ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Research Project Series — SPIPRW

PRINWASS Project

Working Paper Vol. 1, N° 4

An examination of the politics of privatization of water and sanitation services in Latin America. The experience of Brazil

(in Portuguese)

Newcastle upon Tyne , December 2014

Cover picture: Manifestação contra a privatização dos serviços de saneamento básico, Foro Social Mundial, janeiro de 2003 (Manifestation against the privatization of basic water and sanitation services, World Social Forum, January 2003), Porto Alegre, Brazil

Source: PRINWASS Project album, WATERLAT-GOBACIT Flickr collection (Attribution-NonCommercial Creative Commons)

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

WATERLAT-GOBACIT NETWORK WORKING PAPERS

Research Projects Series SPIPRW PRINWASS Project

Working Paper Vol. 1 Nº 4

An examination of the politics of privatization of water and sanitation services in Latin America. The experience of Brazil

(In Portuguese)

José Esteban Castro (Editor), Newcastle University

Newcastle upon Tyne, December 2014

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

WATERLAT-GOBACIT Network Editorial Commission

José Esteban Castro, Newcastle University, United Kingdom, Coordinator
Paul Cisneros, Institute for Higher National Studies, Ecuador
Luis Henrique Cunha, Universidad Federal de Campina Grande (UFCG), Brazil
Javier Gonzaga Valencia Hernández, University of Caldas, Colombia
Leó Heller, Federal University of Minas Gerais, Brazil
Gustavo Kohan, National University of General Sarmiento (UNGS), Argentina
Alex Latta, Wilfrid Laurier University, Canada
Elma Montaña, National Council of Scientific and Technical Research (CONICET) Argentina
Jesús Raúl Navarro García, Higher Council for Scientific Research (CSIC) Spain
Leandro del Moral Ituarte, University of Seville, Spain
Cidoval Morais de Sousa, State University of Paraíba, Brazil
Erik Swyngedouw, University of Manchester, United Kingdom
María Luisa Torregrosa, Latin American Faculty of Social Sciences, Mexico
Norma Valencio, University of São Paulo, Brazil

Editorial Collaborator

Hildelano Delanusse Theodoro, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brazil

An examination of the politics of privatization of water and sanitation services in Latin America. The experience of Brazil

(In Portuguese)

Marcelo Coutinho Vargas (Original Report Coordinator)

Keywords

Essential public services, Water and sanitation, Public Policy, Privatization, Neoliberalism, Limeira, Niterói, Região dos Lagos Sao Paulo, Rio de Janeiro, Brazil

Corresponding Editor:

José Esteban Castro
5th Floor Claremont Bridge Building,
Newcastle University
NE1 7RU Newcastle upon Tyne,
United Kingdom
Telephone: +44 191 222 7494
E-mail: esteban.castro@ncl.ac.uk

The WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers are evaluated in general terms and are work in progress. Therefore, the contents may be updated during the elaboration process. For any comments or queries regarding the contents of this Working Paper, please contact the Corresponding Editor.

ISSN 2056-4856 (Print)
ISSN 2056-4864 (Online)

CADERNOS DE TRABALHO DA REDE WATERLAT-GOBACIT

Série Projetos de Pesquisa

SPIPRW – Projeto PRINWASS

Vol. 1 Caderno No 4

Um exame da política de privatização dos serviços de saneamento na América Latina. A experiência de Brasil

Editor: **José Esteban Castro**
Newcastle University, Reino Unido

Título do relatório original (2003):

Privatização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil: Lições de três estudos de caso na região Sudeste

Coordenador do relatório original:

Marcelo Coutinho Vargas
Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil

Newcastle upon Tyne, dezembro de 2014

Tabela de Conteúdos

Página

Apresentação da Série SPIPRW e do Caderno de Trabalho
(Em inglês e português)

José Esteban Castro 1

Capa do relatório original publicado em agosto de 2003
Lista de Abreviaturas e Siglas
Lista de Figuras
Lista de Tabelas

Privatização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil: Lições de três estudos de caso na região Sudeste

Marcelo Coutinho Vargas 12

Resumo 12

Agradecimentos 13

Apresentação 15

I. Água e Saneamento Urbano no Brasil Hoje:
Organização Institucional e Estrutura de Mercado 16

II. A privatização do saneamento no Estado de São Paulo:
o caso de Limeira 28

III. A privatização do saneamento no estado do Rio de Janeiro:
estudos de caso 44

A) A privatização frustrada da CEDAE: estratégias e consequências 47
B) O caso da companhia PROLAGOS na Região dos Lagos 56
C) O Caso de Niterói 99

IV. Conclusões gerais e questões remanescentes 127

Presentation of the SPIPRW Series and the Working Paper

José Esteban Castro

We are glad to present the second Working Paper of the PRINWASS Project Series (SPIPRW), which is the fourth in the general series of the WATERLAT-GOBACIT Network Working Papers. The SPIPRW Series has the objective of making available the final reports of the PRINWASS Project. This project was carried out between 2001 and 2004 and was funded by the European Union's Fifth Framework Programme. PRINWASS is a major landmark for our network, as WATERLAT-GOBACIT was created by a group of PRINWASS partners after the project ended to continue working together on the politics of water and water services.

Although some time has passed since the project ended, the topics addressed and the project's findings have significant relevance and can contribute towards better understanding some of the challenges currently facing the implementation of progressive, egalitarian water politics. In short, PRINWASS' main objective was to examine critically the policies of privatization of water and sanitation services implemented worldwide during the 1990s, looking at specific cases from Africa, Europe and Latin America. The project carried out case studies in Argentina, Bolivia, Brazil, England and Wales, Finland, Greece, Kenya, Mexico, and Tanzania, and developed comparative analyses of the main findings. Although the reports were freely available by request, and we produced a number of specific publications based on the project's findings, much of the material remains largely unknown and, for this reason, we launched the SPIPRW Series to facilitate their dissemination.

This Working Paper focuses on the experience of Brazil and presents the result of a study coordinated locally by Dr. Marcelo Coutinho Vargas, from the Federal University of Sao Carlos, state of Sao Paulo. Section I provides an introduction to the context of privatization policies in Brazil since the late 1990s under the government of former President Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). The following two sections include the reports of three case studies carried out under the coordination of Dr. Vargas. Section II presents the case of the privatization of water and sanitation services in the municipality of Limeira, state of Sao Paulo, which involved the participation of the French multinational Suez Lyonnaise des Eaux in partnership with the Brazilian Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), member of the Odebrecht Group. In turn, Section III addresses the process of privatization in the state of Rio de Janeiro. Part A looks at the failed privatization of the state utility CEDAE, which involved an acrimonious bidding process that was eventually cancelled by the Brazilian Supreme Court (Supremo Tribunal Federal, STF) in November 1998. Part B discusses the joint privatization of water and sanitation services in five municipalities of the Lakes Region of the state, with the participation of an international consortium composed by national companies and the state water utility of Portugal, EPAL. Part C reviews the concession granted in the municipality of Niterói to a consortium of national engineering and construction companies in 1997. Finally, Section IV provides a succinct general conclusion to the reports.

The evidence presented in the reports was very much line with the general conclusions reached in the PRINWASS Project:

> At the heart of the problem, in our perspective, **there is a confrontation between alternative models of governance**, structured around competing principles. In the current historical stage this has taken the form of a **confrontation between a revival of market-centred governance against the pre-existing model of state-centred governance** that had prevailed in the [water and sanitation] WSS sector for most of the twentieth century. In this regard, one of the crucial questions that need to be answered is **what were the theoretical, historical, and empirical grounds** supporting the notion that the failure of state-centred governance in the WSS of developing countries could be solved by radically transferring the role of the state to monopoly private companies. The evidence gathered in the project work leaves **little doubt that there was scant historical support for these arguments**, and the new evidence produced about the most recent wave of [private sector participation] PSP in the water and sanitation sector **strongly disproves the claims** that the chronic WSS problems facing developing countries can be resolved by relying on the private sector. In this regard, **the evidence is very consistent**, whether we look at the socio-political aspects or at the economic-financial, socio-economic, demo-geographic, and even techno-infrastructural dimensions of PSP expansion in the water and sanitation sector since the 1980s as addressed by other project reports. **The main trends identified in our research suggest that achieving the goals of the international community** to halve the world population without access to WSS by 2015 **will not be possible by relying on the private sector**, which is already accepted by some global water companies. Full universal coverage worldwide by 2025, on a sustainable basis (economic-financial, ecological, and political), seems to be extremely Utopian to be discussed under the present circumstances (PRINWASS Final Report, page 120, available at http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/PRINWASS%20D33.zip; emphasis added).

The texts are presented keeping the original form of the final project report. The articles were written in 2003, and therefore sometimes make references that may be outdated. We decided to keep the original text, and only edited it to adapt the formatting and to make some corrections. We hope that the readers will find this material useful and that it can contribute to the work of our researchers, students, activists, and others in their activities to understand better the internal workings and the huge impacts of water privatization processes. These policies are not only very much alive, but are also experiencing a worldwide revival. Therefore, we believe that the findings and lessons that emerged from the PRINWASS Project deserve this publication effort. We wish you all a pleasant and fruitful reading.

Apresentação da Série SPIPRW e do Caderno de Trabalho

José Esteban Castro

É com prazer que apresentamos o segundo Caderno de Trabalho da Série do Projeto PRINWASS (SPIPRW), que é o quarto na série geral dos Cadernos de Trabalho da Rede WATERLAT-GOBACIT. A Série SPIPRW tem o objetivo de facilitar o acesso aos relatórios finais do Projeto PRINWASS. O projeto foi realizado entre 2001 e 2004 e foi financiado pelo Quinto Programa Quadro da União Europeia. PRINWASS representa um momento fundacional de nossa rede, já que WATERLAT-GOBACIT foi criada por um grupo dos sócios do Projeto PRINWASS, que ao fim do projeto decidiram continuar trabalhando juntos sobre a política da água e dos serviços de saneamento básico.

Embora o projeto tenha finalizado em 2004, os temas e os achados do projeto seguem tendo grande relevância na atualidade e podem contribuir para a melhor compreensão de alguns dos desafios que confrontam a implementação de políticas da água progressistas, igualitárias. Em resumo, o principal objetivo de PRINWASS foi o de examinar criticamente as políticas de privatização dos serviços de saneamento básico implementadas internacionalmente durante a década de 1990, estudando casos específicos na África, América Latina e na Europa. O projeto realizou estudos de caso na Argentina, Bolívia, Brasil, Inglaterra e Gales, Finlândia, Grécia, Quênia, México e Tanzânia, e desenvolveram análises comparativas dos principais resultados. Apesar de que os relatórios sempre estiveram disponíveis ao público, e embora tenhamos produzido várias publicações baseadas nos achados do projeto, boa parte do material continua sendo desconhecido, pelo qual temos criado a Série SPIPRW para contribuir na sua disseminação.

Este Caderno de Trabalho trata da experiência do Brasil e apresenta o resultado de um estudo coordenado localmente pelo Dr. Marcelo Coutinho Vargas, da Universidade Federal de São Carlos, Estado de São Paulo. A Seção I brinda uma introdução ao contexto das políticas de privatização no Brasil desde finais da década de 1990, durante o governo do Ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). As duas seções seguintes incluem relatórios de três estudos de caso realizados com a coordenação do Dr. Vargas. A Seção II apresenta o caso da privatização dos serviços de saneamento básico na municipalidade de Limeira, Estado de São Paulo, que envolveu a multinacional francesa Suez Lyonnaise des Eaux em parceria com a Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), membro do Grupo Odebrecht. Por sua parte, a Seção III trata o processo de privatização no Estado de Rio de Janeiro. A Parte A apresenta a falida privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), onde o processo de leilão esteve sujeito a permanentes disputas e foi finalmente cancelado pelo Supremo Tribunal Federal em novembro de 1998. A Parte B discute a privatização conjunta dos serviços de saneamento de cinco municipalidades da Região dos Lagos no Rio de Janeiro, que teve a participação de um consórcio internacional composto por várias companhias brasileiras e a empresa nacional portuguesa EPAL. A Parte C examina a concessão outorgada na municipalidade de Niterói no Rio de Janeiro a um consórcio de empresas nacionais de engenharia e

construção em 1997. Finalmente, a Seção IV apresenta uma conclusão sucinta aos relatórios dos estudos de caso.

A evidência apresentada nos relatórios esteve claramente alinhada com as conclusões gerais extraídas pelo Projeto PRINWASS:

> No coração do problema, em nossa perspectiva, está **a confrontação entre modelos alternativos de governabilidade**, estruturados em torno de princípios rivais, que no presente momento histórico toma a forma de **uma confrontação entre o renascimento de uma governabilidade centrada no mercado e o modelo de governabilidade preexistente, centrado no estado**, que prevaleceu no setor de saneamento básico durante boa parte do Século XX. Neste sentido, uma das questões cruciais que se deve responder é **quais são os fundamentos teóricos, históricos e empíricos** para apoiar a noção de que a falha da governabilidade centrada no Estado na provisão de serviços de saneamento básico nos países em desenvolvimento poderia ser resolvida por meio de transferir radicalmente o papel do Estado a companhias privadas monopólicas. A evidência obtida no trabalho do projeto deixa **poucas dúvidas sobre o fato de que a base histórica para apoiar esses argumentos é muito fraca**. E a evidência que temos acerca da onda mais recente de participação do setor privado no setor de saneamento básico refuta as alegações de que os problemas crônicos com os serviços de saneamento básico que enfrentam os países em desenvolvimento podem ser resolvidos apoiando-nos no setor privado. Neste sentido, **a evidência é muito consistente**, seja que examinemos as dimensões sócio-política, socioeconômica, demo-geográfica, ou tecno-infraestrutural da participação privada no setor de saneamento básico desde a década de 1980, o que temos tratado nos outros relatórios deste projeto. **As tendências principais identificadas em nossa pesquisa sugerem que para atingir as metas da comunidade internacional** de reduzir pela metade a proporção da população sem acesso a serviços de saneamento básico para 2015 **não será possível confiar a tarefa ao setor privado**, o que já tem sido aceitado por algumas empresas globais do setor. E falar de atingir a cobertura universal em nível internacional para 2015, sobre uma base sustentável (nos planos econômico-financeiros, ecológico, e político), parece ser excessivamente utópico nas circunstâncias atuais (Relatório Final do Projeto PRINWASS, página 120, disponível em http://prinwass.ncl.ac.uk/PDFs/PRINWASS%20D33.zip; grifo nosso).

Os textos se apresentam no formato dos relatórios originais. Os trabalhos foram escritos em 2003 e, portanto, às vezes têm referências a questões que podem ser desatualizadas. Temos decidido manter o texto original dos trabalhos e somente os editamos para adaptar alguns aspectos do formato e fazer correções. Esperamos que os leitores achem este material útil e que o mesmo possa fazer uma contribuição a nossos pesquisadores, estudantes, ativistas, e outros colegas em seu esforço por compreender

melhor os mecanismos internos e os enormes impactos dos processos de privatização da água. Estas políticas não somente continuam sendo muito atuais se não que, também, estão experimentando um renascimento em nível mundial. Portanto, acreditamos que os achados e lições que surgiram do Projeto PRINWASS justificam este esforço de publicação. Desejamos-lhes uma agradável e proveitosa leitura.

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

Capa do relatório original publicado em agosto de 2003

Fifth Framework Programme 1998-2002
INCO2 - Research for Development

European Commission

"Obstáculos e condições para o envolvimento do capital e da empresa privada em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na América Latina e África: buscando a sustentabilidade econômica, social e ambiental "

PRINWASS

Um Projeto de Pesquisa Interdisciplinar

PRIVATIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL:
Lições de três estudos de caso na região Sudeste

Coordenador do Relatório:
Marcelo Vargas

Universidade Federal de São Carlos
Departamento de Ciências Sociais

Coordenador geral do projeto:
José Esteban Castro

Escola de Geografia e Meio Ambiente
Universidade de Oxford
Oxford, Inglaterra

Agosto de 2003

PRINWASS é um projeto de pesquisa financiado pela Comissão Européia no âmbito do 5º Programa Estrutural 1998-2002, subprograma INCO 2. As informações e pontos de vista expressos neste documento são de exclusiva responsabilidade do consórcio responsável pelo projeto e não representam a opinião da Comissão Européia. A Comissão não é responsável por qualquer uso que possa ser feito dos dados e informações aqui expressas.

Contrato: PL ICA4-2001-10041

Lista de Abreviaturas e Siglas

ABCON	Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgotos
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ADJ	Companhia Águas de Juturnaíba
ADN	Companhia Águas de Niterói
AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
ASEP	Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro
ASSEMAE	Associação dos Serviços Municipais de Água e Esgotos
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
BOT	Build–operate–transfer
CAERN	Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CBPO	Companhia Brasileira de Projetos e Obras
CEF	Caixa Econômica Federal
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEPROSOM	Centro de Promoção Social do Município de Limeira
CESAN	Companhia Espírito Santense de Saneamento
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CETESB	Companhia de Tecnologia em Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo
CIDE	Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
COSAMA	Companhia de Saneamento do Amazonas
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DBO	Demanda Bioquímica de Oxigênio
DNOS	Departamento Nacional de Obras Sanitárias
EBAL	Empresa Brasileira de Águas Livres
EMBASA	Empresa Baiana de Água e Saneamento
EMUSA	Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgotos
FAE	Fundos Estaduais de Água e Esgotos
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INFURB	Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JBIC	Banco Japonês de Cooperação Internacional
MBES	Ministério de Bem-Estar Social
MPO	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NARUC	National Association of Regulatory Utility Commissioners, United States
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSN	Obras Sanitarias de la Nación (Argentina)
PED	Programa Estadual de Desestatização do Rio de Janeiro
PDBG	Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Bruto Interno
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Prefeitura Municipal de Niterói
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público-Privada
PROLAGOS	Concessionária de Serviços Públicos de Água e Esgoto, Região dos Lagos, Rio de Janeiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSIRU	Public Services International Research Unit
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgotos
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANACRE	Companhia de Saneamento do Estado do Acre
SANEMAT	Companhia Estadual de Saneamento do Estado de Mato Grosso
SANERJ	Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEMAE	Serviço Municipal de Água e Esgoto, Piracicaba
SEMASA	Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SIGRH	Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STF	Supremo Tribunal Federal

TRA	Taxa Referencial de Água
TER	Taxa Referencial de Esgotos
UGRH	Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Lista de Figuras

Figura Nº 1 Localização de Limeira no Mapa Político do Estado de São Paulo
Figura Nº 2 Localização dos estudos de caso no Estado do Rio de Janeiro
Figura Nº 3 Mapa Geral da Micro-Região dos Lagos e arredores
Figura Nº 4 Localização de Niterói na Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Figura Nº 5 Perímetro Urbano e Zoneamento do Município de Cabo Frio
Figura Nº 6 Regiões de Planejamento do Município de Niterói
Figura Nº 7 Localização dos Bairros de Niterói

WATERLAT-GOBACIT Research Network
5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

Lista de Tabelas

Tabela Nº 1 Tarifas Residenciais de Água e Esgotos vigentes em Limeira
Tabela Nº 2 Características geo-demográficas dos municípios da Região dos Lagos
Tabela Nº 3 Metas Contratuais de Atendimento da PROLAGOS
Tabela Nº 4 Tarifas Residenciais de Água e Esgotos vigentes na PROLAGOS
Tabela Nº 5 Tarifas Não Residenciais de Água e Esgotos vigentes na PROLAGOS
Tabela Nº 6 Tarifas Residenciais de Água e Esgotos vigentes em Niterói

WATERLAT-GOBACIT Research Network
5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

Privatização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Brasil: Lições de três estudos de caso na região Sudeste

Marcelo Coutinho Vargas[1]
Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, Brasil

RESUMO

O presente relatório apresenta os resultados de três estudos de caso de caso sobre a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário ao setor privado, desenvolvidos no âmbito do projeto PRINWASS. Analisa quais foram as consequências da transferência do setor à iniciativa privada em Limeira (SP), Niterói (RJ) e cinco municípios fluminenses da Região dos Lagos sobre a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos serviços, bem como sobre a regulação política destes. Nos três casos, a "privatização" aparece como uma alternativa arriscada para superar gargalos institucionais e financeiros, visando investir na melhoria e expansão dos serviços, especialmente o tratamento de esgotos, cujo sucesso depende fundamentalmente da capacidade de regulação e controle dos poderes públicos sobre o desempenho dos operadores privados.

[1] Contato por e-mail: vargasm@ufscar.br.

AGRADECIMENTOS

A pesquisa científica que deu origem a este volume jamais poderia ter sido plenamente realizada sem a preciosa contribuição de diversas pessoas e instituições, às quais expresso a seguir minha gratidão.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Dr. José Esteban Castro, coordenador do projeto PRINWASS, por ter me convidado a participar desta pesquisa desafiadora e relevante, assim como a todos os demais parceiros acadêmicos, de diferentes países e cultura diversa, que formaram uma equipe de trabalho muito simpática e qualificada, facilitando muito a necessária cooperação científica envolvida no projeto.

Em segundo lugar, reconheço minha dívida com a equipe de apoio que trabalhou comigo no Brasil, a começar com Roberval Francisco de Lima, que fez toda a pesquisa de campo e grande parte das análises do estudo de caso de Limeira, que deu origem a sua dissertação de mestrado sob minha orientação. Por outro lado, minha pesquisa de campo em Niterói e na Região dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro, beneficiou-se muito do competente apoio que recebi de Ana Paula Garcia de Medeiros e Julianna Malerba, que participaram ativamente de algumas das entrevistas realizadas, me ajudaram a coletar dados, contatar pessoas, reunir documentos e informação, entre tantas outras atividades (a primeira é responsável pela confecção de todos os mapas que figuram no relatório). Devo imensa gratidão a minha amiga e colega de pesquisas Ana Lúcia Britto, professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, que as apresentou a mim e me ajudou a situar a privatização no contexto mais amplo da política de saneamento básico deste Estado, com a qual não estava familiarizado.

Sou muito grato ao Dr. Claúdio Abduche, diretor-presidente das concessionárias Águas de Niterói e Águas de Juturnaíba, que me recebeu gentilmente duas vezes para entrevistas a respeito das respectivas concessões, assim como ao Dr. Vicente Pereira, diretor-presidente da Prolagos, que me concedeu entrevista esclarecedora para o estudo de caso referente à concessão desta empresa, e ao Dr. Fernando Mangabeira, superintendente da Cia. Águas de Limeira, pela entrevista que concedeu a Roberval Lima sobre a concessão dos serviços de água e saneamento desta cidade. Sou muito grato também aos Drs. Edson Sobrinho e Guilherme Tinoco e à Enga. Cláudia Neves, superintendentes e Diretora de Operações da EMUSA que me forneceram documentos e informações preciosas sobre esta companhia municipal encarregada de fiscalizar a prestação dos serviços e a execução do contrato de concessão em Niterói; ao Sr. Corinto Mônica, Chefe do Departamento de Saneamento da Secretaria de Obras da Prefeitura Municipal de Cabo Frio, ao Engo. Clovis Nascimento, Sub-Secretário de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro, e à Dra. Cristina Lúcia Vianna, consultora especial do Conselho Diretor da ASEP, todos entrevistados durante minhas pesquisas de campo em território fluminense. Devo acrescentar minha gratidão ao Sr. Iran Rodrigues, assessor de imprensa da ASEP que me recebeu com gentileza e amabilidade durante minha visita a esta relevante agência reguladora estadual.

Gostaria de agradecer também a todo o pessoal da Fundação de Apoio Institucional da Universidade Federal de São Carlos, que gerencia os aspectos formais da cooperação científica envolvida no projeto PRINWASS e responde legalmente pelo contrato de pesquisa firmado com a Comissão Europeia.

Por fim, agradeço imensamente à Comissão Europeia por ter viabilizado financeiramente este projeto científico, que me trouxe a oportunidade não apenas de desenvolver essa pesquisa de indiscutível relevância política e social, mas também de conhecer e trabalhar com pessoas muito dinâmicas que acreditam no que fazem.

APRESENTAÇÃO

Este relatório é uma pequena parte do esforço de pesquisa do projeto PRINWASS para analisar diversos casos de envolvimento privado na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em diversos países e regiões da América Latina, da África e da Europa, com o objetivo de estabelecer eventuais correlações entre o maior ou menor grau de envolvimento privado e a sustentabilidade (econômica, social e ambiental) destes serviços. Analisa as consequências de três relevantes concessões dos serviços em questão a empresas privadas nacionais e estrangeiras, envolvendo sete municípios do Sudeste brasileiro, buscando levantar os principais riscos e oportunidades da *privatização* neste setor, especialmente nos países em desenvolvimento[2]. Qual foi o impacto da operação privada na performance técnica, econômica, social e ambiental dos serviços? Que ganhos ou perdas ocorreram nos serviços em cada uma destas dimensões? Além destas questões, buscamos igualmente apreender o contexto sócio-político e os arranjos institucionais envolvidos em cada concessão, na medida em que o esquema geral e os instrumentos de regulação associados aos contratos, tanto quanto as capacidades técnicas e financeiras do operador, podem ser vistos como um dos fatores mais importantes para explicar o desempenho geral, favorável ou desfavorável, destas concessões.

Entretanto, como não se pode entender o significado mais amplo das lições extraídas dos estudos de caso sem o conhecimento prévio das tendências do setor no plano nacional, o relatório resgata, na primeira parte, alguns aspectos descritivos e analíticos da organização institucional e da estrutura do mercado de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do país, discutidos de maneira detalhada noutras contribuições da equipe brasileira ao projeto PRINWASS.[3]

Após traçar este panorama do contexto sócio-político e institucional em que ocorre a privatização do setor no Brasil, o relatório focaliza os planos estadual, local e regional, na segunda parte, analisando três estudos de caso que apresentam resultados e limitações variadas quanto ao desempenho da iniciativa privada em relação aos serviços concedidos. Por fim, na última parte, busca-se esboçar uma análise integrada sobre o papel e os limites do envolvimento da iniciativa privada na provisão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em nosso país, explorando as lições extraídas dos estudos de caso analisados.

---

[2] O termo privatização, que recobre um amplo leque de formas de envolvimento privado na prestação de serviços públicos de infraestrutura, incluindo o saneamento, é utilizado neste relatório como equivalente à delegação das responsabilidades de operação, manutenção e investimento (expansão) nos equipamentos e serviços à iniciativa privada através de contratos de concessão ou permissão, de acordo com o artigo 175 da Constituição Federal.

[3] Os obstáculos político-institucionais que dificultam a privatização dos serviços de água e esgotos no Brasil são discutidos em maior profundidade em Vargas & Lima (2003). Por outro lado, Vargas (2003b) oferece uma análise do contexto macroeconômico geral das políticas de privatização no país, especialmente no setor de infraestrutura urbana.

I. Água e Saneamento Urbano no Brasil Hoje: Organização Institucional e Estrutura de Mercado

Desde meados dos anos 90, no primeiro mandato do presidente Cardoso, o setor de água e saneamento, como ocorre nos demais serviços industriais de utilidade pública do país, vem passando por um processo inacabado de transição de um modelo de organização baseado na gestão estatal verticalmente integrada e centralizada de prestadores públicos, sem autonomia das funções reguladoras, para um modelo descentralizado e "flexível", com operadores públicos e privados disputando um mercado ao mesmo tempo "aberto" e "regulado". Todavia, o ritmo lento e o alcance limitado das mudanças em curso nesta área, comparada a outros setores, como eletricidade e telefonia, mostra que as tendências descentralizadoras e privatizantes enfrentam poderosos obstáculos nos planos político e institucional, especialmente a resistência de interesses organizados enraizados no antigo modelo público que ainda domina o setor, não obstante a sua crise, estrategicamente associados com outras forças e movimentos sociais que questionam os riscos envolvidos na concessão dos serviços deste setor ao capital privado.

1. O modelo de gestão centralizada do saneamento e sua herança

Como herança do antigo PLANASA, o Plano Nacional de Saneamento que vigorou no país entre o final da década de 60 e meados dos anos 80 do século passado, sob o regime militar, cujas características principais foram a centralização de recursos e poder de decisão sobre aspectos estratégicos de política setorial (planejamento, financiamento e tarifas) na esfera federal, o mercado brasileiro de abastecimento de água e esgotamento sanitário atualmente encontra-se estruturado da seguinte maneira: aproximadamente três quartos da população brasileira conectada a uma rede urbana de abastecimento de água, cobrindo quase 70% dos municípios brasileiros, são atendidos por 27 companhias estaduais de saneamento (CESBs) oriundas do PLANASA (inclusa a companhia do Distrito Federal), as quais respondem também pelo atendimento de metade da população brasileira conectada à rede coletora de esgotos em cerca de um quinto dos municípios do país[4]. O restante da população urbana que dispõe de acesso à água encanada e rede de esgotos, residente em cerca de 1.500 municípios, é atendido quase exclusivamente por entidades da administração municipal direta ou indireta (incluindo cerca de 300 municípios menores e carentes cujos serviços funcionam com suporte técnico e financeiro da Fundação Nacional de Saúde), enquanto o setor privado fornece água e esgotos a cerca de 40 municípios, representando cerca de 4% da população urbana atendida por tais serviços.[5]

[4] Dados aproximados extraídos de SNSA (2003). Observe-se que seria mais correto falar em 26 entidades estaduais prestadores de serviços de saneamento (ou 27 entidades de abrangência regional, contando o DF, conforme o SNIS), pois algumas companhias estaduais foram extintas ou transformadas em autarquias, como a COSAMA (AM) a SANEMAT (MT) e a SANACRE (AC). Para maiores detalhes, ver Vargas (2002).

[5] Dados aproximados extraídos de Parlatore e SEDE (2002).

Além da centralização decisória, o modelo organizacional implantado pelo PLANASA durante o regime militar foi caracterizado por uma política tarifária baseada em dois princípios fundamentais parcialmente contraditórios: tarifas "realistas" e redistributivas, que permitiram a recuperação integral dos custos dos serviços e da infraestrutura, inclusive a remuneração do capital em até 12% do investimento reconhecido, além do subsídio cruzado de sistemas deficitários e domicílios de baixa renda. Para financiar a expansão do setor, foi criado um poderoso Sistema Financeiro de Saneamento no âmbito do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1968, que passou a concentrar quase a totalidade dos recursos financeiros destinados ao setor nas esferas federal e estadual, incluindo dotações orçamentárias, créditos de fundos rotativos, empréstimos internacionais, assim como o FGTS[6]. Para ter acesso aos recursos do Sistema Financeiro de Saneamento do BNH, os municípios teriam de assinar contratos de concessão com as concessionárias estaduais criadas sob os auspícios do PLANASA, caracterizadas como empresas de economia mista de direito privado. O típico contrato de concessão firmado na vigência do PLANASA usualmente implicava que o município signatário renunciasse a suas prerrogativas de poder concedente dos serviços, notadamente em matéria de política tarifária e reajustes de tarifas.

2. Tendências de descentralização e privatização

Embora tenha conseguido assegurar um importante aumento na taxa de cobertura dos serviços até o início dos anos 80, o conjunto do sistema PLANASA entrou em colapso em 1986, atingido duramente pelos efeitos da recessão e o alto nível de endividamento do setor, que causou a falência do BNH. Entre as causas estruturais da crise do PLANASA, precipitada pela recessão, podemos citar a falta de transparência das companhias estaduais de saneamento, cuja gestão centralizada permanecia desconectada de qualquer controle social por parte dos usuários ou dos poderes públicos locais, ao passo que se subordinavam a objetivos macroeconômicos do governo federal (como manter o reajuste de tarifas abaixo dos níveis de inflação), bem como a interesses privados associados a obras caras e "faraônicas", de prioridade duvidosa e retorno econômico extremamente lento.[7]

[6] Como se sabe, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi criado em 1966 para socorrer os trabalhadores desempregados, em substituição à antiga legislação visando assegurar a estabilidade no emprego. Inicialmente, os recursos deste fundo controlado pelo BNH seriam canalizados exclusivamente para financiar investimentos em habitação popular. A partir de 1969, o FGTS passou a ser utilizado cada vez mais para investir também na infraestrutura e nos serviços urbanos de água e esgotos.

[7] Embora os serviços de água e esgotos fossem operados exclusivamente por entidades do setor público desde o início dos anos 50, empresas privadas estiveram fortemente associadas às companhias estaduais de saneamento criadas sob o PLANASA em atividades como a construção de infraestrutura, consultoria e fabricação de equipamentos. Esta característica, que contrasta com a duradoura concentração destas atividades na antiga companhia nacional de saneamento da Argentina (OSN), assim como o papel de destaque desempenhado pelas companhias estaduais em nosso país, sublinha a originalidade do PLANASA, que podia ser caracterizado como um modelo de gestão e organização do setor ao mesmo tempo centralizado e desconcentrado.

A despeito de sua crise, a estrutura organizacional do PLANASA continua *grosso modo* presente na estrutura de mercado do saneamento básico no país, na medida em que o FGTS continua sendo formalmente a principal fonte de investimentos públicos neste setor; as CESBs ainda predominam amplamente na prestação dos serviços em questão (ver dados acima); a maior parte dos contratos de concessão daquele período permanece em vigor, embora já se aproximem de seu termo; e o modelo predominante de estrutura tarifária ainda segue os princípios de tarifação progressiva e subsídio cruzado entre tipos de consumidor (grandes consumidores subsidiam os pequenos, usuários empresariais subsidiam residências e órgãos públicos) e cidades (sistemas superavitários de municípios de maior porte subsidiam sistemas deficitários de pequenas cidades dentro do universo das CESBs). A gestão do Sistema Financeiro de Saneamento foi transferida para a Caixa Econômica Federal (CEF), que não herdou as funções regulatórias assumidas anteriormente pelo BNH, mas seus recursos foram disponibilizados para os municípios que continuaram gerindo autonomamente os seus serviços de saneamento básico. Todavia, os antigos Fundos Estaduais de Água e Esgotos (FAE), que eram um dos pilares do sistema de financiamento do setor, foram todos desativados, e a maior parte das companhias estaduais não está apta a pleitear os créditos da CEF, dado o seu elevado grau de endividamento e os compromissos do país com o ajuste fiscal e a estabilidade monetária. Atualmente, o país carece de uma verdadeira política nacional de saneamento que fixe diretrizes gerais e estratégias de planejamento e gestão para o setor, além de metas de qualidade e expansão dos serviços, estabelecendo novas fontes de financiamento estável para atingi-las.

2.1. A tendência de descentralização

A crise do sistema PLANASA e do modelo de gestão centralizada do saneamento derivado coincide com o processo de redemocratização do país. De fato, com o fim do regime militar e a promulgação da Constituição Federal em 1988, um novo ordenamento institucional da nação passou a caracterizar-se pela rejeição ao antigo centralismo e a crescente valorização de iniciativas visando à descentralização político-administrativa e fiscal, as quais asseguram mais recursos tributários e maior poder decisório a Estados e Municípios. Dentro deste contexto, observa-se no governo e na administração federal uma nova disposição a buscar modelos gerenciais inovadores, visando descentralizar e ao mesmo tempo integrar o planejamento, o financiamento e a implantação de políticas públicas estratégicas nas três esferas de governo. Assim, a **descentralização**, a "**flexibilização**" **institucional** e a **desregulamentação**, que implicam a abertura deste campo para a atuação de uma pluralidade de prestadores de serviço (empresas privadas, consórcios intermunicipais, entre outros, ao lado das autarquias municipais e companhias estaduais) em ambiente concorrencial, são três diretrizes básicas que vêm sendo propostas pelo governo federal para a área de saneamento desde 1990.[8]

[8] Apesar da instabilidade dos órgãos responsáveis pela política nacional do setor, criados e extintos sucessivamente desde então, tais diretrizes têm permanecido no centro do discurso e das propostas emanadas do governo federal. Ver, por exemplo, MAS (1990), MBES/PNUD (1994), MPO/IPEA (1995).

Com relação ao reordenamento institucional, que vai além da desregulamentação e envolve a construção de um novo marco regulatório para o setor (re-regulação), a principal iniciativa do governo federal para formulação de um novo modelo de organização dos serviços foi o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), apoiado pelo Banco Mundial. Idealizado no governo Collor e iniciado efetivamente em 1994, já no governo Itamar Franco, o PMSS direcionava suas ações, por um lado, ao desenvolvimento da capacidade operacional e institucional das CESBs e, por outro, à elaboração de estudos e propostas para o reordenamento institucional do setor como um todo. Com relação ao último aspecto, as propostas do PMSS visavam alcançar a meta de universalização dos serviços (abastecimento de água, coleta e tratamento parcial de esgotos nas áreas urbanas) até 2010, cujo custo foi estimado em R$ 40 bilhões em 1995.[9] A estratégia para atingir esta meta repousaria sobre o aumento do investimento privado e da eficiência global do setor, mediante a ampliação das concessões ao capital privado, novas regras contratuais e mecanismos concorrenciais de mercado. De qualquer modo, os serviços sob operação privada deveriam permanecer minoritários, dadas as fortes desigualdades sociais e regionais da sociedade brasileira, que gera problemas de solvabilidade em um grande contingente de famílias e cidades, especialmente na periferia das grandes cidades e nos municípios de pequeno porte das regiões mais pobres, que não podem pagar tarifas que reflitam o custo integral dos serviços, dependendo de subsídios e recursos orçamentários: de acordo com os primeiros estudos do PMSS (1995 e 1997), as companhias privadas deveriam atender, no máximo, cerca de 10% da população urbana brasileira, predominantemente nas cidades de médio e grande porte do Centro-Sul do país.

Como na maioria dos contratos com as companhias estaduais de saneamento, o prazo de concessão foi fixado por um período de 20 a 30 anos, grande parte dos municípios com serviços operados por tais empresas está com as concessões vencidas ou prestes a vencer, podemos esperar uma tendência à crescente "municipalização" ou, mais precisamente, retomada dos serviços pelos municípios descontentes com a concessão, seja para administrá-los diretamente, seja para renegociar a concessão com outros operadores. A despeito das características autoritárias destes contratos, que privilegiavam os interesses das concessionárias estaduais em detrimento dos direitos dos municípios enquanto poder concedente (especialmente no que diz respeito à contabilização de investimentos não amortizados e indenizações), alguns municípios já conseguiram evitar a renovação "automática" dos contratos ou mesmo a sua rescisão unilateral com base no novo ordenamento constitucional que emergiu no bojo da redemocratização política, no qual todas as concessões de serviços públicos passam a ser enquadradas em um novo ambiente de leis e normas regulamentares. De fato, a Constituição Federal estabelece, no artigo 175, que *"Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"*. Além de estabelecer a obrigatoriedade do poder público submeter qualquer

[9] Na época, pensava-se em atingir essa meta dentro de dez ou quinze anos, buscando manter uma taxa de investimentos de R$ 4 bilhões. No governo Lula, a Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades revisou estas metas para cima, propondo um investimento anual de R$ 6 bilhões para universalizar o acesso aos serviços até 2020 (SNSA, 2003).

novo contrato de concessão ou permissão[10] de serviços públicos ao processo licitatório, em seu parágrafo único, este artigo constitucional determina que aspectos fundamentais deste tipo de contrato, como fiscalização, condições de anulação, rescisão, política tarifária, serviço adequado e direito dos usuários sejam regulamentados por lei. Com a promulgação da lei federal 8987, em 17 de fevereiro de 1995, os contratos de concessão e permissão de serviços públicos, em geral, passaram a ser regulados dentro de um novo espírito de equilíbrio de direitos e deveres entre as concessionárias (públicas ou privadas) e poder concedente (municipal, estadual ou federal).

2.2 A tendência de Privatização

Desde que a Lei de Concessões foi aprovada, no início de 1995, cerca de 40 municípios, concentrados principalmente na região Sudeste, assinaram contratos de concessão (total ou parcial) de seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com empresas privadas, sendo algumas associadas ou controladas por grupos estrangeiros. Atualmente, as empresas privadas atendem a cerca de cinco milhões de usuários, ou cerca de 4% da população atendida com água encanada e uma proporção ainda menor da população urbana que dispõe de rede de esgotos. Embora o número de cidades envolvidas seja pequeno, a lista é bastante diversificada em termos das características sócio-urbanas dos municípios e do contexto político-institucional da concessão. Inclui cidades pequenas e médias cujos serviços já se encontravam sob gestão municipal, assim como cidades que onde foram "municipalizados", antes de serem privatizados, havendo também municípios com serviços a cargo da concessionária estadual cuja privatização foi promovida "de cima", pelo governo estadual. Entre os últimos se encontram duas capitais de estado (Manaus e Campo Grande), bem como duas concessões multi-municipais no Estado do Rio de Janeiro, em que um pequeno grupo de municípios associados, compartilhando o poder concedente com o Estado, assinaram conjuntamente um contrato de concessão único com a mesma empresa, como no caso da PROLAGOS, estudado neste relatório. Por outro lado, nenhuma das 27 companhias estaduais de saneamento (incluindo a do Distrito Federal) foi privatizada até o momento, embora o processo de privatização tenha sido discutido ou iniciado em ao menos sete casos[11]. Nos principais contratos já firmados, e naqueles que se encontram em negociação, houve participação efetiva ou interesse manifesto da parte dos grandes grupos internacionais do setor.

[10] Os contratos de permissão, com duração geralmente menor que as concessões, envolvem a terceirização de atividades parciais ligadas à prestação de serviços, como leitura e emissão de contas ou manutenção do cadastro atualizado dos usuários, não sendo os permissionários remunerados diretamente pelos usuários, mas sim pelo concessionário ou poder permitiste dos serviços. Também podem ser enquadrados neste regime os contratos envolvendo a construção e operação temporária de estações de tratamento de água ou de esgotos por empresas privadas, segundo o esquema conhecido como BOT (*Build,Operate and Transfer*) na literatura internacional: os operadores privados são remunerados diretamente pelo poder público, para o qual revertem as instalações ao final do contrato.

[11] A lista inclui as companhias estaduais do Rio de Janeiro (CEDAE), Espírito Santo (CESAN), Bahia (EMBASA), Pernambuco (COMPESA), Ceará (CAGECE), Rio Grande do Norte (CAERN) e Amazonas (COSAMA).

De fato, considerando o tamanho e a concentração da população brasileira nas áreas urbanas, a magnitude do déficit nos serviços, a escassez de investimentos públicos e a abertura recente do setor, o Brasil representa um imenso mercado para as companhias transnacionais da área de saneamento e serviços urbanos[12].

Embora quase 90% da população urbana do país já tenham acesso à água encanada, de acordo com dados do Censo 2000, cerca de 15 milhões de pessoas ainda estão desprovidas deste serviço nas cidades brasileiras. Trata-se basicamente de populações de baixa renda que moram em assentamentos irregulares concentrados na periferia das grandes cidades, capitais e metrópoles, ou espalhadas em diversos municípios pobres de pequeno porte no interior. Por outro lado, o déficit de atendimento no abastecimento de água chega a atingir cerca de 20 a 30% da população urbana em alguns estados das regiões Norte e Nordeste. Assim, além da necessidade de estender esse serviço a tais populações, é preciso investir muito para melhorar a sua qualidade, que apresenta notáveis deficiências: de acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo IBGE em 2000, cerca de 20% dos distritos abastecidos com água potável apresentavam intermitência no abastecimento, o que provoca riscos à saúde e contribui para a deterioração precoce das redes; por outro lado, segundo dados do SNIS[13], o índice médio de perdas de faturamento nos sistemas urbanos de água (vazamentos e fraudes) permaneceu em torno de 40% em 2001, o que expressa um padrão ineficiente e perdulário de uso de um recurso natural estratégico em desacordo com os princípios do desenvolvimento sustentável.

Na questão do esgotamento sanitário, as necessidades de investimento são muito maiores, de acordo com o Censo 2000, cerca de 63 milhões de brasileiros, ou 46% da população urbana, não possuem o domicílio conectado às redes coletoras de esgotos de nossas cidades. Aliás, conforme a PNSB 2000, cerca de metade dos municípios brasileiros sequer dispõem deste tipo de infraestrutura. Por outro lado, de acordo com a mesma fonte, somente 35% dos esgotos coletados no país recebem algum tipo de tratamento, enquanto o restante é despejado *in natura* nos corpos d'água superficiais que banham o país[14].

Como já visto, o investimento necessário para universalizar o acesso aos serviços de saneamento no Brasil (incluindo o tratamento parcial dos esgotos) foi estimado em R$ 40 bilhões pelo PMSS em 1995, o que corresponde a cerca de quatro vezes o faturamento anual do setor como um todo no país. Por outro lado, em um horizonte de dez anos, esse montante corresponderia a um investimento médio de quatro bilhões de dólares por ano, o que ultrapassa em muito a capacidade de investimento demonstrada pelo setor, cuja principal fonte de recursos continua sendo o FGTS. Porém, os créditos disponibilizados

[12] Transnacionais francesas, norte-americanas e da península ibérica já estão prestando serviços de saneamento no país, geralmente mediante consórcio com empresas nacionais. Por outro lado, companhias inglesas, como a Thames Water, também já abriram escritório no país para estudar e disputar o nosso mercado.

[13] Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SEDU, 2002).

[14] Na realidade, esse seria um indicador bastante razoável, se comparado com o desempenho de outros países em desenvolvimento, ou mesmo de alguns países desenvolvidos, neste campo. Ocorre que o IBGE nada diz sobre a qualidade deste tratamento, que consiste principalmente em tratamento primário, que remove no máximo 30% da carga poluidora orgânica dos efluentes.

para o setor por este fundo têm sido sistematicamente reduzidos desde 1996, devido às draconianas restrições de endividamento que vêm sendo impostas às companhias estaduais e entidades municipais de saneamento pela política de ajuste fiscal do governo federal.

De modo geral, os investimentos em saneamento no país vêm declinando significativamente ao longo das últimas décadas, não apenas por escolhas estratégicas de política setorial, mas também em função de problemas estruturais e conjunturais da economia brasileira que afetam a capacidade de investimento do setor público (recessão, hiperinflação, endividamento interno e externo, ajuste fiscal). Assim, segundo a superintendente de Infraestrutura Urbana do BNDES, Terezinha Moreira, o investimento médio global no setor passou de 0,34% do PIB, na década de 70, para 0,28% nos anos 80 e 0,13% na década de 90.[15] Além disso, a ausência de correção monetária do FGTS, cujos ativos sofreram "expurgos" sucessivos por conta dos planos de estabilização monetária das últimas décadas, contribuiu significativamente para a queda dos investimentos.

Em vista das restrições ao investimento público no setor descritas acima, parcialmente criadas por sua própria política econômica, o governo federal propôs a privatização das companhias estaduais e serviços municipais como solução para viabilizar a ampliação dos investimentos em saneamento. Porém, tais investimentos ainda se encontram muito aquém das necessidades do setor, tendo atingido apenas R$150 a R$ 200 milhões em 2000, conforme estimativa do presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Água e Esgotos (ABCON), para quem esta cifra deve dobrar em 2001[16]. Além disso, deve-se ressaltar que o investimento privado tem sido viabilizado em grande parte através de financiamento público às companhias privadas, seja com recursos do próprio FGTS, seja com financiamentos do BNDES. [17]

Pode-se observar que, durante o governo do presidente Cardoso, houve uma clara ofensiva federal para acelerar as privatizações na área de saneamento, especialmente no segundo mandato, com a criação da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República em 1999. O empenho do executivo federal nesta direção, certamente aplacado, mas não completamente descartado no governo Lula[18], foi

[15] Dados apresentados no 72º Encontro Nacional da Indústria da Construção Civil, realizado em Joinville (SC), em outubro de 2000,

[16] "Saneamento: concessionárias deverão investir R$ 400 milhões no setor", notícia publicada no jornal *Valor Econômico*, em 14/02/2001.

[17] O Conselho Curador do FGTS aprovou em 1997 a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento, que passou a disponibilizar recursos deste fundo para a iniciativa privada. Quanto ao BNDES, o banco dispõe de uma carteira de investimentos para a área de saneamento cujas aplicações, destinadas exclusivamente às concessionárias privadas ou ao financiamento da privatização das estaduais, atingiram R$ 718 milhões entre 1996 e 2000.

[18] Se, por um lado, o governo Lula deixou de apoiar ativamente a privatização deste setor através de iniciativas como o Projeto de Lei 4147/01 (v. abaixo) ou empréstimos do BNDES e da Caixa Econômica para financiar concessionárias privadas e novos processos de concessão, por outro, há evidências de posições internas divergentes a este respeito: o próprio presidente e a área econômica do governo têm demonstrado ser favoráveis ao aumento da participação privada na área de infraestrutura, incluindo saneamento, especialmente dentro do esquema de Parceria Público-Privado (PPP) recém-divulgado pelo Ministério do Planejamento. É o que se observa nas reportagens "*Lula quer concessões, e não privatização,*

dificultado pela ausência de um ordenamento institucional adequado e de um marco regulatório definitivo para o setor, cuja definição tem sido postergada por divergências de posição entre os interesses públicos e privados envolvidos, como veremos a seguir.

3. Privatização do saneamento: resistência sócio-política e obstáculos institucionais

Podemos dizer que há dois tipos de disputa política em torno da privatização (via contratos de concessão e permissão) dos serviços de água e esgotos: 1) a resistência contra a privatização por parte dos sindicatos e das associações profissionais representativas dos interesses dos trabalhadores e executivos dos serviços municipais e das companhias estaduais de saneamento, juntamente com seus aliados no parlamento e na sociedade civil (entidades ambientalistas, associações de defesa do consumidor, etc.); 2) a disputa entre os Estados e os Municípios favoráveis à privatização em torno da titularidade ou *poder concedente* sobre os serviços nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos; i.e.: sobre qual dos dois níveis de governo (estadual ou municipal) deve ser reconhecido como a autoridade legalmente competente para negociar e firmar contratos de concessão (ou permissão) relacionados à prestação de serviços neste setor.

No que tange à resistência da sociedade civil, as mais importantes entidades representativas dos diversos segmentos envolvidos na questão do saneamento nacional têm se manifestado publicamente contrárias a diferentes modalidades de privatização deste setor, seja nos respectivos informativos e documentos, na imprensa nacional ou nos seminários e congressos anuais que promovem.[19] Estas entidades, cujos interesses estão sendo afetados pelas concessões ao capital privado, conseguiram mobilizar apoio político de alguns partidos de esquerda, movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada, como a CNBB, a OAB e associações de defesa do meio ambiente para resistir com sucesso a alguns processos de privatização posteriormente abortados, como descrito por Sanchez (2001) e Vargas (2002).

Além da resistência das entidades organizadas do setor, e de forças políticas aliadas, a "privatização" dos serviços de água e esgotos tem enfrentado dificuldades institucionais. Conforme a tradição jurídica e administrativa consagrada no país desde a República Velha, que passou incólume pela ditadura militar, os serviços de saneamento são vistos como de competência municipal, de modo que apenas os poderes públicos municipais teriam o poder de decidir por sua concessão a empresas privadas ou paraestatais. Esta limitação legal tem dificultado as tentativas recentes de privatização de algumas empresas estaduais de saneamento (v. nota de rodapé nº 8), que se vêm impedidas de transferir a concessão dos serviços locais que gerenciam a seus eventuais compradores, sem o consentimento formal dos respectivos municípios.

