demais nenhum tipo de esgotamento; e 96,8% das famílias eram atendidas por coleta de lixo (FURB) ¹⁰.

As enchentes no Vale do Itajaí constituem um dos maiores problemas da bacia e remontam ao processo de assentamento dos primeiros núcleos humanos na região, em meados do século XIX.

Em outubro de 2001, em Blumenau, foi criada a primeira Agência da Água do País para administrar os recursos destinados à Bacia do rio Itajaí-Açú como novo modelo de gestão adotado após a criação da Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Portanto, é nesse contexto que se dá a iniciativa de inovação na gestão de abastecimento de água e saneamento no município de Indaial através do estilo de Gestão Compartilhada. Um contexto que combina aspectos positivos como: uma situação socioeconômica favorável; um nível bem desenvolvido de organização da sociedade civil e instituições ligadas à questão ambiental; e um contexto político de participação social importante.

O contexto político do município de Itapema era diferente, pois passou por uma situação bastante conturbada no período que foi analisado. Em 2000, foi eleito um



prefeito do Partido da Frente Liberal (PFL), que iniciou o processo de privatização do abastecimento de água e saneamento em 2003. Esse processo se debateu por quase um ano nos tribunais judiciais do Estado de Santa Catarina e em nível federal. Durante a campanha eleitoral de 2004, o prefeito foi candidato afastado pelo STJ, retornou ao cargo por liminar, foi reeleito e, posteriormente, cassado em junho de 2006, assumindo o posto o segundo colocado, candidato do PT, um dos líderes do movimento contra a privatização da água.

No período de 1993 e 1994, a cidade teve um “boom” de crescimento no que diz respeito à construção civil e isso trouxe um número alto de migrações, já que parte da população saiu de suas cidades para trabalharem em Itapema.

O município se encontra numa região com alto potencial turístico, numa combinação de extensas praias e áreas verdes, mas há uma carência de organizações voltadas para a questão ambiental. Destacam-se aqui apenas duas instituições que tratam desses temas de forma articulada: o Consórcio Intermunicipal de Turismo Costa Verde e Mar (CITMAR), através da Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), e a Fundação Ambiental Área Costeira de Itapema (FAACI).

Itapema tinha uma cobertura de 78,85% das famílias abastecidas por rede pública de água em 2001 e passou para 93,02% em 2008; 99% das famílias ligadas a esgoto ou fossa séptica, sem que haja esse dado em separado, e quanto ao manejo de resíduos sólidos, 99,76% das famílias foram atendidas por coleta de lixo no ano de 2008 (ANDERSEN, 2009).

As principais diferenças entre os dois municípios ocorrem mesmo em relação ao capital social, à estabilidade política e a organizações da área ambiental.

O desenho dos dois modelos.

Em relação ao arcabouço jurídico, o principal documento é a Lei municipal 3.218 de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Política Municipal de Saneamento Ambiental, cria o Conselho e o Fundo Municipal de Saneamento Básico, e nos dispositivos gerais trata do Convênio 001/04, de 29 de janeiro de 2004, entre o município de Indaial e a CASAN. O Convênio estabelece ainda a criação de uma

¹⁰ Observatório Ambiental.



Câmara Técnica, composta de representante do CREA, do CRA, do CRQ¹¹, da Associação dos Engenheiros de Indaial, da CASAN e do Município.

No município de Indaial foi aprovada a Lei 3.255/04, que isenta a taxa de religação de água às pessoas necessitadas, bem como estabelece uma taxa mínima de R\$2,60 mensais para as famílias cadastradas na Assistência Social do Município e que tenham um consumo de até 10m³ no mês. Assim, os cortes por inadimplência são da ordem de 2% (Ata 03 de setembro de 2006).

Indaial recebeu por duas vezes, do Comitê de Bacias do rio Itajaí-Açu, o Prêmio Otto Rohkol, sendo a primeira vez pela Gestão Compartilhada em 2004, e a segunda na categoria Órgãos Governamentais, com o tema “Sistema de esgotamento sanitário da cidade de Indaial” (JMV, 03 e 17 de novembro de 2005, p.02 e p.05). Ademais, a experiência de Gestão Compartilhada foi considerada uma das cem melhores do País pelo Programa de Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getulio Vargas (FGV) (JMV, 09 de julho de 2005, p.06).

