

**Esta publicação contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado  
de São Paulo (FAPESP)**

**O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO  
BRASIL E NO ESTADO DE SÃO PAULO  
FRENTE À DESCENTRALIZAÇÃO  
POLÍTICO-ADMINISTRATIVA**

**1997**

**Cadernos Cedec nº62    Carlos Thadeu C. de Oliveira  
Oscar Adolfo Sanchez**

# **CADERNOS CEDEC N° 62**

## **COORDENADOR EDITORIAL**

**Ronaldo Baltar**

## **CONSELHO EDITORIAL**

**Amélia Cohn, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa**

## **DIRETORIA**

**Presidente: Amélia Cohn**

**Vice-Presidente: Pedro Roberto Jacobi**

**Diretor Tesoureiro: Tullo Vigevani**

**Diretor Secretário: Paulo Eduardo Elias**

**Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
São Paulo: Cedec, 1997**

**Periodicidade: Irregular**

**ISSN: 0101-7780**

## APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne intelectuais e pesquisadores com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, a instituição tem como principais objetivos o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como um espaço plural de debates sobre as principais questões de ordem teórica e prática da atualidade. Destacam-se, aqui, os temas dos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

# SUMÁRIO

<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>1. HISTÓRICO DA QUESTÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS .....</b>	<b>11</b>
<b>3. TIPOS DE GESTÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>4. O ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1. A SABESP e sua relação com os municípios .....</b>	<b>32</b>
<b>4.1.1. Altos custos administrativos .....</b>	<b>34</b>
<b>4.1.2. Superfaturamento de obras, direcionadas a grandes empreiteiras .....</b>	<b>35</b>
<b>4.1.3. Falta de controle sobre os serviços terceirizados .....</b>	<b>35</b>
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>37</b>
<b>6. ABREVIATURAS .....</b>	<b>43</b>
<b>7. ENTREVISTAS/DEPOIMENTOS.....</b>	<b>44</b>
<b>8. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>44</b>
<b>9. ANEXOS.....</b>	<b>47</b>

## RESUMO

Este texto é resultado parcial de uma pesquisa desenvolvida entre os anos de 1994 e 1996 que visava a obter um quadro das diversas políticas públicas frente ao processo de descentralização político-administrativa que se anunciava, incluindo aí as tendências em direção à privatização e concessão de diversos setores nos quais a presença estatal sempre foi marcante.

A pesquisa aborda os principais aspectos político-institucionais que orientaram as diferentes políticas de saneamento básico adotadas no país até o presente momento, com ênfase para seus desdobramentos no Estado de São Paulo, limitando-se ao estudo do setor de *saneamento básico*, entendido aqui como as ações e instituições ligadas às atividades de produção, distribuição, tratamento e coleta de água e esgoto.

## 1. HISTÓRICO DA QUESTÃO

Durante o período republicano, que instituiu o sistema federativo, a luta pela autonomia dos níveis de governo tem acompanhado os ciclos alternados entre regimes democráticos e ditatoriais. Embora se verifique nos períodos democráticos (sobretudo no atual) um impulso da municipalização, o que ocorreu na maioria das vezes foi um açodamento das oligarquias estaduais (SP, MG, RJ notadamente) no sentido de manter sob controle os estados e toda a política nacional. Por outro lado não foi rara, por mais paradoxal que pareça, a associação do governo central aos poderes municipais em períodos de ditadura, com o intuito de anular o poder das oligarquias estaduais. Isso tudo afetou, como não poderia deixar de ser, a forma de gestão dos serviços públicos em geral, e o de saneamento em particular, em todo o país.

### O período pré-64 <sup>1</sup>

O saneamento foi, durante a República Velha (1889-1930), um serviço de competência local, marcado pela presença de empresas concessionárias particulares com atendimento restrito a áreas de maior rentabilidade, assegurado em boa parte por recursos estatais. Já sob a ditadura de Getúlio Vargas (1930 - 1945) essa política assume um caráter centralista, sem incentivos ao gerenciamento local, ficando a execução das políticas a cargo do Departamento Nacional de Obras e Saneamento-DNOS. São realizadas obras de saneamento em grandes áreas e o período caracteriza-se pela desvinculação dos custos de investimentos federais das tarifas locais. É também nesta fase que assume grande importância a já referida FSESP, orientada por acordos celebrados entre o governo brasileiro e o americano para intervenção na saúde pública em regiões estratégicas à expansão industrialista: na Amazônia (extração do látex) e nos estados do Espírito Santo e Minas Gerais (extração de minério de ferro no Vale do Rio Doce).

A implantação de serviços ou companhias municipais de água e esgoto é retomada no período democrático, de 1946 a 1964, sendo que a maior parte dos investimentos federais e estaduais obedecia a critérios políticos. Assim, a oferta dos serviços à época não cobriu as carências e sobretudo não acompanhou a intensa urbanização.

---

<sup>1</sup> Parte dessas informações foram retiradas de SANTOS, Alexandre. "Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.

## O período PLANASA

O saneamento básico foi, de uma forma geral, gerido pelos municípios até o começo da década de 70. Nessa época, o governo militar instalado em 64 começa a desenvolver uma política para esta área que mudará radicalmente o perfil existente até então. Impulsionado por um projeto desenvolvimentista e dando ênfase à centralização política e administrativa, a ação do governo dá-se progressivamente a partir da elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento-PED, no qual lança as premissas básicas de sua ação futura e estabelece as condições institucionais para a criação de diversas políticas públicas, entre elas a de saneamento básico. Nasce assim, o Plano Nacional de Saneamento-PLANASA<sup>2</sup>. Sob o controle político e administrativo do MINTER e tendo o Banco Nacional de Habitação-BNH como órgão financiador. Foram criadas em cada estado da federação as CESBs, empresas públicas de direito privado detentoras dos serviços públicos de saneamento, como braços executores do plano federal, tendo como meta ideal incorporar todos os municípios do país ao sistema.

O governo federal justificava seu plano centralizador argumentando incapacidade financeira e política dos municípios de resolver de forma adequada as demandas por serviços de água e esgoto (que realmente apresentavam grandes lacunas), assim como a forma incoseqüente pela qual dispersavam a tarifação. Na realidade, os municípios gozavam de uma autonomia incompatível com os objetivos centralizadores do regime, tanto do ponto de vista político como econômico. Com o PLANASA fecha-se o cerco a esta autonomia, cerco esse que começara já em 1965 e foi até 1968 com uma reforma tributária que esvaziaria a capacidade financeira dos municípios e também dos estados. Para o que aqui nos interessa, o modelo em questão acabou restringindo a pouca capacidade de implementação, planejamento e operacionalização de sistemas de água e esgoto que ainda restava aos municípios.

Durante a implantação do PLANASA houve resistência de muitos municípios em ceder seu patrimônio e a concessão de seus serviços de saneamento. A troca dos sistemas municipais, já instalados e em operação, por cotas de participação acionária nas CESBs, de retorno financeiro duvidoso, foi uma forma engenhosa encontrada pelos idealizadores do plano para incorporar gratuitamente um patrimônio já existente nos médios e grandes municípios do país. A adesão às CESBs era tão desvantajosa para algumas cidades que as resistências partiram até mesmo de políticos locais do partido de sustentação do governo

---

<sup>2</sup> O PLANASA, concebido em 1968, efetivamente entrou em ação a partir de 1971.

militar, a ARENA. Porém, as pressões políticas e financeiras foram fortes e praticamente só os grandes municípios de São Paulo e Minas Gerais e uma única capital, Porto Alegre (RS), conseguiram manter sua autonomia. Por outro lado, para os pequenos municípios, sem nenhuma condição de auto-sustentação, a implantação do PLANASA pareceu um alívio. Em alguns anos, mais de 70% dos municípios do país tinham aderido ao plano. Mas a ação centralizadora, as obras grandiosas e o poder de barganha da burocracia estatal, tornaram o PLANASA um terreno propício para os *lobbies* das grandes empreiteiras do setor.

Contrariamente ao que esperavam os prefeitos dos pequenos municípios, a ênfase dada às grandes obras beneficiou as cidades mais populosas onde o ganho de escala daria um rápido retorno do investimento realizado. Porém, este investimento, por não estar integrado a uma política social mais ampla, foi canalizado quase que exclusivamente para o abastecimento de água. Entre 1971 e 1984, 72% do dinheiro investido pelo PLANASA foi para as redes de água, sobrando apenas 28% para os sistemas de esgoto sanitário, sendo que 50% deste montante se concentrou praticamente num só projeto: o SANEGRAN, obra complexa e polêmica, na Grande São Paulo, idealizada para ser a maior estação de tratamento de esgoto do mundo. Privilegiou-se o investimento em água basicamente por ser esta uma necessidade mais imediata que a de redes de esgotos e pelo fato de ser um serviço mais visível, politicamente mais eficaz.

Para o Estado de São Paulo, por exemplo, em 1973 estavam previstos investimentos de 6,7UPC/hab. e 9,3UPC/hab. (Unidade Padrão de Capital, valendo cerca de US\$13,00) para sistemas de água e esgotos, respectivamente. Entretanto, em 1984, eles chegaram a 20,0UPC/hab. para os sistemas de água, e 24,4UPC/hab. para os sistemas de esgoto. Esta elevação dos custos ocorreu em parte porque as estimativas não previam, na maioria dos casos, a instalação de hidrômetros nem estações de tratamento de esgotos. Mas a principal causa, segundo vários analistas, deve-se à ação centralizadora do Estado. A previsão de projetos para atendimento de longo período criou ociosidade em unidades de custo elevado e exigiu investimentos desnecessários, deu margem à gestão incompetente por parte das CESBs, incentivou a utilização de tecnologia mais sofisticada do que a necessária —sem buscar soluções mais simples e adaptadas às condições locais do projeto— e orientou as obras para grandes empreiteiras<sup>3</sup>.

A falta de preocupação com as despesas de manutenção e operação dos sistemas levou a

---

<sup>3</sup> JORGE, Wilson Edson, *A política nacional de saneamento pós-64*, Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, mimeo, FAU-USP, São Paulo, 1987, pp.235-6.

um desproporcional aumento de custos. Quando em 1975 o governo federal assume, por questões políticas, o controle tarifário através da Lei Nacional de Tarifas, as CESBs perdem o poder de planejar sua gestão e seu auto-financiamento. Para encobrir uma inflação ascendente o governo federal aumentou as tarifas entre 1977 e 1984 em apenas 50% do IGP (Índice Geral de Preços) do período; a consequência foi a descapitalização das empresas levando-as ao endividamento. Em 1986 fecha o BNH<sup>4</sup> e com ele acaba o próprio PLANASA, mas a estrutura operacional então criada continua quase sem mudanças até hoje (CESBs, órgãos do governo, fontes de financiamento, etc). A partir desta data volta ao âmbito das CESBs a decisão de estipular sua própria tarifa, o que faz com que essas empresas passem a adotar políticas tarifárias agressivas —em um período de alta inflação— com o intuito de recompor suas receitas então defasadas.

A centralização da estrutura do saneamento básico ignorou, na maior parte das vezes, as realidades de cada município. O dinheiro investido, quase todo originário do FGTS, foi direcionado segundo critérios autoritários e pouco transparentes do poder central, menosprezando os canais de intermediação entre o usuário e o poder público. A política de saneamento do período caracterizou-se por ser altamente setorializada, ignorando as consequências ambientais decorrentes do crescimento urbano somado ao aumento da oferta de água (o inevitável aumento da produção de resíduos sólidos e líquidos de origem industrial e residencial). Embora os defensores do PLANASA alegassem incapacidade dos municípios em resolver seus problemas e a acentuação das desigualdades regionais, o que se seguiu foi o abandono dos pequenos municípios, o agravamento das diferenças regionais e o desperdício enorme de recursos. Mas sobretudo, um dos aspectos mais negativos da política de saneamento foi o fato de ter sido concebida não como uma política social, mas como um instrumento a mais da política econômica geral que alternava objetivos em períodos distintos: contenção da inflação via tarifas, acumulação e reprodução do capital entre reduzidos figurantes do setor público e privado, massa salarial reduzida incapaz de arcar com tarifas maiores, centralização fiscal e tributária, etc.

Assim, não tem sentido afirmar que o esgotamento do PLANASA se deu por razões contornáveis, por “desvios” de rumo. A lógica do sistema político e econômico condenava-o. O plano previa a concentração de investimentos e créditos: em um primeiro momento deu ênfase ao retorno financeiro dos empréstimos, com altos juros (de 1968 a 1984 chegavam a

---

<sup>4</sup> O BNH foi criado em 1964 e extinto em 1986 com o Plano Cruzado II. As razões parecem ter sido as constantes disputas do BNH com a área econômica (BACEN e Fazenda) relativas à gestão dos recursos do FGTS e Poupança destinados ao desenvolvimento urbano. Estes recursos, por sua magnitude, eram instrumentos de regulação macroeconômica e, portanto, mecanismos de política econômica.

10,5% ao ano, por exemplo), posteriormente priorizou o aspecto econômico propriamente dito, via elevação abrupta de tarifas<sup>5</sup>. Além disso, não surpreende que em meio a uma centralização fiscal e tributária, os estados e municípios não cumprissem sua meta de financiar, com recursos orçamentários próprios, metade dos investimentos do sistema. O resultado, como era de se esperar, é a profunda crise financeira que hoje se abate sobre as CESBs. Ao longo de sucessivas crises econômicas, com o aumento considerável das demandas e ingerências políticas no setor, a maioria das CESBs se endividou a ponto de não mais se sustentar através de uma atuação empresarial, e muitas delas se tornaram o lugar ideal para a barganha política em torno de cargos nos governos estaduais. Os problemas deixados pela centralização decisória e financeira nas CESBs e na União foram as práticas do clientelismo político e da apropriação dos recursos públicos por grupos privados.

Não obstante seus desdobramentos políticos negativos, é digno de destaque o avanço dos serviços de saneamento básico sob o PLANASA: em um período onde a população urbana brasileira aumentou cerca de 113% —de 52 milhões de hab. em 1970 para 111 milhões de hab. em 1991— o abastecimento de água cresceu 78% —em 1970 apenas 45,7% dos domicílios urbanos estavam ligados à rede geral e possuíam canalização interna; em 1991, o percentual era de 81,2%. Já em relação ao esgotamento sanitário a evolução foi bem menor: em 1970 aproximadamente 44,1% dos domicílios urbanos estavam ligados à rede geral ou contavam com fossa séptica; em 1991 esse número chegava a 64,3%. O tratamento dos esgotos coletados permanece ainda em patamares muito baixos, presente em apenas 8% dos municípios do país (cerca de 350 cidades). Entretanto, estes números, oriundos do Censo de 1991 do IBGE, não distinguem a atuação de cada esfera administrativa (federal, estadual ou municipal) e são baseados nas respostas dos usuários —que em muitos casos não distinguem a ligação à rede geral de outros tipos de instalação—, podendo induzir uma visão extremamente positiva do saneamento no país.

O modelo PLANASA passou a sofrer um processo de *descentralização por ausência*<sup>6</sup>, no qual a União e as CESBs perderam a capacidade de promover os investimentos necessários. Simultaneamente, alguns municípios que permaneceram fora desta estrutura evoluíram de forma positiva, mesmo sem grandes recursos e financiamentos. Hoje eles têm uma rede mais ampla, com tarifas mais baixas e alguns sistemas sendo até mesmo superavitários. É o que tentaremos mostrar mais a frente, para o caso do Estado de São Paulo.

<sup>5</sup> Idem, p.224.

<sup>6</sup> Conceito tomado de empréstimo do Relatório final do subprojeto “Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social”, ALMEIDA, M<sup>a</sup> Hermínia Tavares de (Coord.), Projeto: *Balço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, IESP/Fundap, mimeo, SP, 1994.

## 2. FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS

Durante o período do PLANASA o financiamento da política de saneamento tinha como princípios básicos “o autofinanciamento dos sistemas de saneamento via tarifas, a centralização política do financiamento via um fundo único e comum, controle centralizado de toda política, eliminação dos subsídios aos serviços”.<sup>7</sup> Tratava-se de transferir o monopólio dos serviços de saneamento do nível municipal para o estadual, via CESBs, e parte do monopólio financeiro para a União, via BNH. Formalmente o financiamento seria dividido entre a União (BNH), e os estados e municípios, através dos Fundos de Financiamento para Água e Esgoto-FAE, estaduais. Mas efetivamente, pelas razões já expostas, os estados e municípios não conseguiram manter a capacidade dos FAEs, sendo que esses contribuíram entre 1968 e 1984, com uma média de apenas 35% do total dos investimentos, o BNH respondendo pelos 65% restantes<sup>8</sup>.