---

na área de saneamento", publicada no jornal *Valor Econômico* em 21/08/03, e "PPP dá garantias inéditas ao setor privado", publicada em 15/10/03 no jornal *Folha de São Paulo*.

[19]Refiro-me principalmente à Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), à Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgotos (ASSEMAE) e à Associação Nacional das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE).

Porém, a questão da competência municipal neste setor é controversa. Pois, ao contrário das constituições precedentes, a Constituição Federal promulgada em 1988 enquadra o saneamento básico como um setor em que prevalecem "competências comuns" ou "supletivas" entre os três níveis de governo da federação. Trata-se de uma mudança institucional que não foi compreendida por alguns segmentos organizados do setor, como a ASSEMAE, entre outros. Não há na lei fundamental atribuição explícita de competência ao município para implementação de programas e ações de saneamento básico, **exceto** nos casos em que os serviços se caracterizam como "de interesse local" (art. 30). Ao contrário, a nova ordem constitucional permite que os municípios articulem-se com os Estados e a União para promover a integração vertical do setor. Por outro lado, aos municípios caberia desenvolver ações de integração horizontal ou intersetorial entre o saneamento e os demais serviços e infraestruturas urbanas relacionados ao setor (drenagem de águas pluviais, sistema viário, política habitacional, etc.)[20]. Na realidade, em seu 23º artigo (Inciso IX e parágrafo único), a Constituição prevê que haja cooperação entre as três esferas de governo neste campo, a ser orientada por normas estabelecidas em Lei Complementar.

De qualquer modo, a controvérsia gerada em torno deste assunto desde 1996, quando o primeiro projeto de lei visando regulamentar a cooperação intergovernamental nesta matéria foi apresentado pelo senador José Serra, manteve-se acesa até recentemente, não tendo ainda sido superada. Os últimos debates e negociações lidaram com o projeto de lei nº 4147, preparado por iniciativa do executivo federal e submetido ao Congresso em fevereiro de 2001 para ser apreciado em regime de urgência. O aspecto central do PL 4147 é a questão da titularidade dos serviços, i.e.: a definição de qual esfera de governo deve ser reconhecida como o poder concedente com autoridade para delegar a gestão dos serviços e da infraestrutura a concessionários privados (ou paraestatais).

Pode-se facilmente reconhecer a competência municipal sobre a maior parte dos serviços de água e saneamento do país, uma vez que os mesmos se organizam como serviços de interesse local na maior parte das cidades brasileiras. Mas se esta regra parece evidente no que concerne à grande maioria dos serviços de coleta e disposição de resíduos sólidos ou drenagem urbana (microdrenagem de águas pluviais), não se pode dizer o mesmo dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, na medida em que muitos sistemas de água e esgotos já se encontram integrados em infraestruturas de escala regional que ultrapassam os limites municipais em diversas regiões metropolitanas e outros aglomerados urbanos. Nesta situação, podem surgir diferentes interpretações sobre a questão da titularidade do poder concedente sobre tais serviços.

De acordo com lideranças dos governos estaduais e federal que apoiaram a versão original do PL 4147, a definição da titularidade ou do poder concedente na área de saneamento básico dependeria da abrangência geográfica da prestação dos serviços. Os municípios seriam titulares dos serviços nos quais todos os componentes da infraestrutura –redes, estações de tratamento de água ou de esgotos, etc.– atendessem exclusivamente àquele município. Se pelo menos um dos componentes atendesse a mais de uma cidade, o serviço seria considerado de interesse comum, e não apenas local, e a titularidade

[20] Essa interpretação é defendida no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (MPO/IPEA, 1995: vol. 1), e também por BARAT (1996), entre outros.

passaria aos Estados. Na prática, isso equivaleria a transferir ao Estado a titularidade dos serviços na maioria das cidades das regiões metropolitanas, que têm sistemas integrados de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Por outro lado, entidades como a ASSEMAE e aliados posicionaram-se radicalmente contra o PL 4147. Embasadas no artigo 30 da Constituição Federal, tais entidades defendem a titularidade municipal sobre a distribuição de água potável e a coleta de esgotos como serviços "intrinsecamente locais". Nesta concepção, que foi objeto de outro projeto de lei, caberia aos Estados, nas regiões metropolitanas e conurbações, deter o poder concedente apenas sobre a produção de água potável e o tratamento de esgotos[21].

Esta segunda posição sobre a cooperação intergovernamental em saneamento foi apoiada por um grupo de pequenas e médias empresas de construção civil, que conseguiram entrar neste mercado (recém-aberto à iniciativa privada) justamente por causa da pulverização das concessões. Inversamente, a primeira posição, apoiada pelo governo federal e a maioria dos governadores (inclusive os da oposição ao governo Cardoso), favorece as grandes empresas transnacionais do setor e associados, que preferem concessões envolvendo municípios agrupados em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, pois estariam melhor posicionados para disputar este tipo de licitação.

Uma terceira posição, que tem sido discutida por parlamentares e entidades do setor, é a possibilidade de compartilhar entre Estados e municípios envolvidos o poder concedente sobre serviços cujas características geográficas e viabilidade técnico-econômica impliquem a necessidade de integração em infraestruturas de escala regional. A titularidade compartilhada sobre estes serviços implicaria que nenhuma concessão poderia ser realizada sem um acordo prévio entre as esferas municipal e estadual, sob a égide de algum organismo ou instância administrativa comum (metropolitana ou microrregional)[22].

De qualquer modo, é certo que as dificuldades político-institucionais enfrentadas pela privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário no contexto brasileiro certamente serão ainda maiores após a eleição de Lula, pois seu governo abandonou as diretrizes privatizantes do presidente Cardoso para este setor. Como se sabe, o novo governo extinguiu a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano e criou secretarias nacionais de Saneamento Ambiental, Transportes Urbanos, Habitação e Planejamento Urbano dentro do novo Ministério das Cidades. Neste contexto, o novo ministro, o ex-governador do Rio Grande do Sul Olívio Dutra, contrário às privatizações e favorável à titularidade municipal sobre os serviços de saneamento, solicitou ao Presidente Lula a retirada do PL 4147 do Congresso, tem sido prontamente atendido.

[21]Projeto de Lei nº 72, apresentado pelo senador Adolfo Marinho em 1999.

[22] Um exemplo de concessão baseada na titularidade compartilhada entre Estado e municípios ocorreu na Região dos Lagos fluminense, sendo objeto de um dos estudos de caso deste relatório.

4. Deficiências regulatórias e riscos sociais

O crescente envolvimento privado na prestação de serviços de saneamento, promovido no Brasil pelo governo federal durante o governo do presidente Cardoso, apresenta alguns riscos gerais que têm sido objeto de discussão na literatura especializada. Silva e Britto (2002), por exemplo, tecem as seguintes considerações a este respeito:

- a *regulação política* do saneamento deixaria de ser baseada na lógica dos direitos sociais, mas antes subordinada à lógica econômica do mercado. Os principais prejudicados seriam as populações mais pobres que vivem em favelas e assentamentos urbanos irregulares nas periferias das cidades, cuja exclusão seria mantida ou aprofundada, na medida em que o atendimento a essas áreas demanda complexas intervenções integradas nos planos urbanístico e social, que fogem à capacidade gerencial e aos interesses do setor privado;
- é imperativa a necessidade de regulação deste setor, não apenas por ser essencial à saúde pública e à qualidade do meio ambiente, mas também por ser prestado em regime de monopólio. A regulação seria imprescindível para garantir a permanente expansão, melhoria e universalização dos serviços, bem como para evitar preços abusivos e a exclusão das camadas de baixa renda;
- a ênfase na prestação privada dos serviços através de novas concessões poderia resultar no aviltamento da noção de saneamento ambiental, agravando a falta de integração entre a infraestrutura e os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, especialmente nas áreas pobres e desprovidas destes equipamentos e serviços.

Além das considerações acima, uma ênfase acentuada na prestação privada levaria a uma fragmentação da oferta de serviços outrora integrados em sistemas mais abrangentes, que garantiam a viabilidade econômica dos sistemas menores e o acesso da população de baixa renda através de subsídio cruzado e tarifação progressiva ou social. Haveria, portanto, um risco de *dumping* social associado ao interesse exclusivo do capital privado pelas regiões e segmentos mais rentáveis (*cherry picking*), deixando aos governos o ônus de arcarem sozinhos com o atendimento das áreas e populações mais pobres[23]. A privatização dos serviços de saneamento básico de capitais como Belo Horizonte, Fortaleza e Recife, por exemplo, que entrou em discussão com o encerramento próximo ou efetivo de seus contratos de concessão com a concessionária de seus respectivos Estados, ameaça à viabilidade econômica de inúmeros municípios: as capitais respondem respectivamente por 40%, 80% e 38% da arrecadação das concessionárias de saneamento de Minas, do Ceará e de Pernambuco, transferindo recursos para financiar

[23] Ver, p. ex, considerações de GRAHAM & MARVIN (1994) sobre os efeitos socialmente perversos da privatização e da desregulamentação dos serviços industriais de utilidade pública no Reino Unido. Uma análise mais abrangente desta questão no contexto europeu pode ser encontrada em COUTARD (2000).

investimentos nos serviços de dezenas de municípios deficitários atendidos por tais companhias no interior[24].

Outro risco geral, citado na literatura, é a possibilidade de captura do regulador pelo regulado, dada a assimetria de poder e informação que resulta de concessões de serviços municipais a grandes corporações transnacionais, cuja ação é orientada por comportamento estratégico destinado a privilegiar os interesses dos acionistas em detrimento dos interesses dos usuários e do poder público. Esse risco favoreceria a manipulação de informações contábeis e renegociações contratuais visando obter lucros e aumentos tarifários excedentes ou ainda a renovação automática das concessões, através de esquemas fraudulentos e/ou corrupção ativa de funcionários e autoridades públicas, como ocorreu recentemente em Grenoble, na França (Hall, 2001).

Contudo, não se pode prever um comportamento padrão *a priori* dos operadores privados em nenhum dos aspectos citados, até porque sua atuação depende de outros fatores como a qualidade da legislação que enquadra a concessão, do contrato, da autonomia e independência das entidades reguladoras e, sobretudo, do capital social presente no município ou região na forma de entidades da sociedade civil mobilizadas para exigir transparência na administração dos assuntos de interesse público. Assim, nada impede *a priori* que operadores privados possam atuar de forma articulada com as prefeituras e entidades comunitárias em intervenções urbanas integradas, visando atender populações desfavorecidas em áreas de sub-habitação[25]; a necessidade de regulação e as assimetrias de informação e poder entre reguladores e regulados não são menos importantes em relação aos operadores públicos, da mesma forma que as dificuldades de integração entre as infraestruturas e serviços de saneamento ambiental; enfim, a gestão pública não é menos sujeita a corrupção, e nem toda concessão ao setor privado implica necessariamente aumentos extraordinários de tarifas ou o fim de subsídios cruzados. Há evidências empíricas contraditórias de todos estes aspectos, podendo ser citados casos de fracasso e sucesso tanto da gestão pública quanto da gestão privada em cada um deles. Daí a necessidade de estudos de caso para verificar as condições que favorecem ou não a prestação adequada de serviços públicos por operadores privados, especialmente no campo do saneamento.

[24] Dados citados por Vargas (2002).

[25] GUTIERREZ *et al.* (2003), por exemplo, nas conclusões de uma pesquisa comparativa recente e insuspeita sobre a participação do setor privado no fornecimento de saneamento básico aos pobres em diversos países em desenvolvimento, argumentam que "algumas companhias transnacionais prestadoras de serviços públicos têm se revelado mais flexíveis que governos municipais no fornecimento de serviços para comunidades faveladas e assentamentos informais que não dispõem de propriedade da terra" (p.32, tradução nossa).

II. A privatização do saneamento no Estado de São Paulo: o caso de Limeira[26]

Como estudamos apenas um caso local de concessão plena dos serviços de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada no Estado de São Paulo, referente à cidade de Limeira, julgamos conveniente introduzir este estudo por um breve panorama da situação geral do setor no contexto estadual, conforme esboçado a seguir.

Panorâmica do setor no contexto estadual paulista

Tendo atingido uma população de 37.032.403 habitantes em 2000, dos quais 93.4% moravam em áreas urbanas, de acordo com o último censo do IBGE, São Paulo é um dos Estados mais urbanizados, o mais populoso, o mais industrializado e o mais rico da federação. Essa última característica se expressa no seu PIB per capita, que atingiu R$ 9.995,00 em 2000, enquanto a média nacional deste indicador alcançou apenas R$ 6.473,00 no mesmo ano[27]. A densidade demográfica do Estado de São Paulo, cuja área territorial é de 248.209,4 km^2, atingiu 149,2 habitantes por quilômetro quadrado em 2000, sendo a terceira maior entre as unidades da federação, após o Distrito Federal e o Rio de Janeiro. Por outro lado, os indicadores paulistas de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão entre os melhores do país, pois 97,4% dos domicílios urbanos deste Estado estavam conectados à rede pública de água e 85,7% à rede coletora de esgotos em 2000, contra taxas médias nacionais de respectivamente 89,7 e 55,7% para o mesmo ano. Porém, de acordo com o IBGE (2002), apenas 40,1% dos esgotos coletados no Estado recebem algum tipo de tratamento, dos quais a maior parte recebe apenas tratamento primário, cuja capacidade de remoção atinge, no máximo, 20 a 40% da carga poluidora orgânica. A precariedade do tratamento de esgotos neste Estado, sobretudo os efluentes urbanos, tem gerado um alto grau de poluição dos corpos d'água superficiais que banham o seu território.[28]

De fato, os elevados níveis de industrialização, desenvolvimento agrícola e urbanização de São Paulo vêm causando forte impacto negativo sobre a disponibilidade de recursos hídricos superficiais deste Estado. De acordo com parâmetros da ONU (1997), a disponibilidade anual per capita de São Paulo poderia ser definida como "regular". Todavia, considerando-se os padrões do Banco Mundial, a situação do Estado se encontraria bem próxima do "estresse hídrico": segundo Rebouças (1999), a disponibilidade anual de água em São Paulo atingia somente 2.209 metros cúbicos por

[26] A maior parte das informações sobre o caso de Limeira foi extraída de Lima (2003).

[27] No que se refere a este indicador, São Paulo só fica atrás do Distrito Federal, cujo PIB per capita alcançou R$ 14.405,00 em 2000. Este e dos demais dados econômicos aqui citados foram extraídos da página do IBGE na internet (www.ibge.gov.br).

[28] A situação dos efluentes industriais é significativamente melhor em São Paulo, dado o rigor da legislação ambiental estadual neste campo e, sobretudo, a atuação da CETESB no monitoramento e fiscalização das empresas, especialmente daquelas cuja atividade é geradora de alto volume de efluentes ou de efluentes de elevada toxidade.

habitante em 1996, pouco acima do patamar de 2000 m^3/habitante/ano, abaixo do qual um país ou região é considerado sob estresse hídrico por esta agência multilateral de desenvolvimento. Mas a disponibilidade média do Estado obscurece a situação crítica dos recursos hídricos em diversas bacias hidrográficas paulistas, como a do Alto Tietê (que envolve a maior parte da região metropolitana de São Paulo) e a dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (que abrange quase toda a região metropolitana de Campinas), as quais certamente já se encontram em situação de forte estresse hídrico: a disponibilidade hídrica anual da primeira bacia é limitada a apenas 200m^3/habitante, enquanto a última atinge somente 400m^3 per capita.[29] Mas, mesmo esquecendo a dramática situação destas regiões, o atual nível de utilização dos recursos hídricos superficiais no conjunto do Estado de São Paulo, segundo Rebouças (1999), já requer há muito investimentos de médio porte na implementação de instituições ou sistemas voltados para a gestão integrada da água nas bacias hidrográficas, uma vez que atingiu 12% da descarga total dos rios que drenam o território estadual ainda em 1991.[30]

Com efeito, a gerenciamento integrado da água já é uma realidade em implantação no Estado de São Paulo, cujo Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos (SIGRH) foi criado no início dos anos 90, com a aprovação da lei estadual 7663/91. O território estadual foi dividido em 22 unidades de gerenciamento de recursos hídricos (UGRH), que compreendem uma ou mais bacias hidrográficas, sendo administradas por conselhos deliberativos tripartites, os comitês de bacia hidrográfica, compostos paritariamente por representantes de órgãos estaduais, dos municípios (prefeitos) e de entidades da sociedade civil. Esse sistema de gestão "integrada, descentralizada e participativa", conforme a lei, dispõe de uma base financeira própria, o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), que já vem financiando importantes obras e projetos neste campo. Entretanto, a principal fonte de recursos deste fundo, destinado exclusivamente a custear obras e serviços relacionados com o uso sustentável, a proteção e a recuperação da qualidade da água inseridos em programas previstos no Plano Estadual de Recursos Hídricos e nos respectivos planos de bacia hidrográfica, seria a **cobrança pelo uso da água**. Trata-se de um novo tipo de contribuição para-fiscal, a ser paga pelos usuários diretos da água (prestadores de serviços de saneamento urbano, indústrias e agricultores irrigantes), que envolve tanto a captação e derivação de água, como o lançamento de efluentes nos corpos hídricos superficiais, cuja implementação ainda depende da aprovação de uma lei que se encontra em tramitação na Assembleia

[29] De fato, como o consumo de água no Alto Tietê atinge 400% da disponibilidade hídrica desta bacia durante o período de estiagem, o abastecimento da população que vive nesta bacia e no conjunto da região metropolitana de São Paulo depende da "importação" (reversão) de um grande volume de água da bacia do rio Piracicaba, que chega a atingir 31m^3 por segundo.

[30] De acordo com a ONU (1997), quando o uso da água representa menos de 10% da descarga média dos rios de uma dada região ou bacia hidrográfica, não há necessidade de implantar a gestão integrada dos recursos hídricos, salvo especificidades locais que poderiam exigir investimentos de pequeno porte. Quando esse coeficiente de utilização atinge entre 10 e 20%, a gestão integrada da água já se torna necessária, exigindo investimentos de médio porte. Por fim, quando esse coeficiente ultrapassa 20%, isso significa que esta região ou bacia hidrográfica atingiu uma situação crítica, exigindo investimentos de grande porte na montagem de instituições e mecanismos de gerenciamento integrado dos recursos hídricos. Nesta perspectiva, os recursos hídricos subterrâneos não são levados em conta, por serem considerados uma reserva estratégica a ser utilizada prioritariamente para o abastecimento humano.

Legislativa paulista desde 1996. De acordo com uma estimativa feita pelo Secretário Estadual de Recursos Hídricos de São Paulo em 2000, a cobrança poderia arrecadar recursos da ordem de R$ 55 milhões por ano, somente para captação ou derivação de água, acrescidos de outros R$ 300 milhões cobrados sobre o lançamento de efluentes, conforme o volume e a carga poluidora (Thame, 2000: 15).

No campo mais específico do saneamento básico, São Paulo se caracteriza como o Estado que mais resistiu à gestão centralizada deste setor durante a vigência do PLANASA, apresentando o maior número de municípios que gerem diretamente seus próprios serviços de água e esgotos. Este legado das décadas de 80 e 90 do século passado, ainda se reflete na situação atual: dos 645 municípios paulistas, somente 366 (56,7%) têm os respectivos serviços operados pela SABESP, a concessionária estadual cujo número de concessões é proporcionalmente o menor entre as CESBs (i.e.: a que, noutras palavras, controla a menor fatia do mercado de serviços de saneamento urbano no interior do respectivo Estado). Por outro lado, dos 279 municípios restantes, até o momento somente sete concederam os respectivos serviços (água e esgotos) a companhias privadas, havendo um número equivalente de concessões parciais (envolvendo somente água ou esgotos, contratos de "permissão" e operações parciais do tipo BOT) noutras cidades paulistas[31]

Com relação à concessionária estadual de saneamento de São Paulo, depois de um longo período de gestão centralizadora, ineficiente e de elevado endividamento, que estimulou a perda de algumas concessões no início da década de 90 (como Diadema e Mauá, na Grande São Paulo), a SABESP passou por um amplo processo de saneamento financeiro, modernização e regionalização administrativa no primeiro mandato do governador Mário Covas (1995 a 1998). Nesta administração, a companhia promoveu a atualização de seus ativos, ajustou suas tarifas aos custos e necessidades de investimentos e reduziu seu nível de endividamento, tornando-se uma das empresas mais eficientes do setor no país. [32] Desde então, a empresa já conseguiu obter novas concessões plenas em ao menos cinco municípios, e vem apresentando superávit (lucro operacional) em seus balanços anuais. Em consequência disto, as ações da SABESP, que é uma empresa

[31] Com exceção do número de municípios do Estado, extraído do IBGE (2000), os dados sobre o número de concessões plenas e parciais de serviços de água e esgotos nas cidades paulista é uma estimativa baseada no cruzamento de informações oriundas de fontes diversas: Hespanhol (1999), Sanchez (2001), SNIS (SEDU/PR, 2002), ABCON (s/d) e *Saneamento Básico, o site*. Novas concessões podem ter ocorrido depois ou mesmo antes do fechamento deste texto. Os sete municípios paulistas que assinaram contratos de concessão plena com operadores privados de que temos informação são: Limeira, Marília, Rio Preto, Guará, Mairinque, Pereiras e Ribeirão dos Pântanos. Os outros sete que firmaram contratos de concessão parcial ou permissão, incluindo operações tipo BOT, são Araçatuba, Cajamar, Itu, Jaú, Jundiaí, Ourinhos e Ribeirão Preto; ou seja: municípios de médio porte (acima de 100 mil habitantes, na maioria dos casos, exceto Cajamar (cerca de 50 mil habitantes), Ourinhos (cerca de 90 mil) e Ribeirão Preto (mais de 500 mil)).

[32] De acordo com dados do SNIS (Sistema Nacional de Informações em Saneamento), 99,8% das ligações de água da SABESP dispunham de hidrômetro em 2001, contra uma taxa média de apenas 86,6% para o conjunto das CESBs no mesmo período. Além disso, segundo a mesma fonte, a empresa também apresentou índices de perdas de faturamento e perdas físicas de água (respectivamente 31,4% e 38%) significativamente inferiores às médias nacionais (ou à média regional do Sudeste) no universo das concessionárias estaduais naquele ano.

pública de direito privado, têm sido negociadas com sucesso na bolsa de valores de São Paulo e noutras praças. De acordo com dados do SNIS, a tarifa média desta empresa alcançou R$1,24 por metro cúbico de água em 2001, contra um custo médio apurado em R$1,05/m^3. Nestas condições, o governo de São Paulo não tem manifestado qualquer interesse na privatização da SABESP, que possui quase 27 mil empregados (incluindo os terceirizados), podendo ser considerada como uma das maiores companhias do ramo em todo o mundo.

Mesmo assim, embora o saneamento financeiro e o processo de regionalização administrativa da SABESP pareçam contribuir para refrear o movimento de "municipalização" dos serviços neste Estado, fazendo antever uma boa taxa de renovação dos contratos em vias de encerramento, sob novas bases, a presença de diversos municípios relativamente ricos controlando os próprios serviços, com os maiores déficits de investimento bastante concentrados no tratamento de esgotos urbanos, faz do Estado de São Paulo o mais cobiçado mercado para as empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, que pretendem investir neste setor, desde que o mesmo deixou de ser um monopólio público de fato e de direito, a partir da aprovação da Lei de Concessões em fevereiro de 1995.

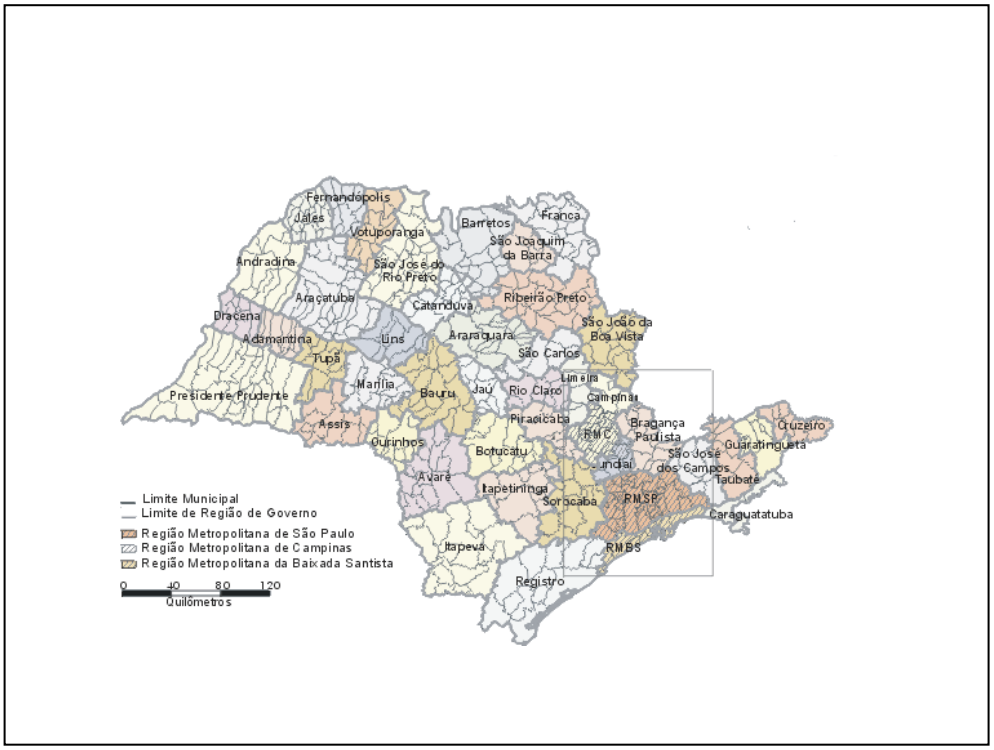
É nesse contexto que ocorre a privatização dos serviços de água e esgotos da cidade de Limeira, em junho de 1995. Trata-se da primeira concessão plena envolvendo uma cidade de médio porte e uma grande empresa transnacional ocorrida no setor em todo o país, depois de aprovada a mencionada lei. Como veremos a seguir, as dúvidas e incertezas que marcaram essa concessão acabaram por influenciar negativamente processos de privatização que estavam em curso noutras cidades paulistas.

1. Limeira: aspectos descritivos

Situado a cerca de 150 km da capital do Estado de São Paulo (Figura Nº 1), o município de Limeira contava com cerca de 250 mil habitantes em 2000, dos quais aproximadamente 96% viviam na área urbana. O município possui uma economia bastante dinâmica, baseada principalmente na produção agro-industrial de suco de laranja, açúcar e álcool, além de outros produtos alimentícios, papel e celulose, entre outros. Com uma renda per capita anual de R$ 4.429,44 em 2000, relativamente elevada para os padrões brasileiros, o município também apresenta bons indicadores sociais, tendo alcançado um alto Índice de Desenvolvimento Humano (0,814), que o coloca em 90º lugar entre as cidades brasileiras. A força da economia de Limeira tem atraído populações de baixa renda em busca de empregos, apresentando na década de 90 uma taxa média de crescimento anual da população de 2,09%, muito acima da taxa média de 1,8% correspondente ao Estado de São Paulo[33].

[33] Indicadores elaborados pela Fundação SEADE, calculados a partir dos dados primários do censo 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Figura Nº 1. Divisão Político Administrativa do Estado de São Paulo, destacando o município de Limeira



Como veremos, esse elevado crescimento migratório , baseado na ocupação irregular de áreas públicas, frequentemente impróprias para urbanização , representa um dos maiores desafios colocados pela privatização dos serviços de água e saneamento, uma vez que se trata essencialmente de populações desfavorecidas, de qualificação profissional inferior ou dependentes de empregos precários e mal remunerados, que apresentam dificuldades para pagar as tarifas e, principalmente, as taxas de conexão aos serviços.

Banhada pelo Ribeirão Tatu, afluente do rio Piracicaba, cuja bacia apresenta graves problemas de poluição e escassez de água, a cidade de Limeira responde sozinha por cerca de 40 % da carga poluidora lançada no último, incluindo efluentes domésticos e industriais.

2. Principais características da concessão ao setor privado em Limeira

Os serviços de água e esgotos da cidade foram concedidos por um período de 30 anos a um consórcio formado pela Companhia Brasileira de Projetos e Obras (CBPO), do grupo Odebrecht (50%) e a companhia francesa Suez Lyonnaise des Eaux (50%), dando origem à empresa Águas de Limeira, que venceu a licitação e assinou contrato com a prefeitura em 2 de junho de 1995. O principal critério de seleção entre os concorrentes, além da capacidade técnica, foi o da menor tarifa, não havendo cobrança de direitos de exploração

no contrato (concessão não onerosa). A empresa vencedora passaria a explorar os serviços sem qualquer despesa inicial, uma vez que a prefeitura assumiria as dívidas contratuais e o passivo trabalhista do antigo serviço municipal (SAAE), transformando-o em órgão fiscalizador, com corpo de funcionários drasticamente reduzido.

O valor total do contrato, para efeito da fixação do capital mínimo e da garantia de participação exigida dos licitantes, foi estimado em R$ 496.568.372,40, com base na simples multiplicação do faturamento médio mensal do SAAE nos três meses que antecederam a licitação pelo período de vigência da concessão: 360 meses. Ou seja, não foram consideradas as projeções de crescimento da população, nem tampouco os ganhos de eficiência resultantes dos investimentos a serem realizados dentro das metas contratuais.

Em contrapartida à concessão não onerosa, foram previstas obrigações de resultado aparentemente abrangentes (ampliação da cobertura de água e esgotos para 95% e 80% da população urbana, respectivamente; incremento de 25% na produção de água; índice de micromedição superior a 90%; ampliação de reservatórios; redução no índice de perdas; obras diversas de tratamento de esgotos; etc.), totalizando um investimento de 98,4 milhões de reais até 2025 (ou aproximadamente US$ 98 milhões em valores de novembro de 1994), dos quais 35% a serem investidos nos primeiros cinco anos. Porém, as expectativas de ambas as partes seriam frustradas por disputas judiciais em torno da legalidade do contrato.

3. O processo de privatização: justificativas e irregularidades

A concessão dos serviços de água e esgotos de Limeira ao capital privado foi uma iniciativa do prefeito Jurandir Paixão (1993 a 1996) que, em 26 de abril de 1994, submeteu à Câmara Municipal um projeto de lei autorizando a transferência dos serviços, até então prestados por uma autarquia municipal, ao setor privado, alegando a ameaça de colapso no fornecimento de água no verão seguinte. Na exposição de motivos do referido projeto, mencionava ainda a "situação caótica" da autarquia, que apresentava elevados índices de inadimplência e de endividamento e falta de capacidade para fazer face a uma "demanda de investimentos da ordem de US 60 milhões", tendo em vista regularizar o abastecimento de água (sujeito a constantes interrupções por deficiências no sistema de adução e reservação), bem como viabilizar o tratamento de esgotos, praticamente inexistente na época.

O projeto de lei, que exigiu alterações prévias na Lei Orgânica do Município, foi encaminhado à Câmara Municipal em "Regime de Urgência Especial", tendo sido votado e aprovado por maioria, com apoio da oposição (em troca de cargos e outros benefícios), no dia 1º de maio de 1995. Porém, a votação descumpriu o regimento interno da Câmara que exigia um prazo maior para exame do projeto nas comissões permanentes da casa. Alguns meses depois de aprovada a lei autorizando a concessão, foi lançado um primeiro edital de licitação para selecionar a concessionária, mas acabou sendo anulado pela Justiça por suspeitas de favorecimento a uma das empresas concorrentes. Com o lançamento de um novo edital em 10 de outubro de 1994, foi aberto o processo licitatório que se encerraria em fevereiro de 1995, com a vitória da Águas Limeira (Consórcio

CBPO-Lyonnaise). Não obstante as suspeitas de corrupção e favorecimento do consórcio vencedor, o contrato foi assinado em 2 de junho daquele ano, e a empresa assumiu a operação dos serviços na mesma data.

Pouco depois da assinatura do contrato, pressionados pelas denúncias publicadas na imprensa local de favorecimento do consórcio vencedor e de irregularidades no processo de votação da lei que autorizou a concessão, bem como pela forte insatisfação popular com a cobrança de multas sobre contas que acumulavam diversos meses em atraso, sendo toleradas ou perdoadas pela antiga autarquia, os vereadores aprovaram a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, instaurada na Câmara Municipal em 22 de agosto de 1995. Durante os debates, foram questionados o caráter gratuito da concessão e a assunção das dívidas contratuais e do passivo trabalhista do antigo SAEE pela prefeitura, no lugar da concessionária. Porém, tendo sido controlada por vereadores do partido do Prefeito (PMDB), a CPI terminou seus trabalhos em 20 de novembro de 1995 sem apresentar quaisquer indícios de irregularidades na licitação. Contudo, contribuiu significativamente para dar maior visibilidade social ao debate sobre a privatização dos serviços de água e esgotos do município.

No ano seguinte, foi a vez do Ministério Público Estadual contestar o processo e os termos da concessão, ao entrar com uma Ação Civil Pública na Justiça, questionando a legalidade do contrato e da lei autorizativa. Entre as irregularidades apontadas no contrato, destacam-se a ausência de referências ao valor total da concessão e a falta de indicação dos bens reversíveis ao município ao final desta. Estas mesmas irregularidades foram indicadas também, pouco depois, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que ainda considerou irregular o fato do contrato de concessão ter sido homologado na mesma data do anúncio do consórcio vencedor da licitação, e de não terem sido divulgadas a classificação e as propostas dos demais licitantes (Sanchez, 2001: 96-97).

Com o contrato *sub judice*, foram suspensas as autorizações para reajuste nas tarifas, que permaneceram "congeladas" até que o contrato fosse renegociado em janeiro de 2001 (ver abaixo). Em resposta a essa situação, a cia. Águas de Limeira deixou de realizar boa parte dos investimentos programados, e entrou na Justiça com uma ação ordinária, reivindicando a atualização tarifária, prevista no contrato. Em janeiro de 2000, numa decisão de primeira instância, a Justiça deu ganho de causa ao Ministério Público, determinando a **anulação da concessão**[34]. Mas a empresa recorreu, podendo permanecer na operação dos serviços enquanto seu recurso estiver sendo julgado. Meses depois, era a vez da Águas de Limeira obter ganho de causa no Supremo Tribunal de Justiça, que lhe concedeu, através de liminar, o direito de atualizar as tarifas imediatamente. A situação acima criou as condições para a renegociação do contrato examinada adiante (item 5). Antes disso, cabe analisar outros aspectos controversos da concessão.

[34] Embora tenha sido citado na ação civil como réu, não houve provas de que o ex-prefeito tenha praticado ato lesivo ao patrimônio público.

4. O contrato de concessão: aspectos controversos

Além das irregularidades constatadas no processo de aprovação da lei que autorizou a concessão, há outros aspectos polêmicos que envolvem os preparativos da licitação e o próprio contrato de concessão, os quais reforçam as suspeitas de favorecimento do consórcio vencedor. Para melhor compreender estes aspectos, seria preciso examinar qual era a situação técnico-operacional e econômico-financeira dos serviços de água e esgotos de Limeira e da autarquia responsável por eles, o SAAE, antes da concessão. Na falta de dados exaustivos sobre tais aspectos, discutimos abaixo alguns elementos de análise extraídos da pesquisa de Lima (2003).

Como parte dos preparativos da concessão, já em 1983, a prefeitura municipal havia contratado a empresa de engenharia SOCIENCO, sob critério de notória especialização, para elaborar o Plano Diretor de Água e Esgotos de Limeira, que viria a ser parte integrante do edital de licitação e do próprio contrato de concessão dos serviços. Este documento, finalizado em meados de 1994, indica que a cidade já apresentava, na época, elevados índices de cobertura para ambos os serviços, com 97% dos domicílios urbanos conectados à rede de água e 95% à rede de esgotos. Portanto, as metas de cobertura fixadas no contrato para serem atingidas nos primeiros cinco anos da concessão, 95% para água e 80% para esgotos, já haviam sido atingidas antes do mesmo ter sido assinado!

Por outro lado, embora a rede de água apresentasse deficiências em relação às capacidades de adução e de reservação, gerando problemas de interrupção no abastecimento das regiões mais altas, o SAAE vinha realizando vultosos investimentos no sistema desde 1991, com financiamento de longo prazo aprovado na Caixa Econômica Federal[35]. Obras de construção de novos reservatórios, de ampliação da capacidade de adução e de tratamento de água foram então iniciadas e posteriormente interrompidas, provavelmente por falta de pagamento, durante a administração do prefeito Paulo D'Andrea, que saiu da prefeitura em 1992, deixando o SAAE com uma dívida de 57% da receita anual (Lima, 2003). Boa parte destas obras, cuja conclusão fará parte das metas iniciais do contrato de concessão, é retomada sob a administração do prefeito Paixão, ainda em julho de 1994, pouco depois de já aprovada a lei autorizando a concessão dos serviços (que teria início somente dez meses depois).

Nesta época, depois de quitar parte dos débitos contratuais do exercício anterior, o SAAE contrata a empresa CBPO, futuro integrante do consórcio que ganhou a concessão no ano seguinte, para dar continuidade às obras do sistema de abastecimento (reforço do sistema adutor). Durante este período de dez meses que antecede a concessão, a CBPO investiu pesado nestas obras, que seriam posteriormente divulgadas como parte do investimento inicial da Águas de Limeira na meta contratual de ampliação da capacidade de produção de água em 25% nos primeiros cinco meses do contrato: cerca de 40 a 60% do total, segundo depoimentos prestados à CPI pelos diretores do SAAE e da concessionária, respectivamente. Tal investimento jamais foi pago pelo SAAE, que

[35] O financiamento aprovado alcançou o montante de 1,28 bilhão de cruzeiros, dos quais 80% seriam emprestados pela CEF, e os 20% restantes entrariam como contrapartida do SAAE. Com taxa de juros de 12,5% ao ano e prazo de 236 meses para amortização, este financiamento possuía ainda a carência de 20 meses para pagamento, ou seja: o empréstimo só iria começar a ser pago a partir de fevereiro de 1993.

posteriormente transferiria essa dívida à prefeitura. Mais tarde, durante a renegociação do contrato de concessão em janeiro de 2001, a concessionária alegará que a empresa vinculada ao consórcio (a CBPO) teria investido cerca de R$ 4 milhões nestas obras. Essa dívida acabou sendo anulada como parte do acordo então firmado. O fato da CBPO ter mantido seus investimentos durante todo o período que antecede a concessão, e da dívida ter sido incluída na renegociação desta, indica não apenas o forte vínculo existente entre essa empresa e o consórcio vencedor da licitação, mas também certa segurança da empresa com relação ao resultado do processo licitatório.

A situação do sistema de tratamento de esgotos antes da concessão revela aspectos semelhantes. Das cinco sub-bacias de esgotamento da cidade, apenas duas, abrangendo bairros menores e periféricos, contavam com pequenas estações de tratamento primário em operação, para onde eram destinados apenas 8% do efluente coletado[36]. Nas demais sub-bacias, os efluentes eram lançados in natura em corpos d'água que afluíam para o Ribeirão Tatu, em cuja sub-bacia estava em construção uma grande estação de tratamento para a qual seria encaminhado no futuro todo o esgoto produzido no município (urbano e industrial).

A ETE do Tatu era fruto de um acordo firmado em maio de 1989 entre a prefeitura (através SAAE) e as principais indústrias do município para tratamento dos efluentes urbanos e industriais gerados no município. O acordo, transformado em lei municipal, previa o investimento de aproximadamente dezoito milhões de reais (valores atualizados em 1996), sendo 50% desta montante responsabilidade das indústrias e o 50% restante responsabilidade do SAAE. A partir do momento em que o sistema de tratamento entrasse em operação, as indústrias teriam 50% de desconto em suas contas mensais de esgotos, que passariam a ser pagas integralmente somente quando o montante dos descontos fosse equivalente à amortização do investimento realizado pelas empresas. Conforme o acordo, a primeira etapa da ETE do Tatu, dimensionada para tratar 1,5m3 de esgotos por segundo, deveria estar pronta no final de 1992. Para desenvolver o projeto e fornecer os equipamentos dessa estação depuradora, o SAAE contratou em 1991 a Dégremont Saneamento e Tratamento de Águas Ltda., empresa do grupo SUEZ-Lyonnaise; para a construção das obras civis, contratou em julho de 1992 a empresa Buzzolin (que mais tarde também participaria da licitação para a concessão dos serviços). No final de 1992, as obras de construção da estação estavam bastante avançadas, mas ainda faltava construir o interceptor e os coletores-tronco que conduziriam os efluentes para ela. De acordo com o Plano Diretor, a conclusão destas obras, que passaram a fazer parte do contrato de concessão, demandaria investimentos da ordem de 58 milhões de reais em valores de 1994.

Embora o contrato tenha estipulado o prazo de 24 meses para conclusão do interceptor e seis anos para colocar em operação a primeira etapa do sistema de tratamento de esgotos do Tatu, a concessionária postergou os investimentos e deixou de cumprir as metas contratuais referentes ao mesmo, alegando falta de recursos para

[36] Em 1994, de acordo com os dados do Plano Diretor de Água e Esgotos de Limeira, as duas estações em operação possuíam capacidade máxima de tratamento equivalente a 35 litros de esgoto por segundo (lagoa de estabilização). Por outro lado, o volume diário de DBO lançado diretamente nos corpos receptores do município era da ordem de 45,5 toneladas por dia, sendo 34 de origem industrial e 11,5 de origem urbana.

financiar os investimentos decorrente da não atualização anual das tarifas prevista no contrato. As obras só seriam retomadas após a renegociação do contrato discutida abaixo.

5. A revisão contratual e a situação atual dos serviços

O questionamento jurídico da legalidade do contrato e da lei que permitiu a concessão não impediu que a Águas de Limeira fizesse investimentos de menor vulto na modernização dos serviços, tendo alcançado muitas das metas previstas para os primeiros meses e anos do contrato. Assim, afora a meta de ampliar em 25% a capacidade de produção de água, alcançada com o auxílio de investimentos anteriores, a concessionária conseguiu antecipar e superar as metas de redução de perdas de água (físicas e de faturamento), que caíram de 40 para 17%, e também de micromedição, que atingiu 100% das ligações residenciais; conseguiu ainda atingir as metas de modernização dos equipamentos e instalações, bem como do serviço de atendimento aos clientes[37]. Porém, não tendo sido autorizada a aplicar a correção anual das tarifas prevista no contrato sequer pelo prefeito responsável pela iniciativa da concessão, menos ainda por seu sucessor, egresso da oposição que a questionava, a empresa deixou de fazer os investimentos necessários à implantação do sistema de tratamento de esgotos, descumprindo as metas correspondentes: concluir o interceptor da margem direita do Ribeirão Tatu até o 24 mês da concessão, e terminar a primeira etapa da estação de tratamento até junho de 2001[38].

À Justiça, acionada por ambas as partes, coube dar os primeiros passos para solucionar o impasse descrito acima, na medida em que, em decisões distintas tomadas em 2000, reconheceu indícios de irregularidades no processo de aprovação da concessão que poderiam vir a anulá-la, bem como o direito da concessionária à atualização anual das tarifas prevista no contrato. Nestas condições, com ambos os lados amparados por decisões judiciais, o contrato passa por uma primeira renegociação concluída em janeiro de 2001.

O acordo firmado entre as partes autorizou a Águas de Limeira a reajustar suas tarifas em 63%, divididos em três parcelas, ao passo que a inflação acumulada no período de 66 meses que a concessionária permaneceu sem reajustes, medida pelo IPCA, ficou em apenas 40,44%. Em troca deste reajuste, o operador privado assumiu parte da dívida do antigo SAAE (cerca de R$ 25 milhões de um total de R$ 64 milhões), além de repassar

[37] Sobre perdas, a meta era reduzi-las a 25% até o fim do contrato, diminuindo ao menos 4% nos primeiros cinco anos do contrato. A meta de micromedição era atingir 90% de hidrometração das ligações em 36 meses. Por fim, no que se refere à modernização dos serviços, as metas previam informatizar o sistema de atendimento aos clientes; instalar sistema de rádio-comunicação nos veículos e equipamentos de telemetria, telecomando e automação no sistema de água; e implantar programa de qualidade ISO 9000 em 24 meses.

[38] Aparentemente, Paixão não permitiu a primeira atualização tarifária em 1996, ano de eleições municipais, visando favorecer o seu candidato à prefeitura, que seria derrotado pelo opositor Pedro Kuhl. Uma vez eleito, este se recusou a reajustar a tarifa sem uma revisão do contrato, negada pela concessionária: "não pagaram nada, levaram a receita e deixaram os débitos; é disso que eu discordo", afirmou em entrevista a Lima (2003).

à autarquia municipal 9,5% da receita bruta mensal de exploração dos serviços[39]. O repasse totaliza cerca de R$250 mil mensais, que cobrem integralmente os custos de manutenção da autarquia, incluindo o pagamento de ex-funcionários aposentados. Além da garantia de reajuste tarifário anual, a empresa conseguiu estender o prazo de implementação das obras programadas. Terá de investir R$ 50 milhões em obras de tratamento de esgotos, comprometendo-se a tratar 80% dos efluentes coletados até o final de 2004 e 100% até 2009. A prefeitura ainda obteve da empresa a criação de uma "tarifa popular", que beneficiaria os domicílios carentes com uma redução de 50% na conta.

A despeito de suas virtudes, o acordo não interfere na ação judicial em curso que, segundo o promotor responsável, não questiona a execução dos serviços, mas à legalidade do contrato e do edital de concorrência. Satisfeito com o acordo, o diretor-presidente da empresa parecia aliviado: "uma sentença final não levará menos do que dez anos", declarou, acrescentando que seria acatada em qualquer condição[40].

Com o acordo, a concessionária conseguiu retomar as obras do sistema de tratamento de esgotos do Tatu já no primeiro semestre de 2001, terminando a construção do interceptor e colocando a estação de tratamento em operação. Segundo dados fornecidos pela empresa, em dezembro de 2002 o sistema já estaria tratando cerca de 45% dos efluentes coletados. Por outro lado, o acordo criou condições para superar uma deficiência fundamental do contrato: a falta de recursos do agente regulador, o antigo SAAE, que ficara reduzido a uma autarquia endividada e sem recursos para exercer adequadamente suas novas funções.

Com relação à tarifa social, cabem algumas considerações sobre o seu real alcance. Antes disso, porém, cumpre examinar as características do sistema tarifário convencional. O esquema tarifário convencional adotado pela concessionária não difere substancialmente do que já era adotado no antigo SAAE, preservando o modelo (predominante no país desde o PLANASA) de tarifas progressivas (proporcionalmente maiores conforme aumenta o consumo) e diferenciadas de acordo com o tipo de usuário (residencial, público, comercial e industrial), as quais permitem o subsídio cruzado do pequeno consumidor doméstico pelos grandes consumidores, especialmente os usuários comerciais e industriais. Assim, a tarifas residenciais em vigor desde o segundo semestre de 2002, a serem reajustadas em junho do corrente ano [nota do editor: 2003], seguem o esquema da tabela abaixo.

[39] As dívidas do SAAE assumidas pela concessionária, relacionadas a obras nos sistemas de água e de tratamento de esgotos, têm como credores o Banco do Brasil (cerca de 11 milhões de reais), a CBPO e a Dégremont (4 milhões), e as indústrias de Limeira (9,5 milhões). A última se refere aos investimentos dos industriais na construção do sistema de tratamento de esgotos do Tatu, cujo ressarcimento seguirá o acordo firmado em 1989: a concessionária fornecerá descontos de 50% na conta de esgotos das empresas até que o investimento seja amortizado.

[40] Ver "Águas de Limeira: acordo não interfere na ação que aponta irregularidades na concessão", Gazeta de Limeira, 01/02/2001 e "Tarifas das Águas de Limeira vão subir 63%", O Estado de São Paulo, 02/02/2001.

Tabela Nº 1. Tarifas Residenciais de Água e Esgotos vigentes em Limeira em Reais (R$)*

(junho 2002 a maio 2003)

Faixas de Consumo em metros cúbicos (m^3)		Água (R$/$m^3$)	Esgoto (R$/$m^3$)	Total (R$/$m^3$)
1	00 a 15	0,42	0,42	0,84
2	16 a 30	1,04	1,04	2,08
3	31 a 60	1,56	1,56	3,12
4	61 a 100	2,08	2,08	4,16
5	101 acima	2,60	2,60	5,20

Fonte: Águas de Limeira. Preços sem impostos.

* Nota do editor: a taxa de câmbio a fim de junho de 2002 era de 2.9 R$ por US dólar. A fim de maio de 2003 era de 3.1 R$ por US dólar.

A tarifa residencial popular, criada a partir do acordo firmado entre a prefeitura e a concessionária em janeiro de 2001, consiste em oferecer um desconto de 50% na conta de água de famílias carentes que consomem até 15 metros cúbicos por mês, ou de 25% para aquelas que consomem entre 16 e 30 metros cúbicos, tendo por base os valores acima. Ou seja, uma família carente com o consumo situado na primeira faixa pagaria 21 centavos de real por metro cúbico de água (ou 42 centavos, se o domicílio estiver conectado à rede de esgotos), enquanto a família carente que consumisse entre 16 e 30 metros cúbicos por mês pagaria 78 centavos por metro cúbico (sem contar o esgoto). Não há descontos para as famílias consideradas carentes que ultrapassem este consumo ou que não se enquadrem nos critérios examinados adiante.

Voltando ao sistema tarifário convencional, as demais categorias de usuários (não residenciais) pagam tarifas maiores para as mesmas faixas de consumo da tabela acima, com o usuário industrial pagando mais que o comercial, e este pagando mais que o usuário público (entidades públicas municipais, estaduais ou federais). Assim, na faixa de consumo inferior, enquanto o usuário doméstico comum paga R$ 0,42 por metro cúbico de água, o usuário público paga R$ 0,52, o comercial R$ 0,94 e o industrial R$ 1,04.[41] A tarifa de esgotos, baseada no consumo de água, equivale à tarifa de água em todos as faixas de consumo para todos os tipos de consumidores, a despeito do volume de efluentes gerados ser consideravelmente menor que o volume utilizado em várias atividades, inclusive domésticas. Todos os usuários são obrigados a pagar um consumo mínimo de 10 metros cúbicos por mês, que seria destinado a manter os custos fixos per capita dos serviços.

[41] Na faixa de consumo superior, a progressividade aumenta dentro de cada categoria, mas diminui um pouco entre as categorias: enquanto o consumidor doméstico paga R$ 2,60 por metro cúbico de água nesta faixa, o público paga R$ 2,70, o comercial R$ 4,68, e o industrial R$ 4,78. Para maiores detalhes sobre a estrutura tarifária das Águas de Limeira, ver LIMA (2003).