A experiência de privatização em Itapema começou em dezembro de 2002, quando venceu o prazo do convênio de concessão entre a CASAN e o município. Inicialmente, terceirizou-se o serviço em caráter de emergência, sem licitação (Jornal Independente, 06 de junho de 2003, p.16), promoveu-se um seminário e um curso para gestores em água pela ONG Água e Cidade (JI, 23 de maio de 2003, p.09), e a prefeitura convocou, para o dia 13 de junho de 2003, uma audiência pública a fim de decidir se o município deveria assumir o serviço de abastecimento de água e saneamento (JI, 06 de junho de 2003, p.07)¹².

O resultado da audiência pública orientou para a terceirização do serviço de água e esgoto, sendo que já estava pronto o estudo de viabilidade feito pela consultoria SARENCO, prevendo a concessão para 25 anos, com as metas de 96% de cobertura de água e 50% de esgoto em cinco anos e 96% de esgoto ao final de 25 anos (JI, 20 de junho de 2003, p.08).

¹¹ Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA); Conselho Regional de Administração (CRA) Conselho Regional de Química (CRQ).

¹² No convite para a audiência pública, propunha-se: ampliar a capacidade para atender a demanda residente e flutuante; universalizar o atendimento de água tratada na área urbana; implantar 100% de micromedição (hidrômetros); reduzir o índice de perda de 45% para 20%; melhorar a qualidade e atendimento (ISO 9.000 e 14.000); ampliar a coleta e tratamento do esgoto para toda a população e assegurar a balneabilidade; garantir investimentos necessários para água e esgoto (JI, 13 de junho de 2003, p.08).



Diante disso, a CASAN apresentou uma nova proposta para Itapema para que também adotasse a Gestão Compartilhada (JI, 20 junho de 2003, p.08), porém, a reação do poder local foi contrária à proposta e lançou o Edital de Concorrência 003/03, que foi suspenso judicialmente por ação movida pela CASAN e desse modo, iniciou uma disputa judicial entre a CASAN e a Prefeitura.

No Edital de Concorrência 004/03, constava o valor estimado da concessão de R\$286.476.147,36 a exigência de que o patrimônio líquido da empresa interessada fosse de no mínimo o valor de R\$2,5 milhões (10% do valor da concessão), sendo que como garantia da proposta a empresa deveria consignar com a prefeitura um valor de R\$250 mil (1% da concessão) até o dia 29 de janeiro de 2004, valor que posteriormente seria integralizado ao longo do período da concessão (ITAPEMA, 2003).

A empresa vencedora foi a “Águas de Itapema” e instalou-se em 15 de julho (JI, 15 de outubro de 2004, p.08). Mesmo assim continuam tramitando na Justiça três processos: Ação Cautelar de Atentado; Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público; e Ação Popular (JI, 29 de outubro de 2004, p.11).

Passadas as eleições de 2004 e reeleito o prefeito Clóvis Rocha (mesmo que afastado do cargo durante o pleito), começaram a surgir reclamações e denúncias como: vazamentos de esgoto e péssima qualidade de água (JI, 14 de janeiro 2004, p.05; JI, 21 de janeiro de 2005, p.02); falta de água (JI, 14 janeiro 2005, p.15; JI, 28 de janeiro de 2006, p.07) e abastecimento de água suja (JI, 28 de janeiro de 2006, p.09). As manifestações da sociedade civil começaram ainda em 2005 com um ato público dos moradores do Jardim Praiamar protestando em frente à sede da Companhia Águas de Itapema (JI, 02 de julho de 2005, p.07).

Um estudo da FGV (2008), contratada pela empresa Águas de Itapema, a tarifa deveria sofrer um reajuste de 38,16%, pois, estava cumprindo as metas do ponto de vista de eficiência e dos índices estabelecidos no Edital 004/03.

Portanto, pode-se afirmar que o modelo de Gestão Privatizada coloca ênfase no equilíbrio financeiro do negócio - por isso a reivindicação de 38,16% de aumento da tarifa - e desempenha bem os resultados de cumprimento de metas e os índices comerciais e de eficiência, porém, não tem preocupação social e ambiental.

Análise e conclusões.