No período de 1980 a 1990 o perfil dos gastos em saneamento (e meio ambiente) no Brasil nas três esferas de governo foi a seguinte: 44,7% de origem federal (sendo destes, aproximadamente 20% do Orçamento Geral da União - OGU e 80% do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS); 46,2% de origem estadual; e apenas 9,1% oriundos dos municípios<sup>9</sup>. Quanto aos empréstimos externos, ao contrário do que ocorrera até então, eles passaram, a partir de 1991, a privilegiar mais os estados (e alguns municípios) do que a União.

Mas é difícil contabilizar precisamente o total aplicado por ano pela União em saneamento. Fernando Rezende estima em US\$380 milhões a média aplicada anualmente no período 91-93<sup>10</sup>, mas este número talvez esteja subestimado. Somente nos anos de 91 e 92 saíram do OGU e do FGTS cerca de US\$2 bilhões para o setor de saneamento e meio ambiente<sup>11</sup>. Já os empréstimos externos à União (BID e BIRD) totalizaram, no período 91-93,

<sup>7</sup> JORGE, Wilson Edson, op. cit., p.119.

<sup>8</sup> Idem, pp.164 e 176.

<sup>9</sup> ARRETCHE, Marta T.S., “Políticas de habitação para baixa renda e de saneamento básico”, in: Relatório final do subprojeto: *Canais de acesso aos fundos públicos na área social; Projeto: Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*, op. cit.

<sup>10</sup> REZENDE, Fernando. “As possibilidades de descentralização e privatização de serviços de saneamento no Brasil”, in *Anais do I Seminário Internacional Descentralização e Privatização dos Serviços de Saneamento Ambiental*, Brasília, PNUD - MBES, 1994.

<sup>11</sup> Desde 1980 a participação dos recursos do OGU não superava a do FGTS. Com a crise deste, em 1991 os recursos do Tesouro (59,8%) voltaram a superar os do Fundo (40,2%) no total destinado ao Saneamento/Meio Ambiente. Cf. ARRETCHE, Marta T.S., op. cit., tabelas 2 e 21 respectivamente.

mais de US\$600 milhões<sup>12</sup>. Embora essas cifras sejam enormes, mesmo no período do PLANASA, o setor de saneamento foi um dos que menos recursos recebeu do exterior, captando entre 1972 e 1981 apenas 1,7% do total dos empréstimos, enquanto os setores de energia e siderurgia captaram no mesmo período 24,9% e 10,3%, respectivamente<sup>13</sup>.

De todo modo, embora quase não exista atualmente execução ou operação direta da União nos sistemas de saneamento (com exceção de instalações remanescentes do DNOS e das operadas pela FNS), constatamos que o grau de centralização financeira do setor é grande, ou seja, são ainda os estados e a União que mais controlam os repasses.

### **O governo federal no setor de saneamento<sup>14</sup>**

Até recentemente a ação da União encontrava-se dispersa por vários ministérios e órgãos da administração. Nada menos que cinco ministérios desenvolviam atividades ligadas ao saneamento: Ministério da Fazenda-MF, Ministério da Saúde-MS, Ministério do Bem-Estar Social-MBES, Ministério da Integração Regional-MIR e Ministério do Meio Ambiente-MMA. Cada um possuía diferentes órgãos (secretarias, instituições financeiras, fundações, companhias e autarquias) que interferiam no setor, desde o financiamento ou liberação de recursos, emissão de pareceres técnicos (jurídico-financeiro) até atividades-fim como a execução/manutenção de pequenas obras ou equipamentos de grande escala (barragens, eclusas, etc).

O MF tinha (e continua a ter) sob o seu comando a Caixa Econômica Federal-CEF, sendo o órgão gestor dos recursos, o MBES. A CEF tornou-se após o fim do BNH o agente financeiro das operações com recursos do FGTS —principal fonte na última década. Já a atuação do MMA na área de saneamento era, e provavelmente continuará sendo, mais voltada à normatização e regulamentação, atuando principalmente junto às secretarias dos governos estaduais voltadas à gestão de recursos hídricos.

Portanto, até o governo anterior, concentravam a maior parte das atividades e dos recursos financeiros em saneamento, três ministérios: MIR, MBES e MS.

O MIR herdou parte da estrutura do MINTER e alguns recursos materiais e equipamentos do extinto DNOS, cedidos aos municípios em regime de comodato. Tinha estrutura bastante reduzida nos estados da federação e pequeno papel na promoção de

<sup>12</sup> ARRETCHE, Marta T.S., op. cit., tabela 10.

<sup>13</sup> JORGE, Wilson Edson, op. cit., p.174.

<sup>14</sup> Informações retiradas do 1º relatório desta pesquisa, "Relatório parcial de atuação das instituições federais nos estados e municípios no setor de Saneamento", CEDEC, mimeo, 1994.

políticas em saneamento, o que tornou o órgão extremamente suscetível a influências políticas de toda ordem. Todos seus recursos financeiros eram repassados a fundo perdido aos municípios sob a forma nominal de emendas ao OGU ou através de dotações livres, isto é, dentro do orçamento da pasta e a critério exclusivo do seu titular<sup>15</sup>. Do ponto de vista da dimensão dos recursos aplicados em saneamento pela União, o MIR respondia, no máximo, por 10% do total<sup>16</sup>. Suas atribuições formais eram a um só tempo vagas e extremamente abrangentes: macrossaneamento (manutenção e reforma de açudes, barragens, canais e cais de proteção, estabilização e desassoreamento de leitos de rios, recuperação de vales, etc), saneamento básico, saneamento urbano, ações para prevenção de calamidades públicas (controle de enchentes, secas, etc), manutenção de instalações e máquinas do antigo DNOS e o prosseguimento a algumas obras inacabadas, que em certos casos, se arrastam por mais de 40 anos. Além disso, o MIR extrapolava a questão do saneamento (construção de pontes, estradas vicinais, etc) de forma desarticulada e com sobreposição de atividades e recursos aqui e escassez acolá. A inexistência de programas regulares e a permeabilidade a ingerências políticas diversas durante os últimos governos são as causas alegadas para a recente extinção do MIR.

O MBES era, até o governo anterior, o ministério mais atuante em saneamento tanto do ponto de vista da estrutura institucional quanto do volume e diversidade de recursos de que dispunha, que giravam em torno de 80% do total aplicado em saneamento pela União. Detinha a gestão, definição e aprovação da aplicação da totalidade dos recursos do FGTS destinados ao setor e a efetivação de convênios com governos estaduais, municipais e concessionárias de serviços, bem como o estabelecimento de contato técnico com órgãos dos três Poderes e demais instituições públicas e privadas. Cabia à Secretaria de Saneamento-SS a formulação e implementação da Política Nacional de Saneamento. As principais fontes de financiamento para os programas da SS eram, portanto, de três tipos: **a)** recursos externos provenientes de acordos com o BIRD e o BID; **b)** recursos do OGU; e **c)** recursos do FGTS.

**a)** Dos programas com recursos externos no âmbito da SS, estão ainda em andamento o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento-PMSS<sup>17</sup> (apoio institucional, operacional e financeiro às CESBs da Bahia, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul), o Projeto de Qualidade

<sup>15</sup> Parte desses recursos vinha de fundos regionais como FINOR, FINAM, SUFRAMA, FNE, FNO e FCO.

<sup>16</sup> Não há a menor possibilidade de apurar a precisão deste dado devido a vários fatores (variação das dotações ano a ano, falta de sistematização das informações e desarticulação dos órgãos e secretarias, etc). O número apresentado corresponde apenas a uma estimativa feita pelos próprios entrevistados nos ministérios.

<sup>17</sup> O IPEA já anunciou a segunda etapa do projeto, mas afastou do Comitê do PMSS, através de portaria do governo federal, a ASSEMAE, ABES e AESBE por determinação do Banco Mundial (financiador).

das Águas e Controle da Poluição Hídrica-PQA (preservação de bacias hidrográficas e a preparação de estudos para subsidiar a legislação governamental, com obras já em fase de implantação no Paraná, Minas Gerais e São Paulo) e o Programa de Ação Social em Saneamento-PROSEGE<sup>18</sup> (obras urbanas de esgotamento sanitário em 254 municípios que apresentaram projetos de investimento, sendo: 40,4% deles na Região SE; 11,9% na CO; 23,9% na NE; 5,4% na N e 18,4% na S).

b) Nos programas da SS com recursos do OGU, foram previstos para 1994 verbas da ordem de US\$ 140,1 milhões aplicadas da seguinte forma pelas regiões do país: NE-43,1%; SE-25,2%; N-13,4%; S-11,2%; e CO-7,1%. No ano de 1995 esses programas foram praticamente desativados.

c) Finalmente, havia os programas de saneamento cuja fonte de financiamento eram majoritariamente os recursos do FGTS, que sofreram grandes reduções nos últimos anos em função do esgotamento desse fundo. Nos três programas existentes ocorreu excesso de contratações durante o ano de 1991 e a isso se somou o declínio na arrecadação do FGTS nos anos de 1992 e 1993<sup>19</sup>. O resultado é que durante esses dois anos praticamente não foram financiadas novas obras. Os programas eram os seguintes: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano-PROBASE (financiamento de obras de infra-estrutura urbana em geral e equipamentos comunitários em áreas já adensadas e ocupadas por população de baixa renda), Programa de Saneamento em Núcleos Urbanos-PRONURB (unificação de antigas linhas de crédito, visava a implantação e ampliação de sistemas de água, esgoto sanitário, drenagem urbana e saneamento integrado para a população urbana em geral, especialmente para comunidades de pequeno porte e baixa renda) e Programa de Saneamento para Áreas Urbanas de Baixa Renda-PROSANEAR, (implantação e complementação de ações de saneamento em aglomerados urbanos de baixa renda em localidades com inexistência de condições sanitárias e ambientais).

No MS a FNS é o órgão que desenvolve atividades na área de saneamento, através da Coordenação de Saneamento-COSAN. A atividade da FNS é atuar na formação e capacitação dos serviços e autarquias municipais de saneamento básico, denominados SAAEs e/ou

---

<sup>18</sup> Previsto para acabar em outubro de 1995, até o mês de agosto do mesmo ano apenas 35% das obras do PROSEGE haviam sido concluídas, o que fez com que o atual governo tenha renegociado os empréstimos junto ao BID.

<sup>19</sup> Entre 1992-93, porém, não se verificou na prática o volume de saques das contas inativas na proporção estimada, e houve mesmo um pequeno acréscimo na arrecadação do fundo decorrente da rolagem das dívidas. Assim, os recursos disponíveis ultrapassaram o montante previsto para desembolso, de modo que das 64.650 mil UPF destinadas a área de *saneamento* apenas 38.648 mil UPF (60%) foram absorvidas e para a *infra-estrutura*, das 17.680 mil UPF previstas, somente foram desembolsadas 14.582 mil UPF (82%).

SAMAES (Serviço Autônomo de Águas e Esgotos ou Serviço Autônomo Municipal de Águas e Esgotos), dotando-os de estrutura técnica capaz de operar autonomamente os serviços implantados. São estruturas constituídas de funcionários dos próprios municípios que recebem inicialmente apoio financeiro a fundo perdido da FNS, sendo todos os recursos de origem orçamentária. Na grande maioria trata-se de municípios de pequeno porte, localizados em zonas rurais dos estados de AM, PA, MA, CE, RN, PB, PE, AL, SE, ES, RJ, PR, SC, TO, GO, MS, MT, RO, e sobretudo BA e MG<sup>20</sup>. A participação da FNS tende naturalmente ao caráter de assessoria técnica e administrativa, chegando mesmo a atuar em alguns casos em conjunto com as CESBs. A seguir, alguns dos programas executados durante o ano de 1994<sup>21</sup>: apoio técnico e administrativo aos SAMAES, ações de controle da qualidade da água, pesquisa aplicada em ciência e tecnologia, construção e ampliação de sistemas de abastecimento de água, saneamento básico em pequenas localidades e áreas rurais, melhorias sanitárias domiciliares, melhoria da habitação rural para o controle da doença de Chagas, construção e ampliação de serviços de drenagem urbana, construção e ampliação de sistema de esgotamento sanitário, ações de controle da cólera e doenças de veiculação hídrica, saneamento ambiental nos municípios de piores condições de sobrevivência de crianças de 0 a 6 anos de idade e treinamento e capacitação profissional.

Como vimos, a área de saneamento sofreu de extrema instabilidade institucional desde o fim do BNH e do esgotamento do modelo idealizado sob a ditadura. No âmbito dos ministérios e órgãos responsáveis pela política de saneamento, a coisa não foi melhor: foi criada originalmente no antigo Ministério do Desenvolvimento Urbano-MDU, em 1985, uma Secretaria de Saneamento. Em outubro de 1987 o MDU foi transformado em Ministério da Habitação e Urbanismo-MHU. Em outubro de 1988 o MS assumia a função de comandar a política de saneamento básico, retirando do âmbito do então Ministério da Habitação e Bem-Estar Social aquelas atribuições. Em abril de 1990 criou-se a Secretaria Nacional de Saneamento no Ministério da Ação Social-MAS. Em novembro de 1992 o MBES retomou aquelas funções através de sua Secretaria de Saneamento, tendo sido recentemente extinto junto com o MIR pelo Decreto Presidencial nº 1044/94, que criou o Programa Nacional de Descentralização.

Atualmente, no Ministério do Planejamento e do Orçamento-MPLAN é a Secretaria de Política Urbana-SEPURB o órgão responsável pela Política Nacional de Saneamento, tendo

---

<sup>20</sup> Em julho de 93 cerca de 267 municípios assistidos contavam já com sistemas que geravam receitas próprias e estrutura administrativa consolidada, necessitando cada vez menos de aportes de recursos da União.

<sup>21</sup> Cf., MS/FNS/COSAN "Relatório anual de atividades - 1994", outubro de 1994, Brasília, DF.

absorvido as funções do MIR e do MBES. Foram retomados em 1995 alguns programas com recursos do FGTS para o saneamento, sob a designação geral de *Pró-Saneamento*, incluindo quatro modalidades de financiamento: PROSANEAR (já citado acima), Desenvolvimento Institucional, Projetos de Abastecimento de Água e Projetos de Abastecimento de Esgoto. A SEPURB anunciou investir até o fim de 1995 cerca de R\$389,8 milhões nos estados e municípios<sup>22</sup>. O Estado de São Paulo ficou com cerca de 20% dos recursos (R\$78 milhões) sendo que deste montante 50% iriam diretamente para cerca de 250 municípios e os 50% restantes para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo-SABESP<sup>23</sup>. Para 1996, o governo federal prometeu liberar até junho, cerca de R\$1,14 bilhão na linha de crédito *Pró-Saneamento*<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> A novidade é que, segundo a atual Secretária de Saneamento, Maria Emília Rocha Mello de Azevedo, a definição das obras a serem beneficiadas com os recursos não cabe mais ao governo federal mas aos representantes de estados, municípios e sociedade civil organizados em conselhos estaduais tripartites, nomeados pelos governos estaduais através de decreto. cf. *GAZETA MERCANTIL*. "Saneamento Básico", Suplemento Especial de 24/08/95, p.1. A propósito da formação dos conselhos, em São Paulo, a ASSEMAE foi excluída pelo atual Governador Mário Covas, sendo escolhida a Associação Paulista dos Municípios como representante da sociedade civil.

<sup>23</sup> *SANEAMENTO E MUNICÍPIOS*. Órgão Informativo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Jaboticabal - SP, nº52, ago/set 1995, p.4.

<sup>24</sup> Idem, nº56, fev/mar 1996, p.3.

### 3. TIPOS DE GESTÃO

#### Atribuições de cada nível de governo

A prestação dos serviços de água e esgoto (a coleta de lixo é praticamente 100% municipal) é de três tipos, conforme a esfera administrativa: o da FNS (federal), o das CESBs (estadual) e os serviços municipais autônomos, incluindo-se aí aqueles prestados por empresas particulares (concessionárias do município). Podemos ver pela Tabela 1 as informações relativas à quantidade de municípios brasileiros servidos e a população abastecida por água, em cada esfera administrativa.