Tendo descrito o sistema tarifário convencional sobre o qual se apoia a "tarifa residencial popular", cabe analisar o alcance social desta. Embora figurasse desde o início no acordo firmado entre a prefeitura e a concessionária em janeiro de 2001, os critérios para definir os domicílios carentes que teriam direito a este benefício só foram estabelecidos em março, pelo Centro de Promoção Social do município (CEPROSOM).[42] De acordo com as regras estabelecidas por este órgão, só poderiam ter acesso à tarifa residencial popular os domicílios que fossem cadastrados junto ao CEPROSOM e apresentassem as seguintes condições: renda familiar menor ou igual a dois salários mínimos; crianças menores de três anos e/ou idosos acima de 60 anos. Em qualquer situação, o benefício só poderia ser concedido durante o prazo máximo de doze meses. Os descontos propriamente ditos, que constituem a tarifa residencial popular (50% para domicílios cujo consumo mensal de água não ultrapasse 15m3 e 25% para aqueles que o superem até o limite de 30 m3), só foram definidos oito meses depois de firmado o acordo de renegociação da concessão, através do decreto municipal nº 220, de setembro de 2001. Conforme este decreto, as famílias que estivessem em débito com a concessionária perderiam o direito ao benefício, que poderia ser retomado depois de quitado o débito, descontando o tempo de inadimplência do período total de doze meses de direito ao subsídio.

De acordo com dados divulgados pelo CEPROSOM, depois de devidamente regulamentada e implantada, a tarifa residencial popular teria atingido cerca de 2500 famílias em janeiro de 2003. Trata-se de um número muito inferior ao contingente de domicílios urbanos com rendimento familiar igual ou inferior a dois salários mínimos (R$ 400,00), que representam cerca de 24% do total.[43] Pode-se argumentar, com alguma razão, que o cadastramento das famílias de baixa renda ou a política de assistência social não é responsabilidade da concessionária, mas da prefeitura ou do CEPROSOM; ou ainda, que os R$8,40 correspondentes à tarifa convencional de água e esgotos em vigor, aplicada a um consumo mínimo de 10m3 por mês, representa menos de 5% do salário mínimo.[44] Mesmo assim, há outros indícios de que a privatização teve efeitos perversos sobre as condições de acesso aos serviços de água e esgotos de Limeira por parte das populações desfavorecidas. .

Para além das tarifas, o maior obstáculo para o acesso aos serviços por parte dos grupos sociais de baixa renda são as taxas de ligação às redes de água e esgotos. Estas taxas aumentaram significativamente após a concessão, tendo sido definidas no plano de comercialização desenvolvido pela própria concessionária, de acordo com as diretrizes gerais do contrato. Assim, enquanto essas taxas correspondiam a 65% do salário mínimo

[42] Trata-se de uma autarquia criada em 1968 para cuidar da política de assistência social da Prefeitura de Limeira.

[43] Estimativa com base nos dados da Fundação SEADE sobre o número de domicílios de Limeira cujo responsável ganhava até dois salários mínimos em 2000.

[44] O segundo argumento é falacioso, já que as famílias mais pobres geralmente têm mais filhos ou dividem a mesma ligação de água com outras famílias morando no mesmo lote. Apesar de um menor consumo per capita, tais circunstâncias elevam o consumo global destas famílias ou domicílios para faixas superiores ao consumo mínimo, as quais pagam tarifas mais altas. Nestas condições, sem os descontos da tarifa residencial popular, uma família numerosa com renda familiar equivalente a um salário mínimo cujo consumo atingisse 20 m3 por mês comprometeria 11% de sua renda mensal com a conta de água e esgotos.

em 1994, antes da concessão, seu valor passou a representar 176% do salário mínimo em junho de 1995, depois da concessionária ter assumido e alterado o valor dessas taxas.[45] Atualmente (março de 2003), com as taxas somando R$ 327,62, este valor atinge 164% do salário mínimo, equivalente a R$ 200,00. A despeito do elevado comprometimento da renda que representam tais despesas para as famílias desfavorecidas,[46] não existe qualquer tipo de desconto para essas taxas de ligação, que podem ser parceladas em até seis vezes. Por outro lado, até meados de 2002 eram cobrados 10% de multa sobre as contas em atraso, cujo pagamento poderia ser parcelado em apenas duas vezes. A partir de então, este percentual baixou para 2%, seguindo nova legislação federal de proteção aos consumidores.

Portanto, embora a tarifa social tenha conseguido reduzir significativamente os níveis de inadimplência (hoje situados em 2,31% do montante faturado, segundo a empresa), apesar de seu alcance limitado, as taxas de ligação ainda representam um importante obstáculo ao acesso aos serviços por parte das populações de baixa renda recém-chegadas ao município. Assim, embora a concessionária afirme que a taxa de cobertura dos serviços de água e esgotos alcança hoje 100% dos domicílios urbanos, é preciso lembrar que a cidade está crescendo a taxas bastante elevadas, principalmente através de ocupações irregulares de áreas públicas, cujo reconhecimento e regularização pela prefeitura são demorados. Não podendo ser atendidos pela concessionária enquanto sua situação fundiária não for regularizada, muitos destes assentamentos financiam com recursos próprios e algum apoio da prefeitura, através do CEPROSOM, a implantação das redes, que mais tarde serão legalmente incorporadas ao patrimônio da concessionária. Esta, por sua vez, não possui qualquer política definida de apoio aos assentamentos populares, através do uso de alternativas tecnológicas de baixo custo ou atuação coordenada com as associações de moradores, embora colabore com elas quando solicitada.

Um exemplo da colaboração da concessionária com o movimento dos moradores de assentamentos populares ocorreu no bairro Ernesto Kühl, um dos mais carentes do município, que teve início na ocupação irregular de terrenos públicos em 1996. Com apoio do sindicato dos metalúrgicos de Limeira e outras entidades da sociedade civil, os moradores conseguiram realizar diversas atividades visando arrecadar fundos para realizar o levantamento topográfico, demarcar lotes e fazer o traçado das ruas. Depois de conseguir a implantação da rede elétrica por parte da prefeitura, negociaram com a concessionária a implantação de torneiras comunitárias em alguns pontos do bairro. O volume distribuído através destas torneiras era medido e a conta repassada à associação dos moradores para que o valor cobrado fosse dividido entre os residentes no loteamento. Enquanto isso, os moradores providenciaram a contratação de uma empresa privada para construção das redes de água e esgotos, cujos projetos foram desenvolvidos gratuitamente pela concessionária, que também colaborou na negociação de preços e escolha do material pago pelos moradores. O custo total da obra ficou em R$ 640 mil, divididos

[45] Os valores foram calculados por LIMA (2003), levando em conta os valores vigentes do salário mínimo e somando as taxas de ligação às tarifas referentes ao consumo mínimo.

[46] De acordo com dados da Fundação Seade, tendo como fonte primária o censo do IBGE, cerca de 9% dos domicílios urbanos de Limeira possuíam renda familiar de até um salário mínimo em 2000.

entre as 1.407 famílias beneficiadas. Como muitas delas não conseguiram arcar com sua parte no investimento, a prefeitura acabou assumindo uma parcela das despesas, cerca de R$ 120 mil, enquanto a concessionária incorporou as redes ao patrimônio da concessão, sem nada ter investido na sua implantação. Além de financiar as redes, os moradores tiveram que arcar com as taxas de conexão, que foram parceladas em cinco ou seis vezes para facilitar o pagamento.

Conclusões Parciais

O estudo do caso de Limeira apresenta resultados ambivalentes no que concerne aos riscos e oportunidades da concessão dos serviços de água e esgotos à iniciativa privada. Por um lado, não obstante o longo período sem atualização tarifária, a concessionária privada conseguiu melhorias na eficiência técnico-operacional e comercial dos serviços, ao ampliar a capacidade de produção e armazenamento de água, diminuir perdas físicas e de arrecadação, e modernizar equipamentos e instalações, além do sistema de atendimento ao público. As interrupções no abastecimento de água foram bastante reduzidas. Também houve uma pequena melhoria na expansão e universalização dos serviços, cujas taxas de atendimento já eram bastante elevadas antes, além de amplo investimento no tratamento de esgotos, que avançou bastante no último ano, depois de permanecer estacionado durante o período de congelamento da tarifa. Por outro lado, há fortes suspeitas de favorecimento ao consórcio vencedor da licitação via corrupção do executivo, como também de manipulação da informação sobre parte dos investimentos realizados e das metas contratuais estabelecidas. O valor global do contrato foi subestimado, e faltam informações sobre a taxa de retorno do empreendimento. Por fim, notam-se ainda claras deficiências no sistema de regulação previsto no contrato, e falta de compromisso da concessionária com instrumentos financeiros e técnico-operacionais apropriados para levar os serviços aos assentamentos populares. Alguns destes problemas puderam ser parcialmente superados pela intervenção do poder concedente, amparado na pressão da sociedade e na legislação em vigor, para questionar e renegociar o contrato.

Por outro lado, cabe ressaltar que a autarquia municipal vinha conseguindo realizar investimentos nos serviços de água e esgotos antes da privatização, mas não teria recursos para desenvolver o sistema de tratamento de esgotos, mesmo com o apoio dos industriais, dado o alto grau de endividamento acumulado e os elevados níveis de inadimplência dos consumidores Na realidade, a organização institucional do SAAE apresentava problemas que deixavam a autarquia vulnerável à manipulação política dos governantes: os prefeitos, que sempre indicaram o superintendente da autarquia, costumavam adiar o reajuste das tarifas e mesmo recorrer a empréstimos do órgão para socorrer a prefeitura, ao mesmo tempo em que induziam o SAAE a ser tolerante com a inadimplência dos usuários. Assim, pode-se dizer que, na ausência de mecanismos de regulação externos ao poder executivo, presentes nalguns poucos serviços municipais de águas e esgotos do país, como o SEMAE de Piracicaba e o SEMASA de Santo André, a gestão pública destes serviços se torna vulnerável ao populismo e ao clientelismo da política local. Podemos concluir que, no caso de Limeira, a privatização foi uma alternativa para superar os gargalos econômico-financeiros e político-institucionais que impediam o desenvolvimento do sistema de tratamento de esgotos no município. De qualquer modo, resta saber se o caminho adotado em Ribeirão Preto, onde o município permaneceu à frente dos serviços, "terceirizando" a construção do sistema de tratamento

de esgotos através de um contrato de tipo BOT, não seria mais adequado sob o prisma da capacidade de regulação do poder concedente.

Porém, as dúvidas e suspeitas que cercaram a concessão dos serviços de água e esgotos de Limeira tiveram como efeito retardar ou reverter processos de privatização deste setor que estavam em curso noutras cidades paulistas, como Guarulhos, Indaiatuba, Jacareí, Leme, Matão, Rio Claro e Valinhos, nalguns dos quais as empresas Lyonnaise des Eaux e Vivendi estiveram interessadas. Para Sanchez (2001:97), que analisou estes processos, o sucesso da Lyonnaise na licitação de Limeira foi uma "vitória de Pirro", pois a empresa teria ficado com má fama no Estado de São Paulo. Para ele, a atuação da empresa em Limeira e Guarulhos, onde a privatização não ocorreu, seguiu o padrão adotado pelo grupo noutras regiões da América Latina: "Dificilmente a empresa entra em uma concorrência sem ter algum tipo de acordo prévio com as autoridades que comandam o processo" (idem).

A observação acima deve ser relativizada não apenas pela ausência de uma sentença definitiva comprovando irregularidades no contrato ou no edital, como também pela consideração de que as grandes empresas transnacionais que atuam no mercado mundial de serviços urbanos não agem segundo uma lógica unívoca: embora tendam a agir orientadas por comportamento estratégico que, sob determinadas circunstâncias, tende a privilegiar os interesses dos acionistas em detrimento dos interesses dos usuários e do poder público (Hall, 2001), também reconhecem na própria reputação um capital social de que são reféns, e que as impele a buscar uma espécie de auto-regulação (Lorrain, 1995).

Por fim, o caso de Limeira permite evidenciar a necessidade de garantir maior transparência e participação das lideranças da sociedade civil nas negociações que envolvem o processo de concessão dos serviços à iniciativa privada, assim como a importância de capacitar e fortalecer a entidade reguladora que deverá fiscalizar a execução do contrato. A ausência de tais condições não apenas favorece a adoção de modalidades mais nocivas de “comportamento estratégico” por parte das empresas licitantes ou da concessionária, como também pode abalar o pilar fundamental que sustenta o instituto da concessão de um serviço público ao longo do tempo: a confiança mútua que se constrói

III. A privatização do saneamento no estado do Rio de Janeiro: estudos de caso

Como fizemos no capítulo precedente, antes de entrar na avaliação de questões específicas aos casos estudados, cabe fazer uma breve análise do contexto em que os mesmos se inserem no âmbito do que vem ocorrendo neste setor no plano estadual. No caso do Rio de Janeiro, tal análise precisou estender-se um pouco mais, dando origem a uma seção especialmente dedicada ao processo frustrado de privatização da concessionária de saneamento deste Estado, que teve consequências relevantes para os casos estudados.

Panorâmica do setor no contexto estadual fluminense

Com uma área de 43.696,5 km2, o Estado do Rio de Janeiro atingiu uma população total de 14.391.282 habitantes em 2000, dos quais 96,4% viviam em áreas urbanas (IBGE, 2000). Trata-se, portanto, do Estado que apresenta a maior densidade demográfica (329,3 habitantes por km2) e também a maior taxa de urbanização do país, sendo igualmente uma das mais industrializadas e prósperas unidades da federação brasileira. Assim, de acordo com dados do IBGE, o PIB per capita do Rio de Janeiro atingiu R$ 9.571,00 em 2000, superando não apenas a média nacional de R$ 6.473,00, mas também a própria média da região Sudeste (R$ 8.774,00) no mesmo período.[47]

A densidade demográfica e urbana do Estado reflete-se na situação de seus recursos hídricos superficiais, pois o Rio de Janeiro apresenta uma disponibilidade per capita anual definida como apenas "regular" pela ONU (1997), mas que já beira uma situação de "estresse hídrico" no padrão adotado pelo Banco Mundial: conforme Rebouças (1999), atingiu 2.189 metros cúbicos por habitante em 1996, pouco acima do patamar de 2.000m3/habitante inferior ao qual se adentra naquela situação. Trata-se de disponibilidade hídrica superficial ligeiramente inferior à de São Paulo, num Estado com reservas subterrâneas muito mais limitadas, cuja demanda já implica, de acordo com a ONU, a necessidade de investimentos de médio porte no gerenciamento integrado de bacias hidrográficas.[48] Apesar disso, o processo de implantação de uma política e de um sistema estadual de gestão dos recursos hídricos no Rio de Janeiro ainda se encontra nos seus primórdios, pois poucas regiões do Estado já contam com comitês de bacia, cuja criação é ainda muito recente.

---

[47] Depois de São Paulo, o Rio de Janeiro é o Estado brasileiro que apresenta o maior PIB per capita do país. Porém, como vimos (cap. 2, nota 26), ambos perdem para o Distrito Federal, que se caracteriza como a unidade mais rica da federação. [Nota do editor: a taxa de câmbio a início de 2001 era de 1.98 R$ por US dólar.]

[48] De acordo com estimativas de Rebouças, baseadas em dados de 1991, a taxa de utilização da água do Estado do Rio estaria em 9,68% da descarga média anual de seus rios (Rebouças, 1999). Ora, além de basear-se sobre dados já antigos, tal estimativa não considerou as captações próprias das indústrias e do setor agrícola, daí podermos deduzir que o Estado já teria ultrapassado hoje o patamar de 10% de utilização de seus recursos hídricos superficiais, acima do qual é preciso, segundo a ONU (1997), investir somas significativas na gestão integrada da água.

Com relação aos serviços de água e esgotamento sanitário, a situação do Estado do Rio de Janeiro é relativamente boa no contexto nacional, embora inferior à de São Paulo, pois, de acordo com o último censo do IBGE, 86,4% dos domicílios urbanos estavam conectados à rede pública de água potável e 64,9% à rede coletora de esgotos em 2000. Ainda assim, a rede de água deixava de fora 557,5 mil domicílios, ou cerca 1,87 milhão de pessoas, enquanto a rede de esgotos deixava de atender a 1,43 milhão de domicílios ou quase cinco milhões de pessoas (incluindo 920 mil domicílios atendidos por fossa séptica). Além disso, tal como no Estado de São Paulo, a situação deixa muito a desejar no que se refere ao tratamento de esgotos, pois apenas 25,6% dos esgotos urbanos coletados no Estado do Rio recebem algum tipo de tratamento (IBGE, 2002).

Por outro lado, ao contrário do ocorrido em São Paulo, a grande maioria dos municípios do Rio de Janeiro aderiu ao PLANASA, concedendo os respectivos serviços à concessionária estadual, a CEDAE. Hoje, dos 92 municípios existentes no Estado do Rio de Janeiro, 63 têm seus serviços administrados pela concessionária estadual (inclusive a capital), 15 por entidades da administração municipal e 14 por companhias privadas. Dos últimos, doze haviam concedido previamente os respectivos serviços à concessionária estadual, tendo rompido com a CEDAE antes de concedê-los à iniciativa privada. Neste grupo estão os seis municípios abrangidos pelos dois estudos de caso apresentados aqui, que incluem Niterói e cinco municípios da chamada Região dos Lagos. Por isso, é necessário conhecer melhor os problemas e o desempenho desta que é hoje a maior empresa pública do Estado do Rio de Janeiro para compreender o contexto de origem das concessões à iniciativa privada analisadas.

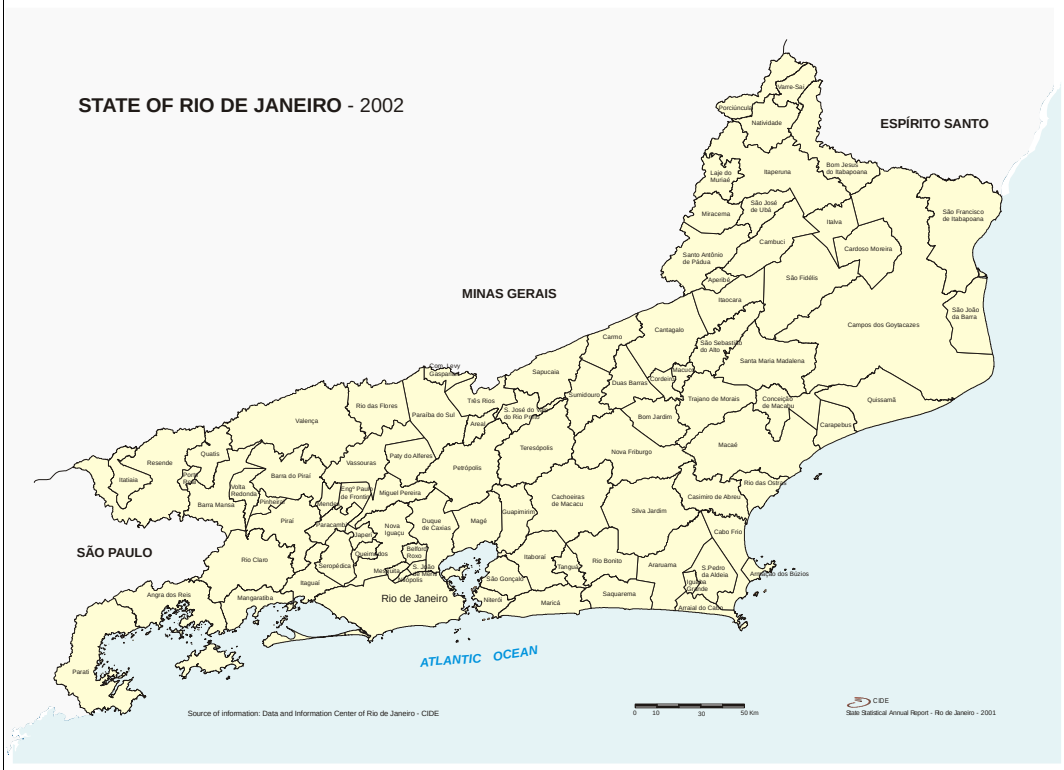
Ao contrário da concessionária de São Paulo, a CEDAE, que possui cerca de 10 mil empregados (incluindo serviços terceirizados), apresenta historicamente padrões inferiores não apenas de eficiência técnico-operacional,[49] mas também econômica e financeira, com baixa capacidade de investimento e elevado nível de endividamento. Em meados de 1999, a dívida da empresa, que vinha acumulando prejuízos sucessivos em seus balanços anuais, atingiu a casa dos 200 milhões de reais.[50] Embora a dívida venha sendo paga, a empresa continua deficitária, pois, de acordo com dados do SNIS, a tarifa média de água da CEDAE permaneceu em R$ 1,08 por metro cúbico em 2001, enquanto o custo médio alcançava R$1,25/m3. Os baixos níveis de eficiência comercial e operacional, que resultaram em capacidade limitada de investimentos e serviços precários (regiões inteiras sem esgotamento sanitário, com abastecimento de água potável intermitente e de qualidade duvidosa, inclusive na região metropolitana da capital), foram os principais motivos para a perda das concessões mencionadas acima, tendo igualmente contribuído para justificar a tentativa frustrada de privatização da empresa na

[49] De acordo com dados do SNIS, por exemplo, apenas 59% das ligações de água da concessionária do Estado do Rio de Janeiro eram hidrometradas em 2001, enquanto o índice médio de hidrometração do conjunto das companhias estaduais de saneamento do país atingia 86,6% das ligações e o da Região Sudeste 92,6% no mesmo período. Por outro lado, conforme a mesma fonte, as perdas físicas de água da CEDAE atingiram 55,3% do volume produzido naquele ano, contra um índice médio de 38% para a SABESP (SEDU, 2002).

[50] "Cedae chega ao fundo do poço", matéria publicada no Jornal do Brasil em 13 de junho de 1999. Dados mais recentes sobre o endividamento da empresa podem ser obtidos no último diagnóstico do SNIS (SEDU, 2002). [Nota do editor: a taxa de câmbio era de 1.79 R$ por dólar em junho de 1999.]

administração do governador Marcello Alencar (1995-1998), do PSDB, discutida sucintamente a seguir.

Figura Nº 2. Localização dos Estudos de Caso no Mapa Político do Estado do Rio de Janeiro



A) A privatização frustrada da CEDAE: estratégias e consequências

Ao longo dos anos 90, diante da crise da CEDAE, que permaneceu praticamente sem acesso aos créditos federais destinados ao saneamento, alguns municípios cujos serviços estavam a cargo da concessionária estadual, como Niterói e a capital do Rio de Janeiro (entre outros), passaram a investir por conta própria neste setor, especialmente na área mais deficiente de esgotamento sanitário. Em meados da década, a insatisfação crescente com os serviços prestados pela CEDAE, agravada por um estilo centralizador de administração, em que os investimentos não obedeciam a planos articulados com as políticas municipais de desenvolvimento urbano, mas antes a critérios políticos clientelistas (Britto, 2000), foi potencializada pelo encerramento ou aproximação do término de boa parte dos contratos de concessão firmados com a empresa no início da década de 70.[51]

Neste contexto, com alguns municípios pretendendo retomar para si a gestão dos serviços concedidos à CEDAE (Niterói, São João do Meriti, Nilópolis, entre outros) o governador Alencar decidiu inserir a empresa no Programa Estadual de Desestatização (PED) lançado no início de sua administração, no bojo de um amplo processo de renegociação das dívidas do Estado do Rio de Janeiro com a União.[52] Seu objetivo era vender os ativos e transferir as concessões da empresa à iniciativa privada em bloco ou em grandes agregados regionais, fechando negócio com grandes empresas transnacionais na expectativa de arrecadar o máximo de recursos com a **concessão onerosa** para abater a dívida estadual, além de atrair novos investimentos para o setor. Para viabilizar seu projeto, que enfrentou a resistência dos partidos de oposição, de diversas entidades de classe e associações profissionais do setor, como a Federação Nacional dos Urbanitários e a ASSEMAE, além de alguns prefeitos e dos funcionários da companhia, o governador precisou agir estrategicamente em duas frentes de batalha interligadas: a política e a jurídico-institucional.

Na frente política, tratava-se de vencer a resistência de inúmeros opositores, especialmente os prefeitos. Afinal, a principal dificuldade não era a venda dos ativos da CEDAE, mas sim garantir que os compradores pudessem permanecer à frente dos contratos de concessão de dezenas de serviços de água e saneamento firmados pela concessionária estadual com as prefeituras dos respectivos municípios, sem os quais a empresa teria pouco valor. Ou seja, estava em jogo a questão da titularidade sobre os serviços de água e esgotamento sanitário (i.e.: a definição sobre qual esfera de poder, o

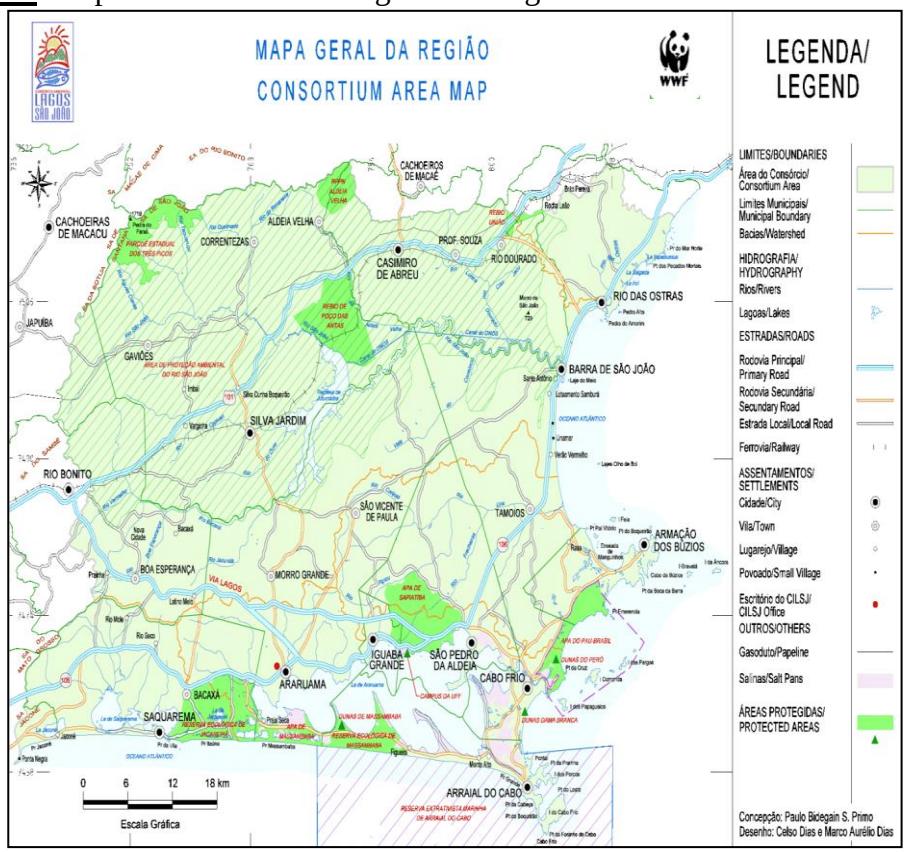
[51] Na maioria dos contratos firmados pelos municípios do Estado do Rio de Janeiro com a CEDAE, no âmbito do PLANASA, o prazo de concessão dos serviços de água e/ou esgotos foi fixado em 20 a 25 anos, ao passo que no Estado de São Paulo todos os contratos tiveram duração de 30 anos, envolvendo sempre ambos os serviços (água e esgotos).

[52] Apoiado por créditos do Banco Mundial, envolvendo um contrato de R$ 250 mil, o PED, criado pela lei 2470 de 28 de novembro de 1995, foi responsável pela privatização de empresas estaduais de transporte coletivo (Metrô, Trens Urbanos, Barcas e Aerobarcos), rodovias e gás canalizado. Embora o saneamento estivesse inicialmente fora do escopo das privatizações do PED, devendo, ao contrário, receber recursos provenientes destas, qualquer empresa controlada direta ou indiretamente pelo Estado poderia ser incluída por decreto neste programa (artigo 3º). Foi o que ocorreu com a CEDAE, incluída no PED já no início de 1996.

município ou o Estado, detém o poder concedente sobre tais serviços) nas aglomerações urbanas, cuja regulamentação ainda se encontra indefinida, como já visto (1a Parte). Para tentar contornar este problema, além de buscar negociar politicamente com os prefeitos, o governo Alencar também precisaria convencer o Legislativo a aprovar medidas que dessem respaldo legal e institucional à privatização do setor.

Na verdade, pode-se dizer que as batalhas política e jurídico-institucional envolvendo a privatização da CEDAE no governo Alencar se desenrolaram em duas frentes regionais, com etapas e resultados bastante diferenciados entre si: de um lado, a negociação em torno dos serviços de água e esgotamento sanitário de oito municípios da chamada Região dos Lagos, que culminou na assinatura de dois contratos de concessão com empresas privadas distintas, depois de uma "retirada pacífica" da CEDAE da região; de outro, a tentativa fracassada de transferir em bloco os serviços dos 16 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, inclusive os da capital, para uma concessionária privada. Embora nosso foco de análise se concentre em um caso particular dentro da Região dos Lagos, é preciso conhecer como o processo se desenvolveu nestas duas frentes, não apenas para entender por que os resultados foram distintos, mas sobretudo porque o fracasso da privatização da CEDAE na Região Metropolitana repercute diretamente no caso de Niterói.

Figura Nº 3. Mapa Geral da Micro-Região dos Lagos fluminenses e arredores



Fonte: Consórcio Intermunicipal Lagos São João.

1. Região dos Lagos: a retirada pacífica da CEDAE

Na Região dos Lagos, as negociações do Estado com os Municípios começaram desde o início de 1996 e tiveram por estratégia a busca de cooperação e consenso. Como veremos de modo mais detalhado no próximo item, trata-se de uma região turística, formada originalmente por seis municípios, cujos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário estiveram a cargo da CEDAE desde meados dos anos 70 ou 80, conforme o caso (ver Figura Nº 3, acima).

No que se refere à água, toda a região era (e continua sendo) abastecida a partir de um único manancial: a Lagoa de Juturnaíba, situada no município de Silva Jardim. A despeito da boa qualidade e da abundância de água deste manancial, o serviço era muito precário, com produção insuficiente e interrupções na distribuição, havendo diversos bairros periféricos em que a rede sequer havia sido implantada. No verão, quando a população de alguns municípios chega a triplicar com a vinda de turistas e veranistas, a falta d'água atingia todos os bairros. Assim, em todas as cidades da região, tornou-se cena comum ver caminhões-pipa ou "pipeiros" percorrendo as ruas para vender de porta em porta água potável ou supostamente potável, de procedência duvidosa, por um preço mais de vinte vezes superior à água da rede pública. Muitos condomínios de luxo e residências de classe média também passaram abastecer-se com água proveniente de suas próprias cisternas. Quanto ao esgotamento sanitário, a CEDAE pouco ou nada investiu no setor, de modo que o serviço era praticamente inexistente na região, deixando muito a desejar ainda hoje, como veremos na seção "B". Nestas condições, era crescente a insatisfação da população, dos prefeitos e empresários da região com a concessionária estadual.

Por outro lado, do ponto de vista da companhia, os serviços eram deficitários, pois apresentavam alto índice de inadimplência e perdas de faturamento causadas por fraudes e ligações clandestinas, além de custos de produção e adução de água potável excessivamente elevados (em consequência tanto da distância entre a estação de tratamento e os reservatórios municipais, quanto do superdimensionamento do sistema para atender a demanda de verão).

Assim, no início de 1996, quando o governador propôs aos prefeitos a transferência da concessão dos serviços de água e esgotos da região à iniciativa privada, antes mesmo de dar início ao processo de privatização da CEDAE, não houve qualquer resistência da parte destes; tampouco foram levantadas objeções de caráter técnico ou econômico no âmbito da direção da empresa. A única contestação mais forte partiu naturalmente dos empregados da CEDAE que, através das lideranças sindicais, se posicionaram contra todo e qualquer processo de privatização no setor, com diferentes argumentos, mas tendo em vista, sobretudo, evitar as demissões que fatalmente resultariam do processo. Mas, como veremos adiante, tal resistência não chegou a representar obstáculo maior ao avanço da privatização do setor na região.

As negociações entre o governo estadual e as prefeituras dos municípios da Região dos Lagos resultaram em dois convênios semelhantes, ambos assinados em junho de 1996 pelo governador e os prefeitos da região, além do presidente e do diretor financeiro da CEDAE, tendo em vista "viabilizar a concessão à iniciativa privada dos

serviços de captação, tratamento, adução e reservação de água potável, bem como de coleta e tratamento de esgotos" em duas áreas distintas: de um lado, a área mais nobre e turística, que envolvia originalmente os municípios de Cabo Frio, Arraial do Cabo e São Pedro da Aldeia[53]; de outro, a área que abrange os municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim, menos valorizada. Tais convênios foram o primeiro passo na direção da privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário de toda a região, na medida em que autorizaram o Estado a organizar os editais de licitação que deram origem a dois contratos de concessão distintos, abrangendo os oito municípios agrupados nestas duas áreas.

Ambos os convênios basearam-se no reconhecimento mútuo de uma de *titularidade compartilhada* entre o Estado e os Municípios na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário da região, que decorreria da "necessária integração do Sistema Juturnaíba, que serve aos municípios convenentes". Assim, de acordo com a segunda cláusula do convênio, caberia ao Estado exercer o poder concedente sobre a "captação e adução de água por atacado", enquanto os municípios exerceriam o seu respectivo poder concedente sobre "as demais fases e etapas englobadas na prestação dos serviços de distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgotos".

Por outro lado, tais convênios transferiram ao Estado a responsabilidade pela organização e condução do processo licitatório para a concessão dos serviços locais e regionais de saneamento, assegurando aos municípios convenentes o direito de "participação em todas as fases (preparo do edital, julgamento, homologação e acompanhamento)", bem como "a competência para aprovar as metas previstas no edital". Ambos obrigam as partes signatárias −Estado e Municípios− a conceder, no âmbito de suas respectivas competências, a prestação dos serviços de distribuição de água potável e coleta e tratamento de esgotos ao vencedor da licitação correspondente, nas condições e durante o prazo previsto no respectivo edital. Além disso, os referidos convênios asseguram aos municípios, como ao Estado, o direito de participação no processo de fiscalização e regulação dos serviços concedidos, criando para esta finalidade um órgão colegiado provisório, composto por representantes do Estado e dos Municípios, a ser posteriormente substituído por um Ente Regulador especializado, criado por lei.[54] Por fim, estabelecem que "o Estado e a CEDAE rescindirão o convênio de concessão eventualmente vigente no ato da assinatura do contrato de concessão com a empresa vencedora da licitação *sem qualquer ônus para os municípios convenentes*" (quarta cláusula, sem destaque no original).

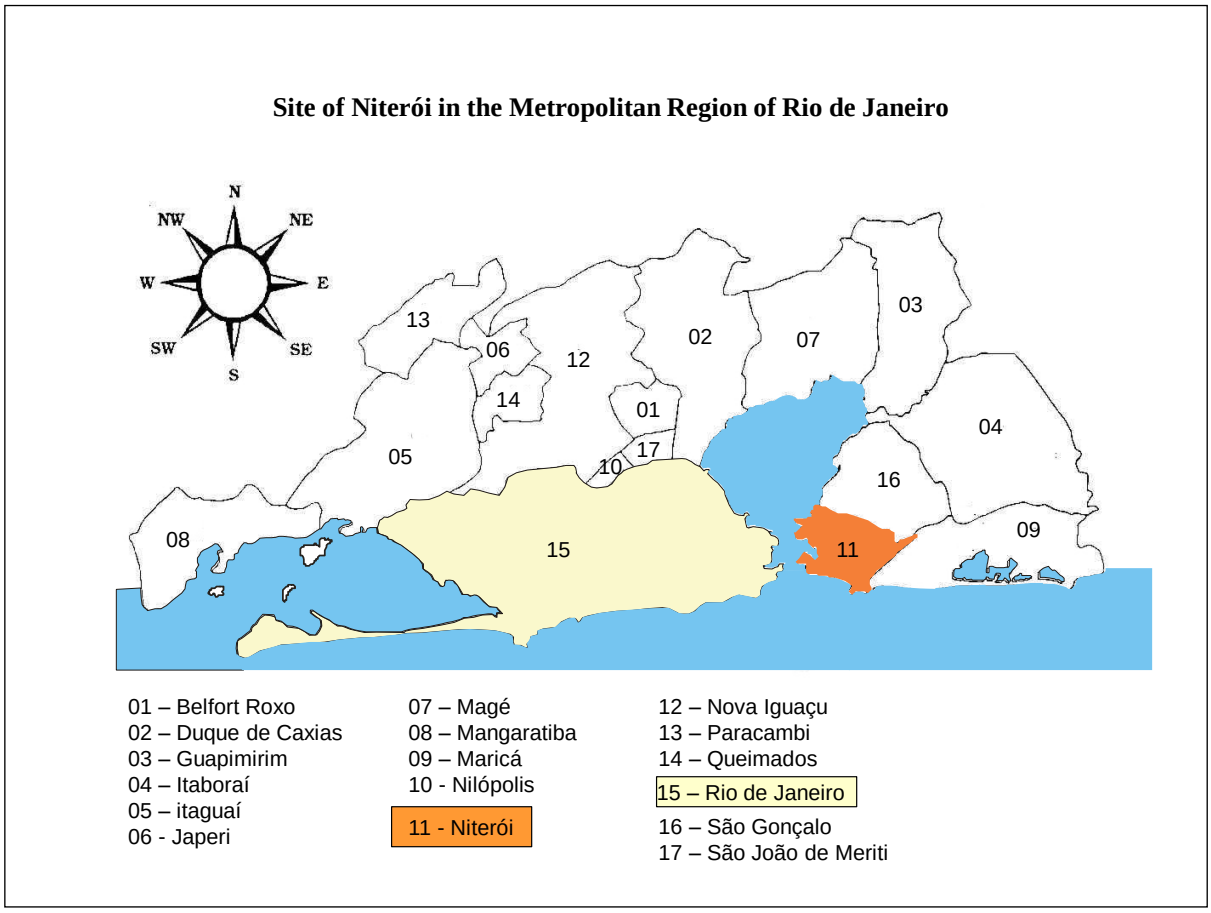
A última medida, juntamente com os outros aspectos examinados acima, permite afirmar que os convênios firmados entre o Estado e os Municípios da Região dos Lagos em junho de 1996 estabeleceram as bases fundamentais da concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário da região à iniciativa privada, de tal modo que o processo e

[53] Posteriormente, surgiram dois novos municípios nesta: Armação dos Búzios (ou simplesmente Búzios, como é mais conhecido), que se desmembrou de Cabo Frio; e Iguaba Grande, desmembrado de São Pedro da Aldeia.

[54] O Ente Regulador, a Agência Reguladora dos Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro (ASEP), foi criado posteriormente em 13 de fevereiro de 1997, através da lei 2686. Como veremos adiante, no terceiro item da seção "B", trata-se de uma agência multissetorial cujo regulamento prevê a participação de representantes dos municípios nas "seções regulatórias".

os princípios estabelecidos não foram posteriormente afetados pelos rumos que tomou a privatização da CEDAE. A concessionária estadual retirou-se pacificamente da região, rescindindo os contratos de concessão vigentes que ainda detinha com os municípios, sem receber qualquer indenização direta por parte destes.[55]

Figura Nº 4. Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destacando Niterói



2. Região Metropolitana: a truculência política derrotada

O processo foi inteiramente diferente na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde havia uma constelação de interesses mais complexa e uma correlação de forças menos desigual entre Estado e Municípios, dada a presença da capital e de cidades

[55] É possível que a CEDAE tenha recebido alguma forma de compensação indireta do Estado, que poderia utilizar parte dos recursos arrecadados com a concessão onerosa dos serviços de água e esgotos da Região dos Lagos à iniciativa privada para quitar parte de suas dívidas com a empresa. Embora não tenhamos obtido qualquer informação a este respeito, trata-se de possibilidade implicitamente prevista no PED e no Acordo de Distrato firmado entre os municípios da região e a CEDAE, com interveniência do governo do Estado do Rio de Janeiro em 25 de abril de 1998.

economicamente poderosas como Niterói. Com seus dezesseis municípios, a Região Metropolitana (ver Figura Nº 4) representava não apenas a área mais rentável da CEDAE, responsável por cerca de 70 a 80% da arrecadação da companhia em todo Estado, mas também aquela de maior interesse para o capital privado transnacional, que estaria melhor posicionado para vencer qualquer licitação de grande porte no país. Por outro lado, alguns municípios cujo contrato de concessão com a CEDAE já estava vencido ou nunca fora formalizado, como Niterói e Rio de Janeiro, mas que já atuavam parcialmente no setor por conta própria, tinham projetos de romper com a concessionária estadual e conceder os respectivos serviços municipais de água e esgotos à iniciativa privada.[56] A resistência destes municípios e a firme oposição de diversas entidades do setor incentivaram o governo estadual a adotar uma estratégia diferente, partindo para a ofensiva na esfera legal.

A ofensiva veio com a aprovação da Lei Complementar nº 87, promulgada em 16 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a composição, a organização e a gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como também da Microrregião dos Lagos, definindo as "funções públicas e serviços de interesse comum" entre o Estado e os Municípios envolvidos. De acordo com esta lei, que regulamenta o artigo nº 75 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, em ambos os tipos de aglomeração supramunicipal[57] o aproveitamento e a gestão dos recursos hídricos; o abastecimento de água potável e o esgotamento sanitário; a coleta e a disposição adequada dos resíduos sólidos; o transporte coletivo; e ainda, a distribuição de gás canalizado são todos considerados "serviços de interesse comum" ou metropolitano, que ao Estado incumbiria "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão", cabendo-lhe inclusive a fixação das respectivas tarifas (artigo 7). Embora declare ratificar os convênios celebrados entre os Municípios e o Estado na Região dos Lagos (artigo 7, § 2º), a lei 87/97 acaba por realizar o que a União não conseguiu fazer com o Projeto de Lei Federal nº 4147 (v. 1a Parte): o Estado do Rio de Janeiro cassaria o poder concedente dos municípios pertencentes à região metropolitana, a microrregiões ou aglomerações urbanas sobre os serviços de água e esgotos dentro de seu território, assumindo ele próprio esse papel como detentor da titularidade sobre os mesmos.

Essa estratégia de confronto com a autonomia municipal revelou-se equivocada, pois acirrou o movimento de oposição à privatização da CEDAE, ao qual viriam se unir até mesmo alguns líderes do partido do governador. A maior oposição partiu das prefeituras municipais do Rio de Janeiro e de Niterói. Sob a administração do prefeito Luiz Paulo Conde, do PFL (o direitista Partido da Frente Liberal), a prefeitura do Rio estava investindo por conta própria no sistema de esgotamento sanitário de Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes (zona oeste), e tinha planos de retomar para si a gestão e o

[56] Os serviços de água e esgotamento sanitário do Município do Rio de Janeiro, como ocorre em São Paulo e noutras capitais de Estado no país, são prestados *supletivamente* há muitas décadas por entidades estaduais, sem que qualquer contrato jamais tenha sido firmado entre o município e a companhia ou entidade estadual do setor.

[57] O artigo 75 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece que o mesmo "poderá criar, mediante lei complementar, *regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas*, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de *funções públicas e serviços de interesse comum*" (sem destaque no original).

poder concedente dos serviços de água e esgotos no município, que estavam a cargo da CEDAE. Por sua vez, a prefeitura de Niterói, onde a concessão à CEDAE estava encerrada desde 1992, já havia realizado a licitação e assinado um novo contrato de concessão com uma empresa privada desde outubro de 1997, sem que o mesmo tivesse entrado em vigor, por estar sendo questionado na Justiça pela concessionária estadual.[58] Ambas as prefeituras protocolaram ações de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar 87/97 no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, as quais foram posteriormente encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal.

As ações na Justiça retardaram, mas não impediram, a preparação e o lançamento do primeiro edital de licitação para privatização da CEDAE, mediante leilão de 99,99% das ações da empresa, já em fevereiro de 1998. Partindo de estudos desenvolvidos por empresas de consultoria privada financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (entre as quais a francesa Sogreah Ingénierie), o preço mínimo foi fixado R$ 4,881 bilhões, o mais alto das privatizações até então ocorridas no âmbito do PED.[59] Com base na lei 87/97, esse edital incluía o direito de exploração dos serviços de água e esgotamento sanitário do conjunto dos municípios da Região Metropolitana do Rio, inclusive Niterói, São João do Meriti e Nilópolis, durante 25 anos, prevendo metas de investimento ambiciosas para o conjunto da aglomeração.[60]

Ora, enquanto Niterói já havia encerrado o processo licitatório e firmado contrato de concessão com uma empresa privada antes da promulgação desta lei, os dois últimos municípios tentaram fazer o mesmo enquanto a vigência da lei esteve suspensa por liminar da Justiça. Nestas condições, não obstante a ausência de julgamento definitivo sobre a constitucionalidade desta lei, em setembro, às vésperas do leilão das ações da CEDAE, com dois consórcios internacionais habilitados tendo depositado um total de R$ 2,2 bilhões de garantia financeira junto à Bolsa de Valores, o edital foi julgado ilegal pelo Tribunal de Contas do Estado, justamente por incluir o direito de exploração dos serviços destes municípios, o que resultou na anulação do mesmo.[61]

Mas esse era apenas a primeira rodada de uma longa batalha jurídica e política em torno da privatização da CEDAE, que envolveu recursos e decisões de diversas instâncias da Justiça em torno da legalidade da lei 87/97, além de novas tentativas de

[58] Ver seção "C", neste capítulo.

[59] Deste total, R$ 1,2 bilhão seria pago à vista, e o restante em 276 meses, enquanto o uso de Certificados de Privatização (títulos da dívida pública estadual conhecidos como "moeda podre") seria limitado ao montante de R$ 150 milhões. [Nota do editor: a fim de fevereiro de 1998 a taxa de câmbio era de R$ 1.13 por US dólar].

[60] O abastecimento de água deveria atingir 95% dos domicílios urbanos a partir do quinto ano de vigência do contrato e 80% dos domicílios rurais a partir do décimo; a coleta de esgotos, por sua vez, deveria atingir 60% dos domicílios urbanos nos primeiros cinco anos, passando a 80% no vigésimo ano (90% para os municípios do Rio de Janeiro e Niterói). Além disso, o consórcio vencedor deveria investir pesadamente no tratamento de esgotos, assumindo a responsabilidade de fazer e completar as obras paralisadas do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (v. adiante, nota 129, p.121). De acordo com o Secretário Estadual da Fazenda e presidente do PED, o conjunto dos investimentos a serem realizados pela concessionária privada em ambos os serviços atingiria cerca de R$ 5 bilhões ao longo da concessão.

[61] Os consórcios habilitados eram formados por, de um lado, um grupo liderado pela companhia norte-americana Enron; de outro, um grupo formado pelas francesas Lyonnaise des Eaux e Générale des Eaux.

vender a empresa, mediante acordo com os municípios e contra a vontade do Poder Legislativo. Sem entrar nos detalhes, é interessante comentar as principais etapas do processo.

Depois de novas tentativas frustradas de realizá-lo, o governo estadual adiou o leilão de privatização da CEDAE por tempo indeterminado, enquanto se negociava outro edital com os prefeitos e o FMI.[62] A essa altura, a privatização da empresa já estava cercada de questionamentos de toda ordem, tendo se tornado um tema de acusações políticas durante a campanha eleitoral para o governo do Estado, que se encerraria com a derrota da coalizão apoiada pelo governador. Neste clima, em 11 de novembro, já no final da administração Alencar, a Assembleia Legislativa aprovou uma lei que retirou a CEDAE do programa de privatizações do Executivo (PED), com apoio do partido do governador (PSDB).

Ignorando a decisão da Assembleia, dois dias depois o governo estadual lançava novo edital que reconhecia aos municípios o direito a uma participação nos valores arrecadados com a venda da CEDAE, cujo leilão foi marcado para 30 de novembro. Para tanto seria celebrado um convênio entre o Estado e os municípios, nos moldes do que ocorrera na Região dos Lagos; os municípios que não aderissem ao convênio ficariam de fora do novo edital. Com a esperada exclusão de Niterói, São João do Meriti e Nilópolis, o preço mínimo foi reduzido para R$ 3,84 bilhões, dos quais R$ 1,1 bilhão seriam pagos à vista e o restante em 276 parcelas mensais. Não obstante aprovação de um de um Decreto Legislativo na Assembleia do Estado sustando o novo edital de privatização da CEDAE seis dias antes, o convênio com o governo estadual foi assinado em 25 de novembro pelos prefeitos de 14 municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, excluindo os três mencionados, além do governador e diretores da CEDAE. Além de receberem parte do valor arrecadado no leilão, cada um dos municípios signatários, reconhecidos como poder concedente dos serviços locais, passariam a receber 4% do faturamento anual da concessionária privada no respectivo território durante a vigência da concessão, a título de taxa de outorga.[63] Foram habilitados os dois consórcios internacionais que apresentaram garantias financeiras à Bolsa de Valores: a Companhia de Investimentos e Serviços em Saneamento, formada pelas empresas francesas Lyonnaise e Générale des Eaux; e um consórcio formado pela companhia inglesa Thames Water International, a Sociedade Carioca de Energia (representante da Enron) e a PASPV, representante da empresa alemã Berlin Waters.

A despeito do convênio firmado com os municípios, o leilão foi cancelado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 30 de novembro de 1998, na data em que estava marcado para ocorrer, até que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro se pronunciasse sobre sua legalidade. Dois dias depois, o governador recorreu ao STF e vetou a lei que excluía a CEDAE das privatizações do PED, veto que foi derrubado na Assembleia

[62] Como já dito, a privatização da CEDAE fazia parte do Programa de Reforma do Estado acertado com o FMI, que exigia a venda da empresa como condição para a liberação de créditos destinados ao mesmo.

[63] Dos R$ 1,1 bilhão a serem pagos à vista como preço mínimo da CEDAE, o governo do Estado ficaria com R$ 506 milhões, a prefeitura do Rio de Janeiro com R$ 300 milhões e as prefeituras dos demais municípios repartiriam entre si R$ 195 milhões, conforme a população e outros critérios. Como o Estado deve R$ 106 milhões à CEDAE, este valor seria abatido do montante pago ao mesmo, ao passo que R$150 milhões poderiam ser pagos com Certificados de Privatização.

Legislativa do Estado no dia seguinte, em meio a um escândalo de tentativa de compra de votos para evitar a derrubada do veto, que culminou na cassação de um deputado do partido do governo e na criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as denúncias de corrupção no processo. A privatização da CEDAE estava definitivamente sepultada, até porque o governador eleito, Antony Garotinho, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), havia se comprometido a manter a empresa sob controle do Estado.