Apesar da proximidade física dos municípios comparados, o contexto socioeconômico e político é distinto. Indaial tem maior renda *per capita* e menor índice



de pobreza, tem um capital social mais estruturado, um histórico de construção de valores socioambientais e um contexto político proativo em relação à participação popular. Itapema apresentou um *boom* do crescimento imobiliário combinado com o turismo, maior desigualdade social, capital social mais tímido, poucas iniciativas para elevar os valores socioambientais e um contexto político marcado pelos interesses fisiológicos sobrepondo os interesses públicos. Assim, não parece difícil perceber que os contextos socioeconômicos e as posições políticas dos governantes influenciaram diretamente no desenho dos modelos de gestão de água e saneamento e de outras políticas públicas de modo similar.

Com relação à eficiência dos modelos, pode-se constatar inicialmente que os dados partem de bases diferentes e difíceis de serem interpretadas de forma comparativa. Por exemplo, a TRA de Indaial é de R\$23,53 enquanto a de Itapema é de R\$1,40. Assim, faz-se necessário selecionar um conjunto de números que têm relação entre si para estabelecer comparações. Desse modo, na tabela abaixo, buscou-se entender a relação entre o faturamento anual da operação do serviço de abastecimento nos dois municípios, com o número de unidades familiares usuárias e o volume de água consumida, para então chegar a um valor do custo real do metro cúbico de água em cada município, que é de R\$2,1 em Indaial e de R\$2,7 em Itapema.

Tabela 3 - Comparativa de valores relativos ao serviço de água (Itapema vs. Indaial)

Município	Indaial	Itapema
Faturamento anual (R\$)	7.143.913	4.405.372
Unidades Familiares	15.666	11.931
Valor Médio da Fatura (R\$)	38	30,77
Volume Médio Consumido (m ³)	18	11,32
Custo Real da Água (R\$/m ³)	2,1	2,7

Tabela desenvolvida pelo autor.

No aspecto econômico há uma similaridade da gestão que busca o equilíbrio entre receita e despesa gerando uma sobra, que no caso da Gestão Privatizada será apropriada pelo investidor, e no caso da Gestão Compartilhada pelo menos a metade desse valor fica no município e é reinvestido exclusivamente em saneamento.

Além das tarifas, pode-se comparar características sociais entre as duas experiências: em Itapema não há tarifa social, enquanto que em Indaial as famílias carentes estão isentas da taxa de religação e pagam apenas a taxa social mínima; o custo de instalação dos hidrômetros no município de Indaial não foi repassado aos usuários, já



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

no município de Itapema é cobrado um valor que varia de sete a vinte e cinco vezes o valor de uma TRA; e com relação à participação da sociedade no processo em Indaial funciona o CMSB e em Itapema foi criado o Sistema Municipal de Regulação e Controle (SMRC), sendo que a Associação de Usuários, que estava prevista para ser criada após a concessão, ainda não saiu do papel.

Apesar das diferenças, ambos os modelos se efetivaram para além dos mandatos que os implementaram, pois no caso de Indaial, com a derrota eleitoral do PT, seu sucessor e oponente manteve a Gestão Compartilhada, talvez com menor ênfase na participação, nas iniciativas sócio-educativas e menos rigor nas metas, porém, permaneceu o funcionamento do CMSB e demais projetos.

No caso de Itapema, mesmo com a cassação do mandato do prefeito do PFL e a posse, depois reeleição do seu opositor, manteve-se a Gestão Privatizada, com a justificativa de que havia uma segurança jurídica do processo e a iniciativa de voltar a questionar sua legitimidade geraria uma instabilidade institucional e possíveis prejuízos financeiros para o poder público. No entanto, optou-se por fazer a empresa concessionária cumprir as metas estabelecidas no contrato, aumentando a fiscalização através da criação da Secretaria Municipal de Regulação e Controle, sem avançar para o Conselho Municipal de Saneamento, nem para a Associação de Usuários, previstos inicialmente. Mesmo assim, resistiu-se ao aumento de tarifa, apesar da pressão da concessionária, baseado em pareceres técnicos da FGV.

Conclui-se, portanto, que o modelo de Gestão Privatizada tem como foco o resultado financeiro das empresas operadoras, ainda que possa ser controlada institucionalmente pelo poder público e que possa exigir que se cumpram as metas, resultando num empreendimento eficiente; enquanto o modelo de Gestão Compartilhada tem como foco a participação social na gestão da política pública, visando resultados eficazes no conjunto de aspectos econômicos, sociais, ambientais e políticos.

A experiência de Gestão Compartilhada de Indaial apresenta características mais compatíveis com a visão normativa de “co-gestão patrimonial negociada, adaptativa e preventiva” do recurso natural renovável água que se constitui num patrimônio comum da humanidade, porque trata o tema de forma complexa, exige uma visão sistêmica do problema econômico, social, ambiental e cultural e promove a participação social (VIEIRA e WEBER, 2000).