**TABELA 1**  
**Serviço de abastecimento de água**  
**por esfera administrativa**

Tipo de gestão	Federal	Estadual	Municipal
% da pop. total*	5,3	76,3***	15,3
% da pop. urbana*	4,1	76,9	17,5
% de municípios*	5,9	71,0	14,5
% de municípios**	3,4	76,2	20,4

FONTES: \*Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Água & Vida/ASSEMAE/FNS, 1995. OBS: as cifras não totalizam 100% pois alguns municípios não figuravam nas listas das CESBs, ASSEMAE e FNS.

\*\*Diagnóstico do setor de saneamento: demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento, ISPN, Brasília, 1995 com dados da PNSB - IGBE, 1989.

\*\*\*Curiosamente a partir dos dados do CABES XVII, 1994, p.15, e do Censo de 1991 do IBGE (146,9 milhões, pop. total e 111 milhões, pop. urbana) apenas 54,3% do total da população seria atendida pelas CESBs.

Em termos de cobertura de água, podemos dizer *grossa modo*, que do total da população brasileira, cerca de 15,3% é abastecida pela esfera municipal, 5,3% pela FNS e 76,3% pelas CESBs. Observemos agora a Tabela 2 que discrimina a atuação das esferas por estratos populacionais nos municípios brasileiros.

**TABELA 2**  
**Serviços de abastecimento de água nos municípios do Brasil**  
**por esfera administrativa e estratos populacionais**

Habitantes	Gestão do abastecimento de água (%)			
	Federal	Estadual	Municipal	TOTAL
Até 5 mil	3,1	68,0	14,5	85,6
De 5 mil a 20 mil	8,0	75,8	12,2	96,0
De 20 mil a 50 mil	13,0	69,0	16,2	98,2
De 50 mil a 100 mil	7,5	68,5	23,2	99,2
Mais de 100 mil	2,0	72,6	25,4	100,0

FONTES: Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Água & Vida/ASSEMAE/FNS, 1995. \*OBS: as cifras não totalizam 100% pois alguns municípios não figuravam nas listas das CESBs, ASSEMAE e FNS.

Percebe-se que as CESBs têm uma atuação bastante importante em todas as faixas populacionais, e que vão perdendo gradativamente esta participação em favor dos serviços

municipais e da FNS nas cidades até 100 mil habitantes. A partir deste estrato as CESBs voltam a ampliar sua participação (aí estão as maiores cidades e as capitais) junto com os serviços autônomos propriamente ditos. A FNS por sua vez atua principalmente em municípios abaixo de 50 mil habitantes.

A dificuldade maior reside em conseguir informações precisas a respeito do serviço de coleta de esgoto. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico<sup>25</sup>, realizada junto aos estabelecimentos responsáveis pelos serviços e, portanto, mais precisa que o Censo quanto ao tipo de instalação, apontava que em 1989 apenas 20,6% da população urbana (28,8 milhões de pessoas) dispunha de esgoto, e que só 47% dos municípios brasileiros tinham esse serviço. Esta pesquisa difere do Censo ainda em outro aspecto, pois leva em consideração apenas as instalações ligadas à rede geral, excluindo os domicílios com ligações de água gratuitas, informais, clandestinas, as fossas sépticas e outras formas de esgotamento sanitário. De acordo com Odônio Dos Anjos Fº, da ASSEMAE, com relação ao esgotamento sanitário, considerando a população assistida, a relação é inversa a do abastecimento de água: os municípios e a FNS são responsáveis por aproximadamente 70% do atendimento e as CESBs por 30%<sup>26</sup>. Já segundo os dados da ABES<sup>27</sup>, apenas 47 milhões de pessoas (32% da população total) dispõem de esgoto no país, e dentro deste universo atendido, as CESBs respondem por 64,7% da população enquanto outras esferas administrativas (federal e municipal) atendem apenas 35,3%.

A Tabela 3 dá uma idéia da situação atual desse serviço.

**TABELA 3**  
**Serviço de esgotamento sanitário**  
**por esfera administrativa**

Tipo de gestão	Federal	Estadual	Municipal
% da pop. total*	(11,3)	20,7	(11,3)
% da pop. urbana*	(15,0)	27,4	(15,0)
% de municípios**	2,0	35,7	62,3

FONTES: \*CABES XVII, 1994, p.19. Como as esferas federal e municipal não aparecem distintas nessa fonte as cifras entre parênteses indicam a soma das duas.

\*\*Diagnóstico do setor de saneamento: demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento, ISPN, Brasília, 1995 com dados da PNSB - IGBE, 1989

Ainda que parem divergências com relação aos números, em todos os dados disponíveis há algumas evidências: a) a população brasileira residente principalmente em

<sup>25</sup> PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, IBGE, 1989.

<sup>26</sup> Informações retiradas de DOS ANJOS Fº, Odônio. "Descentralização e privatização dos serviços de saneamento ambiental: posição da ASSEMAE", in: **Anais do I Seminário Internacional Descentralização e Privatização dos Serviços de Saneamento Ambiental**, Brasília, PNUD - MBES, 1994.

<sup>27</sup> CABES XVII - **Catálogo brasileiro de engenharia sanitária e ambiental: Guia do saneamento ambiental no Brasil 1992/1993**, Órgão Oficial de Informação da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 17ª edição, ABES, Rio de Janeiro, 1994.

áreas rurais (cerca de 36 milhões de pessoas ou 24,5% da população) ainda carece quase que totalmente de serviços mínimos de saneamento básico; b) os investimentos no setor têm privilegiado até agora as áreas de maior rentabilidade e retorno financeiro, excluindo as áreas mais pobres; c) em todo o país a situação do esgotamento sanitário é bastante pior do que a do abastecimento de água; d) os diferenciais de cobertura são bastante significativos entre as grandes regiões, apresentando maiores vantagens os domicílios urbanos das regiões Sul e Sudeste; e e) a diferença na cobertura é espantosa de acordo com o tamanho das cidades, sendo que as mais populosas são as mais beneficiadas.

### **Relações entre estado e sociedade**

Do ponto de vista constitucional, as ações em saneamento básico são de competência comum da União, estados e municípios (art. 23, IX), cabendo à União estabelecer as diretrizes políticas para o setor (art. 20, XX). Mas em última instância é o município que detém o poder de operar os sistemas de água e esgotos, pois é o poder concedente.

Face à total ausência de dispositivos legais que ordassem as instituições responsáveis pela política de saneamento nas esferas de governo desde o fim do aparato do PLANASA, foi iniciada um debate que resultou no PL199/93<sup>28</sup>. O projeto foi produto de mais de quatro anos de discussões com entidades representativas do setor, como a ASSEMAE, AESBE (Associação Brasileira das Empresas de Saneamento Básico Estaduais), ABES, ASFAMAS (Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento), ABIMAQ (Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos), ABCE (Associação Brasileira das Consultoras de Engenharia), etc. Este projeto dispunha sobre a Política Nacional de Saneamento, instituindo um fundo único para o financiamento (Fundo Nacional de Saneamento), com origens de receita diversas<sup>29</sup>, cujas diretrizes e critérios de investimento seriam estabelecidos por um Conselho Nacional de Saneamento, onde teriam assento entidades do setor público e privado. Tratava de redefinir a questão nos âmbitos nacional, estadual e municipal, assegurando a participação dessas instâncias no plano decisório. Várias críticas foram feitas ao projeto, embora reconhecido seu caráter inovador e democrático, ressaltando que o Conselho Nacional de Saneamento seria um “megaconselho”

<sup>28</sup> O projeto chegou a ser aprovado pela Câmara e pelo Senado, sem emendas.

<sup>29</sup> Dotações específicas do OGU, recursos de organismos e entidades nacionais e internacionais, públicas e privadas, recursos dos estados, Distrito Federal e municípios, do FGTS, juros, rendas retorno e remuneração dos investimentos e outros.

ainda bastante centralizado, “lento para tomar decisões” e com “atribuições confusas”<sup>30</sup>. Parte das críticas era procedente já que o projeto previa um fundo centralizado para o financiamento e introduzia atores de diferentes instâncias do governo e setores da sociedade na tomada de decisões. O ponto positivo, porém, era a criação de um fundo específico para o setor, atribuindo-lhe maior independência financeira em relação à política econômica.

O projeto teve o mérito de relançar a discussão sobre o tema. Mas no início de 1995 o PL199/93 foi vetado pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, e atualmente circula um ante-projeto de Lei<sup>31</sup>, proposto pelo Executivo, que substitui a *Política Nacional de Saneamento* por uma *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, estando incluídos aí não apenas o setor de saneamento mas também o de habitação, transporte urbano e gestão urbana. Tem a vantagem de abordar o tema como resultado da interação de várias atividades (educação, cultura, saúde, lazer; serviços de saneamento, energia elétrica, telefonia, drenagem de águas pluviais, gás canalizado, sistema viário, etc), mas precisamente por isso, é vago demais com relação a muitos aspectos. Institui o Conselho Nacional de Política Urbana, vinculado e presidido por um representante do MPLAN, composto ademais por um Plenário e Câmaras Permanentes, entre elas a de Saneamento e Meio Ambiente (as câmaras compõem-se de representantes do setor público e da sociedade civil, paritariamente). As diretrizes para o saneamento (Cap.I, Seção IV) incluem a articulação da política do setor com a da saúde e meio ambiente, e o ponto mais concreto e inovador é a adoção das bacias hidrográficas como unidades básicas de gerenciamento e planejamento, cabendo aos estados e municípios a implementação de instâncias decisórias e deliberativas (seus próprios conselhos de política urbana). Quanto ao financiamento, as fontes são variadas, mas à diferença do PL199/93, não estão aí incluídos recursos do FGTS e sim do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT, aplicados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES. Neste ponto pode residir a fraqueza da proposta pois retira uma importante fonte de financiamento do setor de saneamento (o FGTS representa cerca de 8% da receita federal) e inclui outra que futuramente pode vir a sofrer perdas<sup>32</sup>. De toda maneira, o projeto ainda está em fase de

<sup>30</sup> ARRETCHE, Marta T.S; BRAGA, José Carlos de Souza & MÉDICI, André Cezar. “Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil”, in: *Revista de Administração Pública*, EBAP - FGV, Rio de Janeiro, v.29, nº1, jan/mar 1995, p.139.

<sup>31</sup> A versão a que tivemos acesso data de 11/10/95.

<sup>32</sup> Lembremos que o FAT (cerca de 7% da receita federal) é constituído essencialmente de recursos oriundos de contribuições sociais (PIS/PASEP). A parcela do FAT que cabe ao BNDES aplicar é de cerca de 30% do total (25% vão para o Fundo Social de Emergência-FSE e 45% para o Ministério do Trabalho-MT para pagar o abono anual aos trabalhadores e o seguro-desemprego). Embora a dívida da União para com este fundo seja menor que a com o FGTS, o cenário de desemprego que se anuncia para os próximos anos poderá comprometer a disponibilidade de recursos. Em 1995, por exemplo, o FAT registrou, pela primeira vez, um déficit entre 800 milhões e 1 bilhão de reais.

discussão e a estratégia das entidades empenhadas no vetado PL199/93 será, provavelmente, a de propor emendas a essa última proposta.

Já no Estado de São Paulo está em vigor a Lei nº7.750/92, que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento. Os principais instrumentos desta política são: a elaboração do Plano Estadual de Saneamento-PESAN, quadrienal e elaborado com base em Planos Regionais de Saneamento Ambiental; a formação do Sistema Estadual de Saneamento-SESAN que deverá articular o estado, municípios e União, além de articular a política estadual do setor à de Recursos Hídricos; o estabelecimento do Fundo Estadual de Saneamento-FESAN com recursos orçamentários, transferências da União específicas para o saneamento, dentre outros. Sua estrutura é a seguinte: um colegiado central, o Conselho Estadual de Saneamento-CONESAN e colegiados regionais, as Comissões Regionais de Saneamento Ambiental-CRESAN, tripartites, baseadas nas unidades de bacias hidrográficas, com representantes do estado, municípios e sociedade civil. A designação dos representantes da sociedade civil e das unidades básicas de bacias foi feita através de decreto estadual (nº39.741/94), mas esta lei, a exemplo das outras do setor, ainda não foi posta em prática senão em poucos aspectos (o decreto criou apenas a CRESAN da Região Metropolitana, cuja área de atuação é a Bacia Hidrográfica do Alto Tietê).

Embora não seja nosso propósito abordar a área de Recursos Hídricos, destacamos que a legislação estadual paulista e a implementação de mecanismos institucionais vai no mesmo sentido, tendo sido elaborada antes mesmo que a legislação para o saneamento. A Lei Estadual de Recursos Hídricos (nº7.663/91) instituiu a Política e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo-SIGRH, formado por colegiados deliberativos integrados pelas agências e comitês de bacias, que orientarão o Plano Estadual de Recursos Hídricos-PERH e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos-FEHIDRO na previsão e financiamento dos programas. Já estão instalados os Comitês de Bacias Hidrográficas (com representantes dos municípios, do estado e da sociedade) dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá-CBH-PCJ e do Alto Tietê-CBH-AT. As agências e comitês são as unidades descentralizadas mais importantes. O colegiado central do SIGRH é o Conselho Estadual de Recursos Hídricos-CRH, já instalado, com composição e igual número de assentos e direito a voto dos representantes do estado, municípios e sociedade civil.

### **Municipalização e privatização**

Mas se não há ainda uma política de descentralização do saneamento consolidada institucionalmente, no plano municipal é importante destacar a tendência à retomada desses

serviços por parte dos municípios, ou ainda sua concessão a empresas particulares<sup>33</sup>, pelo menos no que se refere ao Estado de São Paulo. Entre os municípios paulistas que concederam os serviços à iniciativa privada estão Biritiba Mirim (a pioneira), Pereira, Limeira, Hortolândia, Barueri, Araçatuba e Ribeirão Preto (construção de Estações de Tratamento de Esgoto -ETEs), e estão já em fase de licitação Jundiá e Pirapora do Bom Jesus (cidade que possui, entre todas da Região Metropolitana, as piores condições de saneamento - ver anexo). Recentemente, as Câmaras de Vereadores dos municípios de Jacareí (água e esgoto) e Jaboticabal (esgoto) aprovaram a concessão dos serviços à iniciativa privada<sup>34</sup>.

Ditado em parte pela crise financeira de todas as esferas de governo e, por outro lado, pelo fim próximo da maioria dos contratos de concessão às CESBs (o período dos contratos varia de 25 a 30 anos), o interesse da iniciativa privada no setor cresceu bastante, já havendo a participação de grandes empresas nacionais e internacionais<sup>35</sup>. Embora não existam empecilhos legais para a privatização (nos sistemas municipais é suficiente a autorização da Câmara Municipal), com a recente aprovação da Lei Nacional de Concessões (nº5.987/95), ficaram melhor estabelecidos os critérios para a concessão de serviços públicos e realização de licitações. Mas o exame atento de experiências em andamento, por parte da sociedade e do poder público, é essencial para que não ocorram frustrações de ambas as partes.

A concessão dos serviços em Limeira, no Interior de São Paulo, por exemplo, ainda é recente para que se avalie o processo adequadamente. Segundo a autarquia municipal responsável (SAAE), o sistema era superavitário (com receita anual de aproximadamente US\$19 milhões), atendia 98% da população com água e esgoto, sendo que o tratamento deste era de apenas 15%. Mesmo assim, após a privatização, em abril de 1995, a tarifa subiu em média 100% e os usuários passaram a arcar diretamente com o Imposto Sobre Serviços (ISS). Vale destacar também que o processo parece ter apresentado falhas na sua fase legislativa e licitatória, tendo sido instalada em agosto de 1995 uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar as eventuais irregularidades. Como as conclusões da CPI não foram levadas

---

<sup>33</sup> As privatizações têm recebido muita ajuda dos organismos financeiros nacionais e internacionais (BNDES e BIRD), maior talvez do que a destinada à municipalização.