Mas restava ainda uma frente de batalha: a firme intenção do prefeito do Rio de Janeiro de retomar da companhia estadual os serviços de água e saneamento da capital para concedê-los à iniciativa privada, cujo desfecho, no plano legal, está relacionado ao destino do setor em Niterói. Sem entrar nos detalhes da operação, em 5 de agosto de 1999 a prefeitura do Rio de Janeiro lançou um edital para concessão dos serviços de água e esgotos da área compreendida entre os bairros Leme e Santa Cruz, que seria responsável por cerca de 40% do faturamento da CEDAE, por um prazo de 25 anos. De acordo com o edital, a empresa vencedora deveria apresentar redução média de ao menos 10% nas tarifas, enquanto a prefeitura receberia 8% do faturamento mensal da empresa nesta região, a título de taxa de outorga. Depois de uma longa batalha na Justiça entre a Prefeitura e o governo estadual, o edital foi considerado ilegal e anulado por decisão liminar da Justiça em 9 de setembro do mesmo ano. Com base na Lei Complementar 87/97, que ainda estava sub judice, mas vigente, o Juiz considerou que a prefeitura estava usurpando o poder concedente do Estado, o qual deteria a titularidade dos serviços de água e saneamento de todos os municípios da região metropolitana.

Ora, como o Supremo Tribunal Federal decidiu posteriormente não julgar a constitucionalidade desta lei, por tratar-se de matéria complexa cuja regulamentação estava sendo amplamente debatida no Congresso Nacional, a chamada lei da Região Metropolitana do Rio de Janeiro permanece em vigor, tendo impedido a privatização dos serviços de água e saneamento de São João do Meriti, Nilópolis e de parte do município do Rio. Mas não impediu a concessão dos serviços deste setor à iniciativa privada em Niterói, pois todo o processo, configurando ato jurídico perfeito, havia sido concluído antes da promulgação desta lei que, portanto, não poderia ter caráter retroativo.

Tendo examinado as estratégias e consequências do processo fracassado de privatização da CEDAE, podemos passar aos estudos de caso propriamente ditos, abrangendo duas experiências de privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Estado do Rio de Janeiro que tiveram origem no rompimento dos municípios com a concessionária estadual. O primeiro, examinado logo abaixo, aborda um contrato de concessão de escala regional, cuja elaboração envolveu certo grau de cooperação entre o Estado e cinco municípios componentes da Região dos Lagos. Inversamente, o segundo caso, examinado em seguida, concerne apenas à privatização dos serviços do município de Niterói, que faz parte da Região Metropolitana da capital, e envolveu uma acirrada disputa judicial entre a prefeitura e o governo estadual.

B) O caso da companhia PROLAGOS na Região dos Lagos

Nosso primeiro estudo de caso no Estado do Rio de Janeiro envolve um contrato único celebrado entre, por um lado, a empresa PROLAGOS, controlada por um grupo de origem portuguesa e, por outro, um conjunto de cinco municípios da Região dos Lagos, situada na zona sudeste do território estadual e banhada por grandes lagoas de água salgada (ver Figura Nº 5). Estes cinco municípios, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia, juntamente com os outros três que compõem originalmente a Região dos Lagos,[64] tiveram seus respectivos serviços de água e saneamento previamente concedidos à CEDAE. Assim, foi preciso encerrar a concessão a esta empresa estadual antes de transferi-los à iniciativa privada mediante novos processos licitatórios e novos contratos de concessão. No caso estudado, esse rompimento foi formalizado em 25 de abril de 1998, na mesma data em que os cinco municípios mencionados firmaram contrato de concessão de seus respectivos serviços com a PROLAGOS, quando também assinaram um Acordo de Distrato amigável com a CEDAE.

Antes de entrarmos nos detalhes dessa nova concessão (edital, contrato, etc.), cumpre fornecer mais alguns elementos descritivos da região e dos municípios estudados.

1. Região dos Lagos: aspectos descritivos[65]

Com uma área de 2.957,9 km2, a Região dos Lagos é caracterizada como um dos principais polos turísticos do Estado, especialmente os municípios de Cabo Frio, Búzios e Arraial do Cabo, que recebem um grande afluxo de turistas durante o verão. O conjunto da região é também um local de residências secundárias, onde passam férias e feriados um grande contingente de pessoas e famílias de classe alta ou média alta que moram na região metropolitana da capital. Outrora voltada para a produção de sal e pescado, a economia da região é hoje baseada principalmente no turismo, apresentando grandes variações sazonais nos índices de emprego e renda, como também grandes disparidades entre os municípios no que se refere aos principais indicadores sociais, como veremos abaixo.

Considerando apenas os oito municípios que a integravam em 2000, a Região dos Lagos atingiu uma população residente de 403.418 pessoas naquele ano, assim distribuída (Tabela Nº 2):

[64] São eles Araruama, Saquarema e Silva Jardim, cujos serviços de água e esgotamento sanitário foram conjuntamente concedidos à companhia privada Águas de Juturnaíba (ADJ), que assinou contrato de concessão com tais municípios e o Estado em 1º de dezembro de 1997, iniciando suas atividades em 16 de março de 1998. Esta é formada basicamente pelo mesmo consórcio de empresas nacionais que também controla a concessionária de Niterói, entre outras concessões no país (ver seção "B", Infra). Posteriormente, o município de Maricá foi incluído na Região dos Lagos pela Lei Complementar nº 97/2001.

[65] O município de Maricá, que se integrou tardiamente à Micro-região dos Lagos, não é considerado parte integrante da mesma no texto a seguir.

Tabela Nº 2. Características geo-demográficas dos municípios da Região dos Lagos

MUNICÍPIOS	População Residente (2000)	Taxa Geométrica de crescimento anual (1991/2000)	Taxa de Urbanização (%)	Área (Km^2)	Densidade Demográfica (hab./ Km^2)
Araruama	82 717	3,82	90,7	639,5	129,4
Saquarema	52 464	3,68	96,1	353,6	148,4
Silva Jardim	21 239	1,77	66,8	939,5	22,6
Subtotal	156 420	-	-	1 932,6	80,9
Armação dos Búzios	18 179	8,67	100,0	71,7	253,5
Arraial do Cabo	23 864	2,06	100,0	157,6	151,4
Cabo Frio	126 894	5,81	83,8	410,6	308,9
Iguaba Grande	15 052	7,17	100,0	48,7	309,1
S. Pedro da Aldeia	63 009	4,50	82,4	336,7	187,1
Subtotal	246 998	-	-	1 025,3	240,9
Total	403 418	4,12 (1)	85,9 (1)	2 957,9	136,4

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE; Fund. Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE
(1) Médias da Região das Baixadas Litorâneas, que inclui também os municípios de Maricá, Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito

Como se observa na tabela acima, o conjunto da região apresentou taxas médias de crescimento demográfico anual bastante elevadas na última década (superiores a 4%), muito acima das taxas médias do Estado (1,28%) e da região metropolitana (1,14%) do Rio de Janeiro no mesmo período. Com exceção de Arraial do Cabo e Silva Jardim, todos os municípios da região estão absorvendo ano a ano grandes contingentes de novos moradores. O atendimento a estes migrantes, cuja maioria pertence a camadas sociais de baixa renda, ao lado da população flutuante que permanece na região durante o verão (cerca de 700 mil pessoas apenas na sub-região de Cabo Frio, conforme estimativa da PROLAGOS), colocam um importante desafio para as companhias privadas que passaram a operar os serviços de água e esgotamento sanitário da região, dada a necessidade de vultosos investimentos cujo retorno terá de ser necessariamente baixo e demorado.[66] A tabela mostra que a sub-região de Cabo Frio, mais valorizada pela beleza de seu litoral, é também a mais urbanizada e populosa (cerca de 247 mil habitantes em 2000), apresentando igualmente as taxas de crescimento demográfico mais elevadas.

[66] Não existe oficialmente a Sub-região de Cabo Frio. Este é o termo utilizado doravante no presente texto para denominar a região de concessão da companhia PROLAGOS que, como visto, envolve os municípios de Cabo Frio (sede da empresa), Arraial do Cabo, Búzios, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia.

Cabe observar melhor alguns aspectos descritivos desta sub-região, cujos municípios firmaram contrato de concessão com a PROLAGOS.

Embora abrigue residências secundárias de camadas sociais de alta renda, especialmente em Cabo Frio, Búzios e Arraial do Cabo, o PIB (produto interno bruto) per capita do conjunto da sub-região, que atingiu R$ 5.047,74 em 1999, é muito inferior à da região metropolitana, alcançando cerca da metade da média do Estado (R$ 10.196,49) no mesmo período. A situação é melhor nestes três municípios, cujo PIB per capita é superior à média da sub-região, tendo atingido R$ 6 115,88 em Búzios, R$ 5947,25 em Cabo Frio e 5.368,12 em Arraial do Cabo no mesmo ano, enquanto Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia apresentaram valores inferiores à média sub-regional: R$ 4.450,93 e R$ 3.356,54, respectivamente. Nota-se na última década uma expansão desordenada de assentamentos populares irregulares em toda a região, especialmente em Cabo Frio, que ainda dispõe de uma ampla área de expansão urbana (v. Figura 5, p. 69). Isso se reflete nalguns indicadores sociais deste município, o único da sub-região que apresentou taxa de mortalidade infantil superior à média do Estado: 27,1 por mil nascidos vivos, contra a média estadual de 22,5.[67]

Como já vimos, os oito municípios da Região dos Lagos são abastecidos por um único manancial de água doce: a Lagoa de Juturnaíba, situada no município de Silva Jardim. Trata-se, na realidade, de uma represa construída pelo Departamento Nacional de Obras Sanitárias (DNOS), entre o final da década de 70 e meados dos anos 80, com a finalidade de garantir a irrigação agrícola e o abastecimento urbano de água potável da região. Possuindo perímetro de 85km, área de 43km2 e capacidade média de armazenamento de 10 milhões de metros cúbicos de água, a represa tomou o lugar de uma antiga lagoa natural, muito menor, formada pelos rios Bacaxá e Capivari. Está ligada ao rio São João, no extremo norte da região, por um canal de drenagem com 24,5 km de extensão, construído pelo DNOS no mesmo período.[68]

Outro corpo d'água de importância regional a ser mencionado é a lagoa de Araruama, cujo espelho d'água atinge cerca de 220 km2 e banha cinco dos oito municípios da região. Considerada a maior lagoa hipersalina do mundo, constitui um importante elemento paisagístico e recurso de lazer da região, embora venha sendo degradada por sucessivos aterramentos e pelo lançamento diário de esgotos domésticos sem tratamento.

---

[67] Dados extraídos do Anuário Estatístico do Rio de Janeiro – 2002 Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), 2003. Disponíveis no website www.cide.rj.gov.br.

[68] O DNOS, órgão federal criado em 1940, teve destacada atuação nesta região entre 1950 e 1985. Neste período, além de construir a barragem de Juturnaíba e o canal interligando-a ao rio São João, o órgão retificou cursos d'água, construiu outros canais e drenou diversos brejos existentes nesta região. Com a extinção do órgão em abril de 1990, a barragem e todos os canais foram abandonados seis após terem sido concluídos. A CEDAE assumiu a operação da barragem, não cuidando de modo adequado de sua manutenção. Assim, a obra apresentava diversos problemas de rachaduras, infiltrações e erosão, entre outros. Com a concessão dos serviços de saneamento da Região dos Lagos à iniciativa privada em 1998, a PROLAGOS ficou com a incumbência contratual de limpeza dos taludes e manutenção das comportas. Maiores informações sobre a represa e a hidrografia da região podem ser encontradas no website www.riolagos.com.br/calsj.

Além da precariedade do sistema de coleta e tratamento de esgotos, que havia sido parcialmente implantado apenas no município de Arraial do Cabo, onde a prefeitura investiu por conta própria neste setor, o abastecimento de água na Região dos Lagos também apresentava problemas de irregularidade e capacidade de produção inferior à demanda, especialmente no verão, o que motivou o processo de privatização de ambos os serviços, iniciado em meados de 1996 com a assinatura dos convênios entre o Estado e os municípios examinados acima.

Figura Nº 5. Limites Territoriais, Perímetro Urbano e Zoneamento do Município de Cabo Frio

2. Principais características da concessão ao setor privado na região

Os serviços de produção e distribuição de água, coleta e tratamento de esgotos da Área 1 da Microrregião dos Lagos, que envolve o perímetro urbano dos municípios de Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio, Iguaba Grande e São Pedro da Aldeia (apenas água), totalizando uma área de 828km2, foram concedidos por 25 anos à companhia PROLAGOS, que venceu a licitação e assinou contrato com estes municípios e o Estado do Rio de Janeiro em 25 de abril de 1998. Formado inicialmente pelas empresas Monteiro Aranha Participações (32,5%), PEM Engenharia (20%) e PLANUP (40%), de capital nacional, juntamente com a empresa portuguesa EPAL (7,5%), o consórcio vencedor assumiu a operação dos serviços, quase três meses depois, no dia 13 de julho daquele ano.[69]

Tratando-se de uma concessão onerosa precedida de obras públicas, o principal critério para selecionar o vencedor da licitação foi o da maior oferta a ser paga pelo direito de exploração dos serviços (outorga). A tarifa e a estrutura tarifária foram previamente fixadas no edital, que estabelecia outros critérios de pontuação para a proposta técnica dos concorrentes, um dos quais era o maior número de funcionários da CEDAE alocados na região que a nova concessionária se propunha a contratar.[70] O pagamento pela outorga atingiu o montante de R$ 34,3 milhões de reais, cujo pagamento foi escalonado da seguinte maneira: dois milhões de reais pagos à vista ao Estado, na data em que a nova concessionária assumiu a operação dos serviços; acrescidos de 24 parcelas anuais iguais de R$1.346.800,00, reajustáveis na mesma época e no mesmo percentual adotado para correção das tarifas, a serem pagas ao final de cada ano, a partir do segundo ano de concessão. Deste valor anual, metade fica com o Estado, e a outra metade é dividida com os municípios, proporcionalmente à população de cada um.[71]

O edital de licitação previu um conjunto abrangente de obras e serviços a serem realizados pela nova concessionária ao longo da concessão, especialmente nos primeiros

[69] A Empresa Portuguesa de Águas Livres (EPAL), que é uma "empresa privada de capital público" (na definição que nos forneceu o seu diretor presidente, cujo equivalente na legislação brasileira seria a "empresa pública de direito privado"), pertencente ao grupo Águas de Portugal (ADP), não fazia parte do consórcio PROLAGOS quando este foi declarado vencedor da licitação. Como veremos de modo mais detalhado no próximo item, a EPAL, juntamente com outras empresas do grupo ADP, acabou controlando integralmente a PROLAGOS, ao adquirir a participação acionária das empresas nacionais.

[70] De acordo com o edital, este critério somava no máximo 10 pontos (ou o equivalente a 10% da pontuação máxima envolvendo todos os critérios avaliados), no caso da nova concessionária contratar 50% ou mais dos funcionários da CEDAE alocados na região. Os funcionários assim contratados gozariam de um ano de estabilidade no emprego, podendo ser demitidos somente por justa causa, conforme a legislação trabalhista. Por outro lado, o edital garantia que "os empregados alocados na região da concessão, não contratados pela futura concessionária, serão reaproveitados pela CEDAE" (item 7.7.5 e respectivos subitens).

[71] De acordo com o edital, a parcela inicial de dois milhões de reais paga ao Estado deveria ser destinada ao pagamento dos ajustes rescisórios dos contratos dos funcionários da CEDAE alocados na área de concessão que viessem a ser contratados pela nova concessionária, "independente de quaisquer outros cálculos e considerações". Quanto às parcelas anuais devidas ao Estado, podiam ser pagas com cotas do Fundo de Privatização do Estado do Rio de Janeiro até o limite de 30% do valor de cada uma, conforme a legislação pertinente.

anos desta. Para o abastecimento de água, a lista incluía a implantação de um novo sistema produtor (captação, adutoras, estação elevatória e estação de tratamento); construção de novos reservatórios; ampliação e substituição da rede distribuidora; implantação de novas ligações e de sistemas de micro e macromedição, além de outras obras e serviços, como a própria "recuperação da barragem de Juturnaíba". Para o esgotamento sanitário, além da implantação e substituição da rede coletora, incluindo novas ligações e estações elevatórias, o edital previu a construção de estações de tratamento em todos os municípios. Uma lista indicativa destas obras e serviços integrou o edital, podendo os licitantes apresentar alternativas tecnológicas e construtivas distintas em suas respectivas propostas técnicas, desde que cumprissem as metas de atendimento fixadas no documento. De acordo com o edital (cláusula 16.6), "por razões de ordem econômica", caberia à concessionária atingir, ao longo do período de concessão, as "metas mínimas de atendimento às populações residente e flutuante" estabelecidas na Tabela Nº 3:

Tabela Nº 3. Metas Contratuais de Atendimento da PROLAGOS fixadas no Edital de Licitação

Ano	Sistema de Água	Sistema de Esgotos
03	80%	30%
08	83%	40%
10	85%	50%
13	85%	65%
15	90%	70%

O edital especifica que as metas mínimas acima deverão ser atingidas "nos períodos de pico da demanda"; i.e.: durante o verão. Por outro lado, estabelece que "a área de atendimento da concessão fica limitada à cota 90" (cláusula 3.2.1); ou seja, a população residente em áreas situadas acima de 90 metros de altitude, assim como a população da área rural, não precisaria ser atendida pela concessionária.

Para financiar o conjunto das obras e serviços necessários ao cumprimento das metas do edital, foram previstos investimentos da ordem de R$ 152 milhões ao longo da concessão, dos quais cerca de 90% seriam concentrados nos primeiros cinco anos de vigência desta. Calculado como uma projeção das receitas a serem auferidas ao longo da concessão, o valor global do contrato foi estimado em R$ 667 milhões no edital.

3. O processo de privatização: argumentos justificativos e contexto institucional

Como já vimos, o processo de privatização dos serviços de água e esgotamento sanitário da Região dos Lagos começou em 28 de junho de 1996, quando os municípios que a compunham naquele momento firmaram convênios com o Estado do Rio de Janeiro, com a participação da CEDAE, visando à concessão dos referidos serviços à iniciativa privada. Nos dois convênios firmados naquela data, agrupando municípios distintos, a privatização foi justificada devido à necessidade de ampliação e melhoria dos serviços,

cuja "prestação adequada" envolveria obras de custo elevado, dadas as "necessidades de dimensionamento dos sistemas em função da variação sazonal de população, decorrente do turismo [...], bem como o crescimento da população residente". Considerando "a crescente tendência à redefinição do papel do Estado em todos os seus níveis", tais investimentos deveriam ser feitos pela iniciativa privada. Ambos os convênios reconhecem aos municípios e ao Estado a titularidade compartilhada sobre os serviços deste setor na região, transferindo ao último a tarefa de organizar os editais de licitação das duas concessões planejadas, cada qual envolvendo o atendimento integrado a um pequeno conjunto de municípios. Embora o item precedente já tenha apresentado o resultado da licitação para concessão dos serviços da Sub-região de Cabo Frio (Área 1), vencida pelo consórcio PROLAGOS, convém examinar de maneira mais detalhada o edital e o processo licitatório desta neste item.

O Edital de Licitação por Concorrência CN 08/96, visando à concessão dos serviços de água e esgotos da Área 1 da Região dos Lagos, abrangendo os municípios de Arraial do Cabo, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia, foi publicado em 27 de dezembro de 1996. Em sua Exposição de Motivos, justifica a concessão com os mesmos argumentos presentes na apresentação dos convênios mencionados acima: a sub-região seria um "pólo turístico" cujo desenvolvimento estaria sendo "prejudicado pela irregularidade no abastecimento de água potável e a precariedade do sistema de esgotamento sanitário"; por outro lado, o Estado e os Municípios não disporiam dos recursos para investir na necessária ampliação e melhoria dos serviços, que poderia ser viabilizada através da concessão à iniciativa privada, trazendo "ganhos significativos" para a economia do Estado e dos municípios envolvidos, para as populações residente e flutuante, bem como para o meio ambiente da região, além de "benefícios adicionais" como a "geração de novos empregos diretos e indiretos".

Ao contrário do que ocorreu com outros serviços privatizados no âmbito do PED, a preparação deste edital não envolveu a contratação de empresas privadas de consultoria para subsidiar a definição do preço mínimo e de outros aspectos do modelo econômico-financeiro e institucional da concessão, tendo sido elaborado apenas um estudo de seus aspectos econômicos pelo Subsecretário de Administração do Governo Estadual, engenheiro Mac Dowell, que figurou no Anexo VIII do Edital.[72] De acordo com relatório elaborado pela Fundação COPPETEC (2000a), contratada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em julho de 1999, ainda no início da administração do governador Garotinho, para avaliar a privatização das empresas estaduais da administração anterior, tal estudo "muito pouco contribuiu para uma boa licitação", uma vez que o mesmo padecia de "falta de clareza e objetividade", especialmente no que se refere ao "método [utilizado] para estimar determinadas variáveis", a saber: a população flutuante da região; o preço mínimo a ser pago pela outorga, e a taxa interna de retorno do empreendimento (p. 5). Fixada em

[72] Conforme o Decreto 21.916, de 21 de dezembro de 1995, que regulamentou a lei de criação do PED, "a determinação do preço mínimo de alienação dos bens levará em consideração os estudos de avaliação elaborados por empresa contratada mediante licitação pública [...] promovida com base na análise detalhada das condições de mercado, da situação econômico-financeira e das perspectivas de rentabilidade da sociedade" (Seção VI, artigo 20). Portanto, o modelo de privatização adotado para os serviços de água e esgotamento sanitário da Região dos Lagos, tanto na área 1 como na área 2 (que ficou sob controle da cia. Águas de Juturnaíba), não seguiu a legislação do PED.

20% ao ano, a última taxa foi considerada excessivamente elevada pela COPPETEC, "dada a natureza do empreendimento" (idem, ibid.).

A despeito das críticas acima, realizadas a posteriori, o edital de licitação seguiu basicamente os parâmetros do estudo mencionado, que constou como anexo do edital. Com relação ao preço mínimo, o edital estabeleceu o pagamento à vista de dois milhões de reais na data em que a nova concessionária assumisse a operação dos serviços, acrescidos do pagamento de valor equivalente a 5% da receita líquida (receita bruta menos impostos) escalonado de 24 parcelas anuais. Qualquer licitante que oferecesse pela outorga da concessão um valor inferior a esta porcentagem da receita líquida seria desclassificado. Por outro lado, os licitantes poderiam ofertar valores superiores a esse montante, uma vez que o vencedor seria selecionado pelo critério da maior oferta.

No dia 25 de março de 1997, um único concorrente apresentou-se para disputar a licitação em questão: o consórcio PROLAGOS, então formado pelas empresas brasileiras Monteiro Aranha Participações S.A. (24,62%) e PEM Engenharia (23,12%), juntamente com as companhias alemãs PREUSSAG (23,12%), HOCHTIEF (21,62%) e RHENAG (7,52%).[73] A última empresa, única com experiência operacional no setor, seria o operador técnico do consórcio, cujo líder teria de ser obrigatoriamente uma empresa nacional, conforme as exigências do edital. Quase quatro meses depois, em 17 de julho, a comissão julgadora declarou vencedora a proposta deste consórcio, que ofertou pela concessão o montante de R$ 34.323.200,00, pagos conforme o cronograma e o esquema apresentados no item precedente. Seguiram-se mais quatro meses negociações e ajustes no consórcio e na minuta do contrato de concessão.

Em primeiro lugar, o município de Arraial do Cabo recusou-se a assinar o contrato, pois desejava manter o serviço de esgotamento sanitário da cidade sob administração municipal. Naquele momento, este era o único município da sub-região de Cabo Frio a possuir um sistema de esgotos sanitários em operação, sob responsabilidade de um organismo municipal especificamente encarregado deste serviço. A rede coletora de esgotos de Arraial do Cabo, planejada como sistema distinto e separado da drenagem urbana, vinha sendo implantada há poucos anos, e contaria com uma Estação de Tratamento adequada para o porte do município.[74] Depois deste município negociar com o governo estadual e o consórcio PROLAGOS, em 4 de setembro de 1997 foi firmado um Termo de Acordo entre as partes, permitindo a exclusão do esgotamento sanitário de Arraial do Cabo do contrato de concessão que estava sendo elaborado, a despeito desse serviço ter feito parte do edital de concorrência e do próprio convênio firmado anteriormente com o Estado e os demais municípios da sub-região de Cabo Frio.

Por outro lado, "as empresas integrantes do Consórcio inicial tentaram alterar algumas cláusulas do Contrato Padrão", que figurou como anexo do Edital, "sobretudo no que se referia às taxas de conversão das aplicações realizadas em moeda estrangeira"

[73] Outra empresa nacional que faria parte do consórcio, a COPE Participações e Empreendimentos, não integralizou sua parte do capital.

[74] De acordo com o relatório da COPPETEC (2000a), ao final de 1999, o sistema de esgotamento sanitário de Arraial do Cabo cobria cerca de 60% das ruas da cidade, levando os efluentes coletados para uma Estação de Tratamento do tipo lodo ativado por aeração prolongada, com capacidade projetada de 102 litros por segundo. Entretanto, o sistema seria "deficiente, descarregando uma parte dos esgotos, através de canal, na Praia dos Anjos, onde se pode sentir o forte odor de esgoto sem tratamento" (p. 10).

(COPPETEC, 2000a: p. 8). Com a recusa de alterar estas taxas por parte dos órgãos estaduais encarregados de negociar o contrato (Secretaria de Obras e Serviços Públicos, Secretaria de Planejamento e ASEP), as empresas alemãs retiraram-se do consórcio, impedindo que o contrato fosse firmado, uma vez que uma delas, a RHENAG, era a única que detinha a experiência operacional exigida no edital.

Esse problema foi contornado com entrada da EPAL no consórcio, que assumiria o papel de operador técnico da PROLAGOS, dada a ampla experiência da empresa na operação de serviços de água e saneamento em Portugal e noutros países, embora tivesse ficado com apenas 7,5% das ações da companhia. O controle acionário do consórcio ficaria em mãos de um novo sócio: a PLANUP, do grupo financeiro Bozzano-Simonsen, que ficou com 40% das ações, como já visto anteriormente. Com essa composição (v. detalhes no item precedente), culminando o processo de licitação iniciado no final de 1996, a PROLAGOS firmou, em 25 de abril de 1998, contrato de concessão para implantar, ampliar, manter e operar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Cabo Frio, Búzios, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Arraial do Cabo (somente água) com o Estado do Rio de Janeiro e os referidos municípios, representados pelo governador e os respectivos prefeitos. Na mesma data, como vimos, foi também firmado um Acordo de Distrato entre a CEDAE e os mesmos municípios, mediante o qual as partes signatárias extinguiam amigavelmente as concessões ainda vigentes dos mesmos serviços que haviam sido firmadas previamente com a concessionária estadual.[75]

No entanto, como já vimos, a PROLAGOS só assumiu efetivamente a operação dos serviços quase três meses depois da assinatura do contrato, no dia 13 de julho de 1998. Antes de assumir integralmente os serviços, caberia à mesma, conforme o Edital de Licitação e o Acordo de Distrato, observar um período de transição articulado com a CEDAE. De acordo com o último documento, a CEDAE continuaria prestando serviços aos municípios envolvidos durante 60 dias, a contar da data de emissão da ordem de início dos serviços, comprometendo-se, conjuntamente com as respectivas prefeituras, "a realizar todas as diligências necessárias" à transferência dos mesmos à nova concessionária dentro deste prazo (Distrato, Cláusula 2a). Por outro lado, conforme o edital (item 16.3), a nova concessionária só poderia iniciar a cobrança de tarifas junto aos usuários dos serviços depois de cumprir algumas etapas dentro do prazo máximo de seis meses, a saber: 1) a elaboração do projeto executivo de um novo sistema produtor de água potável, envolvendo captação, adução e estação de tratamento com capacidade equivalente a 1.100 litros por segundo[76]; 2) atualização do cadastro de usuários; 3) desenvolvimento e implantação de sistema comercial próprio para leitura, emissão e cobrança das contas de água e esgotos dos usuários; 3) elaboração de Manual de

[75] Arraial do Cabo e Cabo Frio firmaram contratos de concessão de 25 anos com a CEDAE em 1986 e 1987, respectivamente. Portanto, a concessionária estadual poderia ainda permanecer à frente dos serviços de saneamento destes municípios por pouco mais de dez anos. Quanto a São Pedro da Aldeia, em 1973 o município havia firmado contrato de concessão com a antiga SANERJ, concessionária estadual de saneamento substituída pela CEDAE em 1975, com a mesma duração. Portanto, a concessão dos serviços de água e esgotos deste município à companhia estadual já estava quase encerrada naquele momento.

[76] O sistema adutor envolveria a construção de duas adutoras, cada uma delas com capacidade de transportar 1000 litros por segundo, além de uma estação elevatória com capacidade de bombeamento equivalente a 1,1m3/s.

Procedimentos, regulando as relações entre a Concessionária e os Usuários; 4) Instalação de 3.000 hidrômetros; e 5) instalação de macromedidor na bifurcação da adutora principal, Cabo Frio-Araruama, para medir a água colocada à disposição da nova concessionária pela CEDAE durante o período de transição.

De fato, o edital estabeleceu que, numa "1a fase", a nova concessionária teria o prazo máximo de 24 meses, após a emissão da "Ordem de Início dos Serviços", para concluir e colocar em operação o novo sistema produtor de água potável, além da implantação de mais 30 km de rede distribuidora e de 14 mil hidrômetros. Durante este período, a CEDAE (ou eventual sucessora) permaneceria fornecendo água tratada à nova concessionária no volume então praticado de 500 litros por segundo. Este fornecimento seria remunerado com 10% da receita de água auferida pela nova concessionária na região. Tão logo o novo sistema produtor de água passasse a funcionar, o fornecimento de água tratada pela CEDAE ou companhia sucessora seria suspenso, cessando o seu direito a receber o referido percentual. Como veremos detalhadamente no item 5, esta primeira etapa das obras foi adequadamente cumprida pela PROLAGOS, que ampliou em 120% o volume de água disponibilizado para os cinco municípios da sub-região de Cabo Frio, adotando soluções técnicas próprias, conforme permitia o edital.

O edital previa ainda uma segunda fase, na qual a concessionária deveria ampliar a capacidade de produção e adução de água para 1650 l/s, instalar 28 mil hidrômetros e quatro *boosters*, construir dez reservatórios e implantar 89km de rede de distribuição, além de diversas obras de esgotamento sanitário: implantação de 93km de rede coletora, construção de duas estações elevatórias e de quatro estações de tratamento de esgotos. Caberia à concessionária apresentar o projeto executivo do conjunto destas obras dentro do prazo máximo de 24 meses após o início de suas operações, devendo concluí-las em até 48 meses após a aprovação destes projetos. Esta etapa encontra-se em curso agora. As demais obras seriam realizadas "à medida que a demanda o exigir, com a finalidade de atingir as metas da concessão".

Conforme o edital, o acompanhamento da implementação das obras de ambas as fases se faria por meio de "marcos contratuais" previamente estabelecidos na proposta técnica dos licitantes para serem atingidos a cada trimestre, os quais seriam verificados conjuntamente pela concessionária e a fiscalização, que ficaria a cargo da agência reguladora estadual (ASEP). O documento ainda estabelece que "o atraso injustificado no cumprimento dos cronogramas de execução das obras e serviços sujeitará a concessionária a multa moratória por dia de atraso". De acordo com o edital, essas multas diárias por atraso e outras infrações (como obras e serviços fora do padrão estabelecido) poderiam variar de R$ 500,00 a R$ 2.500,00, conforme a gravidade da infração, e sem prejuízo de outras penalidades referentes ao descumprimento total ou parcial do contrato, inclusive a possibilidade de rescisão unilateral por parte do poder concedente. O Edital ainda estabelece que "as multas serão atualizadas nos mesmos percentuais e na mesma ocasião do reajuste das tarifas" (item 24 e sub-itens).

Tendo examinado as justificativas da concessão e algumas das principais características do edital, resta examinar os traços fundamentais e aspectos mais controversos do contrato, muitos deles derivados diretamente do edital.

4. O contrato de concessão: características gerais e aspectos controversos

Nesta seção examinamos os aspectos fundamentais do contrato de concessão, do qual também fazem parte o próprio edital, a proposta técnica do licitante vencedor e o Manual de Procedimentos elaborado pela concessionária para regulamentar sua relação com os usuários dos serviços. Nossa análise se concentra no edital e no contrato propriamente dito, uma vez que não obtivemos acesso aos últimos documentos. Podemos dizer que o contrato examinado apresenta aspectos convencionais, que seguem as diretrizes gerais da Lei de Concessões, além de aspectos inovadores e controversos. Sem deixar de abordar sucintamente os primeiros, nossa análise concentra-se principalmente nos últimos.

Dentre seus aspectos convencionais, o contrato da PROLAGOS regulamenta traços fundamentais da concessão como direitos e deveres das partes, estrutura tarifária (inclusive condições de reajuste e revisão de tarifas, tendo em vista a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato), além de mecanismos de fiscalização e regulação da prestação adequada dos serviços.

Com relação aos direitos e deveres das partes – poder concedente, concessionária e usuários, o contrato (cláusulas 17 a 19) segue as diretrizes gerais da Lei de Concessões, buscando cooperação e equilíbrio entre elas.

O contrato de concessão confere ao poder concedente, que abrange conjuntamente o governo estadual e os municípios, os seguintes direitos (entre outros): aprovar projetos e planos da concessionária; fiscalizar a prestação dos serviços; aplicar penalidades; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas; receber, apurar e solucionar queixas dos usuários; ter acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária; sempre através da intermediação da ASEP. Além destes, também atribui ao poder concedente o direito de alterar o contrato, de intervir e extinguir a concessão nas situações previstas no edital e no próprio contrato.

O direito do poder concedente alterar unilateralmente o contrato fica condicionado à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, através de revisão tarifária ou outro acerto acordado entre as partes, conforme o impacto da alteração sobre os custos da prestação dos serviços.[77] O direito de intervenção, por sua vez, ocorre em "caráter excepcional", com a finalidade de assegurar "a correta execução das obras", "a adequada prestação dos serviços" e "o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais aplicáveis". Pode ser exercido através de decreto do Poder Concedente, após análise de relatório encaminhado pela ASEP, devendo conter "a designação do interventor, o prazo de intervenção e os objetivos e limites da medida" (Cláusula 22a, parágrafo 1º). Declarada a intervenção, cabe à ASEP instaurar processo administrativo para apurar as causas determinantes da intervenção e as responsabilidades, "assegurado o direito de ampla defesa". Tal processo deverá ser concluído no prazo máximo de 180 dias consecutivos, e observar normas regulamentares e disposições contratuais, sob pena de anulação da intervenção, com a devolução da prestação dos

[77] A questão da revisão tarifária é examinada de maneira mais detalhada no próximo item.

serviços à concessionária, "sem prejuízo do seu direito à indenização". Cessada a intervenção, se a concessão não for extinta, ocorrerá a devolução dos sistemas de água e esgotos à concessionária, "precedida de prestações de contas pelo interventor, que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão (idem, parágrafos 2º a 5º).

Por fim, o poder concedente pode ainda determinar a **extinção da concessão** nos seguintes casos: a) advento do termo contratual, b) encampação, c) caducidade, d) rescisão, e) anulação e f) falência ou extinção da concessionária (Cláusula 23a). Nas duas primeiras situações, a retomada dos serviços pelo poder concedente se dá mediante indenização prévia à concessionária "das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com a prévia aprovação do Poder Concedente" (idem, parágrafo 6).[78] Na terceira, a caducidade do contrato de concessão pode ser declarada por decreto, independentemente de indenização prévia, quando a concessionária comprovadamente estiver descumprindo normas contratuais, regulamentares ou legais concernentes à prestação adequada dos serviços concedidos, entre outros aspectos (como o pagamento da outorga ou das multas pertinentes), o que deve ser demonstrado mediante processo administrativo, "assegurado o direito de ampla defesa". A indenização devida, na forma do mencionado parágrafo 6, seria paga somente depois de apurado e "descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária" (idem, parágrafos 10, 12 e 13).

A rescisão e a anulação do contrato, por sua vez, envolvem situações que fogem ao controle do poder concedente. Podendo ser solicitada por este em caso de "inexecução do total ou parcial do contrato", a rescisão também por ser requerida "por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento do contrato pelo poder concedente", através de ação judicial específica. Mas os serviços prestados pela empresa "não poderão ser interrompidos ou paralisados até a decisão judicial transitada em julgado" (idem, § 15). A rescisão pode ocorrer ainda, por iniciativa de ambas as partes, nos casos em que "a impossibilidade de cumprimento do Contrato se torne definitiva, ou a reposição inicial do equilíbrio econômico-financeiro se revele excessivamente onerosa para o Poder Concedente/Usuários" (Cláusula 51, § 12). Já a anulação, cujas condições não são explicitadas no contrato, depende de uma eventual ilegalidade do próprio contrato ou das leis que o autorizaram. Enfim, com relação à extinção da concessão por falência da concessionária, é importante observar que se trata de uma situação extrema, pois o contrato admite a possibilidade da concessionária manter o contrato mesmo estando em concordata. Nesta situação, o poder concedente poderia "assumir o controle de determinadas atividades essenciais", sem no entanto retomar para si a concessão (idem, § 7).[79]

De todo modo, em qualquer das hipóteses de extinção da concessão verificadas acima, "revertem ao Poder Concedente todos os bens sob depósito da concessionária ou reversíveis, livres e desembaraçados de qualquer ônus ou encargos [...], e cessam, para a Concessionária, todos os direitos emergentes do contrato" (Cláusula 22a, § 2). Esta

[78] De acordo com o contrato de concessão, "considera-se encampação a retomada da concessão pelo Poder Concedente, durante o prazo de sua vigência, por motivo de interesse público, mediante lei específica e após prévio pagamento de indenização, na forma prevista do parágrafo anterior" (Cláusula 23a, § 7).

[79] Trata-se de aspecto explicitamente criticado no relatório da COPPETEC (2000a: 16).

questão é disciplinada pela 26a cláusula do contrato, a qual estabelece que "revertem aos Municípios integrantes da área de concessão, gratuita e automaticamente, na extinção do contrato, todos os bens recebidos, construídos ou adquiridos pela concessionária e integrados à concessão [...], circunscritos aos seus respectivos limites territoriais, revertendo ao Estado os demais" (§ 1º).

Quanto às suas obrigações principais, cabe ao Poder Concedente, entre outras: declarar bens imóveis de utilidade pública, para fins de desapropriação ou instituição de servidão administrativa, e/ou autorizar sua ocupação provisória para a realização de obras e serviços vinculados à concessão, "correndo à conta da concessionária os ônus daí decorrentes"; estimular, através da ASEP, o aumento da produtividade e da qualidade dos serviços prestados pela concessionária, bem como a "formação de associação de usuários dos sistemas de água e esgoto para defesa de interesses coletivos ao uso dos mesmos"; e ainda, "promover medidas que assegurem a adequada preservação e conservação do meio ambiente" (cláusula 18a). Entre estas, caberia ao Poder Concedente, "através de legislação adequada, preservar e manter a qualidade atual da água, perenidade e vazão dos rios de contribuição da represa de Juturnaíba", incluindo a criação de zonas de proteção ambiental ao longo de suas margens. Como veremos a seguir, outras atribuições de caráter ambiental ficaram por conta da concessionária.

Com relação aos direitos da Concessionária, além dos examinados acima, especialmente os referentes à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato mediante atualização tarifária, cabe ressaltar ainda a cobrança/recebimento de multas por inadimplência. Entre os deveres da empresa, além de "prestar serviço adequado", nos moldes previstos no contrato,[80] cabe destacar as seguintes obrigações: manter em dia o inventário dos bens vinculados à concessão; manter livros de registro de reclamações dos usuários a serem visados pela ASEP; permitir o livre acesso dos encarregados desta às obras, equipamentos e instalações da empresa, inclusive aos seus registros contábeis; pagar taxa de regulação à agência reguladora e prestar todas as informações solicitadas por esta, além de encaminhar-lhe relatórios trimestrais sobre as atividades e contas da empresa; interromper o fornecimento dos serviços em caso de inadimplência[81]; zelar pela proteção dos ecossistema e recursos naturais na área de concessão, providenciando a obtenção das licenças exigidas pelos agentes de proteção ambiental.

Por fim, o contrato dedica ainda, de maneira questionável,[82] uma cláusula aos direitos e obrigações dos usuários. Entre os direitos destes, destacam-se o recebimento de "serviço adequado em contrapartida ao pagamento da tarifa"; "receber da ASEP e da Concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos" e

[80] Seguindo o que dispõe a Lei de Concessões Federal, o contrato de concessão define "serviço adequado" como sendo aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, conforto, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas" (cláusula 10a, parágrafo 2o).

[81] Curiosamente, o contrato caracteriza a interrupção dos serviços, em caso de não pagamento das contas, não como um direito da concessionária, mas antes como uma obrigação a ser cumprida por esta. Trata-se de aspecto polêmico, discutido de modo mais detalhado nas conclusões deste relatório.

[82] Embora a Lei Federal de concessões também contenha capítulo relativo aos "Direitos e Obrigações dos Usuários" dos serviços públicos, é juridicamente questionável considerá-los como parte de um contrato no qual não estão representados como signatários.

também as "necessárias ao uso correto dos serviços concedidos". Quanto às obrigações dos usuários, cabe mencionar o pagamento pelos serviços recebidos, "sob pena de multa ou desligamento", inclusive taxas de ligação, fornecimento e instalação de hidrômetros (para as novas conexões); permitir o exame das instalações prediais; não lançar águas pluviais na rede de esgotos e vice-versa, onde houver sistema separador absoluto; e consultar previamente a concessionária sobre a disponibilidade dos serviços antes da implantação de novos empreendimentos imobiliários.

Deixando de lado, por enquanto, a questão da estrutura tarifária e das condições de reajuste e revisão das tarifas, examinada na seção seguinte, podemos nos concentrar agora nos aspectos mais polêmicos da viabilidade econômico-financeira do contrato. O primeiro questionamento diz respeito à divisão da Região dos Lagos em duas áreas de concessão. Trata-se de uma decisão injustificada, que tem sido criticada por diversos atores envolvidos. O Diretor Presidente da PROLAGOS, por exemplo, argumenta que:

> [...] o Estado não deveria ter criado duas concessões de água e esgoto, mas uma só. Sobretudo de água, porque a fonte de abastecimento é única. Esta concessão [da PROLAGOS]... foi criada sem herdar bem algum de produção d'água. Como é que você cria uma concessionária para abastecer cinco municípios sem herdar nenhuma estação d'água, e lhe impõe como obrigação estar a produzir água ao fim de um curto espaço de tempo para os municípios? O que o Estado fez foi, em oito municípios que aqui havia, criou duas concessões: cinco municípios numa concessão, três noutra. Desconhecemos razões justificativas desta divisão. O que sabemos é que os três outros municípios são municípios menos citadinos, bem mais rurais que estes cinco que nós herdamos, e nestes três foi deixada uma estação de produção e tratamento d'água com uma capacidade o dobro da necessária. E na concessão nossa não foi deixada produção d'água e estação nenhuma. [...] O sistema de água tem que ser integrado por causa da fonte de abastecimento: a água vem toda do mesmo local. Então a adução tem que ser comum até parte do território, pelo menos, e só depois é que é distribuída. Então tem que haver uma integração do sistema. Os municípios são interdependentes na água; não há nenhuma captação de água local, toda a água vem da Lagoa de Juturnaíba, que fica a 50 km daqui" (entrevista concedida ao autor em 20 de setembro de 2003).

Na mesma linha, o diretor presidente da Cia. Águas de Juturnaíba (ADJ), para quem a Lagoa de Juturnaíba "é a única forma viável de se abastecer [o conjunto dos municípios] através de um sistema só", considera que a divisão da região em duas áreas de concessão "foi um erro técnico gravíssimo".[83] De fato, como observado no relatório da COPPETEC (2000a), "em vista das características geoeconômicas locais e da fonte principal de abastecimento de água ser comum [...], teria sido mais vantajoso, tanto para os usuários do sistema, quanto para a futura Concessionária [...], que os serviços licitados abrangessem a Região dos Lagos como um todo, ao invés de dividi-la em duas áreas

[83] Entrevista concedida ao autor no dia 18 de setembro de 2002.

distintas" (p.20). "Se tal critério tivesse sido adotado", prossegue o relatório, "poder-se-iam obter importantes economias de escala, com benefícios para todos" (idem, ibid.). Diante disso, a COPPETEC adverte para o interesse atual das duas concessionárias da região formarem "uma única empresa, por aquisição uma da outra". Neste caso, caberia à ASEP intervir em nome dos usuários, "negociando a redução das tarifas locais, em função das economias de escala obtidas pela fusão das empresas" (idem, p.3).[84]

Além da questão da escala, a divisão da região em duas áreas de concessão apresentou outros problemas, já evocados acima: por um lado, a PROLAGOS, concessionária dos serviços na área mais urbanizada e populosa, não recebeu qualquer estação de tratamento de água ou infra-estrutura de adução, mas assumiu o compromisso de adquirir autonomia na produção e adução de água em apenas 24 meses, além de ter sido contratualmente encarregada de cuidar da operação e manutenção da barragem de Juturnaíba; por outro lado, a companhia Águas de Juturnaíba (ADJ), concessionária da área 2, menos populosa e urbanizada, e onde se localiza a barragem, ficou com capacidade excedente de produção e adução de água, tendo herdado a estação de tratamento e a infra-estrutura de adução de água tratada então existentes. Como veremos na próxima seção, essa situação obrigou a PROLAGOS a articular-se com a concessionária vizinha para superar o gargalo que assumiu na produção de água potável. Quanto à preservação ambiental do manancial, mantendo-se a divisão da concessão em duas áreas a cargo de concessionárias distintas, teria sido economicamente mais justo e racional reservar essa atribuição à ADJ, uma vez que a lagoa situa-se na área de concessão dessa empresa. No esquema adotado, cabe a essa empresa pagar à PROLAGOS dois centavos de real por cada metro cúbico de água efetivamente arrecadado junto aos consumidores, a título de contribuição para as despesas envolvidas na manutenção da represa.

Voltando à PROLAGOS, outro aspecto problemático na engenharia econômico financeira da concessão diz respeito à falta de transparência de algumas variáveis fundamentais envolvidas. A mais importante diz respeito à manutenção do equilíbrio da equação econômico-financeira **da concessão** ao longo de seus 25 anos de vigência pois, segundo o relatório da COPPETEC (2000a), "não se define com precisão a sua natureza, nem se requer sua apresentação" (p.7). De fato, a referida equação não é explicitada no edital, nem tampouco no contrato de concessão. Por outro lado, a taxa de retorno do empreendimento, que faz parte desta equação, foi aparentemente fixada em 20% ao ano, de acordo com o Estudo Preliminar da Concessão (que figura no anexo VIII do edital), o que caracteriza uma taxa excessivamente elevada para o setor, geralmente situada entre 12 e 15%, especialmente quando se considera que se tratam de serviços essenciais à saúde pública, cujo consumo deveria ser universalizado no âmbito da concessão.[85]

[84] Diante de uma pergunta nossa sobre o interesse da PROLAGOS na aquisição da ADJ, o diretor presidente da primeira nos afirmou: "De fato, nós estabelecemos conversações sobre esta questão. Nenhuma delas foi conclusiva, mas estabelecemos [tais conversações] exatamente porque tem todo o sentido econômico de não haver separação [entre as duas áreas de concessão]" (entrevista concedida em 20/09/2003).

[85] Supõe-se que a taxa de retorno interno apareça, ao menos implicitamente, na proposta técnica apresentada pelo licitante vencedor, mas não tivemos acesso a esse documento. Essa taxa era fixada em 12% no âmbito do Sistema Financeiro de Saneamento nos tempos do PLANASA, fazendo parte da equação de equilíbrio econômico-financeiro como "taxa de remuneração do investimento reconhecido".

Outro aspecto questionável do edital diz respeito às metas mínimas de atendimento dos serviços de água e esgotos a serem atingidas pela concessionária ao longo da concessão. Conforme se observa na tabela 3, o aumento nos índices de cobertura de ambos os serviços se dá em ritmo muito lento, de modo a atingir 90% das populações residente e flutuante para água e 70% para esgotos ao final dos 25 anos da concessão. Tais metas foram fixadas assim "por razões de ordem econômica", não devidamente justificadas.

Outra dimensão crucial da concessão diz respeito às condições e mecanismos de fiscalização e regulação do contrato, que foram examinados *de passagem* acima. Uma análise mais aprofundada desta questão é empreendida na seção seguinte.

Por fim, cumpre destacar alguns aspectos inovadores do contrato de concessão celebrado com a PROLAGOS. Entre estes, deve ser mencionada a exigência, prevista na cláusula 20a, de que a concessionária mantenha, ao longo de todo o período de concessão, diferentes tipos de apólices de seguro cobrindo os riscos inerentes às atividades envolvidas, a saber: Seguro de danos materiais (*Material Damage Insurance*), cobrindo a perda, destruição ou dano de todos os bens que integram a concessão[86]; Seguro de responsabilidade civil (*Legal Liability Insurance*), cobrindo eventuais indenizações que a concessionária e o poder concedente tenham de pagar em relação à morte ou lesão de pessoas e bens resultantes de atividades ligadas à concessão; e Seguro de lucros cessantes (*Consequential Loss Insurance*), cobrindo as consequências financeiras de atrasos ou interrupções na exploração da concessão. Outro aspecto inovador refere-se à garantia de execução do contrato, correspondente a 2% do valor estimado da arrecadação (ou R$ 14.491.600,00 na data base de dezembro de 1996), que a concessionária deve manter durante todo o prazo da concessão. O Poder Concedente poderá recorrer a esta garantia sempre que a Concessionária não proceda ao pagamento das multas que lhe forem aplicadas ou dos prêmios dos seguros, dentre outros casos previstos no contrato (cláusula 21a, § 5). Sempre que o poder concedente recorrer a esta garantia, caberá à concessionária "proceder à reposição do seu montante integral, no prazo de 10 dias úteis" (idem, § 6).

5. Resultados da privatização: situação atual dos serviços

Passados pouco mais de cinco anos do início das atividades da PROLAGOS na sub-região de Cabo Frio, pode-se dizer que a situação geral do saneamento tem melhorado gradativamente nos cinco municípios envolvidos, principalmente no que tange ao serviço de abastecimento água, embora ainda existam problemas localizados neste setor, como veremos adiante. Na realidade, é preciso reconhecer que a concessionária portuguesa assumiu um contrato insuficiente e mal desenhado em uma área com problemas estruturais de viabilidade econômica, conforme discutido acima. Nestas condições, pode-se dizer que a PROLAGOS tem tido um desempenho bastante positivo pois, apesar do descumprimento de algumas metas, melhorou significativamente o abastecimento de

[86] Este seguro cobriria as seguintes modalidades: Construction All Risks Insurance (seguro contra riscos de construção), Construction Plan and Equipment Insurance (seguro de maquinaria e equipamento de obra), Property Insurance (seguro de danos patrimoniais) e Machinery Breakdown Insurance (seguro de avaria de máquinas). As expressões em inglês estão presentes no contrato.