Contudo, pode-se ressaltar o bom funcionamento do CMSB de Indaial em todos os seus aspectos, sem deixar de observar a crítica relativa apontada por Tatagiba (2003) referente ao déficit de representatividade entre os membros do Conselho e o conjunto da diversidade da sociedade civil, ou mesmo a crítica de Caubet (2009) sobre a elitização dos Conselhos.

Este estudo comparado mostra que nos casos dos modelos de gestão de água e saneamento de Indaial e Itapema, o contexto socioeconômico e o posicionamento político dos governantes foram fundamentais para explicar as opções por diferentes desenhos institucionais.

Percebe-se também que o tema da gestão do abastecimento de água e saneamento deverá ocupar a agenda das políticas públicas por diversas razões: institucional (prazo dos convênios entre municípios e CESBs); ambiental (falta de água potável ou baixa qualidade); social (necessidade de inclusão de setores periféricos das grandes cidades e cumprimento de metas dos ODMs); ou político (interesse dos governantes em implantar diferentes modelos de gestão). Desse modo, é importante acompanhar as experiências e compará-las, para buscar destacar as diferenças, deficiências e potencialidades.

Diante da pesquisa empírica aqui apresentada, observou-se que as principais diferenças não estão nos resultados econômicos (tarifa) ou técnicos (metas de acesso), mas especialmente em relação aos aspectos ambientais e de inclusão e participação social, os quais são levados em consideração pelo modelo de gestão compartilhada como objetivos estratégicos a serem alcançados.

Assim, ainda que polêmico, o modelo de Gestão Privatizada é objeto de estudo acadêmico e também normatizado por parte de instituições interessadas na sua implementação. Por outro lado, há poucas iniciativas nesse sentido no que tange ao modelo de Gestão Compartilhada. Portanto, este é um tema de pesquisa em construção e mantém-se como um importante desafio de investigação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N.; KECK, M.E. Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão da Água no Brasil. In LUBAMBO, C., COELHO, D. B.; MELO, M. A. (Org). **Desenhos Institucional e participação política. Experiências no Brasil Contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 155 – 185;



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

ABERS, R. N. e JORGE, K. D. Descentralização da gestão da água: por que os comitês de bacia estão sendo criados? In **Ambiente e Sociedade**. Campinas: Nepam: Unicamp, v. 8, n. 2, p. 1-26, jul/dez. 2005;

ANDERSEN, João F. **Indicadores Socioeconômicos do Município de Itapema**. [s.n.]: Itapema, nov. 2009. 60 p.;

BRASIL. **Código das Águas**: e legislação correlata. Coleção Ambiental. v. 1. Brasília: Senado Federal, 2003. 234 p.;

_____. **Lei n. 11.445/2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm. Acessado em: 28 ago. 2009;

CAMARGO, Eldis; RIBEIRO, Emiliano. A proteção jurídica das águas subterrâneas no Brasil. In RIBEIRO, Wagner C. (Org.). **Governança de água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 155-174;

CASTRO, José E. Water governance in the twentieth-first century. **Ambiente & Sociedade**. Campinas : Unicamp. v. 10, n. 2. p 97-118. jul/dez. 2007;

CAUBET, Christian G. Os contextos normativos brasileiros em matéria de águas subterrâneas. In RIBEIRO, Wagner C. (Org.) **Governança de água no Brasil**: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, 2009. p. 213-238;

COMPANHIA ÁGUAS DE ITAPEMA. **Relatório Mensal** (Ago. 2009). Itapema: Companhia Águas de Itapema, 10 set. 2009;

COMPANHIA CATARINENSE DE ÁGUAS E SANEAMENTO (CASAN). **Relatório Anual** (2008). Florianópolis: CASAN, 2009. Disponível em: http://www.casan.com.br/docs/RELATORIO_CASAN_2008.pdf. Acessado em: 18 fev. 2010;

CONSELHO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO (CMSB). **Atas** (reuniões mensais, 2004-2009). Indaial;

FLORIANI, Jr. Claudio R. **Gestão Compartilhada na Prestação dos Serviços de Saneamento no Município de Indaial**. 32 p. TCC (Graduação em Administração) – Faculdade Energia de Administração e Negócios. Florianópolis, 2008;