<sup>34</sup> Por outro lado, há pouco tempo, em Cordeirópolis, também no Estado de São Paulo, a Câmara rejeitou por unanimidade a concessão dos serviços baseada nas repercussões negativas da privatização na cidade vizinha, Limeira. Em Catanduva, o Executivo retirou a proposta de privatização do sistema, prevendo a derrota na Câmara.

<sup>35</sup> Estimativas veiculadas na imprensa apontam para um mercado inicial de cerca de R\$10 bilhões. Entre as empresas que disputam o mercado estão a Companhia Brasileira de Projetos e Obras-CBPO (grupo Norberto Odebrecht), Camargo Corrêa, Multiservice, Cristiani Nielsen, Cejen, Construtora Centro Oeste, Triunfo, Enerconsult, Idreco, Spel, Cemsá, Construtora Fundasa, Stenge, as americanas REK e CH2 M Hill International e as francesas Lyonnaise des Eaux e Saneciste (grupo Saint Gobain).

em conta pelo Executivo e o Judiciário locais, atualmente o Ministério Público investiga as condições da privatização. A Águas de Limeira (consórcio que reúne a Lyonnaise des Eaux e a CBPO) operará o sistema de água e esgoto por 30 anos, sendo remunerada diretamente pelos usuários. Terá que investir US\$ 100 milhões, 40% nos primeiros 5 anos. Com relação a este item, a Águas de Limeira construiu um novo sistema de bombeamento de água, computando os recursos empenhados na obra como investimentos próprios, sendo que, na verdade, o SAAE local havia conseguido um empréstimo junto à CEF, de US\$7,5 milhões, liberado entre 1994 e 1995, isto é, antes da privatização<sup>36</sup>.

É importante, portanto, que o poder público municipal não faça da concessão dos sistemas de saneamento (a uma empresa estadual ou particular) uma maneira de se desresponsabilizar totalmente dos serviços. O cumprimento de metas de investimentos e de cobertura dos serviços requer uma estrutura capaz de fiscalizar a concessionária e um processo transparente e democrático, para que a população não seja prejudicada e não ocorram atos ilícitos ou duvidosos.

A falta de controle com relação aos investimentos da concessionária é um problema que atinge também os municípios que já retomaram ou pretendem retomar a gestão do saneamento. As recentes e intermináveis discussões dos serviços municipais de Mauá e Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo, com a SABESP (ressarcimento dos investimentos realizados por esta nos últimos 30 anos) são um exemplo disso<sup>37</sup>.

A experiência de Diadema, é uma prova cabal de que muitas vezes a municipalização depende mais de fatores políticos do que econômicos e financeiros, e que esta também pode ser uma alternativa, pelo menos para alguns municípios. Compromisso assumido em campanha eleitoral para a prefeitura da cidade, a municipalização do sistema era um passo arriscado uma vez que o governo local não dispunha de informações técnicas e financeiras, que a SABESP insistia em sonegar<sup>38</sup>. Mesmo assim, em apenas um ano, a recém fundada a Companhia de Saneamento de Diadema-SANED, empresa administradora do sistema<sup>39</sup>,

<sup>36</sup> Entre outras irregularidades estão a ausência de audiência pública para discussão da concessão, aprovação em caráter de urgência (apenas duas sessões da Câmara, uma delas inclusive extraordinária, em um domingo) e ausência de edital e contrato nas sessões, cf. *SANEAMENTO E MUNICÍPIOS*, op. cit., nº52, ago/set 1995, p.3.

<sup>37</sup> Embora tenha adquirido as redes já existentes nos municípios em troca de participação acionária proporcional, a estatal, contudo, não aceita as ações de volta como indenização dos investimentos por ela realizados durante o período de concessão. No caso de Mauá e Diadema, o pagamento das dívidas foi negociado em prazos de 15 a 25 anos.

<sup>38</sup> Cf., João Baptista Peixoto, presidente da SANED, em entrevista ao CEDEC (18/09/95).

<sup>39</sup> A SANED e a Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A-SANASA (Campinas) eram até recentemente as duas únicas empresas públicas de economia mista atuantes em municípios autônomos de São Paulo, sendo todos os outros órgãos operados pelas próprias prefeituras (Administração Direta) ou por autarquias (Administração Indireta).

conseguiu reduzir suas perdas através de uma atualização do cadastro e substituição dos equipamentos de medição<sup>40</sup>, reduziu a tarifa residencial em até 38% da cobrada anteriormente pela SABESP, e o sistema de saneamento foi considerado, em pesquisa realizada pelo Instituto Gallup, o serviço público que mais melhorou na cidade.

Além deste, são inúmeros os exemplos de excelência dos serviços e da cobertura das redes em sistemas municipais de saneamento. Por outro lado, a alternativa da concessão à iniciativa privada parece existir apenas para aqueles municípios onde o sistema já atingiu níveis bons ou ótimos de serviço, sendo por isso mesmo, rentáveis e atrativos para as empresas particulares.

## 4. O ESTADO DE SÃO PAULO

### Metodologia e universo analisado

As funções dos órgãos administradores dos serviços de saneamento básico são variadas e complexas, envolvendo aspectos técnicos que escapam a esta pesquisa. Optando por trabalhar apenas com o abastecimento de água e a coleta de esgoto, limitamo-nos a um tipo de operação que é relativamente mensurável em todos os municípios, adequada para uma rápida comparação de desempenho entre os serviços da SABESP (estadual) e os de municípios autônomos.

Um critério normalmente utilizado para medir a qualidade do saneamento básico é o conceito de “adequação/inadequação” do IBGE<sup>41</sup>. Numerosas pesquisas se valem deste critério tentando montar um quadro ilustrativo da situação do saneamento no país. Este conceito engloba todos os domicílios que possuem algum tipo de saneamento; porém, em muitos deles, principalmente em áreas rurais, as companhias têm pouca ou nenhuma intervenção cabendo ao morador operacionalizar seu próprio sistema. Para mensurar participação dos órgãos, ou seja, sua atuação na distribuição de água e coleta de esgoto, devemos portanto medir apenas os domicílios servidos por “rede geral com canalização

<sup>40</sup> João Baptista Peixoto deu exemplos de ações empreendidas: um hipermercado consumia apenas 10m<sup>3</sup> por mês até que fosse trocado o hidrômetro, quando passou a ser registrado um consumo de 1.100m<sup>3</sup>; cinco indústrias consumiam juntas 300m<sup>3</sup> e passaram a consumir, depois disso, 1.700m<sup>3</sup>. Só estes dois casos elevaram em R\$ 9 mil o faturamento mensal da SANED.

<sup>41</sup> O IBGE considera inadequados os domicílios que não estão abastecidos por água canalizada proveniente de rede geral e com distribuição interna. Analogamente, é inadequado o esgotamento sanitário que não seja o de fossa séptica ou ligado à rede geral.

interna”, onde efetivamente se dá a ação dos órgãos.

Como optamos por trabalhar com este critério, devemos superar um ótro obstáculo na tentativa de igualar o máximo possível os dois sistemas gestores. A rede geral é essencialmente urbana, sendo apenas 1,1% domicílios rurais com rede de água e 0,8% com rede de esgoto. Assim, se um município possui percentual grande de população rural, a *cobertura da rede* será baixa, induzindo para uma ineficiência do órgão responsável que pode não ser totalmente verdadeira. Portanto utilizaremos apenas os “domicílios urbanos”, 93,3% do total do estado. Em decorrência dessa opção pela “rede geral” nos “domicílios urbanos” pode existir em nossos dados uma distorção na porcentagem de cobertura, para mais, de aproximadamente 1%, derivada da rede rural. Como esta distorção é repartida de forma quase uniforme para os dois sistemas administradores, ela não afetará nossa comparação.

Dos municípios que administram de forma autônoma os serviços de saneamento básico 41,7% estão localizados no Estado de São Paulo, 40,5% no Estado de Minas Gerais, e os restantes 17,8% estão distribuídos pelo restante do país<sup>42</sup>. Deste modo, uma análise comparativa global do desempenho da gestão autônoma com a das CESBs só é adequada em um destes dois Estados.

Optamos por São Paulo, primeiramente, por razões de maior proximidade e facilidade na obtenção de informações. Em segundo lugar, é o universo mais apropriado para o estudo dos dois tipos de gestão dos sistemas de saneamento, pois dos 27 estados da federação é o único onde a administração do saneamento básico se divide de forma quase simétrica entre os municípios de gestão autônoma e os concedentes à SABESP. Em terceiro lugar, se as atuações de uma CESB e de um sistema municipal de saneamento podem ser avaliadas de maneira a verificar o máximo de suas potencialidades, tal deve ser feito neste estado, uma vez que foi o que mais investimentos recebeu durante o período do PLANASA e onde se encontram as condições sócio-econômicas mais favoráveis ao desenvolvimento de sistemas autônomos de saneamento. Em contrapartida, por não haver em São Paulo serviços de saneamento administrados diretamente pela FNS, a atuação deste órgão federal não poderá ser incluída na comparação.

É importante ressaltar, contudo, que São Paulo é o estado mais rico da federação, de modo que se existem altas taxas de cobertura de rede de água e esgoto, isso não constitui um exemplo do que acontece no restante do país. Para este estudo comparativo levaremos em

---

<sup>42</sup> ASSEMAE/FNS. *Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Água & Vida - ASSEMAE - FNS, São Paulo, 1995, p.10.*

conta um universo de 572<sup>43</sup> municípios do estado, conforme determinadas características relevantes para o trabalho.

\*

O quadro do saneamento básico no Estado de São Paulo é bastante superior à do resto do país. Cerca de 90% dos domicílios urbanos tem acesso à água e 65% à rede de esgoto, mas apenas 25% dos resíduos passam por algum tipo de tratamento. Restam ainda 5,2 milhões de paulistas (16,3% da população) sem acesso à água *tratada*.

Para efeito de análise, podemos dividir o Estado de São Paulo em três grandes regiões: a Região Metropolitana, o Litoral —incluindo a Baixada Santista e o Litoral Norte— e o Interior do estado. Para uma melhor comparação do desempenho dos órgãos responsáveis pelo saneamento básico, subdividiremos a Região Metropolitana em duas partes: em uma estará apenas o município de São Paulo, capital do estado, e na outra os restantes municípios da região. Esta separação se justifica pelo fato de ter a capital, só ela, 30,6% da população de todo o estado e por ter ocorrido em ambas as regiões processos de urbanização diferentes nos últimos anos, o que afeta o desempenho dos serviços de saneamento. Daqui em diante o município de São Paulo será denominado Capital, e os restantes, excluída esta, Região Metropolitana. A divisão do estado, conforme essas quatro regiões é a seguinte:

**TABELA 4**  
**População, domicílios urbanos e quantidade de municípios**  
**por região**

Região	População	%	Domicílios urbanos	%	Quantid. de municípios.
Capital	9.610.659	30,6	2.487.051	33,1	1
Reg. metropolitana	5.758.646	18,3	1.398.998	18,6	37
Litoral	1.361.405	4,3	356.992	4,8	12
Interior	14.705.563	46,8	3.265.037	43,5	522
<b>TOTAL</b>	<b>31.436.273</b>	<b>100,0</b>	<b>7.508.078</b>	<b>100,0</b>	<b>572</b>

FONTE: Censo do IBGE, 1991.

A partir da sua fundação, em 1973, sob o PLANASA, a SABESP enviava um grupo de técnicos aos municípios a serem incorporados para avaliar a rede de água e esgoto existente. Uma vez concluído este processo, o valor da rede era transformado em cotas de participação acionária, ou seja, o município se tornava sócio minoritário da SABESP, e era assinado um contrato de concessão. Como o valor dessas ações era próximo de zero, a estatal incorporou praticamente de graça o patrimônio então existente. Daí, em parte, a relutância dos grandes municípios em serem incorporados. Em todo o estado 274 dos 572 municípios mantiveram

<sup>43</sup> Dados do Censo de 1991 do IBGE. Não serão levados em conta os municípios novos, criados a partir desta data por falta de disponibilidade integral das informações. É interessante dizer que o estado já conta hoje com cerca de 650 municípios.

sua autonomia. Nestes municípios se concentram 40,7% da população, como vemos a seguir:

**TABELA 5**  
**População, domicílios urbanos e quantidade de municípios**  
**por tipo de gestão de saneamento básico.**

Tipo de gestão	População	%	Domicílios urbanos	%	Quantidade de municípios
SABESP	18.648.544	59,3	4.467.758	59,5	298
Autônomos	12.787.729	40,7	3.040.320	40,5	274
<b>TOTAL</b>	<b>31.436.273</b>	<b>100</b>	<b>7.508.078</b>	<b>100</b>	<b>572</b>

FONTES: Censo do IBGE, 1991 e CABES XVII, 1994.

Das quatro regiões em que dividimos o estado, a SABESP atua em toda a Capital e em todos os municípios do Litoral. Na Região Metropolitana, ainda que atuando na minoria dos municípios, os serviços autônomos atendem a maioria da população. No Interior do estado a SABESP é minoritária em número de municípios e população absoluta atendida. A partir das Tabelas 6 e 7 é possível uma melhor visualização:

**TABELA 6**  
**População, domicílios urbanos e quantidade de municípios**  
**atendidos pela SABESP**

Região	População	%	Domicílios urbanos	%	Quantid. de mun.
Capital	9.610.659	51,5	2.487.051	55,7	1
Reg.Metropolitana	2.748.070	14,7	647.632	14,5	28
Litoral	1.361.405	7,3	356.992	8,0	12
Interior	4.928.410	26,5	976.083	21,8	257*
<b>TOTAL</b>	<b>18.648.544</b>	<b>100,0</b>	<b>4.467.758</b>	<b>100,0</b>	<b>298</b>

FONTES: Censo do IBGE, 1991 e CABES XVII, 1994.

\* Entre estes municípios estão incluídos 7 cuja rede de água pertence à SABESP e a de esgoto à municipalidade.

**TABELA 7**  
**População, domicílios urbanos e quantidade de municípios**  
**atendidos pelos serviços autônomos**

Região	População	%	Domicílios urbanos	%	Quantid. de Mun.
Reg.Metropolitana	3.010.576	23,5	751.366	24,7	9
Interior	9.777.153	76,5	2.288.954	75,3	265
<b>TOTAL</b>	<b>12.787.729</b>	<b>100,0</b>	<b>3.040.320</b>	<b>100,0</b>	<b>274</b>

FONTES: Censo do IBGE, 1991 e CABES XVII, 1994.

A partir destes dados podemos analisar a cobertura dos serviços por região, embora em duas delas (Capital e Litoral) não seja possível uma comparação entre a SABESP e os serviços autônomos, já que nelas, apenas a estatal atua.

**Capital** - Como podemos ver na Tabela 6, mais da metade da população residente nos municípios atendidos pela SABESP está localizada neste município; são 55,7% de todos os domicílios urbanos do estado atendidos pela estatal concentrados em 1.200km<sup>2</sup> estão. Durante a vigência do PLANASA, 34,4% dos investimentos em água e 63,7% dos investimentos em esgotos foram para o Estado de São Paulo, totalizando 42,6% do investimento nacional até

1984<sup>44</sup>. Segundo a lógica de privilegiar os grandes centros urbanos, com maior potencialidade de receitas, entre 1975 e 1981, em média 83,0% do total investido em abastecimento de água no estado foi para a Região Metropolitana, especialmente para a Capital, sobrando 10,0% para a Baixada Santista e apenas 7,0 % para o Interior; em esgotos o padrão foi praticamente o mesmo, cabendo 83,0% para a Região Metropolitana, 12,0% para a Baixada Santista e apenas 5,0% para o Interior<sup>45</sup>.

**TABELA 8**  
**Cobertura das redes gerais de água e esgoto**  
**na Capital**

	Domicílios urbanos	%
Com rede de água	2.471.565	99,4
Com rede de esgoto	2.192.229	88,1
<b>TOTAL</b>	<b>2.487.051</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Censo do IBGE, 1991

A cobertura de rede de água é quase total, justificando os investimentos realizados. A porcentagem de cobertura da rede de esgoto indica, no entanto, que os domicílios não atendidos, quase 12%, representam uma população absoluta de mais de 1.100.000 habitantes, número bastante elevado se considerado o pequeno espaço geográfico em que estão concentrados. Uma justificativa para essa carência de rede de esgoto poderia advir de uma maciça migração para as áreas periféricas da Capital, o que criaria um descompasso entre a demanda e a capacidade instalada das redes sanitárias. Mas não foi o que aconteceu. A capital paulista cresceu, entre 1980 e 1991 apenas 13,4%, pouco mais de 1% ao ano. Assim, o motivo real parece ter sido mesmo a falta de investimentos, principalmente a partir do fim do PLANASA.