água e antecipou investimentos em coleta e tratamento de esgotos cujos resultados ainda estão por vir. Entretanto, tal desempenho positivo não se deu de maneira uniforme no tempo, nem tampouco se concretizou sem ajustes nas próprias metas, na composição do capital social da empresa e no contrato. Tais ajustes, que incluem uma primeira revisão tarifária e envolveram amplo processo de negociação entre a concessionária e o poder concedente, mediados pela agência reguladora, se deram em duas etapas distintas, examinadas a seguir.

Na primeira etapa, que durou pouco mais de 30 meses, na qual o capital da empresa ainda era controlado por acionistas brasileiros, a PROLAGOS investiu mais de R$ 60 milhões no abastecimento de água, deixando praticamente de lado os investimentos em esgotos, conforme permitia, de certo modo, o próprio cronograma de execução de obras estabelecido no contrato.

No que se refere ao abastecimento de água potável, até o início de 1998, quando os serviços de saneamento da Região dos Lagos ainda se encontravam sob domínio da CEDAE, a concessionária estadual produzia 700 litros por segundo na Estação de Tratamento de Juturnaíba, dos quais 500 litros se destinavam à sub-região de Cabo Frio (área 1) e 200 à sub-região de Araruama (área 2). Com as novas concessões concluídas pouco depois, a situação ficou assim: a ADJ, que iniciou suas atividades na área 2 em 16 de março daquele ano, passou a operar a Estação de Tratamento, mantendo o fornecimento dos mesmos 500 litros por segundo de água tratada aos cinco municípios da área 1. Com o início das atividades da PROLAGOS nesta área três meses depois, tal fornecimento passou a ser remunerado por esta empresa com o equivalente a 10% do valor que arrecadava com a distribuição de água na sub-região de Cabo Frio. Conforme estabelecido no contrato de concessão da PROLAGOS, esta remuneração deveria vigorar até o prazo máximo de 24 meses, caracterizado como uma "fase de transição" durante a qual caberia a esta empresa construir um novo sistema produtor de água potável (captação, estação de tratamento, estação elevatória e adutoras) com capacidade total de 1100 litros por segundo. Iniciada a operação do novo sistema, a CAJ cessaria de fornecer água tratada por atacado à PROLAGOS. Ao final destes primeiros dois anos de concessão, de acordo com o edital e o contrato (cláusula 19a, parágrafo 2o), caberia a esta, uma vez concluídas as obras desta fase, adquirir *autonomia* com relação à produção de água potável.

Apesar de não ter atingido a autonomia pretendida neste aspecto, a PROLAGOS conseguiu alcançar efetivamente o objetivo de colocar 1100 l/s de água potável no sistema de distribuição da sub-região de Cabo Frio no prazo estipulado no contrato, mediante esquema que envolveu ousadia e articulação empresarial com a ADJ, além de negociações com a ASEP. Por um lado, pouco depois de ter iniciado suas atividades, a PROLAGOS comprou o sistema de captação e tratamento de água que a indústria química Companhia de Álcalis possuía às margens da represa de Juturnaíba, cuja capacidade atingia 100 l/s. Com a ampliação e adaptação deste sistema, seis meses depois de assumir a concessão da área 1, a PROLAGOS colocava mais 600 l/s de água potável a disposição dos cinco municípios envolvidos.[87] Por outro lado, ao invés de construir

[87] De acordo com o que foi negociado, a própria Companhia de Álcalis também passou a ser atendida pelo novo sistema.

outro sistema de produção e adução de água potável com capacidade de 500 l/s para atingir a meta da primeira fase, a concessionária de Cabo Frio articulou-se para comprar este mesmo volume da Cia. Águas de Jurturnaíba, cujo sistema herdado da CEDAE, além de já estar pronto, possuía capacidade excedente em relação à demanda permanente da área 2.

Ora, não fazia sentido impor a uma concessionária, a PROLAGOS, vultosos investimentos na criação de um novo sistema completo de produção e adução de água tratada, enquanto a outra (ADJ) já dispunha não apenas de um excedente de produção, mas de um sistema de adução instalado, que teria de ser desativado assim que o primeiro estivesse pronto para entrar em funcionamento. Isso significaria aumentar custos e diminuir os benefícios de ambas. Por outro lado, embora não fizesse parte de suas obrigações contratuais, a concessionária da área 2 tinha planos de ampliar a capacidade de produção da Estação de Tratamento de Água (ETA) que herdou da CEDAE, tendo em vista o pleno atendimento das demandas da população flutuante e da população residente futura. Assim, nos primeiros dois anos de concessão, a ADJ ampliou em 400 l/s a capacidade de produção de sua ETA,[88] passando a vender com folga o excedente de 500 l/s para a PROLAGOS. Porém, restava um problema: os 10% da receita líquida de distribuição de água da última empresa pagos à primeira como remuneração pelo fornecimento deste volume de água tratada era insuficiente para cobrir os custos envolvidos, uma vez que a receita mencionada revelava-se bastante reduzida em função dos elevados níveis de perdas e de inadimplência do serviço (v. abaixo). Este problema só foi superado depois de encerrada a "fase de transição" de 24 meses prevista no contrato da PROLAGOS, quando esta passou a pagar à ADJ R$ 0,16 por metro cúbico de água tratada, conforme negociação entre ambas.[89] A solução adotada, embora estivesse em desacordo com o contrato no que se refere à "autonomia" da PROLAGOS na produção de água, foi aprovada pela ASEP e pelos municípios envolvidos, representando não apenas uma economia de custos para a concessionária, mas também uma melhora rápida no abastecimento de água da região (aumento de 120% da oferta de água em seis meses) e o alcance dos principais resultados esperados da 1a fase do "cronograma de execução das obras e serviços" previsto no edital.[90]

Findos os dois primeiros anos da concessão, começaria a segunda fase de obras prevista no contrato, na qual a PROLAGOS deveria ampliar sua capacidade de produção/adução de água tratada para 1650 l/s, implantar dez reservatórios e 89 km de

[88] Informação fornecida pelo diretor presidente desta empresa, em entrevista concedida ao autor em 18 de setembro de 2002.

[89] O preço foi provisoriamente fixado em R$ 0,153/m3 em 18 de maio de 2000 (Resolução ASEP nº 109/00), sendo ajustado em 21 de junho do mesmo ano para R$ 0,16 (Resolução ASEP nº 112/00). Desde 2002, encontra-se em R$0,18/m3. [Nota do editor: a fim de maio do ano 2000 a taxa de câmbio era de 1.83 R$ por US dólar; a fim de maio de 2002 era de 2.5 R$ por US dólar.]

[90] A implantação de 30 km de rede de distribuição de água e de 14 mil hidrômetros, que também fazia parte desta fase, pode não ter sido cumprida pela concessionária dentro do prazo estabelecido, pois há menções a atrasos na conclusão das obras da fase 1 na Deliberação ASEP 199/02, de 21/02/2002, que prorroga em um ano o prazo para conclusão das mesmas. O referido atraso não deu origem a qualquer multa, conforme prevê o contrato de concessão. Por outro lado, cabe lembrar que essa primeira fase não contemplava obras de esgotamento sanitário.

rede de distribuição. Além disso, deveria investir nos sistemas de esgotamento sanitário, implantando 93 km de rede coletora, duas estações elevatórias e quatro estações de tratamento de esgotos, uma para cada município, com exceção de Arraial do Cabo (cuja prefeitura, como vimos, optou por um sistema municipal de esgotos independente). Para tanto, o edital previa os seguintes prazos: 24 meses após o início das atividades da concessionária para apresentação dos projetos executivos destas obras, e mais 48 meses para conclui-las após a aprovação daqueles projetos.

Ora, dois anos e meio depois de iniciada, a concessão à PROLAGOS dividia os municípios: enquanto as obras e os investimentos aplicados em água potável até aquele momento satisfaziam *grosso modo* as expectativas da maioria destes,[91] todos demonstravam insatisfação com o desempenho da empresa na coleta e tratamento dos esgotos. Embora a PROLAGOS pudesse estar a caminho de cumprir os prazos generosos previstos no contrato, os prefeitos se sentiam prejudicados pela falta de investimento nos sistemas de esgotamento sanitário, que atrapalhavam o turismo na região.[92]

Assim, no início de 2001, os prefeitos e lideranças políticas regionais, juntamente com entidades ambientalistas, lançaram a campanha *Saneamento Já*, para pressionar as concessionárias a anteciparem os investimentos previstos no setor. Naquele momento, somente a Lagoa de Araruama recebia cerca 300 litros de esgoto por segundo em 380 pontos diferentes, enquanto as praias da região central de Cabo Frio e Búzios eram manchadas pelas chamadas "línguas negras" formadas pelo escoamento de esgotos sem tratamento.[93] Pressionada por este movimento, pelos prefeitos e o próprio governo estadual, que a acusavam de não estar cumprindo as metas contratuais na área de esgotamento sanitário, a PROLAGOS negociou com a ASEP e o Poder Concedente (Estado e municípios) a ampliação e antecipação de investimentos neste setor, que envolveriam um processo de revisão tarifária e reequilíbrio do contrato (examinado adiante), além de uma recomposição no capital social da empresa. Com a aprovação do Poder Concedente e da ASEP, em meados de fevereiro de 2001, o grupo Águas de Portugal comprou a participação dos acionistas brasileiros na PROLAGOS, passando a deter 100% do capital da empresa.[94] Começava uma nova etapa da concessão.

Assim reestruturada, e negociando com os municípios, a PROLAGOS comprometeu-se inicialmente a ampliar em 8 milhões de Reais os investimentos previstos no contrato, cujo montante deveria atingir cerca de R$ 160 milhões ao longo dos 25 anos

[91] Apesar da melhora, problemas localizados continuaram existindo no abastecimento de água de Búzios e nas áreas mais altas de Cabo Frio e Arraial do Cabo, de modo que a meta de atender com água potável 80% da população urbana total (residente + flutuante) ao final do terceiro ano da concessão não seria alcançada neste prazo, como se vê adiante.

[92] Como vimos acima, o conjunto das obras deveria ser concluído apenas ao final do sexto ano da concessão. Porém, é possível que a empresa não estivesse cumprindo os "marcos contratuais" relativos ao setor previstos na proposta técnica que apresentou na licitação, à qual não tivemos acesso.

[93] Informações extraídas da reportagem "Mudança no saneamento da Região dos Lagos", publicada na edição de 9 de fevereiro de 2001 do jornal *O Globo*.

[94] A nova composição acionária da PROLAGOS foi dividida da seguinte maneira: a EPAL, que permaneceu na posição de operador técnico, continuou com 7,5% das ações da concessionária; a Águas de Portugal S.A ficou com 12,5%; e a Empresa Brasileira de Águas Livres (EBAL) ficou com os 80% restantes. As três empresas pertencem ao grupo português IPE-Águas de Portugal.

da concessão. Além disso, assumiu o compromisso de antecipar as obras de esgotamento sanitário, nas quais seriam investidos cerca de R$ 22 milhões somente em 2001, conforme o Plano Diretor de Esgotos aprovado pela deliberação nº136/01 da ASEP, em 16 de março daquele ano.[95] Porém, a empresa não conseguiu cumprir plenamente tal compromisso, tendo sido cobrada por isso, juntamente com a ASEP, pelos prefeitos e entidades organizadas da sociedade civil da região. Assim, em 28 de janeiro de 2002, por ocasião da primeira reunião do Conselho Diretor da ASEP para julgar os ajustes pleiteados pela PROLAGOS, visando o "reequilíbrio do contrato" (alterado pela antecipação de investimentos e outras medidas examinadas adiante), ONGs integrantes do Consórcio Ambiental Lagos São João, juntamente com o prefeito de São Pedro da Aldeia, manifestaram-se contra as reivindicações da concessionária, que não estaria cumprindo as obrigações assumidas em relação ao esgotamento sanitário.[96] Mesmo assim, dez dias depois a ASEP aprovava provisoriamente o reequilíbrio do contrato pleiteado pela concessionária, dando-lhe o direito de aumentar a tarifa (para além do reajuste anual) a partir de janeiro de 2003, além de descontos na taxa de outorga (v. infra).

Sem que as medidas acima surtissem efeito imediato no fluxo de caixa da concessionária, que enfrentava problemas de elevada inadimplência e perdas de faturamento, o atraso nas obras de esgotamento sanitário persistiria em 2002. Assim, em 8 de novembro deste ano, através da deliberação 278/02, a PROLAGOS foi multada pela ASEP por não ter apresentado os projetos executivos das obras da primeira etapa do Plano Diretor de Esgotos dentro do prazo. Mais tarde, em 16 de janeiro de 2003, o Consórcio Ambiental Lagos São João encaminhou à ASEP uma carta assinada por todos os prefeitos das cidades atendidas pela PROLAGOS, solicitando que a agência reguladora aplicasse à concessionária as multas contratuais previstas pelo atraso ou paralisação nestas obras. Para discutir esse problema, em 24 de janeiro de 2003, a ASEP realizou uma "sessão regulatória" com a presença de conselheiros e do diretor da Câmara de Saneamento da agência, do presidente da PROLAGOS, de alguns prefeitos e secretários municipais da região, além do secretário-executivo do Consórcio. Nesta reunião, a concessionária alegou que as obras não estavam paralisadas, mas sendo implantadas em ritmo mais lento, devido à não liberação de um empréstimo (aprovado) de R$ 55 milhões solicitado à Caixa Econômica Federal em 2000 para financiá-las.[97] Assim, a PROLAGOS vinha investindo

[95] Valores citados na reportagem "Mudança no saneamento da Região dos Lagos", publicada em 9/02/2001 no jornal *O Globo*. Não tivemos acesso a esta versão do Plano Diretor de Esgotos da Prolagos. Mas a resolução mencionada, como todas as deliberações da ASEP, se encontra disponível no website da agência (www.asep.rj.gov.br).

[96] Ver reportagem "Prolagos quer seu reequilíbrio financeiro sem cumprir suas obrigações com a população", publicada em 1º de fevereiro de 2002 no informativo eletrônico do Consórcio (www.riolagos.com.br/calsj). Trata-se de entidade mista de caráter regional que reúne prefeitos, empresários e ONGs de treze municípios, incluindo os oito integrantes da Região dos Lagos, cujos objetivos visam o desenvolvimento sustentável do conjunto da região. O Consórcio tem tido papel destacado na luta pela despoluição da Lagoa de Araruama, tendo liderado a mencionada campanha Saneamento Já, entre outras ações.

[97] Sobre este aspecto, devemos lembrar que o contrato de concessão impede a Concessionária de "opor ao Poder Concedente quaisquer exceções ou meios de defesa como causa justificadora do descumprimento de qualquer condição estabelecida neste Contrato, especialmente do descumprimento dos cronogramas de

com recursos da matriz portuguesa, cuja liberação dependia de negociações demoradas com os acionistas. Ficou acertado que a empresa negociaria com os prefeitos um prazo de tolerância para dar continuidade às obras, sem prejuízo da provável aplicação de multas.[98]

Porém, mesmo tendo conseguido negociar novos prazos com os municípios, além de evitar ser multada pela ASEP, a PROLAGOS foi interpelada judicialmente pelo atraso nas obras de esgotamento sanitário em sua área de concessão. Ao julgar uma ação civil impetrada pelo Ministério Público estadual contra a concessionária, no início de março de 2003, um juiz da 3ª Vara Cível de Cabo Frio concedeu liminar determinando a conclusão das obras no prazo de seis meses a contar daquela data, cujo descumprimento acarretaria multa diária de R$ 20 mil.[99] Portanto, as estações de tratamento de esgotos de Búzios, Cabo Frio, São Pedro e Iguaba deveriam estar concluídas até meados de setembro de 2003, coletando e tratando os efluentes de ao menos 30% da população urbana do conjunto da região. O investimento envolvido nestas obras foi estimado em R$ 56 milhões.

Tendo traçado até aqui um panorama de como evoluíram as obras e os investimentos da PROLAGOS nos sistemas de água e esgotos da região, agora estamos em condições de apresentar a situação atual da infra-estrutura e dos serviços na área da concessionária, a partir de dados e informações fornecidos pela própria empresa.

De acordo com os dados mais recentes obtidos, referentes a dezembro de 2002, a rede de água atingiu a extensão de 930km na área de concessão da PROLAGOS, atendendo a 95% dos domicílios urbanos (ou 96.291 economias residenciais) existentes na sub-região de Cabo Frio. De um total de 57.278 ligações de água registradas naquele ano, incluindo ligações residenciais (96,4%), comerciais (2,8%), industriais (0,1%) e públicas (0,7%), cerca de 4/5 (81,5%) já estariam hidrometradas.[100] Ou seja, a concessionária teria superado as metas de atendimento do edital referentes ao abastecimento de água da região.

Mas, tratam-se de dados a serem vistos com cautela, pois nos foram fornecidos como *provisórios*, por email, pelo Departamento de Operações da empresa em janeiro de 2003. Em princípio, como nossa pesquisa de campo foi realizada em setembro de 2002, solicitamos os dados já consolidados de 2001, como havíamos feito dois meses antes em Niterói. Porém, confrontando os dados fornecidos pela empresa com os divulgados no diagnóstico de 2001 do SNIS (publicado posteriormente em 2002), cuja fonte é também a própria concessionária, constatou-se que eram inconsistentes com aquela data pois, conforme o SNIS (SEDU/PR, 2002), ao final de 2001 apenas 70,7% da população urbana

---

execução das obras e serviços concedidos em decorrência da inviabilização parcial ou total ou do atraso na contratação de financiamentos" (cláusula 30a, parágrafo 3).

[98] Para maiores detalhes, ver reportagem "ASEP convoca a Prolagos para informar sobre a paralisação das obras", publicada em 27/01/2003 no informativo eletrônico do Consórcio Ambiental Lagos-São João.

[99] Informação publicada na reportagem "Prolagos é obrigada a concluir obras de despoluição de lagoa", do jornal Folha Online em 12 de março de 2003.

[100] Embora o edital preveja metas quantitativas para a instalação de hidrômetros em diferentes fases do cronograma de execução de obras e serviços, como já visto, não apresenta metas explícitas quanto às taxas de micromedição a serem alcançadas.

dispunham de água encanada na área de concessão da PROLAGOS, ou seja: um resultado muito aquém da meta fixada no edital de atender 80% da população (residente e flutuante) no terceiro ano de concessão. Solicitando esclarecimentos à empresa sobre a inconsistência constatada, fomos informados tratarem-se de dados referentes a 2002, sujeitos a revisão.[101]

Mas, a crer nos dados fornecidos pela empresa, a situação do abastecimento de água teria sido completamente revertida ao longo do primeiro semestre de 2002. Assim, segundo o presidente da empresa, as taxas de atendimento da população urbana total (residente + flutuante) estariam entre 90% e 85% (verão), o que representaria praticamente o cumprimento da meta principal do contrato com relação ao abastecimento de água:

> [...] nossa percentagem de atendimento hoje ronda os 85-90% da população. Portanto, nos quatro anos, o salto foi enorme! [...] nossa obrigação de investir em água era na casa dos 85 milhões de reais para os 25 anos de concessão. Nós já investimos 70 e tal. Cumprimos o contrato em quatro anos, em termos de água (entrevista em 20/09/2002).

De fato, o edital estabelece que as "metas mínimas de atendimento" de 85 e 90% das populações residente e flutuante, conjuntamente, "nos períodos de pico da demanda", poderiam ser atingidas apenas no 13º e no 15º ano da concessão, respectivamente (v. Tabela 3). Portanto, se parece exagerado dizer que o contrato foi plenamente cumprido, no tocante à água, uma vez que a situação poderá mudar ao longo do tempo, dadas as altas taxas de crescimento demográfico resultantes dos fluxos migratórios que se observam na região, e as incertezas quanto ao atendimento efetivo da população flutuante, não se pode negar que o desempenho da concessionária neste setor estaria sendo bastante favorável. Depois de ter descumprido a meta de atender 80% da população no terceiro ano da concessão (v. nota anterior), a concessionária teria conseguido não apenas "recuperar o atraso", mas inclusive atingir taxas de atendimento esperadas para o final do contrato...

Além de ter alcançado antecipadamente as metas de atendimento quanto ao abastecimento de água previstas no edital, a empresa alega ter ultrapassado também as suas obrigações contratuais no que concerne à área de atendimento deste serviço:

> O objeto do contrato é abastecimento de água às áreas urbanas, até a cota 90. [...] Desde logo existe aqui uma dificuldade, que é definir a área urbana. A área urbana é muito pequena; as localidades envolvem habitações dispersas... Muita área que nós abastecemos hoje não é urbana; porque também, se nós não abastecermos, a população rouba e faz ligação clandestina. Portanto, nos vemos confrontados com situações de não cumprimento de regra; quer dizer: o cidadão sente necessidade, nós temos que recorrer, estruturar. Nós hoje estamos a abastecer favelas, nos morros

[101] A empresa nos enviaria posteriormente os dados definitivos, que ficamos aguardando e ainda não foram publicados no diagnóstico do SNIS para 2002.

> [...]. Quer dizer, embora não seja nossa obrigação, nos vemos compelidos a fazer. Depois, naturalmente, temos que conversar com o poder concedente, porque nós acabamos [...] a ganhar missões para as quais não fomos contratados, mas por força das circunstâncias, não é? [...] Nós só não estamos a distribuir água às habitações muito dispersas, pois onde há habitação concentrada, nós estamos a distribuir água, seja ela urbana ou não (diretor presidente da Prolagos, na entrevista de 20/09/2002).

Com efeito, as obrigações contratuais da concessionária se limitam à cota de 90 metros de altitude na área urbana dos cinco municípios envolvidos. Porém, apesar da empresa estar efetivamente atendendo algumas áreas situadas acima desta cota, seu presidente deixa claro que pretende negociar alguma compensação quanto a isso junto ao poder concedente. Além disso, é preciso dizer que algumas regiões da área de concessão ainda se encontram desprovidas de rede de água, sendo abastecidas por caminhões-pipa da concessionária, como reconhece nosso interlocutor neste trecho da entrevista, no qual retoma o problema do roubo d'água:

> Nós temos roubo de água de uma forma generalizada. E não temos, infelizmente, atuação das autoridades. [...] Posso dizer que, nesses quatro anos, nós temos fotografias de 'macacas' – que é como se chama a ligação clandestina para roubo e venda – às centenas. Nenhuma delas até hoje foi autuada. Nenhuma foi a julgamento. Todas morrem nos departamentos oficiais. Nós hoje, felizmente, ganhamos a população. Nós temos a população a combater o roubo de água. A população nos informa: 'Estão aqui a roubar água, venham cá', e nós destruímos a ligação. Porque, se não fosse isso, a concessão já tinha morrido. Mas a população já percebeu que é conosco que resolve o problema da água. Então nos ajudam imensamente. Infelizmente, as autoridades também já criticam o roubo, mas não o combatem, não agem para combater. Porque se quisessem combater, é tão fácil… É só mandar parar o caminhão que circula com a água e perguntar: de onde veio a sua água? Nós também vendemos água a caminhão. Vendemos e selamos o caminhão porque, além do mais, estamos a vender um produto de consumo. Nossa água é tratada e pode-se beber. Ora, nada disso é feito [...] (idem).

Na realidade, a PROLAGOS enfrenta níveis de inadimplência muito elevados na região. De acordo com o presidente da empresa, entre 25 e 30% das contas não são pagas: "chegamos aqui com 50% a 60% [de inadimplência], uma coisa assim disparatada".[102] Esse nível "elevadíssimo" de inadimplência é causado principalmente pelo roubo d'água:

[102] De acordo com o Departamento de Operações da empresa, o índice de inadimplência atingiu 32% do faturamento em 2001.

> O nosso problema maior na região, nesse domínio, não é a população carente. O nosso problema maior na região é que não havia cultura de pagamento do serviço; não havia hábito do serviço ser pago. As pessoas acham que é um direito ter água, portanto, não se sentem na obrigação de pagar: sentem que é uma obrigação do Estado fornecer a água. Portanto, havia essa cultura de não-pagamento e, por outro lado, há uma cultura de roubo generalizada. A região era uma região cheia de pipeiros, porque era assim que se transportava água aqui. E esses homens, ou muitos desses homens, quando vêm uma rede de água avançada, eles vão destruí-la [...] e vão roubar água (idem).

A questão das "macacas" −ou ligações clandestinas feitas para roubar e vender água da rede− é bastante conhecida na região, pois a descoberta destas é frequentemente noticiada na mídia da regional. A venda d'água a domicílio de procedência duvidosa, tornou-se uma atividade lucrativa na região, desde os tempos da CEDAE, podendo haver conivência por parte dos poderes públicos municipais em relação a este problema, dadas as ligações políticas de algumas autoridades com os pipeiros, como insinua, nas entrelinhas, o entrevistado. Em todo caso, a questão das intervenções clandestinas sobre a rede, citada em diversos momentos da entrevista, também pode ser responsável, em grande parte, pelos elevados níveis de perdas de água nos sistemas da PROLAGOS, que atingiram entre 43 e 51% em 2001, conforme dados fornecidos pela empresa.[103]

Com relação ao serviço de esgotamento sanitário, a situação ainda é bastante precária. De acordo com os dados mais recentes obtidos junto ao Departamento de Operações da PROLAGOS, a rede de esgotos atingiu a extensão de apenas 40km, em dezembro de 2002, em toda a área de concessão da empresa, que exclui Arraial do Cabo. A taxa de cobertura deste serviço teria alcançado então cerca de 2,0% dos domicílios urbanos da região, ou 1098 economias residenciais, atendendo cerca de 4.200 pessoas, exclusivamente no município de São Pedro da Aldeia.[104] Segundo a mesma fonte, o serviço de esgotamento sanitário da empresa também estaria atendendo ainda sete órgãos públicos, 30 estabelecimentos comerciais e uma indústria ao final de 2002. O volume de esgotos coletado naquele ano teria atingido apenas 191.331m3 (i.e.: menos de 1% do volume de água distribuído), todo ele sendo tratado a nível secundário (95% de remoção da carga poluidora), segundo a empresa, na Estação de Tratamento de São Pedro. Trata-

[103] O primeiro número reflete a diferença entre o volume de água distribuído (22.448.048 m3) e o volume faturado (13.297.395m3) em 2001, enquanto o segundo corresponde à diferença entre o volume produzido (27.056.351m3) e o faturado no mesmo ano. Porém, os dados anuais fornecidos pela empresa se mostraram inconsistentes com os referentes aos volumes médios mensais. Acrescente-se que, embora o edital não cite quaisquer metas para redução de perdas, nem tampouco o contrato de concessão, há referências a essas metas em ambos os documentos, na seção dedicada às penalidades. Portanto, tais metas devem fazer parte da proposta técnica apresentada pela empresa na licitação, à qual, como já dito, não tivemos acesso.

[104] Como já dito, trata-se de dados provisórios de baixa confiabilidade, que apresentam discrepâncias significativas em relação aos dados de 2001 fornecidos ao SNIS: naquele ano, a rede de esgotos teria atingido apenas 18 km de extensão, atendendo 2007 pessoas ou 1,04% dos domicílios urbanos da sub-região de Cabo Frio (excluindo Arraial do Cabo). A confirmarem-se os dados mais recentes, a situação deste serviço teria melhorado um pouco, em termos relativos, permanecendo, no entanto, extremamente precária.

se da única estação de tratamento de esgotos que já se encontrava parcialmente em operação naquele momento, tratando o equivalente a 6,5 litros por segundo em lagoas de estabilização (cuja capacidade potencial atinge 14 l/s), enquanto passava por obras de reforma e ampliação para atender às exigências do edital.[105]

Contudo, depois da pressão exercida sobre a concessionária pelo poder concedente, o Ministério Público e a sociedade civil da região, a situação parece a caminho de melhorar substancialmente neste setor. Assim, em 27 de junho de 2003, em sua página na internet, a ASEP noticiou a realização de vistoria nas obras de esgotamento sanitário na área de concessão da PROLAGOS, concluindo que o andamento destas estava de acordo com o cronograma da segunda versão do Plano Diretor de Esgotos apresentado pela concessionária.[106] Naquele momento, a situação das estações de tratamento de esgotos (ETE) era a seguinte:

- ETE de Búzios: todos os equipamentos instalados, aguardando a finalização das obras na rede coletora para os testes de carga. Data de início da operação assistida prevista para 30 de julho de 2003;
- ETE de Cabo Frio: estação praticamente concluída, aguardando o término de obras complementares (interligação do canal de São Cristóvão com o do Siqueira; implantação dos coletores-tronco, e construção das estações elevatórias) e a definição do destino do lodo no aterro da prefeitura para entrar em funcionamento;
- ETE de São Pedro da Aldeia: obras de concretagem do tanque biológico executadas;
- ETE de Iguaba Grande: obras de concretagem do tanque biológico e do decantador em andamento.

Não tendo tido oportunidade de retornar a campo para verificar in loco o andamento das obras, as informações acima, que apresentam lacunas quanto à capacidade das estações de tratamento e a data prevista para a inauguração, são as mais atualizadas que obtivemos. De qualquer modo, parecem indicar que a concessionária, a despeito das dificuldades iniciais, estaria a caminho de cumprir as metas contratuais também neste setor, concluindo as quatro ETEs ainda em 2003.

Quanto às dificuldades encontradas neste campo, o diretor presidente da PROLAGOS esclarece:

---

[105] Trata-se de uma Estação de Tratamento de Esgotos projetada e parcialmente construída pela CEDAE, que a PROLAGOS recebeu com a concessão, inacabada e inoperante, pois a cidade ainda não dispunha de rede coletora de esgotos. Além disso, segundo o diretor presidente da concessionária portuguesa, tratava-se de um projeto precário: "Não funciona; controla uns coliformes fecais e tal, mas não controla mais nada". Porém, como lembra o executivo, com uma ponta de crítica, "a reivindicação ambiental é de que não se quer fósforo, não se quer nitrogênio, não se quer não sei o quê..." (entrevista em 20/09/2003). Para ele, como veremos adiante, as exigências de qualidade do efluente na saída das estações de tratamento é desproporcional à arrecadação e ao valor dos investimentos projetados.

[106] Conforme reportagem "ASEP RJ inspeciona retomada de obras na Região dos Lagos", in www.asep.rj.gov.br/noticia.asp?cod=275.

> [...] esse contrato e esse edital eram muito insuficientes para as necessidades da região. O Estado fez uma concessão muito cor de rosa para uma realidade bem negra, esperando depois, no dia-a-dia, exigir o cumprimento do negro e não do rosa, que era proposto. [...] os números do contrato são absolutamente insuficientes para fazer saneamento, mas absurdamente insuficientes… (entrevista em 20/09/2002).

Além do edital ter subestimado as obras e investimentos necessários para equacionar a questão do tratamento de esgotos na região da PROLAGOS, como sugere nosso entrevistado, a concessão apresentou outras dificuldades específicas neste setor:

> Nenhuma prefeitura tem levantamentos topográficos. Nós tivemos que fazer levantamentos topográficos da totalidade dos municípios. Nenhuma prefeitura tem levantamentos topográficos da sua rede de esgoto, da sua rede pluvial. Nenhuma. Não há projetos para as redes pluviais. As prefeituras fazem as obras, mas não possuem os mapas da rede. Veja bem, a rede de esgoto é uma rede que tem que ser muito cuidada a sua implementação, porque é uma rede que corre em declive. Portanto, tem que ser muito cuidada. Ainda mais numa região plana, em que os níveis [dos lençóis] freáticos são muito altos. [...] Esse trabalho foi feito. Nós fizemos o levantamento da região onde operamos e lançamos em cima dessa fotografia aérea as redes, o abastecimento de água, os esgotos [...], o que permite monitorar muito bem o que se passa no bairro tal (idem).

A despeito das dificuldades apontadas, o presidente da concessionária expressa o comprometimento da empresa com a busca de soluções para o adequado esgotamento sanitário da região, que passaria por novos investimentos e adaptações tecnológicas:

> Cumprimos o contrato em quatro anos, em termos de água. Em termos de esgoto não. Em termos de esgoto, o contrato era absolutamente insuficiente, e o poder concedente negociou conosco antecipações várias. Nós estamos a investir [neste setor] 80 e poucos milhões de reais para os 25 anos de concessão. Nós investimos 50 milhões em esgoto, só este ano. Porque a região não tinha nada, era zero. [...] Nós estamos a investir em esgoto tecnologias modernas de tratamento. Não estamos a fazer panaceias de tratamento de esgoto. Porque essa é outra questão. O que foi licitado era a panaceia do tratamento de esgoto. [...] Eles são exigentes no efluente, e não era possível fazer efluente de qualidade com os investimentos previstos no contrato (idem).

Com relação às adaptações tecnológicas, cabe mencionar a opção preferencial da PROLAGOS pela implantação do sistema unitário, que reúne a drenagem de águas pluviais e o escoamento de esgotos em canalizações comuns, ao invés de adotar o sistema separador absoluto, envolvendo redes completamente distintas e exclusivas para cada serviço, que predomina há décadas em todo o país:

> Nós estamos fazendo a captação da drenagem [...] porque em todas as cidades onde operamos a via pluvial tem esgoto dentro. É um fato, por mais que as pessoas digam 'não'. Todo o sistema que estamos a implantar é um sistema de captação mista. Todas as [canalizações] pluviais captadas são interceptadas e jogadas na estação de tratamento. [...] Fazemos rede separativa absoluta em alguns casos, onde não tem esquema de drenagem capaz. Ou porque a concentração habitacional é muito significativa e justifica. Por exemplo, o bairro do Braga, aqui em Cabo Frio [...] já tem toda a rede separativa absoluta. Bom, o resto é até jogar dinheiro fora. Fazer rede separativa absoluta em muita parte do território onde operamos, economicamente, não é razoável fazer, porque a população é muito dispersa. Então aí, o uso da rede pluvial é mais que razoável. Estamos a fazer isso em todos os municípios, estamos a captar as redes pluviais para tratar. Chove pouco, na prática estamos a captar esgoto (idem).

Quanto ao tratamento dos esgotos, a respeito do qual obtivemos informações bastante incompletas, supõe-se que a concessionária também esteja se propondo a fazer adaptações às soluções preconizadas no edital de licitação, a julgar pelas críticas citadas anteriormente quanto à "panaceia" do que foi licitado nesta área. Por mais que as "adaptações" tecnológicas adotadas pela empresa nesta e noutras áreas, como a produção de água ou o escoamento das águas servidas, tenham respaldo legal (o edital previa a possibilidade da concessionária propor soluções alternativas), sejam tecnicamente eficazes e economicamente razoáveis, sob o ponto de vista da empresa, é essencial que não sejam decididas unilateralmente pela empresa, sem consulta e anuência da agência reguladora e do poder concedente, para que a execução do contrato de concessão se dê em um ambiente de confiança mútua e cooperação entre as partes. Voltaremos a essa questão adiante.

Por hora, depois de examinar, *grosso modo*, o impacto da "privatização" sobre a expansão da infra-estrutura e a qualidade dos serviços de água e esgotamento sanitário da sub-região de Cabo Frio, resta saber quais foram as consequências da concessão destes serviços à iniciativa privada sobre as respectivas tarifas. Para tanto, cabe examinar inicialmente as tarifas vigentes, sua estrutura e impacto social, para discutir, em seguida, a questão dos reajustes e da revisão ocorrida entre fevereiro e março de 2002.

De acordo com os últimos dados de que dispomos, as tarifas vigentes para água e esgotos na área de concessão da PROLAGOS ver as Tabelas Nº 4 e Nº 5.

Tabela Nº 4. Tarifas Residenciais de Água e Esgotos vigentes na PROLAGOS (dezembro de 2001 a novembro de 2002)

Faixas de Consumo em metros cúbicos (m^3)		Água (R$/$m^3$)	Esgoto (R$/$m^3$)	Total (R$/$m^3$)
1	0 a 10	R$ 0,73	R$ 0,73	R$ 1,46
2	11 a 15	R$ 0,78	R$ 0,78	R$ 1,56
3	16 a 25	R$ 0,97	R$ 0,97	R$ 1,94
4	26 a 35	R$ 1,22	R$ 1,22	R$ 2,44
5	36 a 45	R$ 1,46	R$ 1,46	R$ 2,92
6	46 a 55	R$ 1,79	R$ 1,79	R$ 3,58
7	56 a 65	R$ 2,27	R$ 2,27	R$ 4,54
8	66 a 75	R$ 2,76	R$ 2,76	R$ 5,52
9	76 a 85	R$ 3,25	R$ 3,25	R$ 6,50
10	86 a 95	R$ 3,49	R$ 3,49	R$ 6,98
11	96 a 105	R$ 3,90	R$ 3,90	R$ 7,80
12	> 105	R$ 4,06	R$ 4,06	R$ 8,12

Fonte: PROLAGOS. Preços sem impostos.

Tabela Nº 5. Tarifas Não Residenciais de Água e Esgotos vigentes na PROLAGOS (dezembro de 2001 a novembro de 2002)

Categorias e Faixas de Consumo (m^3)	Água (R$/$m^3$)	Esgoto (R$/$m^3$)	Total (R$/$m^3$
Setor Público			
0 a 20	R$ 0,97	R$ 0,97	R$ 1,94
21 a 30	R$ 1,30	R$ 1,30	R$ 2,60
> 30	R$ 1,95	R$ 1,95	R$ 3,90
Comercial			
0 a 20	R$ 2,27	R$ 2,27	R$ 5,40
21 a 30	R$ 3,08	R$ 3,08	R$ 6,16
> 30	R$ 4,71	R$ 4,71	R$ 9,42
Industrial			
0 a 20	R$ 3,49	R$ 3,49	R$ 6,98
21 a 30	R$ 3,90	R$ 3,90	R$ 7,80
> 30	R$ 4,71	R$ 4,71	R$9,42

Fonte: PROLAGOS. Preços sem impostos

[Nota do editor: a fim de dezembro de 2001 a taxa de câmbio era de 2.2 R$ por US dólar; a fim de novembro de 2002 era de 3.5 R$ por US dólar.]

Como se observa nas Tabelas Nº 4 e Nº 5 acima, a estrutura tarifária da PROLAGOS segue o mesmo modelo da CEDAE, oriundo do PLANASA, de tarifas progressivas (proporcionalmente maiores conforme aumenta o consumo) e diferenciadas de acordo com a categoria ou tipo de usuário (residencial, público, comercial e industrial). Tal modelo permite o subsídio cruzado do pequeno consumidor doméstico pelos grandes consumidores, especialmente os usuários comerciais e industriais. Porém, contrariamente ao que ocorre em todas as companhias estaduais de saneamento e na maior parte dos municípios do país, que também adotaram o modelo tarifário do PLANASA, a tarifa progressiva da PROLAGOS é cobrada diretamente, sem o "efeito cascata".[107] Assim, um usuário residencial que consuma, por exemplo, 13m^3 de água por mês pagará o equivalente a 13 vezes o custo do metro cúbico da segunda faixa de consumo de sua categoria (R$ 0,78), ou R$ 10,14; mantido o efeito cascata, pagaria apenas R$ 9,49, ou seja: o valor da 1ª faixa (R$ 0,73) multiplicado por dez, para os primeiros 10m^3 (R$ 7,30), somado ao valor da segunda faixa (R$ 0,78) multiplicado por três, para o consumo restante (R$ 2,19).

Por outro lado, todo usuário deve pagar uma cota equivalente ao consumo mínimo de 10m^3 de água, ao custo unitário correspondente à primeira faixa de consumo da respectiva categoria. Seguindo o modelo das CESBs, o valor do metro cúbico correspondente à primeira faixa de consumo residencial (Tarifa Referencial de Água ou T.R.A.= 1) serve de base para determinar todas as demais tarifas acrescidas de um multiplicador maior que um e crescente conforme o volume consumido e o uso (residencial < público < comercial < industrial). Além disso, como em Limeira e Niterói, o volume de esgotos cobrado de qualquer usuário, não importa a categoria, corresponde a 100% do volume de água medido ou estimado, desconsiderando-se os usos consultivos.

Pode-se dizer que a PROLAGOS manteve, grosso modo, a mesma estrutura tarifária que vigorava nos tempos da CEDAE (ver tabela apresentada no Anexo Nº 3), com algumas notáveis adaptações. Além da supressão do "efeito cascata", a nova concessionária dobrou o número de faixas de consumo da categoria residencial e reduziu a faixa de consumo mínimo desta de 15 para 10 metros cúbicos por mês. Essas medidas −que representariam, em seu conjunto, um aumento na progressividade das tarifas− parecem ter sido tomadas para compensar a "baixa rentabilidade estrutural" dos serviços na região com um aumento da receita tarifária apoiado especialmente nos consumidores residenciais de renda média e alta. Assim, conforme os dados do SNIS (2002), a tarifa média da PROLAGOS atingiu um patamar de R$1,42 por metro cúbico de água em 2001, muito superior às médias de qualquer segmento do setor naquele ano: a tarifa média do conjunto das operadoras privadas do país ficou R$ 0,92, a da CEDAE em R$ 1,08, a das companhias estaduais em R$ 1,12 e a do conjunto do setor em R$1,03 no mesmo período. Porém, a despeito da tarifa média elevada, como veremos abaixo, a tarifa básica da PROLAGOS para o consumo mínimo residencial permaneceu relativamente barata. No entanto, as alterações mencionadas acima (a supressão do efeito cascata, e a diminuição do consumo mínimo de 15 para 10m^3 mensais) podem ter tido efeitos regressivos sobre famílias grandes de baixa renda, ou ainda, sobre grupos desfavorecidos que vivem

[107] Como se verifica nos demais estudos de caso aqui analisados, o "efeito cascata, explicado a seguir, foi preservado na estrutura tarifária dos serviços de água e esgotos de Limeira e de Niterói após a privatização".

irregularmente no mesmo lote e compartilham a mesma ligação de água: nestas situações, apesar do baixo consumo per capita, a residência uni ou multi-familiar entraria nas faixas de consumo mais elevado com tarifas mais altas.

Todavia, a PROLAGOS não possui qualquer esquema de tarifa social, isenções ou descontos em taxas de ligação para populações desfavorecidas, embora não haja restrições contratuais a este respeito.[108] Mas, o presidente da empresa não vê problemas nisso:

> Eu acho que toda a nossa tarifa é social; quer dizer, a tarifa social da CEDAE é superior à nossa básica. A nossa é de R$ 7,30; está é uma tarifa social. A tarifa social da CEDAE é R$ 7,60, creio; posso errar aqui umas centésimas. Portanto, a nossa tarifa básica é uma tarifa social. [...] O poder concedente nos impõe uma tarifa menor que a que a CEDAE pratica – a CEDAE fatura no mínimo 15 metros cúbicos, fatura R$ 10,50 ou R$ 10,30 por 10 metros cúbicos (entrevista em 20/09/2002).

Embora não tenhamos obtido dados e informações mais precisas e atualizadas sobre as tarifas da CEDAE, não obstante inúmeras tentativas junto à empresa, podemos dizer que os números acima refletem aproximadamente as ordens de grandeza realmente envolvidas nas diferenças tarifárias entre a PROLAGOS e a concessionária estadual. Assim, de acordo com o Balanço Social da CEDAE referente ao ano de 2002,[109] podemos verificar que a "tarifa social" desta correspondia a R$ 8,18, sendo aplicada para um consumo fixo de apenas 6m3 mensais por domicílio ou família ("economia"). Portanto, a tarifa básica da PROLAGOS é, de fato, mais barata do que a tarifa social da CEDAE. O mesmo ocorre com a tarifa básica residencial da PROLAGOS, que seria cerca de 30% mais barata do que a da concessionária estadual até o limite de consumo de 10m3 mensais.[110]

Deixando de lado a comparação, e a despeito dos prováveis efeitos perversos já mencionados da tarifa progressiva sobre certos grupos de baixa renda, as tarifas básicas da PROLAGOS para domicílios atendidos pelas redes de água e esgotos cujo consumo

---

[108] De acordo com a cláusula 12a, parágrafo 4º, do contrato de concessão: "É vedado ao *Poder Concedente* estabelecer privilégios tarifários que beneficiem segmentos específicos de usuários dos sistemas de água e esgoto, exceto se no cumprimento de lei que especifique as fontes de recursos para ressarcimento da Concessionária." O parágrafo quinto, do mesmo artigo, acrescenta que "a Concessionária, a seu exclusivo critério e responsabilidade poderá conceder descontos tarifários, bem assim como realizar promoções tarifárias, inclusive procedendo a reduções sazonais em períodos de baixa demanda, sem que isto, todavia, possa gerar qualquer direito de a mesma solicitar compensação nos valores das tarifas".

[109] Publicado na página da empresa na internet: www.cedae.rj.gov.br.

[110] Uma comparação efetuada pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) em setembro de 2000 mostrava uma diferença de apenas dois centavos de real em favor da PROLAGOS para um consumo mensal de $10m^3$ de água. Porém, a tarifa da PROLAGOS era três centavos superior à da CEDAE para consumos situados entre 11 e $15m^3$ mensais. A diferença em termos de custo unitário jogaria em favor da CEDAE, não apenas por conta do efeito cascata, mas também porque o consumo mínimo no âmbito desta empresa vai até 15m3 de água por mês, contra apenas 10m3 para a PROLAGOS. Contudo, como os dados do IDEC (2000) revelaram-se inconsistentes com outros obtidos em nossa pesquisa, a comparação acima deve ser vista com restrições.

limitava-se a 10m3 mensais até novembro de 2002 representavam o comprometimento de apenas R$14,60 ou 7,3% do salário mínimo vigente (R$ 200,00). Portanto, apesar dos problemas de rentabilidade da PROLAGOS, e das reivindicações de revisão tarifária que apresentou à ASEP no início daquele ano, a empresa parece genuinamente preocupada em evitar tarifas excessivamente elevadas para os consumidores de baixa renda, como se observa na fala abaixo de seu diretor presidente, na mencionada entrevista:

> Eu devo dizer-lhe que, a nosso pedido, as tarifas não são aumentadas. Nós entendemos que o serviço que prestamos não pode ter altas tarifas. E por também conhecermos outras iniciativas privadas no Brasil, que se vem confrontadas com o Estado a oferecer aumentos tarifários, para depois ter o protesto popular contra esses aumentos. Nós entendemos que esses serviços têm que ter tarifas módicas. [...] Entendemos que há outros modos de apoiar o investimento. [...] Nada impede o Estado, até do ponto de vista contratual, de compensar o concessionário, de uma forma direta, sem ser por tarifa. A tarifa não é o poder concedente que compensa, é o cidadão. O contrato prevê o equilíbrio econômico-financeiro pelo poder concedente, e não pelo cidadão, ou seja, pela tarifa. [...] Porque, se nos puserem uma tarifa alta, o que é que vai dar? Uma inadimplência muito alta. E aí nós temos que financiar o Estado, porque nós temos que pagar um imposto sobre uma coisa que não recebemos; [...] nós temos que entregar o dinheiro ao Estado, o ICMS, de toda a fatura que fazemos, não daquela que recebemos. [...] Então nós financiamos todos os meses o Estado, porque temos uma inadimplência forte (idem).[111]

As observações acima devem ser entendidas no âmbito das negociações que envolveram a revisão tarifária empreendida em fevereiro de 2002, visando o "reequilíbrio do contrato, a ser comentada mais abaixo. Antes disso, cabe insistir na ausência de uma política de inclusão social no âmbito da PROLAGOS, para além da questão das tarifas.
Mesmo reconhecendo que "todos esses cinco municípios [inseridos na área de concessão da PROLAGOS], no quadro das estatísticas que o IBGE divulga, são de baixa renda", a diretoria da empresa admitiu não ter programas específicos para atender as populações de baixa renda, seja através de intervenções conjuntas com a prefeitura na urbanização de favelas, ou de outras estratégias. Diante da pergunta sobre a adoção de algum tipo de tecnologia não convencional ou alternativa de baixo custo para favorecer o acesso da população de baixa renda aos serviços, respondeu afirmativamente, utilizando como exemplo o uso de cartões "pré-pagos" para o fornecimento de água à população do Morro da Cabocla, uma favela de Arraial do Cabo.

[111] O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é cobrado por cada Estado da federação, de acordo com legislação própria. Assim, enquanto no Estado de São Paulo esse imposto não é cobrado sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o primeiro serviço é taxado em 18% no Estado do Rio de Janeiro para os consumos mensais superiores a 15m3 de água (consumos inferiores ficam isentos da cobrança do ICMS). Por outro lado, no Rio de Janeiro se cobra ainda uma taxa de regulação de 0,5% sobre a conta destes e de todos os serviços públicos concedidos, que se destina a financiar as atividades da ASEP.

Ora, não faz o menor sentido considerar uma medida deste tipo, cuja finalidade primordial é evitar o aumento da inadimplência, como sendo de atendimento social ou mesmo uma alternativa tecnológica de baixo custo. Além da economia no hidrômetro ser compensada pelo investimento inicial na tecnologia do cartão, trata-se desvirtuar os princípios de universalidade e equidade que devem estar presentes na prestação de qualquer serviço público, ainda mais neste que se caracteriza como essencial à saúde coletiva, subordinando-o à lógica de uma mercadoria como outra qualquer. Conforme argumenta a coordenadora do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, "na primeira dificuldade que tiver para pagar, o consumidor vai se auto-desconectar, o que poderá levar a um aumento no número, já elevado, de pessoas sem acesso a água [potável] no país" (IDEC, 2002:32). Insensibilidade social semelhante esteve presente no esquema tarifário previsto no contrato para cobrança de imóveis não hidrometrados mediante estimativa de consumo, que se baseava em número de quartos, para os consumidores residenciais, ou na área construída, para os demais tipos de consumidores: para os imóveis residenciais situados em favelas, o consumo mínimo mensal havia sido fixado em $15m^3$, independentemente do número de quartos, o que representa um patamar elevado, não obstante a pequena redução de preço do metro cúbico não medido que vigorava nesta faixa em relação ao consumo mínimo de $10m^3$ dos imóveis residenciais medidos. Este esquema acabou sendo abolido através da Cláusula 16a do Aditivo n.º 1 ao Contrato de Concessão (ao qual não tivemos acesso).

Podemos passar agora à questão dos reajustes e da revisão tarifária ocorrida em fevereiro de 2002, para avaliar não apenas como tem se comportado a evolução das tarifas da PROLAGOS, mas também as regras que a regulam.

Com relação aos reajustes tarifários, a cláusula 13ª do contrato de concessão estabelece que as tarifas fixadas no edital (tarifa-base de R$ 0,45 por metro cúbico de água para a 1a faixa de consumo residencial) serão atualizadas "na periodicidade da legislação em vigor", que corresponde a um ano, tomando por data base o contrato de dezembro de 1996. O reajuste baseia-se numa fórmula paramétrica que pondera a variação de preços dos principais componentes de custo considerados na formação do valor inicial da tarifa, através de dois índices de preços, o IPC e o IGP-DI, ambos elaborados e monitorados pela Fundação Getúlio Vargas. Em princípio, o valor da tarifa pode ser reajustado para mais ou para menos, de acordo com a variação de preços daqueles componentes de custos ou "índices de reajuste" (§ 5), não envolvendo quaisquer metas de ganhos de produtividade.[112] Cabe à concessionária efetuar o cálculo do reajuste da tarifa, submetendo-o à verificação e aprovação da ASEP. Vejamos como essas regras foram aplicadas na prática.