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). **Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato de Concessão da Companhia Águas de Itapema**. (2008). Rio de Janeiro: Diretoria de Projetos FGV, 18 set. 2008;

FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA REGIONAL DE BLUMENAU (FURB). **Observatório de Desenvolvimento Regional**. Blumenau (SC). Disponível em: https://www.furb.br/especiais/download/291313-482496/politicas_ambientais.pdf. Acessado em: 15 fev. 2010;



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

GLOBAL WATER PARTNERSHIP (GWP). **Catalisando a Mudança:** um manual para desenvolver a gestão integrada de recursos hídricos (GIRH) e estratégias de uso eficiente da água. Stockholm (Sweden): Global Water Partnership, 2005. Encontrado em http://www.gwpforum.org/gwp/library/Catchange_Port.pdf. Acessado em: 09 jan. 2010;

INDAIAL. **Lei n. 3.218/2003.** Institui o Conselho Municipal de Saneamento Ambiental, o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Autoriza a Concessão do Serviço de Água e Saneamento através da Gestão Compartilhada com a CASAN. Indaial: Prefeitura Municipal, 2003;

IRIARTE, Oscar D.; PRADO, Alfredo D. N. Gestão multissetorial e desafios para gestão rural da água. In JACOBI Pedro R.; SINISGALLI, Paulo de A. (org). **Governança da Água e Políticas Públicas na América Latina e Europa.** v. 1. São Paulo: Annablume, 2009. p. 11-48;

ITAPEMA. **Edital de Concorrência 004/2003.** Dispõe sobre a concessão do serviço público de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto sanitário do município de Itapema pelo prazo de 25 anos. Itapema: Prefeitura Municipal, 16 dez. 2003;

JOLLIVET, M.; PAVÉ, A. O meio ambiente: questões e perspectivas para a pesquisa. In VIEIRA, P. F. & WEBER, J. (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento:** novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000. p. 53-112;

JORNAL INDEPENDENTE (JI) (edições semanais, 2003-2009). Itapema;

JORNAL MEDIO VALE (JMV) (edições semanais, 2003-2009). Timbó;

KEINERT, T. M. M. **Administração Pública no Brasil:** crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume:Fapesp, 2000;

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório sobre o Desenvolvimento Humano (2006). **Por fim à crise no sector da água e do saneamento básico.** Capítulo 1. Disponível em: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2006/capitulos/portuguese/>. Acessado em: 06 jan. 2010. 50 p.;

RIBEIRO, W.C. **Geografia Política da Água.** São Paulo: Editora Annablume, 2008;

SACHS, Ignacy. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. In. _____ **Rumo à ecossocioeconomia:** teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2007. p. 247-284;

REVISTA NOVA CASAN. Florianópolis: CASAN, 2008;



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades

Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II

Campus de Ondina

SANTA CATARINA. **Coletânea de Legislação de Recursos Hídricos do Estado de Santa Catarina**. Secretaria de Desenvolvimento Econômico Sustentável. 2ª ed. Florianópolis: Diretoria de Recursos Hídricos, 2008;

_____ Governo do Estado de Santa Catarina. Secretarias de Estado do Desenvolvimento Sustentável e da Agricultura e Desenvolvimento Rural (2006). **Modelos Alternativos para Organização do Setor Saneamento Visando Processo de Discussão**: Documento Síntese. Etapa I e II. Florianópolis : [s.n.], 2006. 56p.

SINTAESC. **Serviço de Água e Esgoto no Estado de Santa Catarina**: proposta de um novo modelo de gestão. Florianópolis: SINTAESC, mar. 2004. CD;

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO (SNIS). Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (2008). **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto, 2008**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acessado em: 13 jan. 2010;

VARGAS, M.C. **O Negócio da Água**. Riscos e oportunidades das concessões de saneamento à iniciativa privada: estudos de caso no Sudeste brasileiro. São Paulo: Annablume, 2005;

VIEIRA, F. & WEBER, J. Introdução geral: sociedades, naturezas e desenvolvimento viável. In VIEIRA, P. F.; WEBER, J. (Org.). **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento**: novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2000. p. 17 - 49;

VIEIRA, P. F. Gestão de Recursos Comuns para o ecodesenvolvimento. In VIEIRA, P.F. BERKES, F.; SEIXAS, C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**: conceitos, métodos e experiências. Florianópolis: Aped e Secco, 2005.