**Litoral** - A região do Litoral é formada por 12 municípios sendo 8 na Baixada Santista e 4 no Litoral Norte. Todos os municípios são servidos pela SABESP, sendo o principal deles Santos, o maior porto do país e para onde foi canalizada a maioria dos investimentos na época do PLANASA. Mas também em períodos anteriores já haviam sido realizadas obras importantes em saneamento, como as comportas de esgoto, construídas pela FSESP, recentemente reativadas. No Litoral, a cobertura urbana da rede de saneamento básico é a seguinte:

<sup>44</sup> JORGE, Wilson Edson, op. cit., p.224.

<sup>45</sup> Idem, pp.182-3.

**TABELA 9**  
**Cobertura das redes de água e esgoto**  
**no Litoral**

	Domicílios urbanos	%
Com rede de água	329.807	92,4
Com rede de esgoto	192.486	53,9
<b>TOTAL</b>	<b>356.992</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Censo do IBGE, 1991

A cobertura de água nesta região é boa, principalmente se considerarmos o enorme aumento de consumo que ocorre durante a época de férias. Já os domicílios ligados à rede geral de esgoto são pouco mais da metade, com grande concentração na cidade de Santos devido às razões já aludidas.

**Região Metropolitana** - A Região Metropolitana, excluída a Capital, é formada por 37 municípios de diferentes tamanhos e riquezas, sendo que 28 são geridos pela SABESP e 9 mantêm seu serviço de saneamento básico de forma autônoma. A cobertura das redes de água e esgoto é a seguinte:

**TABELA 10**  
**Cobertura de rede de água e esgoto em domicílios urbanos**  
**por tipo de gestão na Região Metropolitana**

Tipo de gestão	Domicílios urbanos	Domicílios com rede de água	%	Domicílios com rede de esgoto	%	Quant. de municíp.
SABESP*	647.632	572.536	88,4	342.984	53,0 %	28
Autônomos	751.366	694.568	92,4	568.164	75,6 %	9
<b>TOTAL</b>	<b>1.398.998</b>	<b>1.267.104</b>	<b>90,6</b>	<b>911.148</b>	<b>65,1 %</b>	<b>37</b>

FONTES: Censo do IBGE, 1991 e CABES XVII, 1994.

\*Os municípios de Diadema e Mauá só se tornaram autônomos recentemente. Por isso aqui estão incluídos como integrantes do sistema da SABESP.

A partir daqui é possível comparar a cobertura da rede urbana entre os dois sistemas. Os autônomos têm uma melhor cobertura de água e muito melhor de esgoto. Nesta região o crescimento demográfico entre 1980 e 1991 foi muito grande, da ordem de 41,3%, aproximadamente 3,3% ao ano. A companhia estatal não conseguiu acompanhar este rápido crescimento nem no abastecimento de água, chegando a 1991 com uma cobertura da rede até inferior (88,4%) ao mínimo recomendado pela ONU (90%). A cobertura de água nos municípios autônomos chegou a 92,4%, e a de esgotos a 75,6%, atingindo neste último item 65% de domicílios a mais que a estatal.

**Interior** - No Interior residem 46,8% dos habitantes do estado e estão concentrados 91,2% dos municípios. Esta região é a que permite uma melhor comparação de desempenho entre os dois sistemas.

**TABELA 11**  
**Cobertura de rede de água e esgoto em domicílios urbanos**  
**por tipo de gestão no Interior**

Tipo de gestão	Domicílios urbanos	Domicílios com rede de água	%	Domicílios com rede de esgoto	%	Quant. de municíp.
SABESP	976.083	913.025	93,5	794.205	81,3	257
Autônomos	2.288.954	2.198.215	96,0	2.028.582	88,6	265
<b>TOTAL</b>	<b>3.265.037</b>	<b>3.111.240</b>	<b>95,3</b>	<b>2.822.787</b>	<b>86,5</b>	<b>522</b>

FONTES: Censo do IBGE, 1991 e CABES XVII, 1994.

Utilizando dados agregados dos 522 municípios vemos que os dois sistemas têm uma boa cobertura de rede de água, sendo um pouco superior a dos municípios autônomos. Mas, como na Região Metropolitana, a cobertura da rede de esgoto é bem melhor nestes últimos. O problema está em que, dada a grande quantidade e heterogeneidade de municípios, uma boa cobertura de rede nos municípios grandes pode elevar os índices, ocasionando uma distorção nos dados agregados. Portanto vamos separar os municípios por estratos populacionais.

**TABELA 12**  
**Cobertura da rede de água e esgoto em domicílios urbanos e população atendida**  
**por estrato populacional e tipo de gestão no Interior**

Estrato populacional	Tipo de gestão	Cobertura de água (%)	Cobertura de esgoto (%)	Quant. de municípios	População
Até 5 mil	SABESP	91,7	71,3	89	283.724
	Autônomos	93,3	65,4	45	158.850
De 5 até 20 mil	SABESP	90,2	73,3	112	1.165.834
	Autônomos	95,2	85,0	117	1.305.820
De 20 até 50 mil	SABESP	94,3	77,4	34	1.110.169
	Autônomos	95,6	90,1	59	1.817.285
De 50 até 100 mil	SABESP	94,1	85,3	15	1.012.978
	Autônomos	94,2	88,5	24	1.743.850
Mais de 100 mil	SABESP	95,1	87,2	7	1.355.705
	Autônomos	97,1	89,6	20	4.751.348

FONTES: Censo do IBGE, 1991 e CABES XVII, 1994.

Comparando as Tabelas 11 e 12 percebe-se que, na cobertura de água, a proporção se mantém, seja considerando os dados agregadamente ou por faixas populacionais. Na rede de esgotos, com exceção dos municípios de até 5 mil habitantes, a cobertura é superior nos municípios autônomos. Nas cidades acima de 50 mil habitantes, os sistemas se equivalem tanto no quesito água como esgoto, com uma pequena vantagem para os autônomos. Em termos populacionais, estes abrangem 98,4% de habitantes a mais que aqueles administrados pela CESB paulista. Os municípios de até 5 mil habitantes são os únicos até aqui analisados onde a SABESP supera em cobertura os serviços autônomos, muito embora isso ocorra só nas redes de esgoto.

**Tarifas** - A seguir, compararemos as tarifas de água e esgotos praticadas por alguns municípios autônomos do Estado de São Paulo e pela SABESP, no Interior do estado (só

nessa região é possível a comparação) em março de 1994. Essas informações foram tiradas do recente *Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento*.<sup>46</sup> Nesta pesquisa da ASSEMAE, em mais da metade (130) dos municípios autônomos do Interior, foi equalizada uma tarifa mínima para um consumo de 10m<sup>3</sup> e convertido o valor de março de 1994 para reais, sendo desta forma possível a comparação com a tarifa cobrada pela SABESP, que pratica uma tarifa mínima para esta mesma faixa de consumo. O universo da amostra é representativo da realidade do estado, mesmo considerando as diferentes faixas populacionais dos municípios. Os dados levantados são os seguintes:

**TABELA 13**  
**Tarifa mínima (10m<sup>3</sup>) cobrada pelo abastecimento de água**  
**por quantidade de municípios e tipo de gestão**

Tarifa (Em R\$)	Autônomos	%	SABESP	%
Isento	11	8,5	—	—
Até 1,0	36	27,7	—	—
De 1,01 até 1,50	23	17,7	—	—
De 1,51 até 2,0	22	16,9	—	—
De 2,01 até 2,50	19	14,6	—	—
De 2,51 até 2,97	8	6,1	—	—
2,98*	—	—	298	100,0
Mais de 2,98	11	8,5	—	—
TOTAL	130	100,0	298	100,0

FONTE: Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Água & Vida/ASSEMAE/FNS, 1995.

\*A tarifa da SABESP foi obtida em uma conta de água da época, em cruzeiros reais, e convertida em reais pelo valor da URV de 31/03/94 (CR\$931,05), resultando em R\$2,98.

Dos 130 municípios da amostra, apenas 11 (8,5%) cobram tarifas de água superiores às da SABESP, e em mais de 50% deles as tarifas sequer chegam à metade do que é cobrado pela estatal. A água da SABESP, porém, recebe algum tipo de tratamento em todos os municípios onde opera, o que só acontece com 65% dos municípios autônomos da amostra.

Quanto ao esgoto sanitário, a SABESP cobra 100% a mais da tarifa de água na Capital e Região Metropolitana e 80% a mais nos municípios do Interior do estado. As tarifas de esgoto cobradas pelos autônomos, também em porcentagem da tarifa de água consumida, são muito variadas, indo de zero em alguns municípios até 100% como em Limeira e Campinas. A grande maioria, no entanto, cobra entre 40% e 60% do valor da água. Esta diferença é muitas vezes percebida pelos usuários já que uma taxa de esgoto menor sobre uma tarifa de água também menor faz uma diferença substancial no preço final. Em algumas cidades atendidas pela SABESP que são vizinhas àquelas com serviço municipal, a comparação ocasiona muitas reclamações<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> ASSEMAE/FNS. op. cit.

<sup>47</sup> Recentemente um movimento originário de associações populares em Suzano, município da Região Metropolitana, pressionava a municipalidade para deixar o sistema SABESP pois os moradores estavam

Como já analisamos, 66,2% dos usuários da SABESP estão na Capital e na Região Metropolitana, ou seja, 3.134.683 domicílios urbanos concentrados em apenas 8.000km<sup>2</sup>. Em tese, a tarifa aplicada nesses centros urbanos deveria ser mais elevada para subsidiar a tarifa de municípios mais pobres do Interior e Litoral, que poderia ser mais baixa, já que o ganho em escala naqueles centros é imenso. Segundo a SABESP os lucros daquelas regiões são utilizados para arcar com os prejuízos dos sistemas do Interior, deficitários. Ora, se mesmo aplicando praticamente a mesma tarifa nos municípios do Interior, Litoral e Capital, independentemente de seu tamanho e capacidade econômica, a estatal afirma perder dinheiro no Interior (com tarifas superiores aos municípios de rede autônoma na mesma região), algo está errado. É o que veremos a seguir.

#### 4.1. A SABESP e sua relação com os municípios

A presença da SABESP em municípios de todas as faixas populacionais do Estado de São Paulo é bastante expressiva, seguindo de perto o padrão de atuação de todas as outras CESBs. Mas de acordo com a Tabela 14 é possível afirmar que a empresa estadual acabou por se encarregar da maior parte dos pequenos municípios (até 5 mil hab.), onde provavelmente não há condições financeiras e tampouco interesse político por parte da municipalidade em assumir tal responsabilidade. No Estado de São Paulo eles representam 23,4% dos municípios (no Brasil são 47,6% do total) mas concentram uma população de apenas 1,4% do total.

**TABELA 14**  
**Municípios do Estado de São Paulo**  
**por tipo de gestão e estratos populacionais**

Habitantes	Gestão do abastecimento de água (%)			
	Federal	Estadual	Municipal	TOTAL *
Até 5 mil	—	65,0	34,5	99,5
De 5 mil a 20 mil	—	46,2	53,3	99,5
De 20 mil a 50 mil	—	39,5	60,5	100
De 50 mil a 100 mil	—	52,2	47,8	100
Mais de 100 mil	—	44,2	55,8	100

FONTE: Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Água & Vida/ASSEMAE/FNS, 1995.

\* OBS: as cifras não totalizam sempre 100% pois alguns municípios não figuravam nas listas da SABESP e ASSEMAE.

Uma variável que pode ser utilizada como indicativa da condição econômica é o *Valor Adicionado per capita*. Segundo a definição do SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados) o Valor Adicionado (VA) corresponde, para cada município, ao valor das

---

descontentes com a tarifa que pagavam quando a comparavam com a da cidade vizinha (e autônoma) Mogi das Cruzes, bem inferior.

saídas de mercadorias, acrescido do valor das prestações de serviços no seu território, deduzido o valor das entradas de mercadorias, em cada ano civil. Este é um indicador de força econômica e não propriamente de distribuição de renda nem de condições sociais mais específicas<sup>48</sup>. O VA é a medida econômica que mais se aproxima ao Produto Interno Bruto (PIB) de um país, utilizado inclusive no cálculo da cota-parte do Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que retorna ao município, sendo portanto, um importante componente de sua receita (há também nos municípios maiores e mais dinâmicos economicamente os chamados impostos diretos sobre serviços —ISS— e propriedades— IPTU, IPVA e Intervivos). Dividindo o VA pela população de cada município teremos assim o *VA per capita*.

Dividindo o total de municípios do Estado de São Paulo em três grupos iguais e hierarquizando-os segundo um critério arbitrário decrescente de valores desta variável (VA per capita), teremos as cidades de VA per capita Alto, VA per capita Médio e VA per capita Baixo. Note-se que não importam aqui os valores absolutos do VA per capita de cada grupo de municípios, mas apenas a relação entre eles. Deste modo evitamos o problema de definir “o que é” um VA per capita Alto, Médio e Baixo e, ao mesmo tempo, estabelecemos uma ordem relativa apenas à realidade dos municípios do Estado de São Paulo. A Tabela 15 mostra o resultado da divisão econômica relacionado com o tipo de gestão dos sistemas:

**TABELA 15**  
**Municípios do Estado de São Paulo**  
**por tipo de gestão e categoria econômica**

Categoria do município	Autônomos	SABESP	TOTAL
V.A. per capita Alto	118	72	190
V. A per capita Médio	97	93	190
V. A. per capita Baixo	60	130	190

FONTES: CABES XVII, 1994, Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, Água & Vida/ASSEMAE/FNS, 1995, Perfil Municipal, SEADE, 1993.

Assim, os municípios de VA per capita Alto, Médio e Baixo atendidos pela SABESP são, respectivamente, 38%, 49% e 68% de todos operados por ela no Interior. Vimos na Tabela 14 que a estatal se encarrega dos serviços na maior parte dos municípios pequenos do estado (até 5 mil hab.). Além disso, de acordo com a tabela anterior constatamos que a presença da estatal entre os municípios mais pobres do estado é mais significativa que a dos serviços municipais. Isso poderia justificar o déficit que a empresa afirma ter no Interior. Mas não parece ser esta a principal razão.

<sup>48</sup> Embora levantamentos estatísticos realizados ao longo desta pesquisa tenham apontado para uma relação diretamente proporcional entre o VA per capita e todos os índices socio-econômicos.

A SABESP opera em 298<sup>49</sup> municípios espalhados por todo o estado, alguns muito distantes da Capital (ver mapa nos anexos), mas toda a estrutura administrativa, técnica e decisória estava, até recentemente, concentrada na cidade de São Paulo: grupos técnicos, geólogos, engenheiros, equipe de supervisão de obras, etc. Tudo partia de São Paulo para os municípios, sendo inclusive centralizado na Capital o fundo comum para onde eram canalizadas as receitas de todas as regiões. Lembremos que também boa parte das empreiteiras que prestam serviços à SABESP estão localizadas em São Paulo. Este modelo teve consequências muito graves das quais citaremos só algumas:

#### 4.1.1. Altos custos administrativos

Segundo um estudo realizado por Getúlio Martins<sup>50</sup>, a empresa tem altas taxas de administração: 73,9% para a operação e manutenção; 30% a 33% para o investimento, além de 40% de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) que a empresa paga às empreiteiras, qualquer que seja o tamanho da obra. Ou seja, ocorre uma dupla taxação. Um exemplo de como estes custos oneram o sistema pode ser visto a partir dos gastos com operação e manutenção do sistema de abastecimento de água no bairro do Serrote, no município de Registro Interior do estado), com 913 habitantes.