[112] Os componentes de custos envolvidos no valor inicial da tarifa foram estabelecidos no Anexo III do edital, ao qual não tivemos acesso. Cabe lembrar, entretanto, que a tarifa inicial teria como princípio assegurar o equilíbrio econômico financeiro do contrato, cuja equação não foi devidamente explicitada no contrato ou no edital, conforme apontado no relatório da COPPETEC (2000a). De acordo com a mesma fonte, "são consagrados [no edital] critérios de reajustes e revisão de tarifas que levam em conta, exclusivamente, variações de índices de preços e de custos e encargos, não contemplando outros aspectos e/ou situações que possam afetar aquele equilíbrio" (p. 7). Para os autores do relatório, "essa forma de considerar os aspectos econômico-financeiros do empreendimento desvirtuam o instituto da concessão, em detrimento do usuário [...]" (ibidem).

Depois de ter passado seis meses operando os serviços de água e esgotos em sua área de concessão sem cobrar tarifas (que continuavam a ser pagas à CEDAE), conforme previa o contrato, a PROLAGOS teve aprovado pela deliberação nº 70 da ASEP seu primeiro pleito de reajuste de tarifas, no percentual de 9,75%, em 11 de dezembro de 1998. Nesta mesma deliberação, a agência reguladora advertiu para os "riscos da implantação indiscriminada da nova estrutura tarifária", recomendando que a concessionária a aplicasse somente nas economias (unidades de consumo) já hidrometradas para "preservar o princípio da modicidade das tarifas" (artigos 2 e 3).

Um ano depois, através da deliberação nº 92, de 9 de dezembro de 1999, a ASEP negou-se a homologar o segundo pleito de reajuste tarifário feito pela PROLAGOS, dada a imprecisão das planilhas apresentadas pela concessionária. Na mesma deliberação, a agência reguladora determinou que a concessionária passasse a lhe apresentar "informações, mês a mês, desde o início da sua operação," sobre o número de novas ligações, de religações e de cortes efetuados, bem como "informações detalhadas sobre o índice atual de inadimplência, sobre a situação financeira e contábil atualizada [da empresa], sobre o cronograma físico-financeiro de desembolso do programa de obras, [e] sobre os serviços e obrigações contratuais em execução e a executar", de modo a fornecer-lhe elementos para uma "criteriosa avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato" (artigo 2º, § 1 e § 2).

Depois dessa advertência, a ASEP homologou três reajustes anuais pleiteados pela PROLAGOS. O primeiro, homologado pela deliberação nº 127 da agência reguladora, de 28 de dezembro de 2000, autorizou a concessionária a reajustar suas tarifas em 6,28%. O segundo, aprovado em 20 de dezembro de 2001 pela deliberação 182 da ASEP, autorizou uma correção de 9,65% nas tarifas. Finalmente, em 02 de dezembro de 2002, através da deliberação nº 302, a ASEP autorizou um reajuste de 14,68% nas tarifas da PROLAGOS. A mesma deliberação também autorizou um aumento adicional de 5,83% nas tarifas da concessionária (antes do reajuste de dezembro), a vigorar a partir de janeiro de 2003, conforme a revisão tarifária negociada com o poder concedente e a agência no âmbito da repactuação do contrato examinada abaixo. Antes disso, cabe observar que os quatro reajustes tarifários efetuados nos primeiros cinco anos de concessão, sem o mencionado aumento de janeiro de 2003, acumulam uma correção de 40,36% desde dezembro de 1996, a qual corresponde aproximadamente ao IPCA de 42% acumulado neste período.

Com relação à revisão tarifária que foi negociada em fevereiro de 2002, no âmbito de um acordo de reequilíbrio econômico-financeiro ou repactuação do contrato de concessão, cabe examinar não apenas os resultados alcançados, mas igualmente as regras disciplinadoras deste tipo de acordo estabelecidas no próprio contrato.

De acordo com o parágrafo 1º da 14ª cláusula do contrato, "em contrapartida aos riscos da concessão", "a Concessionária terá direito a revisão do valor da tarifa" sempre que: a) houver modificação unilateral do contrato "imposta pelo poder concedente, que importe em variação de custos ou de receitas, para mais ou para menos"; b) "forem criados, alterados ou extintos tributos ou encargos legais ou sobrevierem disposições regulamentares", após a data de apresentação da proposta técnica da licitante vencedora, "de comprovada repercussão nos custos da Concessionária, para mais ou para menos"; c) "houver acréscimo ou supressão de encargos, para mais ou para menos"; d) acontecerem

ocorrências "decorrentes de força maior, caso fortuito, fato do príncipe, fato da administração ou de interferências imprevistas que resultem, comprovadamente, em variações dos custos da Concessionária"; e) houver "alteração legislativa de caráter específico que tenha impacto direto sobre as receitas da Concessionária", como "isenção, redução, desconto ou qualquer outro privilégio tributário, tarifário ou fiscal"; f) "forem constatadas modificações estruturais nos preços relativos dos fatores de produção, ou modificações substanciais nos preços dos insumos relativos aos principais componentes de custos considerados na formação do valor da Outorga, não atendidas ou cobertas pelos reajustes tarifários"; e ainda g) "caso os custos efetivamente apurados para manutenção corretiva da barragem de Juturnaíba [...] ficarem abaixo ou excederem os valores atribuídos" no edital de licitação (Anexo 2).

De acordo com a mesma cláusula, o processo de revisão da tarifa pode se dar mediante requerimento dirigido pela Concessionária à ASEP, "acompanhado de relatório técnico ou laudo pericial que demonstre cabalmente o impacto ou repercussão das ocorrências" referidas no parágrafo acima sobre os principais componentes de custos ou sobre as receitas da empresa; ou ainda, "por ato de ofício do Poder Concedente" (§2º e §6º). Por outro lado, conforme o parágrafo 7º, "sempre que haja lugar para a revisão do valor da tarifa da concessão, [...] o Poder Concedente e a Concessionária, após prévia manifestação da ASEP, poderão acordar, complementar ou alternativamente ao aumento da tarifa:

a. pela antecipação ou prorrogação do prazo do Contrato;
b. pela atribuição de compensação direta à Concessionária;
c. pela combinação das alternativas anteriores;
d. por qualquer outra alternativa que venha a ser acordada entre as partes."

Valendo-se das disposições acima, no final de 2001 a PROLAGOS apresentou requerimento de revisão tarifária e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato à ASEP, cuja justificativa baseou-se em dez fatores (ou "pleitos") que envolveram aumento de custos e/ou diminuição das receitas da empresa em relação ao previsto no contrato, a saber:

- perda da operação dos esgotos de Arraial do Cabo (pleito nº 1);
- aumento de impostos (pleitos nº 2 e nº 4);
- utilização da tarifa da CEDAE para ligações sem hidrômetro no primeiro ano da concessão (pleito nº 3);
- antecipação dos investimentos em esgotamento sanitário em relação às metas contratuais (pleito nº 5);
- maxi-desvalorização cambial ocorrida em janeiro de 1999 (pleito nº 6);
- imposto de renda sobre remessa de juros ao exterior (pleito 7);
- cobrança por consumo mínimo dos imóveis não medidos (pleito nº 8)[113];

[113] Supressão da tabela contratual de cobrança para ligações não medidas, conforme a cláusula 16a do 1º Aditivo ao Contrato de Concessão, comentada anteriormente.

- inadimplência muito acima do previsto na proposta técnica (pleito nº 9);
- suspensão do "efeito 65%" (pleito nº 10)[114].

Diante dos pleitos acima, a ASEP conduziu um processo de avaliação e negociação com o Poder Concedente e a Concessionária que culminou na aprovação parcial do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, combinando aumento parcelado de tarifas e descontos na taxa de outorga. Durante esse processo, recorreu ao auxílio da Fundação Getúlio Vargas para efetuar os cálculos envolvidos. Nas deliberações relativas a esta matéria, discutidas a seguir, a agência reguladora demonstrou ter alcançado um grau considerável de autonomia decisória e capacidade de intermediação de interesses, cumprindo adequadamente o seu papel institucional.

Inicialmente, através da Deliberação nº 193, de 07/02/02, a ASEP aprovou por unanimidade o "reequilíbrio econômico-financeiro do contrato" no que respeita aos pleitos 1, 2, 4, 8 e 10 acima. Por conta destes, determinou que a concessionária fizesse jus a dois tipos de compensações econômico-financeiras: de um lado, aumentos reais escalonados na tarifa de concessão, para além dos reajustes anuais; de outro, descontos no valor das parcelas anuais da taxa de outorga. A primeira compensação desdobrou-se nos seguintes aumentos: 6,87% sobre a tarifa vigente em janeiro de 2002 (valor incluso nas tabelas 4 e 5); 5,83% sobre a tarifa de janeiro de 2003, e 6,34% sobre a de janeiro de 2004. A segunda foi analisada e definida por uma comissão ad hoc instituída pelo Conselho Diretor da ASEP. A esta comissão coube determinar não apenas o valor restante da compensação referente aos pleitos aprovados, a ser deduzido da taxa de outorga, mas também os valores compensatórios referentes à antecipação do cronograma de investimentos do período 2003 a 2012, bem como aos pleitos 3 e 9 acima. Quanto aos pleitos 6 e 7, a ASEP decidiu consultar a Procuradoria Geral do Estado sobre a sua legalidade.

Conforme o artigo 4º da deliberação nº 199, de 21 de fevereiro de 2002, também coube à mencionada comissão "calcular o valor referente aos ganhos financeiros auferidos pela concessionária em função do atraso verificado na conclusão das obras da Fase 1 [...], abatendo-os da soma dos pleitos aprovados [...], à qual deverá ser acrescida, ainda, a importância relativa ao pleito 9". Por outro lado, a mesma deliberação autorizou a prorrogação por até um ano dos investimentos da Fase 01.

Finalmente, procedidos os cálculos mencionados, em 4 de março de 2002, através da deliberação nº 203, a ASEP aprovou o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da PROLAGOS, com as majorações de tarifa previstas na deliberação 132 e os demais pleitos atendidos via desconto nas parcelas da outorga devidas ao Poder Concedente. Assim, mesmo não tendo obtido compensações para os pleitos 3, 6 e 7, que foram rejeitados, a concessionária deixou de pagar a taxa de outorga a partir de 2002, e

[114] Conforme a cláusula nº 20.2 do Edital de Licitação, "com a finalidade de priorizar a população residente e levando-se em conta a acentuada sazonalidade existente na área de concessão", a tarifa mínima adotada para usuários residenciais ficou estabelecida como o maior dos seguintes valores: 10m3 por mês ou 65% do maior consumo mensal verificado nos doze meses anteriores à data de emissão da conta. A medida tinha como objetivo compensar a baixa receita oriunda da população flutuante fora de temporada, mas teve sua legalidade questionada pelos usuários, sendo suprimida por recomendação da ASEP.

conseguiu prorrogar alguns investimentos da 1a Fase referentes à modernização do abastecimento de água.[115] Em contrapartida, aceitou antecipar o cronograma inicial de investimentos em coleta e tratamento de esgotos, conforme reivindicado pelo Poder Concedente e a sociedade civil da região.

Conclusões Parciais

Nosso estudo do caso da PROLAGOS revela uma concessão bastante problemática em diversos aspectos. Por um lado, está inserida em um arranjo institucional complexo, que envolve um contrato regional de "concessão de serviço público precedida de obra pública" no qual o Poder Concedente é compartilhado entre o Estado e os municípios, e de cuja fiscalização se encarrega uma agência reguladora independente em processo de consolidação organizacional; por outro, apresenta problemas estruturais de viabilidade econômico-financeira. Podemos dizer que, face ao tamanho do "abacaxi", a nova concessionária (uma empresa privada cujo controle acionário pertence ao Estado português), tem exibido um desempenho bastante favorável, especialmente quando comparado ao desempenho prévio da CEDAE na região. Em que pesem as deficiências de concepção do próprio contrato, e o atraso no cumprimento de algumas de suas metas, especialmente no tocante ao esgotamento sanitário, a PROLAGOS vem conseguindo atingir as metas contratuais relativas à expansão da rede distribuidora de água e ao aumento das taxas de atendimento relativas a este serviço, tendo aumentado em 120% a produção de água potável em apenas seis meses de concessão.

Mas não se trata, evidentemente, de atribuir os resultados *grosso modo* positivos desta concessão apenas ao desempenho ou às virtudes da própria concessionária, uma vez que a pressão dos prefeitos e da sociedade civil regional, tanto quanto a mediação eficaz da agência reguladora, contribuíram sobremaneira para que fossem alcançados. Por outro lado, não obstante o balanço globalmente favorável que podemos fazer dessa concessão até o momento, cabe apontar alguns problemas ou deficiências em aspectos centrais como a sustentabilidade econômica, social e ambiental da mesma, ou ainda, a falta de transparência de alguns aspectos do contrato.

Em primeiro lugar, não obstante apresentar aspectos inovadores, o contrato de concessão foi mal concebido em diversos aspectos, a começar pela divisão da Região dos Lagos em duas áreas de concessão, quando uma concessão única poderia ser mais rentável, devido às economias de escala envolvidas, resultando em tarifas mais baratas para os usuários. Além disso, a divisão foi mal feita, pois sobrecarregou a PROLAGOS com atribuições como a manutenção e recuperação da represa de Juturnaíba, que se situa fora de sua própria área de concessão. Por outro lado, as metas contratuais revelaram-se insuficientes quanto ao ritmo de evolução dos índices de atendimento ao longo do período de concessão, especialmente no campo do esgotamento sanitário, o que resultou em pressões do Poder Concedente e da sociedade civil regional para que a concessionária antecipasse e ampliasse investimentos neste setor. Acrescente-se que o contrato deixou

[115] O valor global dos descontos ou isenções no pagamento das parcelas da taxa de outorga foi fixado no anexo 2 da deliberação ASEP nº 199/02, ao qual não tivemos acesso.

de fora grandes áreas de ocupação recente e irregular na região, como favelas e loteamentos situados acima da cota de 90 metros de altitude, ou o 2º distrito de Cabo Frio, causando preocupações entre técnicos da prefeitura deste município, como se discute adiante.

Além dos aspectos apontados acima, o contrato de concessão da PROLAGOS apresenta outros pontos problemáticos ou obscuros, como a não explicitação no contrato ou no edital de licitação da equação que expressa o equilíbrio econômico-financeiro a ser mantido ao longo do prazo de concessão, ou simplesmente da taxa de retorno interno do empreendimento. Estas "lacunas" e a abordagem superficial dos problemas ambientais envolvidos, como a ausência de um esquema adequado para disposição do lodo das Estações de Tratamento de Esgotos, foram apontadas pela COPPETEC (2000a: 18-19) como alguns dos aspectos mais problemáticos desta concessão, que mereceriam alterações contratuais a serem negociadas com o Poder Concedente e a agência reguladora.

Voltando aos aspectos econômicos, pode-se dizer que a concessão da PROLAGOS apresenta sérios problemas estruturais de rentabilidade, ligados não apenas à flutuação sazonal da demanda, mas também aos elevados índices de inadimplência, ao de roubo água (muito praticado e raramente punido na região) e à própria pressão do poder concedente e da sociedade civil regional para ampliar os investimentos previstos no contrato.[116] Muitos dos interlocutores com quem conversamos a respeito desta concessão durante a pesquisa de campo, como técnicos da ASEP ou o presidente da ADJ, julgaram que a empresa está tendo prejuízo com esta concessão, que não seria rentável sequer em longo prazo. Para eles, o grupo Águas de Portugal assumiu esta concessão sem esperança de lucro, mas antes com objetivos estratégicos de penetração no mercado brasileiro e latino-americano.[117] Diante desta questão, o diretor presidente da PROLAGOS, argumenta:

> As pessoas pensam que as empresas privadas [...] visam ao lucro, logo não podem tratar do saneamento, porque o saneamento não dá lucro. Isto é uma contradição. A empresa privada no saneamento, é uma empresa privada com preocupações de serviço público. Isto significa modicidade de tarifas; significa com certeza equilíbrio econômico, mas não significa necessariamente o mesmo lucro que todo empresário tem nos negócios correntes. [...] Significa é equilíbrio econômico, mas com preocupações sociais. Portanto, nós não temos a preocupação de ganhar dinheiro. Nós

[116] Diante destas pressões e de uma situação inicial muito mais precária do que previa o edital de licitação, a PROLAGOS passou a anunciar em sua página na internet uma previsão de investimentos que alcançaria 320 milhões de reais, ou o dobro do previsto inicialmente, para os 25 anos da concessão. Mas há razões para duvidar deste montante.

[117] Segundo o próprio diretor presidente da PROLAGOS, que também representa a diretoria da Águas de Portugal Internacional no Brasil, este grupo participou, sem sucesso, das licitações para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de Manaus e Campo Grande, em nosso país, tendo ainda adquirido participações acionárias em algumas empresas do setor no Chile. Portanto, a experiência adquirida com a concessão na Região dos Lagos poderia facilitar o posicionamento do grupo na concorrência para disputar outras concessões não somente no Brasil, mas em todo o continente.

> temos a preocupação de – no quadro dos 25 anos – os investimentos que fizermos serem retornados. [...] O que significa perder dinheiro hoje para repor amanhã. Portanto, nós hoje não ganhamos dinheiro. [...] Não é possível chegar a uma região como esta que não tinha estrutura alguma de redes de água, de redes de saneamento, e estar a ganhar dinheiro. [...] É óbvio que [a PROLAGOS] não está a ganhar dinheiro, está a perder dinheiro. Agora, [...] o sistema tem que ser equilibrado no conjunto dos 25 anos. Nós investimos, tendo presente o quadro do serviço público em que estamos inseridos e, portanto, temos naturalmente a noção de que é preciso equilíbrio no conjunto do contrato (entrevista em 20/09/2002).

Com efeito, de acordo com os dados do SNIS, o custo médio do metro cúbico de água distribuído pela PROLAGOS em 2001 alcançou R$ 2,56, enquanto a tarifa média, por sinal bastante elevada, ficou em "apenas" R$ 1,42 (SEDU, 2002). Entretanto, o problema da rentabilidade dessa concessão que se coloca hoje, e que deriva em grande parte das pressões (legítimas) do poder concedente para ampliar ou antecipar investimentos no setor,[118] não constitui um obstáculo insuperável: o contrato prevê mecanismos de ajustamento que permitem garantir o equilíbrio econômico-financeiro da concessionária ao longo do prazo de concessão, cuja aplicação e arbitragem se dá por intermédio de uma agência reguladora independente do Poder Concedente, a ASEP. Aliás, como vimos, esta conduziu de maneira adequada as negociações ocorridas em fevereiro de 2002 para restabelecer o equilíbrio do contrato que havia sido afetado, entre outras medidas, por antecipações de investimentos na área de esgotamento sanitário, demonstrando flexibilidade e efetiva independência de ambas as partes.

Com relação à sustentabilidade socioambiental da concessão, preocupa a ausência de investimentos em esgotamento sanitário em Tamoios, no 2º Distrito de Cabo Frio. Embora se trate de um distrito legalmente definido como rural (ver Figura 5, p.69) que, por esta razão, estaria fora da área de concessão da PROLAGOS, Tamoios vem sendo progressivamente ocupado por populações migrantes de baixa renda que aí se estabelecem em assentamentos urbanos irregulares. Trata-se de uma tendência inevitável, dada a explosiva taxa de crescimento demográfico do município (que atingiu a média anual 5,8% na última década). Ora, além dos problemas sanitários e sociais que podem resultar da falta de investimentos neste distrito, como lembrou o Diretor do Departamento de Saneamento da Secretaria de Obras de Cabo Frio, entrevistado por nós em 20 de setembro de 2002, o aumento da ocupação urbana irregular nesta área ameaça também a qualidade da água dos rios Una e São João, que estão entre os principais cursos d'água

[118] Como observa o diretor presidente da PROLAGOS, "nossa grande preocupação, quando se está num país como o Brasil, é que há um ciclo eleitoral muito frequente, e que o contrato é algo que ainda se vê no quadro do ciclo eleitoral" (entrevista citada). "Ora", prossegue o entrevistado, "nós não o vemos no quadro do ciclo eleitoral; para nós, são 25 anos." "Portanto", continua, "quando hoje o poder concedente nos solicita investimentos, não pensa no quadro dos 25 anos, pensa no quadro de quatro. Por isso, nós estamos hoje com um fortíssimo investimento, em vez de estarmos a investir lentamente. Tá bom, nós estamos a fazer o fortíssimo investimento na perspectiva de podermos, nos 20 e poucos anos que restam recuperar o investimento que se faz".

da região e poderiam vir a ser utilizados futuramente como mananciais de abastecimento público.

Diante dessa questão, o diretor presidente da PROLAGOS lembrou que a empresa, a pedido da prefeitura, já está abastecendo com água potável alguns assentamentos em Tamoios, mas não tem previsão de investimentos em esgotamento sanitário neste distrito, que está fora de sua área de concessão. Porém, na entrevista citada, admite implicitamente vir a realizá-los:

> O contrato é sempre flexível: pode e deve ser ajustado de acordo com as partes. E a fórmula de reajuste do contrato é claríssima: é o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. [...] O equilíbrio do contrato é uma obrigação das partes: nós só somos uma parte. Nós só temos que fazer uma gestão eficiente. A parte do equilíbrio é uma responsabilidade mútua. [...] Nós investimos tudo o que o Estado quiser. Tudo. No quadro do contrato. Nós temos uma obrigação X, mas se o Estado nos obriga a Y, é só dizer como é que nos compensa. Cobrar mais tarifa aos cidadãos, desde que seja num limite razoável, nós aceitamos. Fora disso não. Portanto, se o Estado quer fazer mais, é só pensar que tem que cobrir isso. [...] O que nós não queremos é que seja o Estado a fazer, na área. Nós não queremos por razões óbvias, porque a responsabilidade do funcionamento é nossa, e nós só podemos assumir a responsabilidade do funcionamento daquilo que construímos, e que controlamos a construção. Porque tudo que herdamos do Estado não funciona (idem).

A despeito da disposição declarada a ultrapassar as metas ou exigências previstas no contrato, em troca de compensações que não impliquem aumentos "excessivos" de tarifas, a PROLAGOS não dispõe de qualquer tipo de política ou estratégia de cunho social visando facilitar o acesso da população mais pobre aos serviços. Como vimos, a empresa não oferece qualquer tipo de isenção ou desconto nas taxas de ligação ou nas tarifas cobradas das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos populares. Tampouco dispõe de qualquer programa que vise incorporar a mão de obra local na implantação das redes de água e esgotos nestas áreas, visando baratear os custos de ligação às mesmas. Ora, as tendências demográficas atuais da região apontam para um crescimento acelerado deste tipo de assentamento popular, especialmente na periferia de Búzios, Cabo Frio, Iguaba, nas próximas décadas, de modo que caberia à concessionária desenvolver uma estratégia ativa, articulada com o poder concedente, na área social, inclusive no campo tarifário.

Embora a tarifa mínima da PROLAGOS ainda permaneça relativamente modesta, comprometendo apenas 7,3% do salário mínimo oficial vigente em 2003, mesmo depois de ter incorporado a primeira parcela da revisão tarifária aprovada em fevereiro de 2002, estão previstas mais duas parcelas para além dos reajustes anuais. Além disso, há efeitos perversos da tarifa progressiva sobre famílias numerosas de baixa renda ou grupos de famílias que partilham irregularmente a mesma ligação de água. Seria recomendável que a concessionária atuasse juntamente com as prefeituras no cadastramento destas famílias e imóveis para tentar evitar tais efeitos, e/ou que promovesse alterações na estrutura

tarifária, visando uma aplicação mais eficiente do mecanismo de subsídio cruzado: retomar a aplicação do efeito cascata e aplicar tarifas de verão sobre consumos superiores a 15 ou 20 metros cúbicos por mês, por exemplo, são algumas medidas que apontam nesta direção.

Por fim, cabe acrescentar algumas palavras sobre o papel proeminente desempenhado pela ASEP na regulação deste contrato. Criada pela lei nº 2686, de 13 de fevereiro de 1997, a Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro é uma autarquia dotada de autonomia administrativa, técnica e financeira cuja finalidade é "exercer o poder regulatório, acompanhando, controlando e fiscalizando as concessões e permissões de serviços públicos nos quais o Estado figure, por disposição legal ou pactual, como Poder Concedente ou Permitente" (art. 2º). Na prática, a ASEP foi encarregada de cuidar da regulação e fiscalização somente dos serviços delegados à iniciativa privada, incluindo empresas diversas dos setores de saneamento (PROLAGOS e ADJ), distribuição de gás canalizado, energia, transporte coletivo (ferroviário, metroviário e hidroviário) e rodovias.[119]

Apesar de ter enfrentado inicialmente problemas de falta de quadros, tentativas de cooptação, acusações de corrupção e desconfiança por parte do governo estadual, fartamente noticiados na imprensa carioca, a agência conseguiu se firmar como um órgão regulador estruturado e independente a partir de 2001. Neste ano, a agência realizou um concurso público para dispor de um quadro de pessoal próprio, com plano de cargos e salários específico. Também realizou importantes atividades de treinamento, tendo contratado junto à Fundação Getúlio Vargas o oferecimento de um curso MBA sobre concessão e regulação de serviços públicos, com duração de 13 meses, no qual os alunos eram quadros técnicos e dirigentes das concessionárias, da própria agência, de órgãos da administração direta do governo estadual (Secretarias de Transporte, de Viação e Obras, e de Saneamento), da Procuradoria Geral, do Tribunal de Contas e da Auditoria Geral do Estado; ou seja: representantes de órgãos públicos dos poderes executivo e judiciário, e do setor privado, direta ou indiretamente envolvidos na prestação, regulação ou planejamento dos serviços concedidos.[120]

Dirigida por um Conselho Diretor formado por cinco membros nomeados pelo governador, com aprovação da Assembleia Legislativa, a ASEP conta atualmente com um quadro próprio de 65 funcionários, além de dez cargos comissionados. Os conselheiros têm mandatos de quatro anos não coincidentes entre si, nem tampouco com o mandato do governador. O conselho é apoiado, de um lado, pelas Câmaras Técnicas de Transportes, de Saneamento, de Energia e de Política Tarifária, cada uma delas contando com um gerente e um grupo técnico especializado; e de outro, por uma Assessoria Jurídica. Havendo algum questionamento sobre qualquer aspecto de alguma concessão regulada pela ASEP, por iniciativa de alguma concessionária, do Poder Concedente, de

[119] Como admitiu uma assessora especial do Conselho Diretor da ASEP, na entrevista que nos concedeu em 19 de setembro de 2002, a rigor, a agência também poderia regular concessionárias públicas, como a própria CEDAE, sem ter de alterar seu regulamento, desde que houvesse interesse e vontade política do poder executivo estadual para tomar essa decisão.

[120] Informação dada pela assessora especial mencionada na nota anterior, durante a mesma entrevista. O curso deu origem a um livro (ASEP, 2002), que sintetiza parte do seu conteúdo.

qualquer usuário dos serviços concedidos, ou mesmo da própria agência, abre-se um "processo regulatório" que será analisado por um relator sorteado entre os membros do Conselho Diretor. Cabe ao relator, com apoio da Assessoria Jurídica e das Câmaras Técnicas envolvidas preparar um relatório sobre o processo em questão, a ser apresentado e discutido em uma ou mais "seções regulatórias". Como observa a assessora especial do Conselho Diretor da ASEP:

> Essas seções são públicas e seguem um calendário que é apresentado no início de cada ano. Elas são publicadas no Diário Oficial e, para elas, são convidados os interessados; mas qualquer pessoa pode vir. É um tribunal administrativo, onde o conselheiro vai dar o seu voto juntamente com o restante dos presentes. A decisão tomada é publicada no Diário Oficial e, a partir daí, ela só pode ser reformada pelo Judiciário, sendo que o próprio interessado pode entrar com o recurso. [...] Não tivemos, até agora, nenhuma decisão reformada pelo Poder Judiciário (entrevista concedida ao autor em 19/09/02).

Quanto ao financiamento de suas atividades, embora esteja legalmente autorizada a receber recursos do tesouro estadual e de outras fontes, a ASEP tem sido inteiramente custeada por recursos provenientes da taxa de regulação que cobra das concessionárias privadas, que consiste em 0,5% da receita arrecadada por estas, conforme a lei de criação da agência. Como nos confiou a mencionada assessora especial da ASEP, a receita proveniente desta fonte superaria 5,5 milhões em 2002, sendo "mais do que suficiente" para financiar as atividades da agência. Segundo a mesma interlocutora, para que a ASEP adquirisse efetivamente sua autonomia financeira, "precisava haver um grupo de concessionárias que pudesse manter a agência: [...] se [se] fizesse uma agência só na área de transportes, possivelmente, ela seria viável, porque nós tempos muitas concessões nessa área; mas uma só de saneamento, não seria" (idem).[121] Mas, além deste aspecto, haveria outras vantagens no fato da ASEP não ser uma agência reguladora especializada em um único setor: "eu acho muito bom ela ser multissetorial; isso dá uma amplitude de visão muito grande para quem trabalha [na agência], pois as ações são específicas para cada caso, mas a filosofia é uma só" (ibidem).

Trata-se de uma "filosofia" que se baseia na autonomia e independência da agência em relação às partes, sendo muitas vezes incompreendida por isso:

> A agência reguladora não é poder concedente e isso é uma coisa que, até hoje, causa desentendimento. Para a agência reguladora, o poder concedente e o concessionário estão em um mesmo patamar. Ela pode

[121] A interlocutora explica a última afirmação: "se tivesse uma agência só na área de saneamento, ela teria falido, porque, nessa área, era uma inadimplência de 80%. Porque era a CEDAE e ela não oferecia água, então as pessoas abriam um poço, tinham esgoto e não pagavam nada. Eles usavam o mecanismo chamado "Vazão Zero", que tirava aquele cliente temporariamente do seu cadastro até que tivesse condição de servir a ele. Isso porque, em certas regiões, não havia tubulação ou pressão d'água necessária. Essa concessão foi muito difícil porque a inadimplência era imensa e precisava de muita obra, já que não tinha nada lá."

> punir ambos por não cumprimento do contrato, mas o próprio Estado não entende isso" (ibid.).

Para além do discurso de seus dirigentes ou do seu regulamento interno, a independência e consolidação da ASEP se revelam na própria atuação da agência, que vem intervindo em todos os serviços concedidos, inclusive no saneamento, para aplicar multas às concessionárias, suprimir ou alterar cláusulas contratuais abusivas ou indesejáveis, contratar estudos técnicos de auditoria, renegociar tarifas e contratos, entre outras medidas, visando garantir a prestação adequada dos serviços, e o equilíbrio de direitos e deveres entre as partes envolvidas. Investindo no treinamento e qualificação do seu corpo técnico e dirigente, através de cursos e convênios de cooperação com diversas entidades públicas e privadas (universidades, sindicatos, empresas públicas, etc.), além da participação em encontros e seminários com outras agências reguladoras, a ASEP estaria a caminho de ultrapassar o nível da "regulação reativa", conforme a classificação estabelecida pela NARUC, a entidade que congrega as agências reguladoras de serviços públicos nos Estados Unidos, cuja discussão é abordada por Silva (2002).

Porém, a despeito destes avanços, e do grau satisfatório de reconhecimento social já alcançado pela agência[122], é possível reconhecer uma falha no modelo de regulação da ASEP: embora tenha se mostrado aberta à participação da sociedade civil, recebendo representantes e cadastrando entidades que são convidadas a participar das seções regulatórias, a agência não dispõe de nenhuma espécie de conselho formal do qual participem representantes destas entidades. "Eu acho até que [isso] poderia ser feito", nos afirmou a assessora da ASEP, "mas ainda não há uma organização suficiente nem por parte da Agência, nem por parte da sociedade para que isso aconteça" (entrevista citada). Contudo, a despeito desta opinião qualificada, podemos dizer que foi a pressão da sociedade civil da região dos Lagos que levou o poder concedente a interpelar a ASEP para negociar a necessária antecipação de investimentos por parte da concessionária, acompanhada do processo de "reequilíbrio" econômico-financeiro do contrato.

Por outro lado, tendo em vista a preservação da autonomia da agência, a lei 2686/97 permite que representantes do poder concedente, assim como dos concessionários, usuários e municípios envolvidos, participem "ativamente" das seções regulatórias, "objetivando a defesa dos respectivos interesses em questões específicas", sem direto a voto (artigo 12, parágrafo 1). Ao mesmo tempo, abre uma exceção: "Nas reuniões do Conselho [Diretor da ASEP] em que estiver submetida à deliberação [deste] questão de interesse de município(s) que detenha(m) parcela do Poder Concedente na área de saneamento, garantir-se-á a presença de um vogal por ele(s) indicado, com direito a voto" (idem, parágrafo 2). Portanto, podemos dizer que a participação, seja da sociedade civil, seja dos municípios, nos processos de regulação conduzidos pela agência é ainda bastante limitada.

Quanto ao saneamento da Região dos Lagos, é preciso lembrar que o processo de concessão iniciou-se com um convênio entre o Estado e os municípios envolvidos, posteriormente reforçado pela criação da Microrregião dos Lagos, através da Lei

[122] Na entrevista que nos concedeu em setembro de 2001, o diretor presidente da PROLAGOS referiu-se espontaneamente à relação da agência reguladora com a concessionária como sendo "ótima".

Complementar 87/97. Ora, conforme o artigo nº 75 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, qualquer entidade supramunicipal (região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana), criada por lei complementar, deve necessariamente dispor de um Conselho Deliberativo, com representantes dos poderes executivos e legislativos do Estado, dos municípios e também da sociedade civil. Certamente as atribuições deste conselho, que jamais foi criado, deveriam ir além das questões específicas do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, envolvendo a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável da Região dos Lagos. Pode-se dizer, também, que algumas das atribuições que lhe seriam conferidas foram delegadas ao Consórcio Ambiental Lagos São João. Mas também é certo que a sustentabilidade dos serviços de água e esgotamento sanitário condiciona e é afetada pelos processos de uso e ocupação do solo que acompanham o desenvolvimento regional, de modo que a atuação da ASEP neste setor deveria ser articulada com os municípios e a sociedade civil no âmbito dos sistemas de recursos hídricos, gestão ambiental e desenvolvimento regional.

Portanto, com base nas considerações acima é recomendável que a ASEP estude a institucionalização de um conselho consultivo formado por entidades cadastradas da sociedade civil, congregando usuários, associações de moradores, organizações de defesa do meio-ambiente, entre outros segmentos, para auxiliá-la na tomada de decisões envolvendo os serviços públicos por ela regulados, especialmente na área de saneamento, na qual o conjunto dos municípios envolvidos deveria ter uma participação mais ativa.

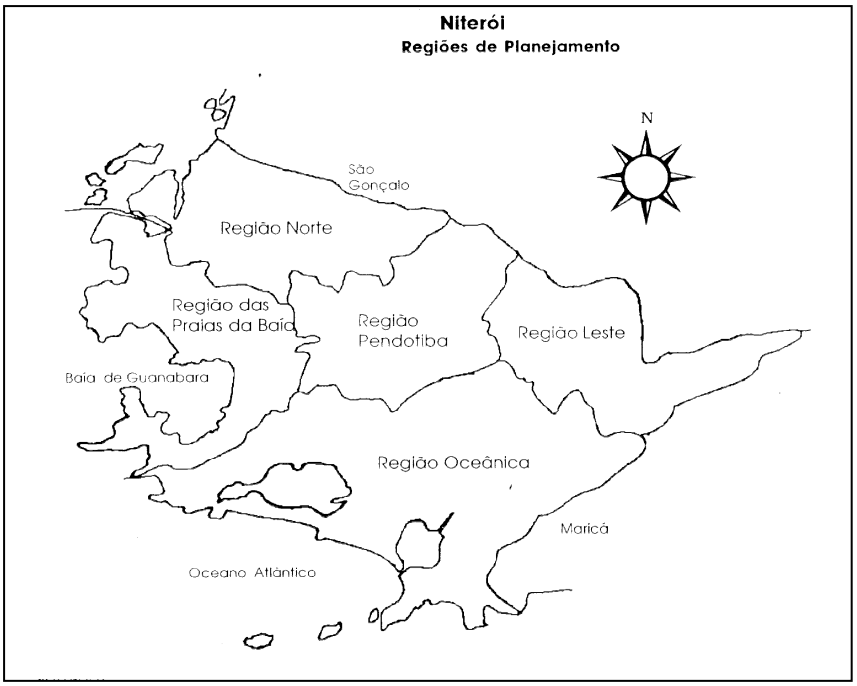
C) O Caso de Niterói

Ao contrário do ocorrido na Região dos Lagos, a privatização dos serviços de água e esgotos de Niterói envolveu uma iniciativa do próprio município contra a vontade da CEDAE e do governo estadual.

1. Niterói: aspectos descritivos

Antiga capital do Estado do Rio de Janeiro, o município de Niterói, situado na ponta direita da entrada da Baia de Guanabara, faz parte da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (ver Figura Nº 6), composta hoje por 17 municípios. Tendo origem em um antigo assentamento indígena, seu nome significa "águas escondidas" em tupi-guarani, o que indicaria, segundo uma interpretação corrente, a ausência de mananciais superficiais de água de grande ou médio porte na região (outra se refere ao fato do litoral do município ser muito recortado e sinuoso, escondendo muitas praias pequenas entre rochedos). De fato, Niterói compra água tratada por atacado da CEDAE através do sistema Imunana-Laranjal, que fornece cerca de 2,0m^3 por segundo para a cidade e abastece também os municípios de São Gonçalo e Itaboraí.[123]

Figura Nº 6. Regiões de Planejamento do Município de Niterói



[123] A água é captada a grande distância, no município de Guapimirim, e tratada na Estação de Tratamento do Laranjal, em São Gonçalo. Existem obras da CEDAE em andamento visando ampliar o fornecimento de água a Niterói para 2,5 m^3 por segundo, pois o volume atual mostra-se insuficiente no verão, quando o aumento da demanda costuma provocar interrupções no serviço parcialmente programadas para garantir o abastecimento a toda à população.

Tendo alcançado uma população residente de 458.465 habitantes em 2000, de acordo com o último recenseamento geral do IBGE, Niterói possui uma área de 134,5 km^2, considerada totalmente urbanizada. Trata-se de uma cidade economicamente dinâmica, onde predominam atividades de serviços e comércio, além de indústrias dos setores de alimentação, pesca, construção naval e metalurgia (entre outros), cujo PIB per capita atingiu R$ 9.824,00 em 1999 (último dado disponível), sendo um dos maiores entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Com relação aos indicadores sociais, o município de Niterói apresentou o melhor Índice de Desenvolvimento Humano do Estado em 2002, ultrapassando a capital, a cidade do Rio de Janeiro, cujo PIB per capita é cerca de 50% superior ao seu.[124] A despeito destas características favoráveis, a valorização dos imóveis e aluguéis no mercado imobiliário local e a alta densidade de ocupação do solo urbano têm inibido a atração de migrantes para o município, cuja taxa geométrica de crescimento anual da população na última década alcançou a média de apenas 0,56%, a menor do Estado do Rio de Janeiro. Na realidade, o município expulsou mais moradores do que atraiu novos habitantes, pois a taxa líquida de migração no mesmo período foi negativa em 0,31%.[125]

Não obstante o panorama sócio-econômico favorável apresentado acima, a cidade é um espelho do país, com seus fortes contrastes sociais. Assim, de acordo com dados do censo do IBGE realizado em 1991, que a Prefeitura de Niterói considerou subestimados, 24.847 pessoas (ou cerca de 6% da população residente no município naquele ano) moravam em favelas.[126] Segundo a mesma fonte, 34,37% dos domicílios de Niterói apresentavam inadequação habitacional naquele ano, seja por carências de infra-estrutura ou de adensamento excessivo. Os serviços de água e esgotos enquadravam-se nesta situação, pois cerca de um quarto dos domicílios (23,4%) não estavam conectados à rede de água, enquanto cerca de um terço (34,2%) não tinham acesso à rede coletora de esgotos. Por outro lado, praticamente a totalidade do esgoto coletado era lançada nos cursos d'água canalizados que cortam a cidade, escoando para as praias da baía da Guanabara sem tratamento adequado pois a Estação de Tratamento de Icaraí, a única em operação até aquele momento, realizava apenas o tratamento primário de 700 litros de esgotos por segundo.[127] Essa situação permaneceu praticamente inalterada ao longo da década de 90, exceto por algumas melhorias na infra-estrutura de esgotos de favelas urbanizadas na zona da baía da Guanabara. Assim, até novembro de 1999, antes da concessão dos serviços à empresa privada Águas de Niterói, a rede de água, bem mais

[124] Em 2002, o município de Niterói apresentou o quarto melhor IDH do Brasil.

[125] Dados extraídos do Anuário Estatístico do Rio de Janeiro – 2002 Rio de Janeiro, Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE), 2003. Dados disponíveis no website www.cide.rj.gov.br.

[126] Não há dados mais recentes sobre as condições habitacionais do município, pois os do censo 2000 ainda não foram divulgados. Para uma crítica aos dados de 1991 do IBGE sobre a população favelada de Niterói, ver PMN (1994).

[127] Conforme veremos no item 5, o sistema de tratamento de Icaraí combina o tratamento primário com o lançamento dos efluentes em alto mar, através de um emissário submarino. No entanto, em meados de 1999, o emissário de Icaraí ainda estava em fase de teste. Esta informação, como também o dado sobre a capacidade de tratamento da estação de Icaraí (pouco confiável, uma vez que a capacidade de tratamento atual da estação fica abaixo de 300 litros por segundo), foi extraída da notícia "Associação contradiz informação da CEDAE", publicada no jornal *O Globo*, edição de 5 de agosto de 1999.

extensa e espalhada que a rede de esgotos, ainda deixava de fora todos bairros da Região Oceânica (habitada por pessoas e famílias das classes média e média alta), bem como toda a região de Pendotiba (onde residem predominantemente populações de baixa renda), cobrindo apenas 46% da área total do município (ver Figura 6).[128] É por isso que os dados do censo 2000, coletados com apenas um ano de operação da concessionária privada, ainda indicavam déficits de cobertura relativamente elevados para uma cidade como Niterói: 21,7% dos domicílios permanentes não conectados à rede de água e 27% sem conexão à rede coletora de esgotos, apesar da concentração de investimentos ocorrida no período.

Como veremos adiante, foi a longa permanência de déficits de cobertura tão expressivos nos serviços de água e esgotos em bairros já plenamente consolidados na área de expansão do município que motivou a prefeitura de Niterói a não renovar o contrato com a concessionária estadual, buscando na concessão ao setor privado uma alternativa para financiar a expansão do setor.

2. A Concessão dos Serviços ao Capital Privado: características principais

Os serviços de produção (parcial) e distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgotos de Niterói foram concedidos por 30 anos à Companhia Águas de Niterói (ADN), formada por um consórcio de empresas nacionais de engenharia e construção, que venceu a licitação e assinou contrato com a prefeitura em 24 de outubro de 1997. Composto pelas empresas Queiroz Galvão (20%), Colam (20%), EIT (20%), Developer (32%) e Carioca Engenharia (8%), o consórcio controlador da concessionária só assumiria efetivamente a operação dos serviços dois anos depois, em 5 de novembro de 1999, devido à longa disputa judicial com a CEDAE, comentada no próximo item.[129] O principal critério de seleção entre os concorrentes, além da capacidade técnica, foi a menor tarifa, não havendo *explicitamente* cobrança de direitos de exploração no contrato (vide infra).

No que concerne à **água potável**, as principais obrigações de resultados da concessionária fixadas no contrato foram: 1) garantir o fornecimento regular a 90% da população *urbana*, "incluídos todos os bairros do município" no prazo máximo de 36 meses a contar do início de suas atividades; 2) reduzir o índice de perdas na distribuição de água a 25% do volume total disponibilizado ao município até o final do período de concessão, devendo haver uma redução inicial de ao menos 4% nos primeiros cinco anos de vigência do contrato; 3) alcançar o índice mínimo de 90% de hidrometração das

[128] Dados fornecidos pela concessionária e confirmados por relatórios gerenciais da CEDAE, entre outras fontes.

[129] Essas cinco empresas, que compõem um *holding* informal denominado Águas do Brasil, também operam conjuntamente outras três concessões plenas no Estado do Rio: Águas do Imperador em Petrópolis; Águas do Paraíba, em Campos, e Águas de Juturnaíba, envolvendo os municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim, na região dos Lagos. Além disso, a Developer e a Carioca Engenharia (que controla a primeira) são sócias de outra empresa na concessão de Paranaguá, no Estado do Paraná. Somando às quatro concessões operadas no Estado do Rio, o grupo Águas do Brasil figura como líder no mercado brasileiro de água e saneamento, sendo responsável pelo atendimento de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas no país.

ligações no prazo de 36 meses e 4) implantar sistema próprio de produção de água potável captada no interior do território municipal com capacidade equivalente a 10% do volume fornecido pelo sistema Imunana-Laranjal até o final da concessão. Com relação ao **esgotamento sanitário**, as principais metas contratuais foram: 1) garantir o atendimento a 60% da *população urbana* com serviços de *coleta e tratamento de esgotos* em 36 meses, "incluídos todos os bairros do município"; 2) ampliar a cobertura de esgotos tratados para 80% e 90% da população urbana no prazo de 60 e 84 meses, respectivamente, incluindo todos os bairros; 3) construir e fornecer os equipamentos necessários ao funcionamento da Estação de Tratamento de Esgotos de Toque-Toque em 36 meses, conforme as especificações do Programa de Despoluição da Baia de Guanabara (PDBG).[130]

Para financiar as obras acima, além da modernização de equipamentos, instalações e serviços estabelecida no contrato (implantação de telemetria e telecomando nos reservatórios de água, informatização do atendimento aos usuários, equipamentos de radiodifusão nos veículos do serviço de manutenção, etc.), foi previsto um investimento global de R$ 200 milhões ao longo da concessão, dos quais cerca de 60% deveriam ser investidos nos três primeiros anos do contrato. Deste montante, cerca de R$ 53 milhões devem ser financiados com recursos do BNDES, enquanto o restante será repartido entre aportes dos acionistas e receitas tarifárias. Conforme o edital de licitação, o valor estimado do contrato, alcançou a cifra de R$1.651.271.400,00 em 1997.[131]

3. O Processo de Privatização: justificativa e contexto político-institucional

Em 1992 expirou o contrato de concessão dos serviços municipais de água e esgotos que Niterói havia assinado com a CEDAE em 1972, no âmbito do PLANASA. Embora o município estivesse insatisfeito com o desempenho da concessionária estadual, prorrogou o contrato seguidamente até 1995, por falta de alternativas. Até então, o município sempre dependera do Estado para abastecer sua população com água potável, enquanto

[130] O PDBG começou a ser negociado pelo governo estadual com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Japonês de Cooperação Internacional (JBIC) logo após a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Sua primeira etapa, que previa obras na região metropolitana, envolvendo investimentos de cerca de US$ 600 milhões, iniciou-se somente em 1995. Os Bancos financiariam cerca de 80% do valor das obras, enquanto o Estado do Rio assumiria a contrapartida de 20% do financiamento. Como o Estado teve dificuldades para financiar sua parcela, a maior parte das obras foi paralisada ou sequer iniciada, de modo que o programa acumula anos de atraso. Para Niterói, estavam previstos investimentos de R$ 62 milhões (valores atualizados em maio de 1997). Entre as obras projetadas estavam a ampliação da capacidade da ETE de Icaraí para 750 litros por segundo, excluída das obrigações contratuais da ADN, e a construção da ETE de Toque-Toque, orçada em US$ 13,4 milhões em valores de 1993. A construção e financiamento desta tornaram-se parte das obrigações contratuais da nova concessionária.

[131] Valor citado no Anexo VI do edital de licitação por concorrência pública nº 01/97. De acordo com este documento, este valor foi estimado com base nas projeções do faturamento mensal de R$3,9 milhões da CEDAE em Niterói, dados os níveis de perdas e de hidrometração alcançados em 1996, acrescidos das projeções de aumento da população municipal ao longo do período de concessão. Portanto, tratar-se-ia de um valor subestimado, uma vez que não teria levado em conta o aumento de faturamento e os acréscimos de eficiência resultantes dos investimentos requeridos da concessionária.

os operadores privados não tinham licença ou base legal definida para atuar neste setor no país.[132] Com a aprovação da lei federal de concessões em fevereiro de 1995, abre-se o caminho para privatização dos serviços de Niterói.

O processo de privatização teria começado em 1996, com a aprovação das Leis Municipais Complementares 1512 e 1513, de 29 de maio, que autorizaram a prefeitura de Niterói a delegar à iniciativa privada a concessão dos serviços de água e esgotos do município "nas regiões desassistidas de tais serviços". Tais leis determinavam que qualquer contrato teria de ser referendado pelo Poder Legislativo Municipal, acrescentando que "a concessão e a prestação dos serviços serão fiscalizadas pelo Poder Executivo em todas as suas etapas, através de órgão competente expressamente designado para este fim, com a participação dos usuários [...], através da constituição de comissão específica".[133] Em que pesem estas importantes ressalvas, ao que parece, a privatização ainda era um projeto incerto, pois se aventava a possibilidade de uma ruptura apenas parcial com a CEDAE, que poderia continuar à frente dos serviços nos bairros centrais. A situação muda com a eleição do prefeito Jorge Roberto Silveira, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que assumiu a prefeitura em 1997 com a firme disposição de conceder a totalidade dos serviços de água e esgotos de Niterói ao setor privado, conforme prometera em sua campanha.

O primeiro passo dado por Silveira nesta direção foi obter junto à Câmara de Vereadores de Niterói a aprovação de uma nova lei, autorizando a concessão dos serviços de água e esgotos do município: a lei municipal nº 1573, de 10 de abril de 1997. Esta lei retoma para o município os bens móveis e imóveis que foram objeto de contratos de concessão a terceiros (leia-se CEDAE) dos serviços municipais de água e esgotos sanitários "já vencidos e não renovados", e revoga as leis de autorização mencionadas acima. A nova lei não faz qualquer menção à participação dos usuários no processo de fiscalização dos serviços; apenas autoriza ao município estabelecer novo contrato de concessão necessariamente precedido de licitação.

Mas o passo mais importante dado por Silveira na direção da privatização do saneamento no município foi delegar à Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento de Niterói (EMUSA), através do decreto nº 7545 de 14 de abril de 1997, a competência para "administração integral dos serviços de água e esgoto no município, promovendo os estudos, projetos, planos definições prévias e demais atos necessários ao procedimento licitatório, bem como a fixação de cláusulas e condições e a contratação da concessão dos serviços a terceiros" (art. 1º). De fato, caberia a essa empresa pública, subordinada à Secretaria de Obras do município, contratar os estudos preparatórios, coordenar e conduzir o processo de licitação dos serviços ao setor privado.[134] Embora

[132] Antes da constituição da CEDAE, no período anterior ao PLANASA, havia uma empresa metropolitana de saneamento do Rio de Janeiro, a SANERJ, que detinha a concessão do serviço de água do município.