**TABELA 16**  
**Despesas totais para abastecimento de água em Serrote**  
**(em dólares/ano)**

Natureza da despesa	Manutenção e operação	Administração
Despesas de operação	17.254,44	—
Taxa administrativa da operação (73,9%)	—	12.752,76
Despesas de manutenção	3.366,04	—
Taxa administrativa de manutenção (73,9%)	—	2.487,84
Custo de administração centralizado (30,0%)	—	749,64
<b>TOTAL</b>	<b>20.620,48</b>	<b>15.990,24</b>

FONTE: MARTINS, Getúlio. "Benefícios e custos do abastecimento de água e esgotamento sanitário em pequenas comunidades", FSP - USP, São Paulo, 1995

A SABESP não mantém nenhum funcionário, no referido bairro, já que a operação do sistema é automatizada. Duas vezes por semana vai uma equipe de Registro para coleta de amostras, limpeza, conserto de vazamentos, leitura de hidrômetros e entrega de contas. A um custo estritamente operacional de US\$20.620,48 são acrescentados US\$15.990,24 referentes a custos administrativos, que são *percentualmente os mesmos para qualquer outra região do Interior do estado*.

<sup>49</sup> Hoje já são 331.

<sup>50</sup> MARTINS, Getúlio. "Benefícios e custos do abastecimento de água e esgotamento sanitário em pequenas comunidades", Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, mimeo, FSP - USP, São Paulo, 1995.

#### **4.1.2. Superfaturamento de obras, direcionadas a grandes empreiteiras**

Para o simples trabalho de escavação de poços profundos, por exemplo, obra que poderia ser disputada por uma centena de empresas, são colocados tantos empecilhos na fase de licitação/concorrência pública, que acabam sendo qualificadas só as maiores, que agem muitas vezes como um cartel, decidindo e acertando o preço final e a parte que cabe a cada uma.

#### **4.1.3. Falta de controle sobre os serviços terceirizados**

Quase metade da água produzida pelas Estações de Tratamento de Água (ETAs) não se transforma em receita (ainda que a estatal não pratique isenção de tarifa sequer para faixas reduzidas de consumo), água perdida não só em vazamentos físicos e falhas nos equipamentos de micromedição já deteriorados, mas que se perde devido à baixa qualidade dos serviços terceirizados de medição de consumo domiciliar, prestados por empresas particulares, sujeitas a pouco controle. Em setembro de 1995 as perdas estavam em torno de 40,9% na Região Metropolitana (chegaram a atingir 47,5% em jul/94), 30,9% no Interior (35% em jul/95) e 42,6% no Litoral (44,2% em jul/95).

Estas deficiências na SABESP não surgiram da noite para o dia mas são fruto de um processo longo e que se arrasta há anos. As trocas de informação, por exemplo, entre a SABESP e as prefeituras em relação ao planejamento de obras, prioridades de investimentos, situação dos sistemas, alteração nas tarifas, etc, são quase sempre informais, quando existem, segundo várias pessoas entrevistadas.

Os diversos governantes do Estado de São Paulo, a partir de 1978, encontraram nesta empresa um refúgio para seus afilhados políticos e uma máquina para atuar nas eleições. Os níveis hierárquicos desde a presidência, as superintendências e até as gerências de departamentos passaram a ser preenchidos por políticos de pouca relação com a empresa ou intimidade com o ramo de saneamento. As politicamente importantes gerências nos municípios ficavam em mãos de prefeitos ou vereadores do mesmo partido que o governo. O pouco interesse com o gerenciamento, controle e com a qualidade nos serviços prestados à população, já que estes cargos políticos eram sempre temporários, foram desestruturando e endividando a SABESP.

Os serviços autônomos, por sua vez, têm custos administrativos mais baixos, já que concentram sua ação dentro dos limites do próprio município. Utilizam mão-de-obra, serviços e materiais do lugar, fazem obras com o nível de sofisticação necessário; possuem um controle operacional mais simples e a proximidade com a imprensa local, Câmaras

Municipais (onde muitas vezes se encontram seus adversários políticos) e sobretudo com o usuário, limita o superfaturamento de obras. Assim, mesmo sem grandes investimentos, conseguiram uma maior cobertura de rede a preços mais baixos do que a SABESP. Os maiores problemas destes municípios são de natureza técnica para os quais muitas vezes recorrem à assistência da própria SABESP. Para esta tarefa, em que pese tudo o que foi dito acima, a estatal tem se mostrado não apenas capaz mas até mesmo muito eficiente, segundo as informações dos entrevistados.

Assim, o relacionamento da SABESP com os municípios autônomos é, de certo modo, até melhor do que o mantido com os municípios integrantes do seu sistema. A empresa intermedia um programa de crédito aos municípios autônomos, com recursos do Orçamento Estadual, designado Programa Estadual de Financiamento para obras de Saneamento-SANEBASE. Atualmente a empresa matém esse convênio com aproximadamente 155 municípios autônomos do estado, e o novo governo anunciou que a meta, até 1998, é investir R\$ 1,06 bilhão entre sistemas de água e esgoto nos municípios autônomos<sup>51</sup>. Em relação aos convênios de assistência técnica, atualmente a empresa atende cerca de 200 cidades<sup>52</sup>.

Em função de todas essas razões, sob o atual governo estadual, a SABESP vem promovendo mudanças profundas em sua estrutura, no sentido de se adaptar a uma realidade de escassez de recursos, fim dos contratos de concessão com os municípios e pressões por qualidade nos serviços. A nova estrutura prevê a gestão regionalizada por bacias hidrográficas (o estado é abastecido por 22 bacias) nas quais a empresa pretende instalar Unidades de Negócios independentes, com amplo poder de decisão sobre investimentos, capacidade de captação de recursos, plano de obras, etc. A idéia é que a SABESP passe a atuar como uma *holding*, com participação acionária (e executiva através de sub-concessões) inclusive de empresas regionais de saneamento que vierem a surgir. Segundo Antônio Marsiglia Netto, diretor de operações da Região Metropolitana da SABESP, esse sistema permitirá também a participação dos municípios através dos conselhos de prefeitos que decidirão as prioridades para cada região. Ainda não está definido, no entanto, como serão repartidos os recursos arrecadados pelas Unidades independentes, se serão redistribuídos para regiões deficitárias ou não, etc. Em suma, este poderá ser um bom modelo empresarial mas não é claro quanto à resolução de desigualdades no Interior do estado.

---

<sup>51</sup> GAZETA MERCANTIL, op. cit., p.3.

<sup>52</sup> Informações fornecidas pelo Departamento de Assistência aos Municípios (DAM), SABESP.

## 5. CONCLUSÃO

Vimos que, de maneira geral, o desempenho dos serviços autônomos não deixa nada a dever em relação aos da SABESP, sendo em alguns casos até superior. Mas nosso intuito foi aqui comparar as performances de ambos os sistemas com uma única finalidade, a de apontar para uma realidade muitas vezes ignorada pelos responsáveis na elaboração das políticas públicas para o setor: os municípios são capazes, às vezes sozinhos, e sobretudo mediante incentivos e colaboração com outras esferas de governo, de resolver e apontar soluções para seus problemas na área de saneamento. A colaboração no planejamento, financiamento e adoção de soluções técnicas é a única via para se conseguir valorizar o enorme capital humano e técnico disponível, tanto nas CESBs quanto nos serviços autônomos municipais. Essa é a melhor diretriz para evitar soluções caras e muitas vezes desproporcionais para os problemas locais, evitar o desperdício de recursos (cada vez mais escassos) e de talentos humanos, evitar a corrupção e beneficiar a população em geral.

Não serve como argumento para a defesa da descentralização (municipalização ou privatização) dos serviços de saneamento básico uma simples comparação entre as performances dos serviços. A situação mais precária, tanto em água como em esgoto, é justamente a dos pequenos municípios que apresentam condições fiscais desfavoráveis e perspectivas de retorno do investimento bastante estreitas.

Afirmar que a política tarifária dos órgãos atuantes em saneamento deve ser realista também não é suficiente; mais do que isso ela deve ser progressiva, estabelecendo justiça social. Isso significa que não podemos perder de vista, dentro de uma política descentralizadora, a necessidade de subsídios cruzados, tarifas sociais, sistemas de financiamento a fundo perdido e metas (de investimento e cobertura nas redes) a serem atingidas por parte dos governos e agentes do setor, sejam eles órgãos municipais, estaduais ou da iniciativa privada. Como foi mostrado acima, nos quesitos tarifas/custos a SABESP se sai mal, cobrando mais que a maioria dos sistemas autônomos devido a sua estrutura centralizada, que impede, em grande parte, a adoção de uma política tarifária mais justa do ponto de vista social e econômico.

A descentralização em geral, e no caso do setor de saneamento em particular —que se traduz por gestão municipal do sistema de saneamento básico—, aponta para resultados bastante satisfatórios do ponto de vista operacional, tarifário, qualitativo, etc. No entanto, se pudéssemos definir esse termo tão complexo e vago, *descentralização*, seria mais adequado que qualquer outra coisa, dizer que a descentralização não é apenas algo a ser perseguido

simplesmente pela via institucional; a descentralização é também a manifestação concreta de capacidades e qualidades dos municípios, variáveis essas de natureza bastante diversa, tais como nível educacional, culturas políticas regionais distintas, capacidade econômica, força de representação política, etc.

Assim é que podemos encontrar municípios pequenos (na mesma faixa populacional) em São Paulo e em outros estados do país com realidades do ponto de vista político-administrativo no setor de saneamento totalmente diversas. Fatores tais como o índice de urbanização, valor econômico agregado pelo município, mas também mobilização da população local, vontade política e capacidade administrativa dos governantes são não apenas importantes mas talvez determinantes para a performance de cada tipo de sistema adotado. Encontramos no estado municípios que embora não sejam tão pobres possuem uma péssima qualidade e cobertura dos serviços; outros pequenos e pobres com serviços mais razoáveis que a própria capital do estado, etc. (ver anexo). Tudo isso parece indicar fortemente que não há um modelo (centralizado ou descentralizado, público ou privado) de política governamental a ser aplicado indiscriminadamente em todas as cidades. O papel do Estado não apenas em nível municipal mas também estadual e federal continua sendo de importância fundamental, e os modelos adotados devem ser repensados em vista da realidade política e financeira. Entretanto, a diversidade de realidades e estratégias se enfrenta com apenas um imperativo: a melhoria da qualidade de vida da população.

A própria definição do termo *descentralização* ajuda-nos a entender que se esta pode ser uma meta a ser perseguida entre entidades da federação, ela só se realizará se for acompanhada de uma ação compensatória das desigualdades na área econômica e social. De nada vale uma política descentralizadora que adote um único padrão para o tratamento de questões qualitativamente diferentes; de nada vale uma política de descentralização desconectada de políticas ambientais, educacionais, de desenvolvimento regional, de geração de renda e emprego. Sem isso, onde se pretender incentivar a autonomia, estará se aprofundando o abandono, a indigência.

Mas restrições a um novo padrão de relacionamento, mais justo e responsável entre a concessionária e os municípios, não partem apenas da companhia estatal e não se resumem a aspectos financeiros. Há também a tradição política paternalista dos governantes, sempre um grande entrave nas relações entre os entes federativos.

Em entrevistas com alguns assessores de prefeitos de municípios até 50 mil habitantes, o resultado foi, até certo ponto, surpreendente. Apesar de todos os problemas citados, boa parte dos dirigentes locais ou seus assessores diretos nos municípios pequenos e médios

operados pela SABESP, encaram as dificuldades em saneamento com uma boa dose de otimismo. Poucos, ao contrário, assumem os problemas. Quando o fazem, mandam o pedido para a gerência da SABESP do local. Se o pedido é deferido, total ou parcialmente, podem acontecer duas coisas: a) a prefeitura faz ou manda fazer as obras civis, pagas posteriormente pela SABESP; ou b) a estatal faz tudo, o que raramente tem acontecido nos últimos tempos. Em alguns casos os investimentos são divididos. Ainda que a qualidade da água seja reconhecida como boa em todos os municípios, poucos têm estação de tratamento de esgoto. Mesmo assim, ouvimos algumas frases como: “existem pequenos problemas, principalmente com o esgoto, mas na medida do possível a SABESP tenta atender”. A reclamação mais freqüente contra a SABESP diz respeito às tarifas, muito altas. Nenhum prefeito ou responsável pelo serviço afirma querer reassumir a responsabilidade do saneamento. Todos alegam não ter condições financeiras e/ou técnicas para assumi-la. Alguns chegaram a responder: “Para que? Assim está bom!” ou “Funciona bem, para que mudar?”. A maior parte deles desconhece os mecanismos pelos quais foi adquirido o sistema local (quando existia) e o montante investido pela estatal, desde a sua incorporação. Logo, não sabem que os municípios são também acionistas da empresa.

Assim, a SABESP, pelo menos nos municípios até 50 mil habitantes, parece estar integrada à comunidade. O fato de os funcionários serem do lugar cria geralmente um relacionamento amistoso com a população, e quando surgem problemas, estes são creditados à central de São Paulo. Para o prefeito isso é bom (quando é do partido do governador) porque o gerente —normalmente indicado por ele— consegue verbas para obras; já quando o prefeito é da oposição e é cobrado pela população, culpa a SABESP. Por essas razões, não há motivos, na perspectiva dos prefeitos, para assumir os serviços. Seria uma enorme responsabilidade, problemas não só financeiros mas também técnicos e operacionais, em troca de nada. Este quadro poderá sofrer alguma alteração já que ocorrerão eleições municipais neste ano de 1996.

A crise do sistema de financiamento e do PLANASA não indica apenas o esgotamento de um modelo centralizado para o setor. Mesmo que as novas diretrizes adotadas sejam francamente descentralizadoras, como tudo indica, a necessidade de se constituir um novo sistema de financiamento continua a existir, e quem sabe seja até mais urgente do que se imagina, dada a possibilidade da extinção de certos fundos, da concentração dos recursos em certos estados da federação ou simplesmente da maior dificuldade para um novo sistema de subsídios cruzados e de tarifas diversificadas, acessíveis à população de baixa renda. O papel da União continua a ser muito importante em um país de grandes disparidades regionais,

principalmente no que diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros e às diferenças sócio-econômicas da população. Estas questões são talvez os grandes desafios que se levantam também para a privatização dos diversos segmentos do setor, sendo necessário estabelecer o papel do Estado na sua regulamentação.

A nossa hipótese, reforçada pelo que vimos ao longo do texto, é a de que a descentralização, pelo menos a descentralização político-administrativa melhora ou potencializa os serviços na medida que a proximidade entre o Estado (ou outros prestadores dos serviços) e a sociedade (usuários dos serviços) é maior.

Do ponto de vista político, a democratização permite a pressão dos usuários do sistema sobre os organismos e autoridades responsáveis. Além disso, o tratamento dos problemas de saneamento básico a partir de unidades descentralizadas, favorece teoricamente a abordagem mais integrada das políticas públicas que compõem o desenvolvimento urbano (saneamento, habitação, saúde, recursos hídricos, etc), evitando desperdício de recursos e sobreposição de ações. Contudo, para o tratamento de questões relativas ao meio ambiente e recursos hídricos parece ser mais adequada a superação da instância municipal, adotando-se as bacias hidrográficas como unidade decisória. Aí também o governo estadual tem um importante papel a cumprir, como agente promotor da integração intermunicipal.

Vários fatores estimulam a descentralização das políticas públicas em saneamento. A crise fiscal da União e dos sistemas de financiamento até então existentes, o fortalecimento das receitas e atribuições dos municípios com a Constituição de 1988 e a maior possibilidade de acesso a linhas de crédito (FGTS, BIRD e BID) até então dirigidas principalmente às CESBs, são apenas alguns deles. Uma ressalva deve ser feita: devido a baixa taxaço praticada pelos municípios em relação à propriedade, esses continuam em sua grande maioria a responsabilizar e se apoiar financeiramente nos âmbitos estadual e federal de governo.

Por mais que intervenham no setor de saneamento básico, as estruturas federais têm se limitado, na maior parte das vezes, à operação pura e simples de diversas linhas de crédito, sujeitas às oscilações do OGU e à disponibilidade de recursos do FGTS. O grau de probabilidade de desperdício e sobreposição de recursos é ainda muito elevado. A própria estrutura ministerial é incapaz —seja por falta de um sistema integrado de informações, de pessoal, etc— de avaliar a real prioridade dos contratos e convênios celebrados, bem como de fiscalizar a execução da maior parte das obras<sup>53</sup>. Uma vez que a descentralização seja um

<sup>53</sup> Parte das informações necessárias a um tal sistema de informações já existe a despeito de algumas discordâncias metodológicas entre as entidades representativas do setor de saneamento. Lembremos que a ABES realiza periodicamente um levantamento junto a todas as CESBs que é publicado no CABES, e a FNS/ASSEMAE acabam de consolidar um diagnóstico nacional dos municípios com sistemas autônomos. Se

princípio a ser adotado, deve-se promover efetivamente a ação conjunta das diversas instâncias de governo e de setores da sociedade, para melhor controle e eficiência.

### *Perspectivas financeiras e alternativas para crédito e investimento no setor de saneamento*

Algumas alternativas que além do aporte de recursos possibilitam uma melhor preservação dos recursos hídricos e ambientais em geral, podem ser, para os estados, a cobrança pelo uso da água das bacias hidrográficas<sup>54</sup>, contribuições pagas pela poluição da água e uso do solo (através de um sistema “usuário-poluidor-pagador”) junto às bacias, etc. Diante da diminuição de recursos orçamentários da União, estados e municípios, essas são medidas alternativas para revitalizar fundos regionais de financiamento do setor.

No plano federal, a utilização do FAT ou do FGTS para custear programas nacionais de saneamento parece ser uma solução provisória, já que ambos os fundos poderão apresentar na próxima década —provavelmente caracterizada por um elevado índice de desemprego— saques elevados. A ressalva feita à utilização do FAT é que seus recursos iriam não apenas para os investimentos em saneamento mas para toda a chamada Política de Desenvolvimento Urbano (conforme projeto do Executivo Federal), o que certamente geraria a curtíssimo prazo uma escassez ainda maior de recursos para todos os setores. Além disso, estando esses recursos do FAT sob o comando da área econômica do governo (BNDES) pode haver o risco de que a política de saneamento seja subordinada, como foi durante o PLANASA, aos objetivos da política econômica mais geral, não se constituindo, assim, em uma política social propriamente dita.

Para as CESBs e serviços municipais de saneamento, as alternativas podem ser as sub-concessões (para as primeiras) ou concessões à iniciativa privada (para os segundos), observando-se com rigor os aspectos referentes à duração dos contratos, metas de investimentos e de cobertura dos sistemas, tarifas sociais, etc. A concessão pode ser parcial (só o tratamento e/ou coleta de esgoto, produção e/ou tratamento e/ou distribuição de água, etc) ou total, de acordo com as necessidades. Mas a municipalização dos serviços também se mostra uma alternativa bastante viável, com a vantagem de estabelecer um vínculo de

---

fossem superadas diferenças políticas (entre essas diversas entidades) originadas no período já encerrado da ditadura militar e do PLANASA, e a essas informações fossem acrescentadas as já existentes no âmbito dos ministérios afetos à questão, teríamos um sistema bastante razoável de informações a respeito da situação nacional do saneamento capaz de orientar as futuras políticas no setor das diversas instâncias governamentais.

<sup>54</sup> O atual governo de São Paulo visa implementar este novo encargo nas bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá que servem cerca de 57 cidades e 3,8 milhões de pessoas. A regulamentação será elaborada conjuntamente pela Secretaria da Fazenda, Agência das Bacias e Assembléia Legislativa Estadual, cf. FUNDAP. *Boletim de Conjuntura Política Social*, FUNDAP, São Paulo, nº17, mar/abr 1995, p.27.

responsabilidade direta entre os governantes locais e a população. Para captar recursos, os serviços de saneamento municipais ou estaduais podem ainda realizar operações de abertura de capital ao mercado interno (no caso de empresas), vendas de títulos ou receitas futuras (quantidades físicas ou de serviço vendidas antecipadamente), sistemas de captação de poupança ou contribuições junto aos usuários (com aceitação desses), operações de *turn-key* (investimentos feitos pelo setor privado e pagos posteriormente pelo setor público), etc. Porém, boa parte dessas alternativas se aplica apenas a localidades ou regiões que oferecem alguma perspectiva de retorno aos investimentos. O Estado tem o dever de assumir a tarefa de financiamento e oferta desses serviços básicos em regiões economicamente desfavorecidas.

Além disso, todas essas soluções dependem não apenas de legislação específica (sendo a água considerada uma mercadoria mas o acesso a ela um direito social) como também da situação da economia em geral (expansão do crédito público e também privado a preços acessíveis). Outro fato que deve ser destacado é que, em absolutamente todos os tipos de operação ou soluções para o setor, os governos, empresas e órgãos da Administração Direta ou Indireta devem se submeter, da maneira mais ampla e transparente possível, ao Poder Legislativo e à apreciação da sociedade, seja através de conselhos ou comissões instituídas para tal fim, consultas diretas aos usuários e associações representativas do setor ou audiências públicas amplamente noticiadas.

## 6. ABREVIATURAS

ABCE - Associação Brasileira das Consultoras de Engenharia  
 ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental  
 ABIMAQ - Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos  
 AESBE - Associação Brasileira das Empresas de Saneamento Básico Estaduais  
 ASFAMAS - Associação Brasileira dos Fabricantes de Materiais e Equipamentos para Saneamento  
 ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento  
 BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 BIRD ou Banco Mundial - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
 BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
 BNH - Banco Nacional da Habitação  
 CBH - Comitê de Bacia Hidrográfica  
 CEF - Caixa Econômica Federal  
 CESB - Companhia Estadual de Saneamento Básico  
 CONESAN - Conselho Estadual de Saneamento  
 COSAN (MS/FNS) - Coordenadoria de Saneamento  
 CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito  
 CRESAN - Comissão Regional de Saneamento Ambiental  
 CRH - Conselho Estadual de Recursos Hídricos  
 DAE ou DAAE - Departamento [Autônomo] de Água e Esgoto (municipal)  
 DAEE - Departamento de Água e Energia Elétrica (estadual)  
 DAM (SABESP) - Departamento de Assistência aos Municípios  
 DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento  
 ENAP - Escola Nacional de Administração Pública  
 ETA - Estação de Tratamento de Água  
 ETE - Estação de Tratamento de Esgoto  
 FAE - Fundo de Financiamento para Água e Esgoto  
 FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
 FEHIDRO - Fundo Estadual de Recursos Hídricos  
 FESAN - Fundo Estadual de Saneamento  
 FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
 FNS (MS) - Fundação Nacional de Saúde  
 FSE - Fundo Social de Emergência  
 FSESP - Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública  
 FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo  
 IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
 ICMS - Imposto estadual sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
 IESP (FUNDAP) - Instituto de Economia do Setor Público  
 IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
 IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano  
 IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
 ISS - Imposto Sobre Serviços  
 MAS - Ministério da Ação Social  
 MBES - Ministério do Bem-Estar Social  
 MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano  
 MF - Ministério da Fazenda  
 MHU - Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano  
 MINTER - Ministério do Interior  
 MIR - Ministério da Integração Regional  
 MMA - Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal  
 MPLAN - Ministério do Planejamento e Orçamento  
 MS - Ministério da Saúde  
 MT - Ministério do Trabalho  
 NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas  
 OGU - Orçamento Geral da União  
 PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento  
 PERH - Plano Estadual de Recursos Hídricos  
 PESAN - Plano Estadual de Saneamento  
 PIB - Produto Interno Bruto  
 PLANASA - Plano Nacional de Saneamento  
 PMSS - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento  
 PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
 PQA - Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica  
 PROBASA - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Urbano  
 PRONURB - Programa de Saneamento em Núcleos Urbanos

PROSANEAR - Programa de Saneamento para Áreas Urbanas de Baixa Renda  
 PROSEGE - Programa de Ação Social em Saneamento  
 RMSP - Região Metropolitana de São Paulo  
 SAAE ou SAMAE - Serviço Autônomo [Municipal] de Água e Esgoto  
 SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo  
 SANASA - Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A (Campinas)  
 SANEBASE - Programa Estadual de Financiamento para obras de Saneamento  
 SANED - Companhia de Saneamento Básico de Diadema  
 SDR (MIR) - Secretaria do Desenvolvimento Regional  
 SDU (MIR) - Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
 SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados  
 SECREM (MIR) - Secretaria de Relações com Estados, Distrito Federal e Municípios  
 SEPURB - Secretaria de Política Urbana  
 SESAN - Sistema Estadual de Saneamento  
 SIGRH - Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo  
 SEPURB (MPLAN) - Secretaria de Política Urbana  
 SS (MBES) - Secretaria de Saneamento  
 SUCAM - Superintendência de Campanhas de Saúde Pública  
 UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas  
 UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância  
 UPC - Unidade Padrão de Capital  
 UPF - Unidade Padrão de Financiamento  
 USP - Universidade de São Paulo  
 VA - Valor Adicionado

## 7. ENTREVISTAS/DEPOIMENTOS

Arnaldo Martioli Jr., Encarregado de Tributação do DAE de Vista Alegre do Alto-SP (07/11/95)  
 Áureo Aparecido Mioto, Diretor do DAE de Monte Azul Paulista-SP, (06/11/95)  
 Benedito Palazzolli, Diretor do SAAE de Pirapora do Bom Jesus-SP, (06/11/95)  
 Cláudio de Araújo Faria, Secretário SECREM/MIR (10/11/94)  
 Elusa Cavalcanti Barra, Coordenadora de análise de projetos/SDU/MIR (07/11/94)  
 Fábio Dessanti, Assessor Técnico do SAAE de São Carlos-SP, (06/11/95)  
 Francisco Andrade, Diretor do SAAE de Barretos-SP, (06/11/95)  
 Getúlio Martins, Engenheiro Especialista, DAM/SABESP (27/12/95)  
 Ismael Neto, Coordenador do PROSEGE/SS/MBES (08/11/94)  
 João Baptista Peixoto, Presidente da SANED, Diadema-SP (18/09/95)  
 João Papa, Diretor do DAE de Pindorama-SP, (06/11/95)  
 Johnny Ferreira dos Santos, Gerente de Programa e Controle COSAN/FNS/MS (09/11/94)  
 José Crespo, Diretor Superintendente do DAAE de Rio Claro-SP (08/11/95)  
 José Ramos Filho, Diretor do DAE de Porto Ferreira-SP, (07/11/95)  
 Luiz Carlos Diniz, Engenheiro da Prefeitura Municipal de Rincão-SP (08/11/95)  
 Mara Lúcia Carneiro Oliveira, Coordenadora de Saneamento Urbano/SS/MBES (07/11/94)  
 Maria da Glória Lopes Pereira, Coordenadora de programas do FGTS/SS/MBES (09/11/94)  
 Marta T. S. Arretche, Pesquisadora do NEPP/UNICAMP (29/09/94)  
 Maysa S. N. Lanes, Coordenadora do Projeto Qualidade das Águas/SS/MBES (08/11/94)  
 Ricardo Calmon, Coordenador Geral de Política Urbana/SDU/MIR (08/11/94)  
 Rui Melo de Carvalho, Coordenador da SDR/MIR (09/11/94)

## 8. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, M<sup>a</sup> Hermínia Tavares de (coord.). Relatório final do Subprojeto "Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social", Projeto: *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*. IESP - FUNDAP, mimeo, SP, 1994.

ARRETICHE, Marta T.S. "Políticas de habitação para baixa renda e de saneamento básico", Relatório final do Subprojeto: Canais de acesso aos fundos públicos na área social; Projeto: *Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*. IESP - FUNDAP, mimeo, SP, 1994.

- ARRETCHE, Marta T.S., "Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise do modelo BNH?", trabalho apresentado no 18º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG, novembro de 1994.
- ARRETCHE, Marta T.S.; BRAGA, José Carlos de Souza & MÉDICI, André Cezar. "Novos horizontes para a regulação do sistema de saneamento no Brasil", in: *Revista de Administração Pública*, EBAP - FGV, Rio de Janeiro, v.29, nº1, jan/mar 1995.
- ASSEMAE/FNS. **Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento**, Água & Vida - ASSEMAE - FNS, São Paulo, 1995.
- BREMAEKER, François E. J. **Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros**, IBAM, Rio de Janeiro, 1994.
- CABES XVII - **Catálogo brasileiro de engenharia sanitária e ambiental: Guia do saneamento ambiental no Brasil 1992/1993**, Órgão Oficial de Informação da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 17ª edição, ABES, Rio de Janeiro, 1994.
- CINTRA, Luiz Carlos. "Novas engenharias financeiras para o sistema de saneamento", *Textos para discussão*, nº19, IESP - FUNDAP, São Paulo, 1994.
- DOS ANJOS Fº, Odônio. "Descentralização e privatização dos serviços de saneamento ambiental: posição da ASSEMAE", in: **Anais do I Seminário Internacional Descentralização e Privatização dos Serviços de Saneamento Ambiental**, Brasília, PNUD - MBES, 1994.
- DOWBOR, Ladislau. "O Novo Contexto da Gestão Local", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.
- FUNDAP. *Boletim de Conjuntura Política Social*, FUNDAP, São Paulo, nº15, nov/dez 1994, nº16, jan/fev 1995, nº17, mar/abr 1995 e nº18, mai/jun 1995.
- GAZETA MERCANTIL. "Saneamento Básico", Suplemento Especial de 24/08/95.
- GONÇALVES, Marcos Flávio R. "Análise do Marco Legal para a Privatização de Serviços Urbanos", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.
- IBGE. **Censo Demográfico 1991**, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Rio de Janeiro, 1991
- JACOBI, Pedro. "Infra-estrutura e meio ambiente urbano no Brasil: diagnóstico de pobreza e alternativas de gestão co-responsabilizada", texto apresentado no Seminário Preparatório da Conferência Habitat II - Infra-estrutura e Meio Ambiente Urbano e Rural, mimeo, Salvador, junho de 1995.
- JORGE, Wilson Edson. "A política nacional de saneamento pós-64", Tese de doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, mimeo, FAU - USP, São Paulo, 1987.
- LOBO, Thereza. "Descentralização e Revisão Constitucional", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.
- MARTINE, George (coord.). "Diagnóstico do setor de saneamento: demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento", Relatório de pesquisa, Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN, mimeo, Brasília, 1995.
- MARTINS, Getúlio. "Benefícios e custos do abastecimento de água e esgotamento sanitário em pequenas comunidades", Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, mimeo, FSP - USP, São Paulo, 1995.
- MBES. "Programa de ação -1994", Brasília, maio de 1994.
- MBES/SS. "Empréstimos BID", Relatório de progresso financeiro nº 4, PROSEGE, mimeo, Brasília, 1º semestre de 1994.
- MBES/SS. "Empréstimos BID", Relatório de progresso físico nº 4, PROSEGE, mimeo, Brasília, 1º semestre de 1994.

- MBES/SS. "Programas de saneamento. Orçamento Geral da União -1994. Orientações para apresentação de projetos e formalização de convênios", mimeo, Brasília, junho de 1994.
- MBES/SS. "Relatório da gestão do FGTS, Ano - 1993", mimeo, Brasília, outubro de 1994.
- MBES/SS/IPEA. "Linhas gerais de uma proposta de reestruturação do financiamento da política de saneamento", PMSS, mimeo, Brasília, março de 1994.
- MBES/SS/IPEA. "PRODOC - Documento de projeto", PMSS, mimeo, Brasília, s/d.
- MBES/SS/IPEA. "Questões sobre o reordenamento institucional do setor saneamento", PMSS, mimeo, Brasília, março de 1994.
- MIR. "Proposta orçamentária para 1995", mimeo, Brasília, 29/08/94.
- MIR/SDU. "Plano de trabalho da SDU para 1994", mimeo, Brasília, s/d.
- MIR/SECREM. "Relações dos órgãos da União com estados e municípios", mimeo, Brasília, outubro de 1994.
- MS/FNS/COSAN. "Ações de saneamento ambiental previstas para o exercício de 1995", mimeo, Brasília, s/d.
- MS/FNS/COSAN. "Considerações gerais a respeito das atividades de saneamento ambiental desenvolvidas pela FNS", mimeo, Brasília, s/d.
- MS/FNS/COSAN. "Distribuição geográfica da força de trabalho da FNS na área de saneamento", mimeo, Brasília, s/d.
- MS/FNS/COSAN. "Relatório anual de atividades - 1994", Brasília, DF, outubro de 1994.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/SDR. Nota técnica MIR/DPA/CPLAN/060/92, "Competência e diretrizes de atuação do MIR", mimeo, Brasília, 04/11/92.
- RABI, Nídia Albesa de. "Municipalização de Serviços Públicos", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.
- REZENDE, Fernando. "A Descentralização Forçada", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.
- REZENDE, Fernando. "As possibilidades de descentralização e privatização de serviços de saneamento no Brasil", in **Anais do I Seminário Internacional Descentralização e Privatização dos Serviços de Saneamento Ambiental**, PNUD - MBES, Brasília, 1994.
- SANEAMENTO E MUNICÍPIOS*. Órgão Informativo da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), Jaboticabal - SP, diversos números.
- SANTOS, Alexandre. "Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.
- SATO, Ademar K. "Descentralização: um tema complexo", *Texto para discussão*, nº314, IPEA, Brasília-DF, 1993.
- SEADE. **Perfil Municipal 1980/91**, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE, São Paulo, 1993.
- UNICEF/IBGE. **Municípios brasileiros: crianças e suas condições de sobrevivência**, UNICEF - IBGE, Brasília -DF, 1994.
- XAVIER, Hélia Nacif. "Municipalização dos Serviços Urbanos: Perspectivas Extraídas de Algumas Experiências Municipais", in: **Anais do Seminário: Municipalização de Políticas Públicas**, IPEA - IBAM - ENAP, Rio de Janeiro, 1993.