[133] Artigo 4, sem itálico no original.

[134] A EMUSA foi criada em 1989 para centralizar as funções relativas à licitação e/ou execução de todas as obras da administração municipal, incluindo escolas, hospitais, sistema viário, galerias pluviais, moradia ou saneamento. Neste setor, mesmo antes de terminar o contrato com a CEDAE, a EMUSA já exercia papel ativo na implantação de redes de água e esgotos em favelas em processo de urbanização, através de parceria da prefeitura com as associações de moradores denominado Vida Nova no Morro. Projeto semelhante foi desenvolvido pela prefeitura do Rio de Janeiro com o nome de Favela-Bairro. A colaboração da CEDAE

tenha desempenhado efetivamente estas funções, o papel da EMUSA em todo o processo foi muito além delas, pois, como veremos adiante, essa empresa foi caracterizada no contrato de concessão como representante direta do poder concedente e agência reguladora ou fiscalizadora das obras e serviços, tendo igualmente servido para contornar uma crise política entre o prefeito de Niterói e os líderes de seu partido, particularmente o governador do Estado do Rio de Janeiro.

Com as atribuições delegadas pelo decreto nº 7545/97, a EMUSA contratou uma empresa de consultoria para realizar os estudos preparatórios da licitação para concessão dos serviços de água e esgotos de Niterói, e convocou uma audiência pública para discutir o assunto com representantes de entidades e cidadãos interessados, através da publicação de uma nota no diário oficial do município em 18 de abril de 1997. A audiência ocorreu vinte dias depois. Nesta convocação são apresentados os motivos que justificariam a concessão dos serviços à iniciativa privada, entre os quais se destacam a necessidade de substituição de boa parte da rede de água, que apresentaria "expressivos índices de perdas"; a necessidade de uma ampla expansão da rede e do tratamento dos esgotos; e por fim, a implantação das redes de água e esgotos na região oceânica. A justificativa acrescenta que os investimentos necessários para estender os serviços a toda a população e garantir o pleno tratamento dos esgotos do município atingiriam cerca de R$ 150 milhões, montante que estaria fora do alcance do orçamento municipal.[135] Embora reconheça o direito da CEDAE de participar do processo licitatório, adverte para o fato de que a concessionária estadual estaria em processo de privatização e, "comprovadamente, não dispõe de recursos para os investimentos necessários." Finalmente, acrescenta que a contrapartida do Estado nos investimentos do Plano de Despoluição da Baía da Guanabara destinados a Niterói poderia ser repassada "em grande parte" à nova concessionária, "com inequívoca vantagem financeira para o próprio governo estadual".

O edital de licitação, lançado em 28 de maio de 1997, apresenta praticamente a mesma justificativa para a concessão, acrescentando algumas considerações sobre a "precariedade gerencial" da concessionária estadual, cujas evidências seriam, entre outras, a "proliferação de ligações clandestinas", os elevados índices de inadimplência, e a pequena e mal equipada frota de veículos de apoio ao serviço. Afirma ainda ser do interesse público "encerrar a atual concessão [à CEDAE], cujo prazo formal já está há muito extinto, e que deve vigorar, a título precário, somente até a data em que a nova Concessionária puder estar operando[...]." O edital estabelece as condições jurídicas, técnicas e econômico-financeiras para participação das empresas; os direitos e obrigações das partes (poder concedente, concessionária e usuários); as obrigações de resultados da concessionária (metas contratuais); a estrutura tarifária básica dos serviços, bem como os critérios de julgamento e classificação das propostas. Sobre o primeiro aspecto, cabe

em ambos resumiu-se à assistência técnica (eventual) e posterior incorporação dos ramais às redes principais.

[135] Conforme a justificativa: "... não tem o município a intenção e nem a condição financeira de criar Companhia Municipal para atuar como nova concessionária [...]." De acordo com dado fornecido pelo prefeito Silveira, no artigo "Autonomia pelo esgoto", publicado no Jornal do Brasil em 15 de abril de 1998, o montante estimado dos investimentos necessários no setor corresponderia a praticamente a totalidade do orçamento anual do município que atingia, naquele ano, cerca de R$ 160 milhões.

destacar que o edital veda a participação empresas estrangeiras, "exceto em consórcio com as nacionais, sendo Líder do Consórcio, necessariamente, a Empresa Brasileira [...]".[136]

Dois consórcios foram previamente habilitados a participar da licitação. Porém, na data marcada para abertura dos envelopes, 18 de julho de 1997, a comissão de licitação se vê impedida de abrir os envelopes com as propostas dos licitantes por duas liminares concedidas à CEDAE pelo Tribunal de Justiça do Estado, cuja decisão final, no entanto, permite o prosseguimento da licitação. Uma vez declarado vencedor, o consórcio Águas de Niterói (ADN), formado exclusivamente por empresas nacionais, assina o contrato de concessão em 24 de outubro de 1997. Porém, a empresa não assumiria a operação dos serviços no mês seguinte, conforme previsto no edital de licitação, mas apenas dois anos depois, em 5 de novembro de 1999. Antes disso, viu-se envolvida juntamente com a prefeitura de Niterói numa longa disputa judicial com a CEDAE e o governo estadual sobre os efeitos retroativos da Lei Complementar 87/97 (segundo a qual o poder concedente sobre os serviços de saneamento, na região metropolitana, não pertenceria aos municípios, mas sim ao Estado), à qual se sucedeu uma batalha política entre o prefeito e o governador.

A batalha jurídica do município com o Estado sobre a titularidade dos serviços de água e saneamento de Niterói foi vencida em maio de 1999, com uma decisão do Supremo Tribunal de Justiça favorável ao município. A despeito do questionamento existente sobre a constitucionalidade desta lei, abordado anteriormente, o Tribunal julgou que a mesma não teria caráter retroativo, não alterando contratos de concessão assinados antes de sua promulgação, como o de Niterói. Mas o impasse não foi superado, pois faltava resolver a questão do preço da água a ser vendida à concessionária pela CEDAE. Conforme o edital de licitação, a concessionária só poderia assumir a operação dos serviços "uma vez definido entre o Poder Concedente e o Governo do Estado, diretamente ou por intermédio da CEDAE ou sucessora, o preço do fornecimento ao Município, ou à concessionária deste, de água tratada oriunda do Sistema Imunana-Laranjal" (Disposições Finais, cláusula 17.10). Prevendo conflitos, o edital acrescenta que, não havendo acordo entre o governo estadual e o município nesta matéria, bastaria uma determinação judicial ordenando o fornecimento desta água ao município para que concessionária assumisse a operação dos serviços. Não obstante o acordo firmado entre a prefeitura de Niterói e o governo do Estado em dezembro de 1998, no final da gestão Alencar, pelo qual o município (através da concessionária privada) pagaria à CEDAE R$ 0,30 por metro cúbico de água tratada fornecido, disputas de natureza política levariam a concessão à iniciativa privada a um novo impasse.[137]

A batalha política entrou em cena com a eleição de Anthony Garotinho para o governo do Estado do Rio de Janeiro no final de 1998. Durante a campanha eleitoral, Garotinho, que era membro do mesmo partido do prefeito de Niterói, o esquerdista PDT, combateu ferrenhamente a privatização dos serviços públicos do Estado do Rio de Janeiro conduzida por seu antecessor, Marcelo Alencar, do PSDB (Partido Social-Democrata

[136] Para maiores detalhes sobre o edital e o contrato de concessão, ver próximo item.

[137] Este acordo e a questão do preço unitário (por metro cúbico) que a concessionária privada paga à CEDAE pelo fornecimento de água por atacado a Niterói são discutidos detalhadamente no próximo item.

Brasileiro, ao qual pertencia o presidente Cardoso). Ao tomar posse em janeiro de 1999, Garotinho comprometeu-se publicamente com a manutenção da CEDAE como empresa estadual. Além disso, passou a combater a tentativa que o prefeito do município do Rio de Janeiro −Luiz Paulo Conde, do Partido da Frente Liberal (PFL)− vinha fazendo desde 1998 de retomar à CEDAE parte dos serviços de água e esgotos da capital do Estado para concedê-los à iniciativa privada (ver item A, neste capítulo). Neste contexto, em que a privatização dos serviços de água e esgotos de Niterói defendida pelo prefeito e aliado do governador Garotinho soava como uma nota dissonante no discurso anti-privatizante do partido ao qual ambos pertenciam, o próprio acordo para fornecimento de água da CEDAE ao município, assinado no governo anterior, passou a ser questionado.

A crise político-partidária provocada pela privatização dos serviços de água e esgotos de Niterói foi resolvida de maneira surpreendente. No dia 13 de agosto de 1999, após uma longa reunião do Conselho Político do PDT, na qual estiveram presentes o presidente do partido, Leonel Brizola, o governador Garotinho, o prefeito de Niterói e diversos deputados federais e estaduais, declarou-se à imprensa que Silveira havia desistido de privatizar os serviços do setor. Ao invés disso, os serviços seriam transferidos à EMUSA que, por sua vez, os delegaria à ADN, a qual assumiria a sua gestão na condição de "prestadora de serviços". Ou seja, haveria uma solução "semântica", passando por uma anunciada alteração no contrato de concessão, mediante a qual o consórcio vencedor da licitação passaria à condição de prestador de serviços, enquanto a EMUSA ficaria na condição de concessionária. Na realidade, não houve, nem poderia haver, essa alteração do contrato de concessão, uma vez que a EMUSA já figurava neste como concedente dos serviços, amparada em decreto municipal. No entanto, a reunião foi suficiente para acalmar as disputas internas ao PDT, na medida em que a imprensa difundiu a ideia de que Niterói havia desistido da privatização.[138] Contudo, a questão do preço a ser pago pela água tratada fornecida pela CEDAE continuava sem solução.

O prefeito de Niterói ainda tentou fazer com que Garotinho honrasse o acordo assinado por seu antecessor, mas o governador do Estado ficou do lado da CEDAE.[139] Esta pretendia receber não mais os trinta centavos de real por metro cúbico de água tratada, conforme estabelecido no acordo firmado há menos de um ano, mas sim cinquenta e oito centavos, que corresponderiam ao preço pago à SABESP pelos municípios que lhe compram água potável por atacado na região metropolitana de São Paulo. Apoiada pelo governador, a CEDAE alegava que os R$ 0,30 seriam uma "tarifa subsidiada" pelo contribuinte, enquanto o prefeito e a ADN alegavam que os R$ 0,58 eram um preço para "quebrar a concessionária" do município e "inviabilizar a privatização". Para melhor compreender os argumentos de ambas as partes, é preciso examinar o que reza o contrato de concessão a este respeito (ver próximo item). Por hora é suficiente lembrar que nenhuma delas cedeu nada à outra, de modo que a crise em torno da concessão de Niterói teve um desfecho litigioso também neste aspecto.

[138] Ver, por exemplo, as manchetes do jornal *O Globo*: "Niterói desiste de privatizar água" (14/08/99) e "Niterói substitui CEDAE por empresa municipal" (15/08/99).

[139] Posteriormente, os dois deixariam de ser aliados em conflito, pois Garotinho iria sair do PDT depois de brigar com o presidente do partido, ingressando no PSB (Partido Socialista Brasileiro).

Para fazer cumprir o contrato de concessão e garantir a transferência dos serviços de água e esgotos do município à concessionária privada, o prefeito de Niterói aciona novamente a Justiça. No início de novembro, uma juíza da 5a Vara da Fazenda Pública ordena que a CEDAE desocupe suas instalações no município para que a ADN assuma a operação dos serviços. A CEDAE ainda tenta resistir, com o gerente local evitando receber a ordem da Justiça durante dois dias. Finalmente, a nova concessionária assume os serviços na noite do dia 5 de novembro de 1999, dois anos após a assinatura do contrato. Os funcionários da empresa entraram na sede da antiga concessionária escoltados por um batalhão de choque da Polícia Militar, enquanto um grupo de funcionários da CEDAE protestava na frente do prédio. Ao entrarem, encontraram o reservatório vazio, fios cortados e portas trancadas a cadeado. No dia seguinte, houve falta d'água nos principais bairros da cidade, pois funcionários da CEDAE haviam tirado de operação uma importante Estação Elevatória do sistema de abastecimento, danificando alguns equipamentos.[140]

A despeito de toda resistência, a ADN pôde assumir a concessão, comprometendo-se a pagar em juízo 20% de sua arrecadação à CEDAE como remuneração pelo fornecimento de água do sistema Imunana-Laranjal. Após 18 meses, em julho de 2001, passaria a valer a remuneração de R$ 0,30 por metro cúbico (acordo do final de 1998), que desde então vem sendo mensalmente depositada em juízo. Porém, é importante ressaltar que, sob o ponto de vista legal, a ADN assumiu os serviços na condição de "tutela antecipada", pois não terá direito líquido e certo à concessão enquanto a questão da constitucionalidade da Lei Complementar estadual 87/97 não for definitivamente arbitrada.

4. O Contrato de Concessão: aspectos gerais e pontos controversos

Para entender o acordo firmado entre a prefeitura de Niterói e o governo estadual em dezembro de 1998 sobre o preço de R$ 0,30 a ser pago à CEDAE pelo fornecimento de água por atacado a Niterói, é preciso examinar o que foi estabelecido a este respeito no contrato de concessão firmado entre o município e a ADN em 24/10/97.

A questão do fornecimento de água potável por atacado a Niterói por parte da CEDAE ou eventual sucessora era certamente um dos pontos polêmicos do contrato de concessão firmado com a concessionária privada, na medida em que a cidade dependia e ainda depende desse fornecimento, ao passo que a concessionária estadual não foi nem pretendia ser envolvida nas negociações em torno da nova concessão. O edital de licitação divulgado no final de maio de 1997, que viria a ser parte do contrato assinado em outubro do mesmo ano, estabelecia que, até o 18º mês a partir do início da concessão, a concessionária privada ressarciria a CEDAE pelo fornecimento de água do sistema Imunana-Laranjal com 20% da arrecadação tarifária mensal; após o 19º mês, o ressarcimento se daria com base no maior entre os dois valores: os 20% da arrecadação ou quatorze centavos de real (R$ 0,14). Ao final de 1998, como o último valor estivesse

[140] Informações constantes na reportagem "Concessionária assume água em Niterói com ajuda da Polícia Militar", publicada no jornal *O Globo*, em 6 de novembro de 1999.

defasado, foi firmado o mencionado acordo entre o prefeito de Niterói e o governador do Estado (Marcelo Alencar), com participação da CEDAE e da ADN, mediante o qual aquele valor foi corrigido para R$ 0,30, a serem pagos a partir do 19º mês de concessão, ou seja, de julho de 2000. Antes disso, prevaleceria o repasse de 20% da arrecadação.

É difícil dizer se a tarifa de trinta centavos que vem sendo paga em juízo é ou não subsidiada. Há argumentos plausíveis, mas não irrefutáveis, para duvidar do subsídio, faltando elementos de análise para uma conclusão definitiva. Contudo, a comparação com a situação da região metropolitana de São Paulo é certamente descabida. Mais da metade da água potável que abastece a Grande São Paulo, cerca de 31m3 por segundo, vem da bacia do Piracicaba, a mais de 70 km de distância, sendo bombeada por cima da Serra da Cantareira. Por outro lado, o diretor-presidente da ADN, que também dirige a Cia. Águas de Juturnaíba, responsável pela concessão de três municípios da Região dos Lagos (v. acima), considera este valor muito alto:

> ...a gente paga 30 centavos pelo metro cúbico, o que eu acho uma tarifa alta. E a prova disso é que nós temos lá em Juturnaíba em torno de 100 litros por segundo que a gente reparte para os nossos três Municípios e ainda vende água para a PROLAGOS. E lá nós vendemos a água, por imposição do Estado, a 18 centavos [o metro cúbico]. Então, o Estado me obriga a vender a 0.18 e a comprar a 0.30 e ainda acha que 0.30 está pouco. E eu vendo a 0.18 com lucro. Não é um preço maravilhoso, mas pago os meus custos e ainda sobra lá uma coisinha para abastecer o meu lado... (entrevista ao autor, 30/07/2002)

Com base nesta argumentação, no entanto, o diretor da ADN entrou com uma ação revisional na Justiça, buscando reduzir o valor pago à CEDAE a algo próximo dos dezoito centavos. Mas comparação com a situação da Região dos Lagos não parece pertinente tampouco, dada a grande diferença entre os custos de produção de água em Juturnaíba e no sistema Imunana-Laranjal.

Todavia, poderíamos lembrar que, em agosto de 1999, quando o prefeito do município do Rio de Janeiro, Luiz Paulo Conde, estava negociando com a CEDAE a terceirização de uma parte dos serviços de água e esgotos da capital do Estado (referente aos bairros da Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Recreio dos Bandeirantes), a concessionária estadual propôs cobrar R$ 0,35 por metro cúbico de água fornecido pelo sistema Guandu, cujos custos podem ser considerados comparáveis aos do sistema Imunana-Laranjal. Portanto, ao que parece, os R$ 0,58 centavos reivindicados pouco depois pela CEDAE a Niterói não refletem efetivamente os custos de produção do metro cúbico da água potável fornecida à cidade, mas sim a busca de uma compensação pela perda da concessão da antiga capital do Rio de Janeiro, cuja arrecadação anual atingiria cerca R$ 50 milhões[141], permitindo transferir parte dessa receita para subsidiar os serviços de cidades pequenas e deficitárias atendidas pela concessionária estadual. Em todo caso, quase dois anos depois

[141] Conforme declaração do presidente da CEDAE ao jornal *O Globo* na matéria "CEDAE irá ao STF contra consórcio", publicada em 07/11/99.

da tarifa de R$ 0,30 vir sendo paga em juízo, o Sub-Secretário de Saneamento do Rio de Janeiro, Clovis Nascimento, contestava:

> ... o custo de tratamento do m3 da água é da ordem de 65-68 centavos. Não se justifica a Águas de Niterói querer pagar 30 centavos sob a alegação de que isso é uma decisão judicial. Está sendo questionado pela CEDAE e muito bem questionado. Porque a população do Estado do Rio de Janeiro não pode subsidiar uma empresa privada[...]. E eles estão querendo mais. O pleito deles é pagar apenas 18 centavos, enquanto a população da tarifa social vai pagar uma tarifa de 50 centavos [...] Isso é um absurdo!" (entrevista ao autor, 26 de agosto de 2002).

Contudo, não podemos afirmar categoricamente se a tarifa de R$ 30,00 é ou não efetivamente subsidiada, e em que medida, até porque a fala do entrevistado acima é ambígua: ao mencionar a tarifa social da CEDAE, está se referindo ao custo total de produção e distribuição da água potável, e não apenas aos custos envolvidos no fornecimento de água tratada por atacado no âmbito do sistema Imunana-Laranjal. Passemos a outros pontos polêmicos do contrato.

O segundo ponto mais polêmico refere-se ao papel ambíguo da EMUSA no âmbito do contrato de concessão, em que essa empresa figura ao mesmo tempo como *concedente* (i.e.: representante direta da municipalidade enquanto poder que detém a titularidade dos serviços) e órgão regulador/fiscalizador do cumprimento das metas contratuais e da qualidade dos serviços prestados pela concessionária. A caracterização da EMUSA, uma empresa pública de direito privado, como *poder concedente* e titular dos serviços, tal como figura no contrato de concessão, contraria princípios fundamentais do direito administrativo brasileiro, uma vez que a titularidade dos serviços, pertencente ao poder público, não pode ser transferida a entidades governamentais de direito privado, mas apenas a autarquias ou fundações da administração descentralizada.[142] Além de ser legalmente questionável, inclusive por ter sido efetuada mediante decreto, ao invés de lei municipal, a transferência da titularidade dos serviços para a EMUSA revela uma confusão conceitual entre "poder concedente" e "poder regulador". Para exercer atribuições delegadas pelo primeiro, como controle e fiscalização dos serviços e obrigações contratuais da concessionária, inclusive aplicação de penalidades; homologação de reajustes e revisões tarifárias; implementação de estímulos à qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente e formação de associações de usuários, entre outras, o ente regulador deveria ter outra natureza jurídica (autarquia especial) e ainda ser dotado de independência decisória, de objetivos, financeira e de instrumentos (Rangel de Moraes: 1997).

Nada disso ocorre com a EMUSA. Trata-se de uma empresa paraestatal subordinada à Secretaria Municipal de Obras, cuja diretoria é nomeada pelo Prefeito ou pelo Secretário; que foi criada para outros fins e desempenha atividades noutros setores,

[142] É o que se depreende das análises do INFURB (Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo) no 1º volume da série Modernização do Setor Saneamento (IPEA, 1995:194-221).

e que depende basicamente de recursos do orçamento municipal. Por outro lado, a empresa não dispõe de instrumentos técnicos mais sofisticados para exercer suas atividades de fiscalização, como o monitoramento permanente de indicadores de performance técnico-econômica e/ou de preços de mercado dos insumos e serviços do setor, de que dispõem as entidades reguladoras dos EUA ou do Reino Unido, países com maior tradição neste domínio. Ao invés disso, a fiscalização da EMUSA apoia-se principalmente em vistorias ocasionais de obras e projetos, na análise dos relatórios semestrais sobre obras, serviços e investimentos apresentados obrigatoriamente pela concessionária, e no direito contratualmente garantido de acesso a qualquer momento a informações técnicas, administrativas e financeiras relativas aos serviços prestados pela companhia, cujo registro a mesma é obrigada a manter em seu escritório.[143] Por fim, conforme reconheceu a diretora de operações da empresa,[144] embora tenha como parte de suas atribuições receber e apurar queixas dos usuários, a EMUSA não possui qualquer instância formalmente organizada de prestação de contas, consulta ou administração participativa envolvendo os usuários, cuja criação em forma de "comissão específica", no entanto, é uma exigência da própria lei municipal que autorizou a concessão.[145]

Outro aspecto controverso do contrato diz respeito ao pagamento de uma "taxa de outorga" à prefeitura. Embora não tenha havido pagamento de nenhum direito de exploração no processo de licitação da concessão, e o consórcio vencedor tenha sido selecionado com base na menor tarifa e na melhor proposta técnica, o contrato prevê que, a partir do 31º mês até o término da concessão, a concessionária pague à Prefeitura de Niterói o equivalente a 3,23% de sua receita tarifária mensal a título de taxa de outorga. O dinheiro, aproximadamente 198,6 mil reais, não se caracteriza como uma taxa de regulação e entra livre no caixa da prefeitura, não tendo qualquer destinação específica.[146]

Finalmente, cabe mencionar que as disposições econômico-financeiras fixadas tanto no edital de licitação quanto no contrato de concessão não fixam qualquer limite ou teto para a *taxa de retorno do investimento*, a qual dependeria da proposta comercial apresentada por cada licitante.[147] Como não tivemos acesso à proposta da licitante vencedora, e a concessionária não nos forneceu este dado, não conhecemos a fórmula que traduz o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, cuja manutenção é um direito da

[143] O envio de relatórios semestrais à EMUSA é uma obrigação da concessionária, assim como a publicação anual no Diário Oficial do Município e em "dois jornais de ampla circulação local" das demonstrações financeiras referentes a cada exercício fiscal (Contrato de concessão, Cláusula nona, parágrafo terceiro).

[144] Entrevista ao autor 31/07/2002.

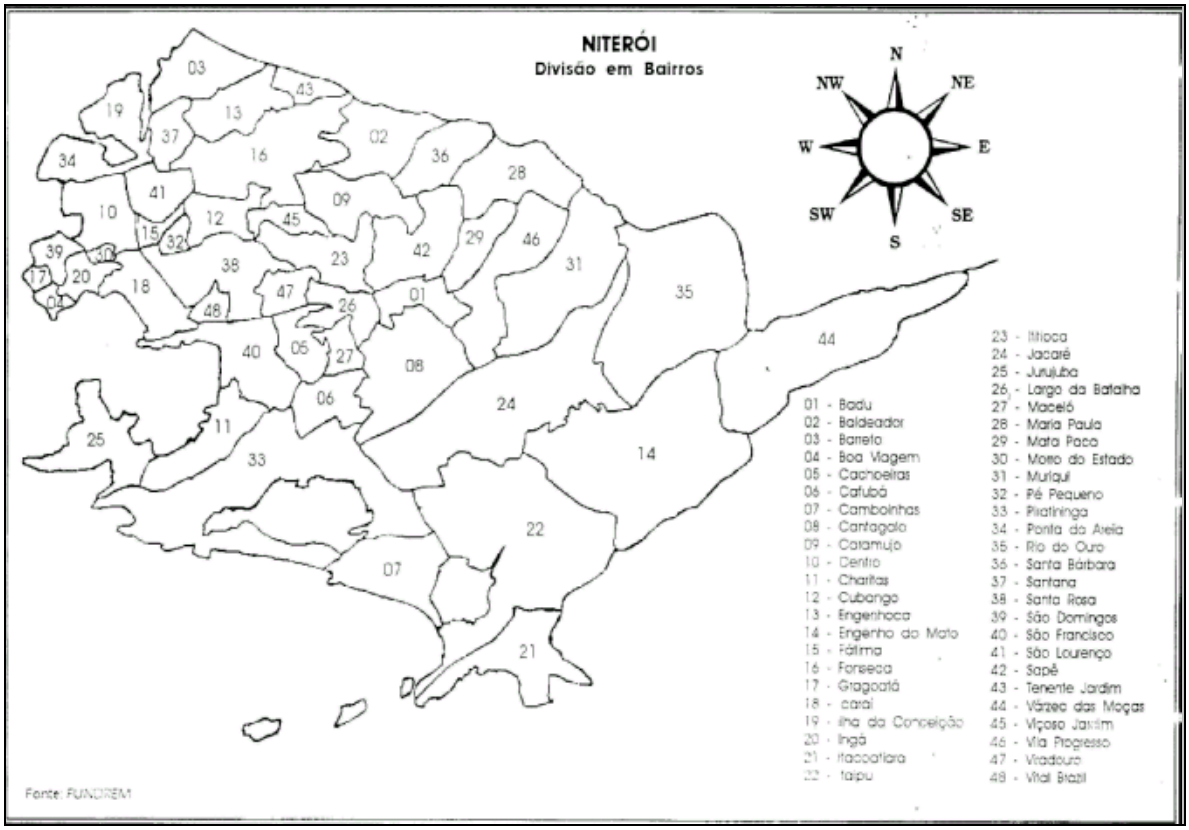
[145] Lei complementar nº 1513, de 29 de maio, artigo 4.

[146] O percentual da taxa de outorga não foi fixado no edital de licitação, mas sim a sua fórmula de cálculo, que seria variável conforme a proposta tarifária dos licitantes. O percentual definitivo foi fornecido pelo presidente da ADN em entrevista concedida ao autor em 30/07/2002. De acordo com dados fornecidos pelo entrevistado a arrecadação média mensal da empresa em 2001 atingiu R$ 6.150.000,00.

[147] De acordo com o edital, os licitantes deveriam apresentar Tarifas Referenciais de Água e Esgotos "expressas em reais por metro cúbico, determinadas com base no quadro de receitas, para fazer face às despesas econômicas e financeiras, bem como a remuneração devida, resultantes dos investimentos necessários dos serviços de operação, manutenção e administração durante o período de concessão (…)." Ambas as tarifas referenciais "devem assegurar o equilíbrio da equação Técnico-Econômico-Financeira do sistema a ser implantado e dos serviços ao longo do período de concessão." (Cláusula 11.3.1).

concessionária a ser assegurado pelo poder concedente ao longo de todo o período de concessão.

Figura Nº 7. Localização dos Bairros de Niterói



5. Resultados da privatização: situação atual dos serviços

De modo geral, pode-se dizer que a ADN vem cumprindo ou mesmo superando a maior parte das metas contratuais da concessão, embora o cronograma de investimentos previsto tenha sido alterado, mediante negociações com a prefeitura e a EMUSA.

Com relação à água, a meta principal de garantir o fornecimento regular a 90% da população *urbana* e a "todos os bairros do município" no prazo de 36 meses foi parcialmente antecipada e ultrapassada. Com investimentos da ordem de R$ 100 milhões, passados pouco mais de 30 meses da concessão, a rede já atingia 1.150 km de extensão em julho de 2002, atendendo a 98% dos domicílios e quase todos os bairros do município[148], exceto Rio do Ouro e Várzea das Moças. Situados na área nordeste do município (Figura Nº 7), estes bairros apresentam baixa densidade demográfica e

[148] Dados fornecidos ao autor pela concessionária via email.

características semi-rurais, com muitas chácaras, sítios e residências secundárias. Porém, como Niterói não possui áreas oficialmente classificadas como rurais, a concessionária também é obrigada a instalar a rede de água neles. Para tanto, a companhia projetou um sistema próprio de captação de água subterrânea nesta área que envolve a perfuração de poços profundos, a construção de alguns reservatórios, a implantação de 35km de rede distribuidora e de cerca de 1.500 ligações domiciliares. De acordo com a concessionária, as obras deste sistema já estão em andamento e têm sua conclusão prevista para julho de 2003.

Logo que a concessionária assumiu, a pedido do prefeito, candidato à reeleição em 2000, a meta de investimentos na região oceânica foi antecipada em um ano, de modo que até o final daquele ano foram assentados 12km de adutoras, dois reservatórios de 3 milhões de litros, uma estação elevatória de 2.400 CV, 270km de rede distribuidora e 18 mil ligações domiciliares.

Por outro lado, passados dois anos do início da concessão, as perdas de água, incluindo perdas físicas e de faturamento, diminuíram drasticamente, superando em muito a meta (modesta) de redução de 4% nos primeiros cinco anos de contrato. De acordo com o presidente da concessionária:

> Quando nós assumimos Niterói, nós abastecíamos [...] 350 mil pessoas. Mas existiam 450 mil pessoas [na cidade]. Então, havia 100 mil pessoas que não tinham água. Na segunda cidade mais importante do Estado do Rio de Janeiro, 100 mil pessoas (ou seja, 28% da população) viviam de poços artesianos e carros pipa. Então nós comprávamos da CEDAE 1.700 litros por segundo para abastecer 350mil. Hoje nós compramos 1.700 litros por segundo para abastecer 450mil. Quer dizer, colocamos 100 mil novas pessoas para dentro com a mesma quantidade de água! E qual é a mágica? Investimos em perda. Atacamos em três grandes frentes: primeiro, vazamentos (a cidade vazava toda, principalmente nas favelas; consertamos tudo, trocamos redes velhas, botando o pessoal da comunidade para trabalhar com a gente nas favelas); em segundo lugar, caça a ligações clandestinas (era cheio de "gatos" nessa cidade, era uma festa. E não era gato de pobre não. Tinha na praia de Icaraí, em Condomínio, hospital, fábricas de gelo...). Então, o que eu fiz? Além de diminuir a perda, eu levantei o faturamento. E a última [frente de atuação] foi hidrometração. Com essas três ações [...], a gente reduziu o índice de perdas de 46% para 23%, um dos menores do Brasil" (entrevista ao autor em 30/07/2002).

Na realidade, o índice de perdas mencionado acima (23%) refere-se exclusivamente às perdas de faturamento (diferença entre o volume adquirido da CEDAE e o volume faturado), não às perdas físicas (vazamentos de água) que, de acordo com os dados fornecidos pela própria concessionária, ainda atingem 34% (diferença entre o volume adquirido e o volume distribuído). Ocorre que a ADN passou a cobrar o pagamento retroativo de inúmeras contas de água com ligações clandestinas ou fraudes, de modo que o volume de água faturado tem sido muito superior ao volume efetivamente

distribuído[149]. Portanto, ainda há muita margem para diminuir as perdas físicas de água no sistema de distribuição que, de acordo com o edital de licitação (item 10.3.4), devem atingir o índice de 25% até o final do período de concessão.

Ainda com relação ao abastecimento de água, a meta de atingir 90% de hidrometração das ligações em 36 meses também parece em vias de ser alcançada, uma vez que em 25 meses de concessão o índice já havia atingido 82,48% (dezembro de 2001).[150] A única meta relativa a este setor que ainda não foi atingida é a que se refere à implantação de sistema próprio de produção de água potável captada no interior do território municipal com capacidade equivalente a 10% do volume fornecido pelo sistema Imunana-Laranjal *até o final da concessão*. Embora ainda faltem cerca quase 27 anos para atingir esta meta, o edital de licitação previa investimentos a serem feitos nesta área desde o terceiro mês de concessão, visando o abastecimento da região oceânica. Aparentemente, o abastecimento dessa região não necessitou de novas captações, mas apenas do reforço que estava sendo feito pela CEADE no sistema Imunana Laranjal, juntamente com obras complementares nos sistemas de adução e reservação do município. Mesmo assim, como vimos, a ADN já tem projetos em andamento para desenvolver captações subterrâneas visando abastecer dois bairros periféricos desta região.

No que se refere ao esgotamento sanitário, os resultados são mais modestos, pois as metas iniciais colocaram ênfase no tratamento dos efluentes, cujo cronograma está atrasado. Assim, caberia à concessionária "garantir o atendimento a 60% da população urbana com serviços de coleta e tratamento de esgotos em 36 meses, incluídos todos os bairros do município". Ora, ainda que a concessionária privada tenha promovido alguma expansão na cobertura da rede coletora de esgotos nos primeiros anos da concessão, superando esta meta, a taxa já alcançara 65,8% em 1991 (dados do censo do IBGE) e estaria crescendo paulatinamente ao longo da década passada, em grande parte por conta da atuação da EMUSA na implantação de redes coletoras nas favelas da cidade dentro do programa Nova Vida no Morro.[151] Assim, após o primeiro ano de concessão, o censo 2000 indicava uma cobertura de 73% dos domicílios permanentes de Niterói conectados à rede coletora de esgotos. Ao final do ano seguinte, conforme dados fornecidos ao autor

[149] Os dados médios referentes a 2001 são os seguintes: volume mensal adquirido da CEDAE = 4.273.719 m^3; volume mensal distribuído = 2.820.286 m3; volume mensal faturado = 3.241.268 m^3. De acordo com estes dados, o índice de perdas de faturamento atingiu 24,15% em 2001.

[150] Trata-se de meta essencial para diminuir as perdas d'água, mesmo porque a CEDAE sempre foi uma das companhias estaduais de saneamento com os menores índices de micromedição do país. Embora não tenhamos obtido o índice correspondente a Niterói antes da concessão à companhia privada, a meta fixada no edital sugere que o município não era uma exceção. A meta do edital também estabelece que 98% dos hidrômetros "deverão ser permanentemente mantidos em perfeitas condições de uso" no prazo de 36 meses.

[151] Não há fontes de dados independentes sobre as taxas de cobertura de água e esgotos no intervalo entre os censos de 1991 e 2000 do IBGE. Os dados do IBGE, baseados nas declarações dos moradores, costumam estar superestimados, incluindo ligações clandestinas na rede pluvial. Por outro lado, as informações incompletas e imprecisas sobre o Programa Vida Nova no Morro foram obtidas em entrevista com a Diretora de Operações da EMUSA em 31 de julho de 2002.

pela própria concessionária esta taxa teria alcançado 75%.[152] De qualquer modo, é evidente que a meta estabelecida foi muito modesta, senão subestimada, no que se refere à coleta dos esgotos, embora tenha sido bastante exigente na questão do tratamento.

Porém, o sistema de coleta e tratamento de esgotos da bacia de Itaipu, assim como a construção da Estação de Tratamento de Esgotos de Toque-Toque (que deveria estar concluída em dezembro de 2002, conforme o contrato de concessão), tiveram suas obras atrasadas.[153] Aparentemente a concessionária negociou o adiamento por um ano destas obras, cuja conclusão estava prevista para o final de 2003, em troca da antecipação em igual período das obras de implantação da rede de água (de maior apelo eleitoral) na região oceânica. Assim, de acordo com o presidente da ADN, até o final de 2001, 90% dos investimentos foram direcionados para o abastecimento de água (principalmente à expansão da rede), contra apenas 10% no serviço de esgotos (entrevista ao autor em 30/07/2002).

De acordo com dados fornecidos pela concessionária, a situação geral do sistema de coleta e tratamento de esgotos da cidade é atualmente a seguinte:

Extensão da Rede Coletora (novembro 2002): 365km
Volume anual coletado (2001): 22.984.428m3 (67,9% do volume de água distribuído)
Volume tratado (2001): 10.042.945 m3 (43,7% do volume coletado)
Estações de Tratamento em Operação: 3
Estações de Tratamento Projetadas ou em Construção: 4

Das três Estações de Tratamento de Esgotos em operação, a maior é a de Icaraí, que atende aproximadamente 180 mil pessoas residentes na região das praias da baía de Guanabara, cujo primeiro módulo foi construído pela CEDAE. Atualmente realiza tratamento primário "quimicamente assistido" de uma média de 25.320 m3 de esgotos por dia (ou cerca de 293 litros por segundo), que são lançados em um emissário submarino de 3.330 metros de extensão e 900 mm de diâmetro, tendo seus efluentes dispersados no canal de saída da baía da Guanabara. Prevista no âmbito do PDBG, a Estação Depuradora de Icaraí deveria ter sua capacidade ampliada para 750 litros por segundo mediante investimentos custeados pelo Estado e geridos pela CEDAE, sem qualquer participação da concessionária municipal.[154] Uma vez ampliada, permitiria remover até 40% da carga poluidora (DBO) que recebe. Diante do atraso na conclusão destas obras, interrompidas pela CEDAE em outubro de 2000, a ADN ofereceu-se para terminá-las por conta própria, sem custo para o Estado ou para o município, em meados de 2002. A despeito das disputas com a empresa estadual, a oferta foi aceita e a

[152] Dado pouco confiável, pois a empresa declarou ao SNIS fornecer coleta de esgotos a 63,4% da população de Niterói em 2001(SEDU/PR, 2002).

[153] O atraso nas obras do sistema Itaipu, que tiveram início apenas em agosto de 2002, foi justificado pela ADN pela demora na obtenção de licença ambiental junto à Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro (FEEMA), responsável pela avaliação do impacto destas obras.

[154] A cláusula 10.4.1.3 do Edital de Licitação excluía o projeto e as obras referentes à ampliação da ETE de Icaraí das "obrigações a serem observadas pela Licitante vencedora. ".

concessionária privada assumiu a execução destas obras, cuja conclusão está prevista para julho de 2003.

As outras estações de tratamento de esgotos em operação são Camboinhas e Mocanguê, ambas construídas pela concessionária privada. Camboinhas, que foi inaugurada em dezembro de 2001 e atende uma população de aproximadamente 35 mil moradores da bacia de Piratininga[155], na região oceânica, é a primeira estação de tratamento de esgotos de nível terciário do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com dados fornecidos pela empresa, trata um volume de esgotos médio de 1.970 m3 por dia (ou cerca de 23 litros por segundo), removendo ao menos 95% de DBO, 80% de nitrogênio e entre 85 a 95% de fósforo. A ETE de Mocanguê, por sua vez, realiza tratamento secundário de aproximadamente 230m3 por dia (ou 2,7 litros por segundo), removendo cerca de 90% da DBO. Inaugurada em março de 2002, atende a uma população de aproximadamente dez mil pessoas residentes neste bairro.

Quanto às estações de tratamento de esgotos em construção, as principais são Toque-Toque e Itaipu. A primeira, cuja conclusão está prevista para dezembro de 2003 deverá tratar os efluentes urbanos de uma população de aproximadamente 80 mil pessoas das zonas Central e Norte do município, com uma capacidade de tratamento inicial de 220 litros por segundo (a ser dobrada numa segunda etapa), removendo ao menos 80% da carga poluidora (DBO), conforme as especificações do PDBG. De acordo com o Relatório de Referência para solicitação de Empréstimo ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, de abril de 1993, a ETE de Toque-Toque foi orçada em US$ 13,4 milhões.[156] A estação depuradora de Itaipu, por sua vez, atenderá uma população de cerca de 30 mil pessoas nos bairros de Itaipu, Itacoatiara e Engenho do Mato, com uma capacidade de tratamento terciário de 100 litros por segundo, removendo 95% da carga orgânica. Além da ETE, o sistema de esgotos de Itaipu, cujas obras deverão estar concluídas em dezembro de 2003, envolve 120 km de rede coletora, onze estações elevatórias e oito mil ligações domiciliares, tendo sido orçado em R$ 35 milhões.

Afora as estações de tratamento de esgotos acima, foram projetadas a ETE de Jurujuba, cuja capacidade de tratamento será de 35 litros por segundo, atendendo uma população de oito mil pessoas residentes neste bairro, e a ETE de Barretos, que deverá atender aproximadamente 40 mil pessoas de três bairros da região norte, tratando 150 litros de esgoto por segundo. De acordo com a empresa, ambas deverão estar concluídas e entrar em operação até novembro de 2004, o que corresponderia à meta de atender 80% da população urbana do município com rede de esgotos tratados, incluindo todos os bairros, no prazo de 60 meses, prevista no edital de licitação (cláusula 10.3.13)

Ao todo, a empresa estima que os investimentos em obras de coleta e tratamento de esgotos a serem realizados ao longo dos primeiros sete anos da concessão deverão atingir cerca de 60 a 70 milhões de reais. O conjunto do sistema deve ficar pronto até o final de 2005 (84 meses), quando 90% da população urbana do município deverá estar atendida com rede de esgotos tratados, incluídos todos os bairros.

[155] Bairros de Camboinhas, Cafubá, Jacaré e Piratininga.

[156] Prefeitura Municipal de Niterói: Edital de Licitação para Concessão dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de Niterói (Concorrência Pública nº 01/97), Anexo IX.

Portanto, com base nas informações acima, podemos dizer que a ADN vem investindo bastante na expansão dos serviços de água e esgotos, reduzindo significativamente os déficits de cobertura existentes, e melhorando a eficiência operacional e comercial dos serviços. Aparentemente, o acesso aos serviços tem melhorado não apenas nos bairros de classe média e média alta da região oceânica, anteriormente desprovidos de redes de água e esgotos, mas também para os setores mais pobres da população de bairros populares como Pendotiba e respectivas favelas. No entanto, é preciso examinar mais de perto como a questão do acesso dos mais pobres aos serviços está sendo equacionada, e em que medida, através da política tarifária e de outras ações.

Antes de tudo, cabe examinar a estrutura tarifária convencional adotada pela ADN, que seguiu grosso modo a estrutura, mas não as alíquotas, previamente adotada pela CEDAE. Trata-se de uma estrutura tarifária que segue o modelo nascido com o PLANASA de tarifas progressivas (proporcionalmente maiores conforme aumenta o consumo) e diferenciadas de acordo com o tipo de usuário (residencial, público, comercial e industrial), as quais permitem o subsídio cruzado do pequeno consumidor doméstico pelos grandes consumidores, especialmente os usuários comerciais e industriais. Assim, as tarifas residenciais em vigor desde novembro de 2002 seguem o esquema da Tabela Nº 6 abaixo.

Tabela Nº 6. Tarifas Residenciais de Água e Esgotos vigentes em Niterói (novembro de 2002 a outubro de 2003)

Faixas de Consumo em metros cúbicos (m^3)		Água ($R\$/m^3$)	Esgoto ($R\$/m^3$)	Total ($R\$/m^3$)
1	00 a 15	0,89	0,89	1,78
2	16 a 30	1,95	1,95	3,90
3	31 a 45	2,67	2,67	5,34
4	45 a 60	5,31	5,31	10,62
5	Acima de 60	7,08	7,08	14,16

Fonte: Águas de Niterói. Preços sem impostos

[Nota do editor: a fim de novembro de 2002 a taxa de câmbio era de 3.5 R$ por US dólar; a fim de outubro de 2003 era de 2.8 R$ por US dólar.]

Como ocorre em Limeira e na PROLAGOS, o volume de esgotos coletado que se cobra de todo usuário, de todas as categorias (residencial, pública, comercial e industrial), corresponde a 100% do volume de água medido ou estimado, não considerando usos consultivos. Do mesmo modo, como ocorre nas demais concessões examinadas, todo usuário deve pagar uma cota equivalente ao consumo mínimo de 10m3 de água, ao custo unitário correspondente à primeira faixa de consumo de sua respectiva categoria. Seguindo o modelo do PLANASA, adotado em todas as companhias estaduais de saneamento, e copiado por grande parte dos prestadores de serviços municipais, o valor

do metro cúbico correspondente à primeira faixa de consumo residencial (Tarifa Referencial de Água ou T.R.A.= 1) serve de base para estabelecer as demais tarifas de todos os tipos de usuários acrescidas de um multiplicador maior que um e crescente conforme o volume consumido e o uso (residencial < público < comercial < industrial).

Sem entrar nos detalhes da estrutura tarifária em vigor na ADN, é importante ressaltar que a mesma **não** é "rigorosamente a estrutura tarifária da CEDAE", com uma tarifa "independente", como afirmou o presidente da empresa em julho de 2002 (entrevista ao autor), nem tampouco corresponde exatamente àquela que estava prevista no edital e no contrato de concessão, mas antes uma composição entre ambas (cf. tabelas apresentadas nos Anexos 1, 2, e 3). O número de faixas de consumo para cada categoria e os multiplicadores que estabelecem a respectiva progressividade tarifária nestes documentos foram parcialmente alterados e, por assim dizer, "ajustados". De acordo com o edital, nos primeiros três meses do contrato de concessão, a ADN manteria a mesma estrutura tarifária, além dos mesmos valores de tarifas e taxas anteriormente cobrados pela CEDAE, podendo alterá-los de acordo com o previsto no contrato somente depois de ter cumprido a meta de apresentar planos de novas captações de água para abastecer a região oceânica naquele prazo. Embora não tenha havido uma renegociação formal ou revisão da estrutura tarifária, essa sofreu "adaptações" que a deixaram ora mais próxima da estrutura vigente na CEDAE, ora da estabelecida no edital/contrato de concessão, como se indica a seguir.[157]

Na categoria **usuário residencial**, as faixas de consumo foram reduzidas de seis (modelo CEDAE) para cinco (conforme o contrato), sendo também alterados os limites de cada uma delas. Contrariando a tabela que figura no contrato, manteve-se o limite superior da primeira faixa em 15m3, conforme a estrutura da CEDAE, ao invés de reduzi-lo para 10m3, como previa o contrato; por outro lado, diminuiu-se a progressividade do consumo intermediário e aumentou-se a do consumo superior através de alterações nos multiplicadores e nos limites das faixas Para a categoria residencial, o contrato, seguindo o Edital, previa as seguintes faixas de consumo de água (metros cúbicos): 0 a 10 (TRA x 1,0); 11 a 30 (TRA x 2,5); 31 a 60 (TRA x 3,8); 61 a 100 (TRA x 5,0); e acima de 100 (TRA x 7,5). Na estrutura tarifária da CEDAE, a faixa de consumo superior era fixada acima de 55 m3, enquanto havia mais faixas do que podemos chamar de consumo intermediário, com intervalos menores (16 a 25, 26 a 35, 36 a 45). Como se verifica acima na Tabela 6, a estrutura tarifária em vigor reduz as faixas de consumo intermediário para apenas duas com intervalos maiores (16 a 30 e 31 a 45).[158]

[157] Não se pode dizer que o Edital de Licitação ou tampouco o contrato de concessão dos serviços de água e esgotos de Niterói sejam claros e precisos nesta matéria. Em princípio, não preveem qualquer modificação na "estrutura tarifária preestabelecida" que figura em tabela presente no edital e no contrato, a qual deveria servir de base para o cálculo das tarifas, a não ser (talvez) mediante processo de revisão tarifária. Ora, este deve ser "realizado pela CONCEDENTE [EMUSA] com a participação do representante da Concessionária, nos termos do Edital" (Contrato de Concessão, Cláusula 3, § terceiro). O último, entretanto, limita a revisão tarifária ao reajuste, para mais ou para menos, dos valores das Tarifas Referenciais de Água e Esgotos (TRA e TRE), não fazendo qualquer alusão a faixas de consumo, progressividade (multiplicadores das faixas) ou categoria de usuário (Edital de Licitação: Proposta Comercial, cláusulas 11.2 e 11.3).

[158] Para uma comparação mais detalhada, ver Anexos 2, 3 e 4.

Considerando que a tarifa progressiva costuma gerar distorções para famílias de baixa renda numerosas ou que dividem a ligação com outras famílias morando no mesmo lote (situação comum em favelas e loteamentos populares), cujo consumo total de água se situa na faixa intermediária, embora o respectivo consumo per capita seja inferior ao mínimo, as alterações promovidas na categoria residencial, seja em relação à estrutura tarifária da CEDAE ou à prevista no contrato, parecem ter sido inequivocamente benéficas em termos de alcance social. Por outro lado, o consumo suntuário residencial, reduzido para patamares superiores a 60m3 (ao invés dos 100m3 estipulados no contrato), passou a ser o mais sobretaxado entre todas as categorias, pagando o equivalente à TRA multiplicada por 7,9 (ao invés dos 7,5 previstos no contrato ou dos 7,08 cobrados antes pela CEDAE).

Para os **usuários públicos**, a ADN manteve rigorosamente a estrutura tarifária praticada pela CEDAE, que distingue apenas duas faixas de consumo (0 a 15 e acima de 15 m3), com os respectivos multiplicadores, ao invés das cinco faixas previstas no contrato. Não há elementos para dizer se a alteração foi socialmente benéfica ou não, pois a situação do consumidor público, que envolve escolas e hospitais, além de órgãos burocráticos do aparelho de Estado, é muito diferenciada quanto aos níveis de consumo e inadimplência (frequentemente elevada). De qualquer modo, foi eliminado o multiplicador da TRA equivalente a 3,5 previsto no contrato para esta categoria, cujo valor máximo efetivamente em vigor foi reduzido para 2,9.

Na categoria **usuário comercial**, a estrutura tarifária vigente também se mantém a mesma dos tempos da CEDAE, não tendo seguido o estabelecido no contrato. Ao invés das cinco faixas de consumo previstas neste, há apenas quatro faixas, sendo que os valores e multiplicadores das duas primeiras são os mesmos. Na prática, são três faixas de consumo (0 a 20, 21 a 30 e acima de 30 m3), com multiplicadores que variam de 3,4 a 6,4. O sentido da mudança parece ter sido o de não penalizar com tarifas elevadas o pequeno comércio, cujo consumo é geralmente baixo ou intermediário (até 30 ou 45m3), por tratar-se de setor responsável pela geração de um grande volume de empregos e de renda no município.