## 9. ANEXOS

O índice elaborado pelo UNICEF-IBGE chamado ICS mede, entre outras coisas, as condições de sobrevivência das crianças de 0 a 6 anos de idade em domicílios com rede de água adequada/inadequada. Além disso, o ICS leva em conta outros fatores: crianças residentes em domicílios cuja renda do chefe de família seja até 1 salário mínimo e crianças residentes em domicílios cuja escolaridade do pai e da mãe não ultrapasse um ano de estudo. Esta variável, embora seja só para crianças de até 6 (seis) anos, pode ser generalizada para toda a população mesmo considerando que possa existir uma pequena distorção que não afeta o sentido desta variável. Deste modo, embora o fator saneamento tenha na composição do ICS um peso relativamente baixo (25%), resolvemos utilizá-lo a título ilustrativo, acrescentando outros fatores que entendemos ser de grande importância para o desempenho do saneamento nas cidades, tais como a urbanização, a riqueza do município e população. O tipo de gestão do sistema (autônomo ou SABESP) não tem valor preponderante se tomado isoladamente, mas resolvemos acrescentá-lo para se ter uma melhor idéia do perfil sócio-econômico das cidades atendidas pelas diferentes esferas de governo.

### Os 50 melhores municípios do Estado de São Paulo, segundo o UNICEF

Município	População	VA total (Cr\$ de 1991)	VA per capita (Cr\$ de 1991)	ICS <sup>(*)</sup>	Índice de urbaniz.	% de crianças de 0- 6 anos em domic. com abast. de água inadequado <sup>(*)</sup>	Gestão do sistema de água
São Caetano do Sul	149.436	592.180.413	3.294	0,03	100%	0,2	Autônomo
Americana	153.273	357.547.536	2.333	0,06	100%	3,4	Autônomo
Ribeirão Preto	434.142	429.917.711	990	0,06	98%	3,1	Autônomo
Cerquillo	19.938	41.191.641	2.066	0,06	89%	0,7	Autônomo
Vista Alegre do Alto	3.603	5.492.244	1.524	0,06	81%	2,6	Autônomo
São José do Rio Preto	281.663	189.007.925	671	0,06	97%	1,7	Autônomo
Santa Cruz da Conceição	2.923	1.744.671	597	0,06	49%	0,9	Autônomo
Vinhedo	33.355	92.384.564	2.770	0,07	98%	0,6	Autônomo
Orlândia	31.133	31.068.846	998	0,07	88%	2,3	Autônomo
Santo André	614.252	943.424.407	1.536	0,07	100%	3,5	Autônomo
Viradouro	13.048	9.006.951	690	0,07	90%	1,2	Autônomo
Franca	231.334	197.539.909	854	0,07	98%	1,7	SABESP
Sorocaba	376.513	505.357.744	1.342	0,08	99%	2,9	Autônomo
Santa Bárbara d'Oeste	143.945	113.485.254	788	0,08	97%	2,6	Autônomo
Mogi Guaçu	106.848	239.872.075	2.245	0,08	93%	2,8	Autônomo
São Carlos	157.549	223.281.287	1.417	0,08	93%	2,6	Autônomo
Nova Odessa	33.876	54.859.990	1.619	0,08	94%	3,0	Autônomo
Jundiaí	288.228	560.446.690	1.944	0,08	92%	2,9	Autônomo
Valinhos	67.545	157.662.962	2.334	0,08	88%	2,3	Autônomo
Santos	428.421	536.579.523	1.252	0,08	100%	3,2	SABESP
Luis Antônio	5.777	14.313.063	2.478	0,08	65%	0,8	Autônomo
Paulínia	36.298	914.090.748	25.183	0,09	87%	2,8	SABESP
Sales Oliveira	7.608	11.470.749	1.508	0,09	79%	1,7	Autônomo
Ribeirão Pires	84.529	114.829.971	1.358	0,09	100%	2,7	SABESP
Torrinha	7.492	3.931.674	525	0,09	75%	1,2	Autônomo
Limeira	206.456	299.527.895	1.451	0,09	86%	1,8	Particular
Tietê	26.353	28.881.759	1.096	0,09	84%	2,8	Autônomo
Louveira	16.140	15.467.582	958	0,09	87%	1,4	Autônomo
Águas de São Pedro	1.684	1.155.085	686	0,09	100%	1,0	SABESP
Araraquara	166.103	203.447.895	1.225	0,09	94%	2,8	Autônomo
Indaiatuba	99.949	105.890.315	1.059	0,09	91%	2,3	Autônomo
Votorantim	80.190	99.126.586	1.236	0,1	98%	6,4	Autônomo
São Bernardo do Campo	564.003	1.912.451.515	3.391	0,1	98%	6,8	Autônomo
São José dos Campos	439.231	1.180.255.006	2.687	0,1	96%	6,9	SABESP
Piracicaba	282.492	285.146.924	1.009	0,1	95%	5,2	Autônomo
Cordeirópolis	13.267	22.558.298	1.700	0,1	76%	5,8	Autônomo
Iracemópolis	11.886	13.782.676	1.160	0,1	90%	1,9	Autônomo
Monte Alto	39.607	38.480.000	972	0,1	90%	2,6	SABESP
Salto	71.513	150.360.471	2.103	0,1	100%	4,0	Autônomo
Descalvado	25.647	36.490.883	1.423	0,1	78%	1,8	Autônomo
Rio Claro	137.041	146.563.396	1.069	0,1	96%	2,0	Autônomo
Campinas	843.516	1.067.317.036	1.265	0,1	97%	7,5	Autônomo
Matão	63.154	197.910.819	3.134	0,1	95%	1,9	Autônomo
Botucatu	90.174	81.294.496	902	0,11	93%	4,3	SABESP
Osasco	565.543	564.484.704	998	0,11	100%	3,5	Autônomo
Mirassol	39.085	34.445.449	881	0,11	93%	1,4	Autônomo
São Paulo	9.610.659	11.123.910.594	1.157	0,11	98%	3,5	SABESP
Taubaté	205.840	181.831.164	883	0,11	96%	3,7	SABESP
Jau	93.816	88.061.878	939	0,11	92%	6,1	Autônomo
Santa Rosa do Viterbo	19.123	21.324.971	1.115	0,11	91%	0,9	SABESP

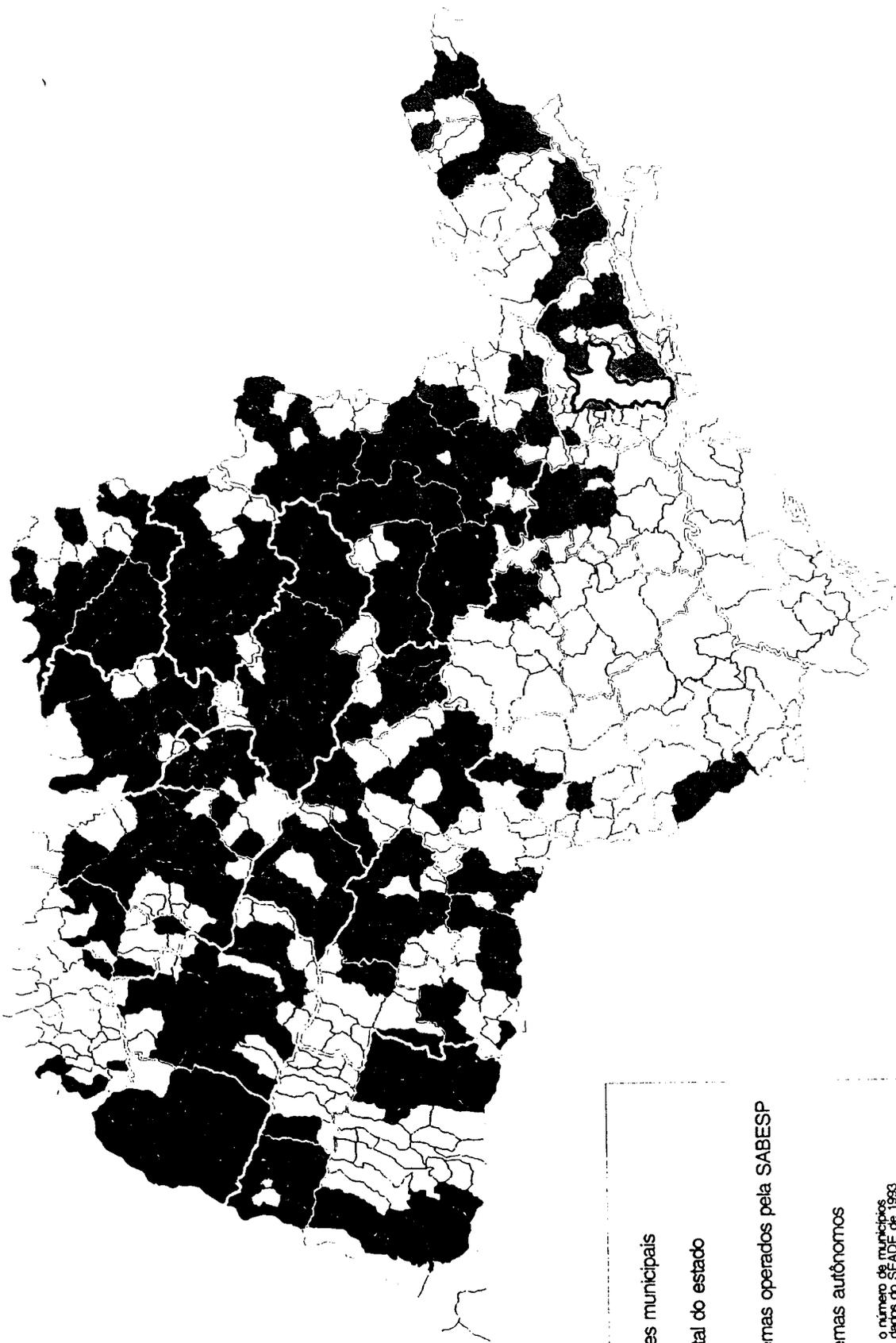
FONTES: (\*) Municípios brasileiros: crianças e suas condições de sobrevivência, UNICEF - IBGE, Brasília - DF, 1994; Perfil Municipal, SEADE, SP, 1993.

## Os 50 piores municípios do Estado de São Paulo, segundo o UNICEF

Município	População	VA total (Cr\$ de 1991)	VA per capita (Cr\$ de 1991)	ICS <sup>(*)</sup>	Índice de urbaniz.	% de crianças de 0- 6 anos em domic. com abast. de água inadequado <sup>(*)</sup>	Gestão do sistema de água
Presidente Alves	4.511	1.552.929	344	0,42	68%	39,8	SABESP
Itariri	11.541	1.001.922	87	0,42	57%	32,3	SABESP
Ocaçu	4.304	2.046.899	476	0,42	48%	28,6	Autônomo
Jeriquara	3.238	2.136.091	660	0,42	77%	10,7	SABESP
Lupércio	4.059	1.165.096	287	0,42	40%	27,2	SABESP
Pedro de Toledo	7.773	889.851	114	0,43	50%	29,6	SABESP
Pedra Bela	5.138	765.013	149	0,43	17%	35,3	SABESP
São Francisco	4.449	1.557.397	350	0,43	54%	32,3	SABESP
Pirapora do Bom Jesus	7.907	14.070.994	1.780	0,43	100%	46,7	Autônomo
Sagres	2.660	1.702.815	640	0,44	46%	26,7	SABESP
Narandiba	3.144	2.209.887	703	0,44	61%	33,3	SABESP
Alvinlândia	2.553	647.995	254	0,44	75%	27,5	SABESP
Lagoinha	4.635	1.187.510	256	0,44	47%	25,5	SABESP
Marabá Paulista	3.507	6.319.775	1.802	0,44	54%	35,6	Autônomo
Nova Independência	1.992	1.736.104	872	0,44	64%	39,5	Autônomo
Ubirajara	4.192	794.149	189	0,44	63%	27,0	SABESP
Chavantes	14.129	22.403.005	1.586	0,44	69%	31,2	Autônomo
Sandovalina	2.409	3.725.549	1.547	0,44	69%	40,1	Autônomo
Monte Castelo	4.742	1.807.371	381	0,45	61%	36,0	Autônomo
Borá	753	707.186	939	0,45	58%	9,9	SABESP
Mirante do Paranapanema	15.176	8.294.191	547	0,45	70%	26,6	Autônomo
Eldorado	13.121	1.910.223	146	0,45	44%	38,6	SABESP
Meridiano	3.787	1.482.300	391	0,46	53%	34,3	Autônomo
Itaberá	17.884	5.866.548	328	0,46	52%	37,0	SABESP
Riolândia	7.737	5.125.448	662	0,46	88%	31,6	SABESP
Piacaçu	4.544	1.796.578	395	0,47	73%	29,8	SABESP
Ouro Verde	7.078	2.283.961	323	0,47	80%	28,1	Autônomo
Silveiras	4.893	912.264	186	0,47	34%	27,2	SABESP
S. João das Duas Pontes	2.795	849.137	304	0,48	53%	31,3	SABESP
Itaporanga	14.441	2.143.562	148	0,5	61%	32,2	SABESP
Bananal	11.353	1.688.862	149	0,5	67%	16,5	SABESP
Guzolândia	5.040	2.888.624	573	0,51	67%	35,8	SABESP
Natividade da Serra	6.466	383.670	59	0,51	35%	25,0	Autônomo
Cunha	23.385	2.934.472	125	0,51	38%	42,0	Autônomo
Areias	3.292	1.002.634	305	0,51	53%	29,5	Autônomo
Coronel Macedo	5.758	903.582	157	0,51	61%	34,7	SABESP
Guapiara	18.226	5.292.061	290	0,52	31%	55,3	SABESP
Sarutaiá	3.028	417.018	138	0,55	63%	27,0	SABESP
Iporanga	4.621	403.450	87	0,55	36%	46,2	SABESP
Tejupá	4.736	1.740.028	367	0,55	16%	44,8	Autônomo
Júlio Mesquita	3.860	779.299	202	0,56	83%	26,1	Autônomo
Apiáí	35.041	17.753.927	507	0,56	48%	35,5	SABESP
Barão de Antonina	3.034	198.446	65	0,56	52%	35,5	SABESP
Guarantã	5.542	2.374.585	428	0,56	71%	27,3	Autônomo
Ribeira	7.338	871.134	119	0,58	31%	58,2	SABESP
Gália	10.513	5.313.786	505	0,59	51%	31,7	SABESP
Ribeirão Branco	19.164	2.097.278	109	0,61	34%	65,3	SABESP
Riversul	9.428	925.573	98	0,62	54%	44,8	SABESP
Barra do Turvo	7.051	649.308	92	0,7	28%	54,6	SABESP
Álvaro de Carvalho	3.140	739.970	236	0,75	57%	38,8	SABESP

FONTES: (\*) Municípios brasileiros: crianças e suas condições de sobrevivência, UNICEF - IBGE, Brasília -DF, 1994; Perfil Municipal, SEADE, SP, 1993.

# MAPA DO TIPO DE GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE SÃO PAULO



Limites municipais

Capital do estado

Sistemas operados pela SABESP

Sistemas autônomos

Obs.: Os limites e o número de municípios correspondem aos dados do SEADE de 1993