Como na estrutura tarifária adotada pela CEDAE, o contrato previa três faixas de consumo para os usuários industriais, com ligeiras alterações (limite da faixa inferior reduzido para 10 m3, ao invés de 20) e multiplicadores bem mais elevados, variando de 6,0 a 9,0 (contra 4,7 e 6,9). Este esquema foi ajustado para quatro faixas (0 a 20, 21 a 30, 31 a 130 e acima de 130) que refletem melhor a situação diversificada do setor industrial quanto ao consumo de água. Mas a progressividade da tarifa diminuiu, inclusive para grandes consumidores industriais, pois o multiplicador máximo da TRA desta categoria foi reduzido para 5,7. Deve-se ressaltar, entretanto, que há tarifas especiais (mais baratas) para consumidores de grande porte (geralmente industriais), cujos preços são negociados caso a caso, os quais acabam fugindo, ao menos parcialmente, ao esquema de tarifação progressiva com subsídio cruzado. Em todo caso, a negociação pode ser necessária para atraí-los, uma vez que podem optar por desenvolverem captações próprias, como ocorre frequentemente. Por outro lado, observa-se que a categoria industrial é aquela que apresenta os maiores índices de inadimplência, pois a ADN deixou de receber 41,2% do

valor das contas referentes a este segmento em 2001, contra 18,8% dos órgãos públicos, 10,0% dos domicílios residenciais e 6% dos estabelecimentos de comércio e serviços.[159]

Mesmo que a estrutura tarifária em vigor tenha corrigido ou melhorado o esquema previsto no contrato para os pequenos e médios consumidores domésticos e comerciais, como nos parece, não está claro como se deu o processo de negociação envolvido nas "adaptações" promovidas nesta estrutura. De quem partiu as propostas de alteração adotadas, da concessionária ou da empresa municipal que representa o poder concedente? Quais foram as justificativas apresentadas? Que papel desempenhou a EMUSA na avaliação e aprovação das alterações mencionadas? Está claro que as negociações se deram a portas fechadas, e que a EMUSA não cumpriu seu papel de agente regulador no sentido de esclarecer a sociedade sobre este aspecto fundamental de sua missão.

Para além de uma análise da estrutura tarifária adotada pela concessionária privada, é preciso ainda saber qual foi o impacto da concessão sobre o **nível das tarifas**. Depois de manter as mesmas tarifas e a mesma estrutura tarifária da CEDAE nos primeiros três meses de concessão, conforme previsto no edital de licitação, a partir de março de 2000 a concessionária privada passou a contar com seu próprio sistema tarifário, cujo primeiro reajuste, efetuado em novembro 2001, depois de 20 meses sem correção, aumentou as tarifas em 17,8%, contra uma inflação de 10,14% acumulada no mesmo período, de acordo com o IPCA do IBGE. O segundo reajuste, com periodicidade anual, ocorreu em novembro de 2002, corrigindo as tarifas em 18%, contra uma inflação anual acumulada de apenas 6,97%, segundo o mesmo índice (ver Anexo 1).

Apesar de ambos os reajustes de tarifa superarem a inflação acumulada no período correspondente, faltam-nos elementos para avaliar se estes aumentos correspondem à elevação de custos específicos, como o fornecimento de energia elétrica[160] ou a tarifa paga à CEDAE pela compra d'água por atacado, ou ainda se traz embutida alguma compensação pela antecipação/ampliação de investimentos em água e esgotos não previstos no contrato que possam ter alterado a equação inicial de equilíbrio econômico-financeiro do mesmo. De qualquer maneira, ao final de 2002, podemos afirmar que a tarifa referencial da concessionária privada, correspondente a R$ 0,89 por metro cúbico para consumos iguais ou inferiores a 15m3, é inferior à tarifa correspondente praticada pela concessionária estadual em toda a região metropolitana do Rio de Janeiro, que ultrapassa R$ 1,00.[161] Entretanto, de acordo com os dados do SNIS, a tarifa média da ADN em 2001 ficou ligeiramente superior à da CEDAE: R$1,10 contra R$ 1,08, respectivamente.

Tendo examinado a estrutura tarifária convencional da ADN, além da questão do aumento das tarifas, cabe agora analisar a chamada "tarifa social" da empresa. Os

[159] Dados fornecidos pela empresa. É possível que a inadimplência de um pequeno número de grandes consumidores inadimplentes seja responsável por um índice tão alto para o conjunto da categoria industrial.

[160] As tarifas de energia elétrica têm sido ajustadas por aumentos sistematicamente acima da inflação desde que as companhias distribuidoras de eletricidade foram privatizadas em quase todo o país, durante o governo do Presidente Cardoso.

[161] Estimativa baseada na comparação efetuada pelo diretor presidente da PROLAGOS, durante a entrevista que nos concedeu em setembro de 2002. Como mencionado no estudo de caso anterior, não conseguimos obter junto à CEDAE dados completos e atualizados sobre a estrutura tarifária e as tarifas praticadas pela empresa.

usuários domésticos de baixa renda cujo consumo mensal é igual ou inferior a 15m3 fazem jus a uma "tarifa social", não prevista no contrato de concessão, que consiste em desconto de 40% sobre a tarifa da primeira faixa de consumo, i.e.: pagam R$ 0,36 por metro cúbico de água, contra a tarifa normal de R$ 0,89 por consumos de até $15m^3$ (vigente até outubro de 2003)

Apesar de termos insistido muito para obter maiores informações a respeito do alcance social desta medida junto à concessionária e a própria EMUSA, só conseguimos obter da primeira uma estimativa do número de famílias ou domicílios beneficiadas por este desconto na tarifa base: cerca de quatro mil. Ora, considerando-se que a população do município vivendo em domicílios cujo responsável possuía renda mensal inferior a dois salários mínimos alcançava 38.324 pessoas em 2000, o que correspondia a 26,6% do total de domicílios de Niterói, trata-se de uma medida com alcance bastante limitado, pois atinge apenas 10,4% dos domicílios nesta situação.[162] Embora a medida pudesse beneficiar, em princípio, "todos os residentes de favelas e bairros de baixa renda", como informou algum funcionário da concessionária (questionário respondido por email em janeiro de 2002), é evidente que se optou por focalizar o desconto em algumas áreas, sem que se possa saber os critérios de seleção dos beneficiários. De acordo com o diretor-presidente da ADN, quem define quantas e quais são as famílias ou bairros que fazem jus a este benefício seria o poder concedente (leia-se EMUSA). No entanto, sua afirmação de que "a tarifa social nós lançamos em áreas que já eram abastecidas, mas que não eram hidrometradas", feita em entrevista concedida ao autor em julho de 2002, nos permite supor que o ponto de vista e os interesses comerciais da empresa também foram levados em consideração na seleção destas áreas e famílias. Assim, é provável que a tarifa social (já adotada antes pela CEDAE em Niterói e noutros municípios da Região Metropolitana para assentamentos de baixa renda, geralmente sem micromedição) tenha sido mantida apenas onde já havia abastecimento de famílias pobres com ligações domiciliares sem hidrômetro.

De fato, a política de expansão da concessionária privada tem sido de monitoramento hidrométrico praticamente todas as ligações de água, inclusive em favelas, visando prioritariamente objetivos comerciais e operacionais[163], ao lado de aspectos "educativos" secundários:

> ...ficou uma dúvida entre nós (interna): vamos hidrometrar ou vamos colocar uma ligação e cobrar uma taxa fixa? Mas a gente briga muito com o projeto de perdas, e eu falei: 'vamos hidrometrar'. Pois, como esse cara nunca teve água, a gente tem que educar ele desde o início. Vai ficar

[162] Dados extraídos do censo 2000 do IBGE, disponíveis no website do órgão (www.ibge.gov.br). A mesma fonte indica que o município contava com 143.924 domicílios particulares permanentes naquele ano.

[163] De acordo com o contrato de concessão, as "economias" (unidades de consumo) sem hidrômetro seriam cobradas por estimativa nos primeiros três anos da concessão, passando a pagar o equivalente ao consumo mínimo (10m3), com tarifa correspondente à primeira faixa da respectiva categoria, depois de vencido este prazo.

> acostumado com o relojinho que, se ele gastar muito, a conta vai vir alta e ele vai à loja berrar. E a gente vai lá, tira um vazamento...".[164]

Embora a concessionária reconheça que o custo do hidrômetro e das taxas de ligação às redes de água e esgotos representa uma despesa pesada no orçamento das famílias de baixa renda, não oferece a elas qualquer isenção seja no medidor ou nestas taxas, mas sim descontos e condições de pagamento facilitadas. De acordo com dados fornecidos pela empresa, o consumidor "normal" está pagando atualmente (maio de 2003) R$ 303,41 por uma nova ligação à rede de água, incluindo o hidrômetro. Nas "áreas de expansão", que coincidem com assentamentos de populações de baixa renda, o preço cai para R$ 200,00. Ou seja, apesar do desconto de aproximadamente 34%, o custo da ligação de água para consumidores de baixa renda corresponde ao valor integral do salário mínimo legal. O mesmo ocorre com o esgoto, cujo custo de ligação também equivale ao salário mínimo para consumidores de baixa renda, que fazem jus a um desconto de 28% sobre o preço normal de R$ 277, 03. Portanto, mesmo com o desconto, são preços elevados para famílias de baixa renda pois, somando-se água e esgotos, o custo de acesso aos serviços atinge dois salários mínimos.[165] É um custo de acesso 22% acima do cobrado em Limeira, onde as taxas de ligação às redes de água e esgotos em vigor no mesmo período atingem somadas (sem descontos) R$ 327,62, permanecendo abaixo dos dois salários mínimos.

A comparação acima não implica, evidentemente, que a diferença não possa ser justificada ou justificável em função de diferenças técnicas e/ou de escala, como custos de produção diferenciados, dentre outros. Aliás, devemos observar que, mesmo sem descontos, os preços cobrados pela ADN para as ligações de água e esgotos estão muito abaixo da tabela de serviços prevista no edital de licitação. De acordo com a última, que também é parte integrante do contrato de concessão, a ligação de água poderia custar até R$569,96 e a de esgotos R$ 373,80, ambas somando R$ 943,76, ou quase cinco vezes o salário mínimo legal![166] É provável que os custos previstos nesta tabela tenham sido superestimados, levando em conta os valores cobrados anteriormente pela CEDAE. De qualquer maneira, a concessionária privada não está seguindo a tabela do edital, que previa a possibilidade de ajustes nos preços, bem como de inclusão ou eliminação de itens constantes na mesma (cláusula 11.2.10).

Em todo caso, embora não adote qualquer tipo de tecnologia de saneamento alternativa para os assentamentos irregulares de baixa renda (i.e.: soluções melhor adaptadas às condições sócio-espaciais destes, com custo inferior e qualidade equivalente ao sistema convencional), a empresa revela-se sensível à questão social. Por isso, tem

[164] Entrevista do presidente da ADN ao autor em 30 de julho de 2002.

[165] Sem contar o custo dos serviços propriamente ditos, que acrescentariam R$ 7,20 na conta (consumo mínimo de 10m3 mensais de água e esgotos com tarifa social).

[166] Tais valores foram estimados com base na referida tabela, a qual estabelece o preço das ligações e de outros serviços a partir de coeficientes específicos a serem multiplicados pela Tarifa Referencial de Água (equivalente à primeira faixa de consumo residencial). O custo da ligação de água mencionado, por exemplo, foi calculado como a somatória do produto da TRA pelos coeficientes dos seguintes equipamentos e serviços: ligação (corte no pavimento e construção de ramal), cavalete (conexão do ramal ao domicílio), hidrômetro, aferição do hidrômetro e recomposição do pavimento.

procurado reduzir os custos e flexibilizar as condições de pagamento das taxas de ligação, através do Programa de Parceria Comunitária criado internamente. De acordo com a concessionária, este programa envolve uma série de estudos e ações para "regularizar o saneamento básico nas comunidades de baixa renda", entre as quais se destacam:

a. atendimento especializado aos representantes comunitários, visando identificar as principais demandas e definir (em conjunto com as lideranças comunitárias) o planejamento adequado para execução das ações requeridas;[167]
b. trabalhos de conscientização, tais como palestras, panfletos, etc. sobre como evitar o desperdício de água e assegurar a manutenção das redes;
c. estudos e avaliações sobre a melhor forma de cobrança dos serviços, visando a possibilidade de pagamento e o controle de perdas;
d. contratação de mão de obra local para operacionalizar o sistema e executar os projetos de extensão da rede;
e. preços especiais para alguns projetos específicos;
f. cadastramento de todas as comunidades, através das associações de moradores existentes.[168]

Como se nota nas ações acima, para além do desconto previsto, a redução dos custos de ligação pode ser obtida mediante o uso de mão de obra local na implantação de novas redes, de preços especiais (equipamentos mais baratos ou a preço de custo) ou de eventual eliminação ou redução do número de hidrômetros a serem implantados em certos locais.

Pelas características mencionadas acima, presume-se que tanto o Programa de Parceria Comunitária, como a política de tarifa social, deveriam ser planejados e implementados pela ADN em estreita colaboração com a EMUSA, não apenas por seu papel de agente regulador e fiscalizador do contrato, mas também por tratar-se de empresa municipal com informações estratégicas e experiência acumulada na urbanização de favelas e de outros assentamentos irregulares em Niterói. Porém, as entrevistas realizadas com dirigentes das duas empresas indicam que ambas atuam no setor de saneamento de maneira menos articulada do que se deveria esperar.

Face a uma questão sobre estratégias específicas de expansão das redes e serviços para áreas de sub-habitação ocupadas irregularmente por populações de baixa renda, o presidente da concessionária negou a prática de intervenções integradas com a prefeitura ou a EMUSA nestas áreas. Colocada de outra forma, em questionário respondido por escrito, a mesma pergunta ("A empresa atua em conjunto com a prefeitura no saneamento/urbanização das áreas de sub-habitação? Como?") recebeu uma resposta diferente: a concessionária atuaria em conjunto com a prefeitura "tentando conciliar os projetos municipais de Desenvolvimento Urbano com os nossos planos de saneamento,

[167] Os representantes de "comunidades carentes" são atendidos por uma assistente social encarregada de recebê-los em cada um dos dois postos de atendimento que a concessionária possui no município.

[168] Informações prestadas pela concessionária através de email recebido em janeiro de 2003, como resposta a um questionário previamente enviado pelos autores.

visando uma ação integrada que leve a uma maior economicidade para ambas as partes, minimizando os prováveis transtornos para a população". Ou seja, a atuação conjunta, quando ocorre, parece se resumir ao planejamento de intervenções físicas sobre o espaço público das mesmas áreas, visando reduzir custos e inconvenientes, não havendo ação articulada no plano social tendo em vista facilitar o acesso aos serviços através de melhorias nas condições gerais de moradia e/ou de organização dos assentamentos.

Mais do que a ausência ou insuficiência de ações conjuntas entre a concessionária e a EMUSA, o maior problema parece ser a falta de clareza entre estas empresas sobre os respectivos papéis de cada uma no que concerne ao saneamento de Niterói, especialmente nas áreas de ocupação de baixa renda da cidade.

O presidente da ADN parece consciente do papel da concessionária enquanto *operador* dos serviços, ao mesmo tempo em que reconhece o papel da EMUSA enquanto *regulador* e representante do poder concedente, como se observa nas falas abaixo:

> O poder concedente é o Município, a prefeitura. Normalmente, o que as prefeituras fazem? Elas delegam alguma área para tomar conta, olhar o contrato, ver se as metas estão sendo cumpridas, etc. No caso, existia a Empresa Municipal de Urbanização e Saneamento. [...] Como a EMUSA faz muita intervenção em Niterói, ela fazia também, quando não tinha (não esperava a CEDAE fazer), alguma água, algum esgoto. Desde que nós assumimos, ela não faz mais nada. Quando ela quer, ela repassa para gente as prioridades. [A EMUSA] funciona também como se fosse uma ouvidoria, como no caso de algum morador reclamar que a rua não foi feita direito. Nesse caso ela entra em contato conosco e nos pede para refazer a rua. Mas a gente filtra isso muito, pois nós temos um tele-atendimento eficiente, e duas lojas grandes para atender a população. [...] Qualquer dúvida no contrato, eu trato com a EMUSA. É lógico que o prefeito tem as prioridades dele. Mas ele chega para o presidente da EMUSA e diz: 'vamos atacar isso, vamos atacar aquilo...' Mas a regra do jogo é o contrato, e tem que ser o contrato, senão você fica muito sujeito a ingerências políticas. [...] a relação direta da Águas de Niterói com a prefeitura é via EMUSA.[169]

Entretanto, a concessionária privada parece extrapolar suas funções, entrando na esfera do poder concedente, quando toma a si a iniciativa de lançar um Programa de Parceria Comunitária ou participa de modo demasiadamente ativo na definição do alcance da tarifa social, ainda que isso ocorra por certa omissão ou deficiência do regulador.

Por outro lado, a EMUSA, não tendo sido criada para desempenhar funções reguladoras no setor de água e saneamento, mas antes para intervir neste no âmbito da política de desenvolvimento urbano do município, parece ter dificuldades para entender seu novo papel depois que o setor foi concedido à iniciativa privada. Isso se evidencia nas falas abaixo da Diretora de Operações desta empresa municipal:

[169] Entrevista ao autor gravada em 30/07/2002.

> [...] esse contrato com a Águas de Niterói começou em 1997 [...] De 89 [quando foi criada a empresa municipal] até 97, a EMUSA fazia muitas obras de saneamento, principalmente em morros, favelas, dentro do projeto Vida Nova no Morro, levando urbanização a essa comunidade mais carente. Então, a gente vem fazendo isso até hoje também, porque a Águas de Niterói tem um cronograma, tem uma cláusula no contrato que a meta da concessão é 100% de água e 90% de esgoto. Isso não significa que ela só tenha que fazer os 90%, mas a meta do contrato é 90%; quer dizer, esses 10% o município pode executar essa obra. E basicamente o que vai ficar nesses 10% são as áreas mais desfavorecidas, áreas de morro, de favela, porque você tem um índice muito grande de inadimplência.[170]

Ora, uma vez que o município concedeu os serviços do setor a uma empresa privada, não caberia à empresa municipal intervir diretamente na execução ou planejamento de obras no âmbito deste. Mas a diretora de operações da EMUSA, em face de uma questão sobre as atribuições atuais da empresa pública neste campo, insiste na mesma tese:

> [...] a gente tem a fiscalização de todas as obras que a Águas de Niterói vem executando. [...] Eles fazem todos os projetos, a EMUSA analisa os projetos, dá parecer e eles executam a obra. E essa obra executada também é fiscalizada pela EMUSA. Tem as obras de manutenção das redes existentes que também são fiscalizadas. E têm esses outros 10%, em que a EMUSA tanto executa a manutenção como também a ampliação. Um exemplo disso é uma obra que nós estamos acabando agora de esgoto sanitário, no Badu, que foi projeto da EMUSA, com verba federal, da Caixa Econômica. Fomos nós que executamos, ou melhor, contratamos uma empresa para executar a obra (idem).

O exemplo dado, que aparentemente contradiz a afirmação do presidente da ADN sublinhada acima, pode ser fruto de contrato entre a EMUSA e a CEF anterior à concessão. De qualquer maneira, as divergências nas falas dos dirigentes de ambas as empresas demonstram certa falta de clareza sobre os respectivos papéis de operador e regulador dos serviços.

[170] Entrevista concedida ao autor em 31/07/2002.

Conclusões Parciais

O estudo de caso de Niterói apresenta resultados bastante favoráveis com relação à participação do capital privado na operação dos serviços de água e esgotos do município, seja em termos de capacidade técnico-operacional e de investimentos, seja no que se refere ao diálogo/negociação com o poder concedente, especialmente quando se compara o desempenho da concessionária privada com o da concessionária estadual que a precedeu.

Assim, a ADN vem cumprindo as principais metas operacionais e de investimentos previstas no contrato (cujo cronograma foi parcialmente alterado mediante negociações com a prefeitura), além de assumir encargos não previstos neste, como o término das obras de ampliação da ETE de Icaraí. Embora o grupo a que pertence a empresa, formado por companhias de capital exclusivamente brasileiro, tivesse pouca experiência prévia na operação de redes de água e esgotos, pois este setor era controlado exclusivamente por entidades públicas até 1995, a concessionária privada demonstrou capacidade técnica compatível com os desafios da concessão. Pode-se dizer que melhorou muito a eficiência técnica e comercial dos serviços, embora ainda haja ampla margem para redução das perdas físicas de água, cuja meta inicial foi fixada em patamar modesto (4% nos primeiros três anos do contrato). Também merece destaque a performance da empresa na questão do tratamento de esgotos pois, apesar do atraso na conclusão da ETE Toque-Toque, a concessionária assumiu por conta própria a conclusão das obras de ampliação da ETE de Icaraí e construiu a primeira estação de tratamento de esgotos de nível terciário do Estado do Rio em Camboinhas e está construindo outra em Piratininga. Estas obras deverão contribuir significativamente para a despoluição da Baía da Guanabara (ETE de Icaraí) e também para recuperar a qualidade das águas das lagoas de Piratininga e Itaipu.

A eficácia ou alcance social dos serviços também melhorou com a concessão à iniciativa privada, pois as redes de água e esgotos foram extendidas não apenas aos bairros de classe média da região oceânica, mas também às periferias pobres do município, através de arranjos negociados com as associações de moradores de favelas e assentamentos populares através do Programa de Parceria Comunitária. Além disso, a tarifa social (com descontos), que não está prevista no contrato de concessão, parece contribuir para garantir a permanência deste acesso entre os mais pobres. Porém, pode-se dizer que a empresa tem desempenhado um papel demasiado ativo tanto na elaboração do mencionado programa quanto na definição da tarifa social, cuja iniciativa deveria situar-se na alçada do poder concedente ou órgão regulador, i.e.: a EMUSA. Caberia a esta definir as áreas e populações que fariam jus à tarifa social, bem como estratégias para ampliar o programa de parceria com as comunidades carentes, cujo alcance parece ainda bastante limitado.

Finalmente, quanto à sustentabilidade econômica da concessão, de acordo com o presidente da concessionária, a empresa vem apresentando lucro operacional. Porém, a remuneração do investimento sob a forma de dividendos pagos aos acionistas (payback) só deve ocorrer após o décimo ano da concessão, prazo compatível com as características estruturais deste setor.

De modo geral, podemos dizer que há apenas dois aspectos problemáticos na concessão de Niterói. O primeiro é justamente a questão da regulação e da falta de preparo da entidade reguladora, a EMUSA, que não dispõe de qualificação técnica específica, nem tampouco de autonomia financeira e decisória para desempenhar adequadamente esta função. Por outro lado, não conta com o auxílio de uma comissão de usuários que participe da fiscalização/avaliação da qualidade dos serviços e do cumprimento do contrato, conforme previsto nas primeiras leis que autorizaram a concessão.[171] Assim, pode-se dizer que esta concessão padece de um déficit de regulação e transparência que deixa dúvidas sobre aspectos importantes do contrato, como a fórmula que prevê o equilíbrio econômico-financeiro deste e a margem de lucro da concessionária.

Outro aspecto problemático ou obscuro da concessão de Niterói transcende o quadro estrito dos serviços municipais, pois diz respeito ao custo unitário do fornecimento de água tratada por atacado ao município pela CEDAE. Os R$ 0,30 pagos à última por metro cúbico são ou não subsidiados? Trata-se de uma questão fundamental, pois uma correção substancial neste valor, como os R$ 0,58 reivindicados pela CEDAE poderia alterar significativamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, impondo uma elevação nas tarifas da ADN com forte impacto sobre os consumidores residenciais de baixa renda, a qual exigiria uma ampliação do alcance da tarifa social ou uma ampla revisão na estrutura tarifária em vigor.

[171] Como vimos, estas leis foram revogadas pela lei 1573/97, que não prevê qualquer papel aos usuários na fiscalização dos serviços. De qualquer modo, a ausência de qualquer instância formal de representação ou consulta aos usuários no âmbito da EMUSA foi reconhecida pela Diretora Operacional da empresa em entrevista concedida ao autor em 31/12/2002.

IV. Conclusões gerais e questões remanescentes

Para encerrar este relatório, cumpre fazer um balanço geral das lições que podemos extrair de nossos três estudos de caso, buscando analisar as consequências da concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário a operadores privados, no seu respectivo contexto, não apenas sobre a sustentabilidade econômica, social e ambiental destes serviços, mas também sobre a dimensão político-institucional que envolve a regulação pública e o controle social sobre o setor. Não se trata propriamente de recapitular as conclusões parciais de cada estudo de caso, cujas características essenciais são resumidas no Anexo Nº 4, mas de tecer considerações gerais sobre o significado mais amplo das experiências analisadas na conjuntura atual deste setor no Brasil e nos países em desenvolvimento, em geral.

Com relação à dimensão econômico-financeira, podemos dizer que, nos três casos analisados, a "privatização" revelou-se uma alternativa para alavancar investimentos na expansão e/ou melhoria dos serviços. Mas há diferenças importantes entre eles.

Em Limeira os índices de atendimento, tanto para água como para esgotos, já eram mais elevados do que as metas previstas no contrato, mas a autarquia municipal que se encarregava destes serviços estava excessivamente endividada e não dispunha de recursos para investir no tratamento das águas servidas da cidade, que era praticamente inexistente. Embora boa parte da construção da Estação de Tratamento de Esgotos do Tatu tenha sido financiada pela indústria local, antes da privatização ocorrida em 1995, coube à concessionária privada aportar investimentos para terminá-la e realizar as obras complementares, visando tratar a totalidade dos esgotos do município até 2009, cujo montante deve atingir cerca de R$ 50 milhões ao longo deste período. Mesmo assim, considerando-se os índices de atendimento e os investimentos já realizados neste sistema antes da privatização, parece razoável supor que a autarquia poderia ser financeiramente saneada e equacionar a questão dos investimentos com uma gestão pública mais eficiente, com maior autonomia decisória e controle social.

Já nos casos estudados no Estado do Rio de Janeiro, o gargalo nos investimentos era muito maior e mais evidente em todos os municípios envolvidos, cujos serviços de saneamento estiveram anteriormente a cargo da CEDAE. Apresentando, como vimos, problemas de ineficiência operacional e comercial, endividamento e ingerência política na administração, os investimentos realizados pela concessionária estadual de saneamento do Rio de Janeiro, tanto em Niterói como no conjunto da Região dos Lagos, revelaram-se cronicamente insuficientes. No primeiro município, que detém a segunda maior renda per capita do Estado, bairros inteiros situados na área de expansão da cidade, tanto os populares quanto os de classe média, permaneciam há anos sem água encanada e rede de esgotos; por outro lado, os esgotos coletados no núcleo central da cidade eram lançados praticamente sem tratamento na Baía da Guanabara. Na Região dos Lagos, por sua vez, a CEDAE nada investira em esgotamento sanitário, que era praticamente inexistente nos oito municípios envolvidos; por outro lado, o abastecimento de água também era altamente deficiente, pois a rede distribuidora não atingia as áreas urbanas mais altas e afastadas, enquanto a área central das cidades sofria interrupções no abastecimento, especialmente durante as temporadas de verão, quando a população triplica com o afluxo de turistas e visitantes. Em ambos os casos, as operadoras privadas

investiram pesadamente na expansão e melhoria dos serviços, majoritária ou exclusivamente com recursos próprios (aportes dos acionistas), já tendo apresentado resultados visíveis nos dois setores (água e saneamento), inclusive com antecipação e ampliação de algumas metas contratuais. Apesar das dificuldades iniciais da PROLAGOS, parcialmente superadas com a repactuação do contrato, a sustentabilidade econômica de ambas as concessões parece perfeitamente assegurada.

No tocante à sustentabilidade social, as três concessões analisadas revelaram problemas neste aspecto. Ao contrário do ocorrido noutras privatizações de serviços de água e esgotamento sanitário, seja fora (Buenos Aires) ou dentro do Brasil (Manaus, Campo Grande), nenhuma das concessões examinadas resultou, até o momento, em aumentos reais de tarifas muito superiores à inflação. Diferentemente do que aconteceu com as tarifas de eletricidade e telefonia, as tarifas de água e esgotos continuam representando parcela relativamente pequena do orçamento familiar nestas concessões, variando de aproximadamente 5% do salário mínimo vigente em dezembro de 2002 em Limeira, a cerca de 7% na área da PROLAGOS ou 9% em Niterói, no mesmo período.

Na realidade, apesar do aumento da tarifa média registrado nas concessões privadas do Estado do Rio de Janeiro, que ficaram acima da tarifa média da CEDAE, ou mesmo das alterações promovidas na estrutura tarifária, com possíveis efeitos perversos sobre determinadas famílias de baixa renda, especialmente na área de concessão da PROLAGOS, as tarifas correspondentes ao consumo mínimo das operadoras privadas permaneceram abaixo da praticada pela concessionária estadual na faixa correspondente. Contudo, como os déficits de cobertura se concentram na população de baixa renda, que vive em moradias precárias em assentamentos urbanos irregulares, a busca de universalização do atendimento envolve necessariamente esquemas de tarifação social, entre outras medidas, como descontos nas taxas de ligação e intervenções urbanas integradas nestes assentamentos, mediante parceria com as prefeituras e a própria comunidade. Este problema foi devidamente reconhecido pelas concessionárias dos serviços de Limeira e de Niterói, onde estão sendo aplicados descontos nas tarifas e nas taxas de ligação para populações de baixa renda, juntamente com outras medidas (contratação de mão de obra local e apoio a iniciativas comunitárias) cujo alcance é ainda bastante limitado. Mas não há nada semelhante na área de concessão da PROLAGOS, onde os assentamentos populares irregulares estão se expandido rapidamente.

Entretanto, a questão das estratégias para garantir o acesso da população mais pobre aos serviços de saneamento é um problema que está mais na esfera do poder concedente, ou da própria entidade reguladora, do que na esfera das concessionárias, cabendo aos primeiros definir objetivos e metas sociais a serem atingidos pelas últimas de maneira articulada com as prefeituras e as comunidades afetadas.

No que tange à sustentabilidade ambiental, em que pese à falta de informações mais detalhadas sobre esta dimensão antes e depois da privatização, é evidente que a necessidade de investimentos pesados em tratamento de esgotos representou um dos principais motivos alegados para as três concessões analisadas. No caso de Limeira, em que a necessidade de investimentos se concentrava neste campo, os poderes públicos municipais foram pressionados a tratar os esgotos da cidade pelos municípios à jusante no âmbito do ativo Comitê da bacia hidrográfica dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. Nas cidades costeiras de Niterói e, principalmente, da Região dos Lagos, cuja economia

depende substancialmente do turismo, a necessidade de investir na despoluição de lagoas e praias dizia respeito não apenas à recuperação de sua qualidade ambiental, mas também à maximização das oportunidades de desenvolvimento sócio-econômico local e regional. De qualquer modo, os contratos de concessão revelaram-se relativamente deficientes na fixação de metas neste aspecto, uma vez que os parâmetros de qualidade dos efluentes tratados e outros aspectos relacionados aos impactos ambientais dos serviços foram fixados com base numa perspectiva estritamente setorial e local, sem qualquer articulação elaborada com os sistemas de recursos hídricos e meio ambiente na escala regional.

Finalmente, no que diz respeito à dimensão político-institucional, que envolve a regulação pública e o controle social sobre os aspectos mais amplos da prestação dos serviços, trata-se, sem dúvida, do aspecto mais problemático do conjunto das concessões analisadas. Em Limeira e Niterói organismos municipais previamente existentes, criados para outros fins, sem dispor de pessoal qualificado ou treinamento especializado, foram encarregados de exercer funções reguladoras sobre o setor de água e saneamento. Em ambos os casos, além da regulação permanecer restrita ao nível reativo, há riscos fortes de captura do regulador pelo regulado, dada a assimetria de informações e a falta de um controle social mais amplo sobre o setor. No caso da PROLAGOS, como a regulação é exercida por uma agência estatal multissetorial, dotada de autonomia financeira e administrativa criada especificamente para este fim, cujo quadro de pessoal vem sendo fortalecido e qualificado através de atividades de treinamento adequadas, os riscos de captura do regulador pelo regulado parecem afastados. Aliás, a agência vem demonstrando sua independência em diversas deliberações sobre tarifas ou ajustes contratuais em todos os setores que regula. Mas ainda precisa de maior capacitação e articulação sócio-institucional para desenvolver uma regulação *proativa* do setor, em sinergia com os sistemas de meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano.

De qualquer modo, nos três casos analisados há problemas de falta de transparência em aspectos significativos de cada concessão (taxa de retorno, fórmula que traduz o equilíbrio econômico financeiro dos contratos, etc.) e ausência de qualquer instância formalizada de caráter consultivo ou fiscalizador que envolva a participação de usuários ou entidades da sociedade civil. Trata-se do reconhecimento da necessidade de se criar instâncias de controle social mais amplo sobre os serviços, que sejam autônomas em relação ao Estado e envolvam a participação dos usuários, cuja função não se confunde com as atividades reguladoras propriamente ditas, sendo exercidas igualmente sobre a prestação dos serviços, o financiamento e a atividade de regulação do setor.[172]

Que lições mais gerais podemos extrair dos casos estudados para além de seu contexto local/regional? Que contribuições trazem para o debate sobre a política nacional de saneamento do país? O que ensinam sobre os riscos e oportunidades da participação privada neste setor nos países em desenvolvimento, ou as condições que permitem minimizar os primeiros e maximizar as últimas?

Com relação à política nacional de saneamento do Brasil, nossos estudos de caso contribuem para o debate ao demonstrar que a participação privada neste setor, sob determinadas condições, pode contribuir para ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços. Delegar a gestão dos serviços ao setor privado, no âmbito de um contrato

[172] Conforme o modelo proposto ao PMSS pela Acqua-Plan (MPO/IPEA, 1995, vol. 3).

de concessão equilibrado e corretamente regulado, com transparência e controle social, pode ser uma alternativa para superar gargalos financeiros e/ou político-institucionais da gestão pública. A capacidade de investimento dos operadores públicos é amiúde comprometida por uma gestão ineficiente dos serviços, vulnerável a interferências políticas de caráter populista (contenção de tarifas, empreguismo, tolerância para com a inadimplência) ou a desvios de recursos para outras finalidades públicas ou privadas (corrupção). Tais aspectos estiveram presentes, em maior ou menor grau, nos três casos analisados, e a concessão dos serviços à iniciativa privada foi um meio de resolver a crise do modelo anterior.

Mas não se trata de propor que a gestão privada seja necessariamente mais eficiente em termos técnicos e econômicos, ou mais transparente e melhor regulada que gestão pública, pois a primeira apresenta dificuldades específicas no que se refere ao alcance social e à regulação dos serviços, estando igualmente sujeita a problemas de corrupção (vide os indícios envolvendo a concessão de Limeira). Na realidade, há exemplos de desvios, tanto quanto de eficiência e ineficiência em ambos os campos, de modo que a retomada da gestão pública também pode ser como o foi no passado, uma estratégia para superar gargalos no financiamento e expansão dos serviços enfrentados por operadores privados. O que nossos estudos sugerem é a necessidade de se manter um quadro institucional e regulatório ao mesmo tempo abrangente e flexível para a prestação dos serviços de saneamento no país, que não feche as portas à iniciativa privada, nem tampouco a coloque como eixo principal da política nacional de saneamento.

Há que reconhecer, como foi feito no âmbito dos primeiros estudos do PMSS (MPO/IPEA,1995), que a participação da gestão privada no âmbito da política nacional de saneamento, embora crescente, deverá ser sempre minoritária, dadas as desigualdades estruturais de distribuição de renda entre os grupos sociais, os Estados e os Municípios do país. Não se pode deixar de observar que nossos estudos de caso, nos quais a iniciativa privada vem desempenhando um papel globalmente positivo, a despeito dos aspectos problemáticos examinados, estão concentrados na região sudeste, a mais rica do país. Certamente a política nacional de saneamento deve orientar-se por outras prioridades, como democratizar e aumentar o controle social sobre a gestão das empresas estaduais de saneamento, criar novos mecanismos e fontes de financiamento para os operadores públicos, inclusive formas de tornar mais eficazes e focalizados os subsídios diretos ou cruzados aplicados no setor.

Nossa contribuição para este debate consiste em demonstrar que a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário para a iniciativa privada pode ser uma alternativa viável para expandir e melhorar a qualidade dos serviços em cidades de médio e grande porte, sob determinadas condições institucionais que permitam assegurar a regulação e o controle social sobre o setor. Sugere que é preciso superar o debate político-ideológico de mera resistência à "privatização", que ainda marca as principais entidades representativas atuantes neste setor, para discutir também as condições que permitem minimizar os riscos e maximizar as oportunidades da participação privada na operação dos serviços. Para tanto, há que se incentivar a realização de novas pesquisas que articulem questões teóricas relativas à regulação e a sustentabilidade destes serviços sob operação privada com a análise empírica dos contratos, da política tarifária, do alcance

social e do ambiente regulatório envolvidos em contextos social e geograficamente diferenciados.

WATERLAT-GOBACIT Research Network

5th Floor Claremont Bridge Building, NE1 7RU Newcastle upon Tyne, United Kingdom
E-mail: waterlat@ncl.ac.uk – Web page: www.waterlat.org

Referências Bibliográficas

ABCON – Associação Bras. de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgotos (2001) "Balanço de Investimentos da Iniciativa Privada no Saneamento Brasileiro (1995-2000): um futuro promissor", relatório disponível in http://www.abcon.com.br.

BARAT, J. (1996) "A ação reguladora em saneamento ambiental", Cadernos FUNDAP, nº 20, pp.106-119, maio /agosto.

BIONDI, A. (1999) O Brasil privatizado, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

_____ (2000) O Brasil privatizado II, São Paulo, Fundação Perseu Abramo.

BRASIL / PR (1995) "Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado", Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Complete document available on Internet: http://www.brasil.gov.br.

COPPETEC (2000) Análise do processo de privatização da PROLAGOS, Relatório para a Secretaria Estadual de Planejamento, Rio de Janeiro, Fundação Coppetec.

COUTARD, O. (2000) "La face cachée du service universel: différenciation technique et tarifaire dans le secteur de la distribution d'eau potable en Europe", comunicação apresentada no colóquio "Faire parler les réseaux: l'Eau (Europe - Amérique Latine)", Paris, Institut des Hautes Etudes en Amérique Latine, 20 a 21 de janeiro de 2000.

CRENZEL, E. (2003) From the Promise of Service Universalisation to the Universalisation of Protest: the Privatisation of Water and Sanitation Services in Tucumán, Argentina, PRINWASS Research Project D5.2 Report, Oxford, 92 p.

GOUVELLO, B. (1999) La recomposition du secteur de l'eau et de l'assainissement en Argentine à l'heure néo-libérale. Lecture au travers du phénomène coopératif, PHD Thesis on Urban Planning, Champs-sur-Marne, LATTS/École Nationale des Ponts et Chaussées.

GRAHAM, S.; MARVIN, S. (1994) "Cherry picking and social dumping. Utilities in the 1990's", Utilities Policy, 4 (2), april, pp. 113-119.

GUTIERREZ, E. et al. (2003) New Rules, New Roles: Does PSP Benefit the Poor? Syntesis Report, Londres, WaterAid and Tearfund.

HALL, D. (2001) "Water in Europe: trends, multinationals and the case of Grenoble", paper presented at Athens Conference on Decision-Making, October 2001, Londres, PSIRU.

HUKKA, J.J.; KATKO, T.S.(2003) Water privatisation revisited: Panacea or pancake? IRC Occasional Paper Series 33, Delft, International Water and Sanitation Centre (IRC). Disponível na Internet in : http://www.irc.nl/pdf/publ/op_priv.pdf.

LIMA, R. F. de (2003) Saneamento ambiental em Limeira: gestão privada e exclusão social, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos LORRAIN, D. (1995) "La socio-économie de l'eau ou les facteurs invisibles" in LORRAIN, D. (org.) Gestions urbaines de l'eau, Paris, Economica.

MAS (1990) Programa de ação imediata em saneamento - País Brasil, brochura de divulgação, Brasília, Ministério da Ação Social/Secretaria Nacional de Saneamento.

MBES/PNUD (1994) Descentralização e privatização dos serviços de saneamento ambiental, I Seminário Internacional sobre Descentralização e Privatização dos Serviços de Saneamento Ambiental, Anais do Seminário promovido pelo PNUD/MBES em Brasília, de 15 a 17 de junho de 1994.

MELLO, M. A. C. (2000) "Política regulatória: uma visão da literatura", BIB, nº50, pp 7-43.

MORAES, L. R. de (1997): "A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios" in RESENDE, F.; PAULA, T. B. de (coords.) (1997): Infra-estrutura: perspectivas de reorganização, Vol. 1 "Regulação", Brasília, IPEA.

ONU (1997), Comprehensive Assessment on the Freshwater Resources of the World, New York, United Nations Commission on Sustainable Development.

PARLATORE, A. C. (2000) "Privatização do setor de saneamento no Brasil" in PINHEIRO, A. C.; FUKASAKU, K. A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública, Rio de Janeiro, BNDES, pp. 281 –320.

PEIXOTO, J. B. (1994) O barulho da água - Os municípios e a gestão dos serviços de saneamento, São Paulo, Água & Vida.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F. (2000), "Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil" in PINHEIRO, A. C. and FUKASAKU, K. A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública, Rio de Janeiro, BNDES.

PMN - Prefeitura Municipal de Niterói (1994) "Niterói, informações básicas", Niterói, Prefeitura Municipal, Consultoria Especial de Ciência e Tecnologia.

PMSS (1995/1997/2002) Modernização do Setor Saneamento, 16 vols., Brasília, Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e do Orçamento/Secretaria

de Desenvolvimento. Urbano da Presidência da República/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

POMPEU, C. T. (1988) "Recursos hídricos na Constituição de 1988", Revista Águas e Energia Elétrica, Ano 4, n°14, 1988 pp. 42-49.

REBOUÇAS, A. C.; BRAGA, B.; TUNDISI, J. G. (1999) Águas doces no Brasil: capital ecológico, uso e conservação, São Paulo, Escrituras.

RESENDE, F.; PAULA, T. B. de (coords.) (1997): Infra-estrutura: perspectivas de reorganização, Vol. 1 "Regulação", Brasília, IPEA.

SANCHEZ, O. A. (2001) "A privatização do saneamento", São Paulo em Perspectiva, 15(1), pp. 89-92.

SANEAMENTO BÁSICO, O SITE!, Portal de saneamento com notícias do setor compiladas diariamente na imprensa nacional desde 1999 in http://www.saneamentobasico.com.br. Notícias recebidas diariamente do mailing list deste portal desde janeiro de 2000.

SANEAMENTO E MUNICíPIOS, informativo bimestral da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgotos, números diversos a partir de 1997.

SANTOS Jr., O. A.; BRITTO, A. L.; PORTO, H. R. L. (orgs.) (1998) Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social, Rio de Janeiro, Fase SEDU/PR - Secretaria de Desenv. Urbano da Presidência da República (2002) Diagnóstico dos serviços de água e esgotos - 2001, PMSS/SNIS, vol. 7, Brasília, SEDU/IPEA.

SILVA, R. T. (2002) "Público e privado na oferta de infra-estrutura no Brasil", in Anuário Gedim 2002 [Cidade, serviços e cidadania], Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul (GEDIM), UNESCO/MOST, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, pp. 53-112.

SILVA, R. T; BRITTO, A. L. N. (2002) "Cooperação Brasil-França em Saneamento Ambiental", comunicação apresentada na Conferência Bilateral Cidade, Ciência e Tecnologia: Cooperação Brasil - França, Rio de Janeiro, 20 a 23 de maio de 2002.

SNSA (2003) "O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil", Brasília, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, disponível para download in www.cidades.gov.br.

THAME, A. C. De MENDES (org.) (2000) A cobrança pelo uso da água, S. Paulo, IQUAL.

THE ECONOMIST (2003) "Priceless. A survey of water", The Economist, July 19th 2003.

VARGAS, M. C. (2002) "Desafios da transição para o mercado regulado no setor de saneamento" in Anuário Gedim 2002 [Serviços Urbanos, Cidade e Cidadania], Programa Interdisciplinar Globalização Econômica e Direitos no Mercosul (GEDIM), UNESCO/MOST, Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, pp.113-58.

_____ (2003) Privatisation of Water and sewerage services in Brazil: Lessons from three south-eastern case studies, PRINWASS Research Project D7 Report, Oxford, 123 p.

_____ (2003b) "Economic arguments underlying current programmes of private participation on water and sanitation services in Brazil", contribuição brasileira para o Relatório D1 do Projeto PRINWASS, Oxford, Julho de 2003, 7 p.

VARGAS, M.C.; LIMA, R. F. (2003) "Private participation on water and sanitation services in Brazil: socio-institutionnal context and policy framework", contribuição brasileira para o Relatório D2 do Projeto PRINWASS, Oxford, Julho de 2003, 17 p.

Anexo 1. Tarifas de Água em vigor na Cia. Águas de Niterói por categoria de consumidor, faixas de consumo e período de vigência em Reais por metro cúbico por mês.

Categorias e Faixas de Consumo (m^3)	**Março de 2000**	**Novembro de 2001**	**Novembro de 2002**
Residencial			
de 0 a 15	0,63667	0,75019	0,88520
de 16 a 30	1,40142	1,65129	1,94850
de 31 a 45	1,91103	2,26177	2,66880
de 45 a 60	3,82206	4,50353	5,31410
acima de 60	5,09608	6,00471	7,08550
Público			
de 0 a 15	0,84000	0,98977	1,16790
acima de 15	1,86007	2,19172	2,58620
Comercial			
de 0 a 10	2,16600	2,56220	3,02330
de 11 a 20	2,16600	2,55220	3,01159
de 21 a 30	3,81569	4,49503	5,30410
acima de 30	4,07686	4,80378	5,66840
Industrial			
de 0 a 20	2,99395	3,52777	4,16270
de 21 a 30	2,99395	3,52777	4,16270
de 31 a 130	3,43985	4,05318	4,78270
acima de 130	3,63096	4,27835	5,04800

Anexo Nº 2. Estrutura Tarifária dos Serviços de Água e Esgotos de Niterói fixada no Edital de Licitação e no Contrato de Concessão, por Categorias de Uso e Faixas de Consumo. (Valores mensais em Reais por metro cúbico)

Faixas de consumo por categoria de uso (m^3)	Fator multiplicador	
	Água	**Esgotos**
Residencial		
0 - 10	1.0 x TRA	1.0 x TRE
11 - 30	2.5 x TRA	2.5 x TRE
31 - 60	3.8 x TRA	3.8 x TRE
61 - 100	5.0 x TRA	5.0 x TRE
101 e acima	7.5 x TRA	7.5 x TRE
Público		
0 - 10	1.5 x TRA	1.5 x TRE
11 - 30	2.0 x TRA	2.0 x TRE
31 - 60	2.5 x TRA	2.5 x TRE
61 - 100	3.0 x TRA	3.0 x TRE
101 e acima	3.5 x TRA	3.5 x TRE
Comercial		
0 - 10	3.0 x TRA	3.0 x TRE
11 - 30	5.0 x TRA	5.0 x TRE
31 - 60	5.5 x TRA	5.5 x TRE
61 - 100	6.0 x TRA	6.0 x TRE
101 e acima	6.5 x TRA	6.5 x TRE
Industrial		
0 - 10	6.0 x TRA	6.0 x TRE
11 - 30	8.0 x TRA	8.0 x TRE
31 e acima	9.0 x TRA	9.0 x TRE

Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói/EMUSA, Concorrência Pública nº1/97, 28 de maio de 1997 (Edital de Licitação).

TRA: Tarifa Referencial de Água
TRE: Tarifa Referencial de Esgoto

Anexo Nº 3. Estrutura Tarifária em vigor na CEDAE desde outubro de 1996, por categoria de consumidor e faixas de consumo em Reais por metro cúbico por mês

Categorias e Faixas de Consumo (m^3)	**Fator Multiplicador**
Residencial	
0 - 15	1,00
16 - 25	1,97
26 - 35	2,35
36 - 45	2,99
46 - 55	4,20
> 55	7,08
Público	
0 - 15	1,32
> 15	2,92
Comercial	
0 - 20	3,40
21 - 30	5,99
> 30	6,40
Industrial	
0 - 20	5,20
21 - 30	5,46
> 30	6,39

Anexo Nº 4 - Quadro Nº 1: Características Gerais das Concessões Estudadas

Concessão	**Justificativa**	**Objeto**	**Escopo**	**Duração** (anos)	Valor do Contrato* **(R$x10^6)**	Seleção **(critérios)**	**Data de Início**	**Metas**	**Cumpri - mento**	**Principais Problemas**	**Situação Atual**
Limeira (SP)	Necessidades de investimento em tratamento de esgotos; melhoria de eficiência e qualidade dos serviços	Produção e distribuição de água potável + coleta e tratamento de esgotos (área urbana)	Municipal	30	496,50 (1995)	Menor tarifa e melhor proposta técnica (sem taxa de outorga)	Licitação: **10/1994** Contrato: **06/1995** Operação: 06 /1995	Cobertura de 95% p/ água e 80% p/ esgotos; 90% de ligações c/ hidrômetro. ; 25% perdas (teto); 100% dos esgotos tratados	Metas de atendimento alcançadas **antes** da concessão; metas atingidas p/ perdas e hidrômetro ; e parcial// p/ tratamento de esgotos	Contrato e licitação *sub judice*; concessionária não assumiu débitos do serv. munic.; tarifas 5 anos s/ reajuste; investimentos adiados; regulação inadequada	Revisão contratual em 2000: 63% de aumento nas tarifas; tarifa social e taxa de regulação criadas; contrato e licitação ainda *sub judice*
Niterói (RJ)	Investimentos na expansão dos serviços de água e esgotos (cobertura) + investimentos em tratamento de esgotos	Distribuição de água potável; coleta e tratamento de esgotos	Municipal	30	1.651,27 (1997)	Menor tarifa e melhor proposta técnica (sem outorga)	Licitação: **05/1997** Contrato: **10/1997** Operação: ***11/1999***	água e esgotos tratados p/ 90% dos domicílios urbanos; 90% de hidrômetro ;25% perdas	atendimento superado p/ H20 e parcial// atingido p/ esgotos; perdas e hidrômetro parcia// alcançadas	regulação inadequada; inadimplentes elevada; preço da água comprada da CEDAE aparente// subsidiado	tratamento de esgotos atrasado por falta de licenciamento ambiental; conflito c/ Estado no preço da água comprada

Prolagos (RJ)	Investimentos na expansão dos serviços de água e esgotos (cobertura) + investimentos em tratamento de esgotos	Produção e distribuição de água + coleta e tratamento de esgotos (área urbana)	Micro-Regional (5 municípios + Governo Estadual envolvidos)	25	667,0 (1996)	Maior valor de outorga +melhor proposta técnica	Licitação: **12/1996** Contrato: **04/1998** Operação: 07/1998	dobrar produção de H20 em 24 meses; H20 a 90% e esgotos tratados a 70% da pop. urb.**	metas suposta// atingidas em água, mas não em esgotos	contrato mal desenhado; falta de transparência e informação; inadimplentes. e roubo de água	contrato revisto, c/ investimentos antecipados e ampliados no tratam. esgotos, em troca de aumento de tarifas + redução na outorga

(*) Estimativas baseadas em projeções de receita constantes nos respectivos editais de licitação; (**) População residente + população flutuante.