

## INTRODUÇÃO

Os primeiros esforços para obtenção de parâmetros mínimos de saneamento básico ligam-se diretamente ao surgimento dos grandes centros urbanos e seu intenso processo de ocupação. Apesar disso, ainda hoje são grandes os desafios enfrentados pelo gestor público para a universalização destes serviços, situação que se agrava em municípios que possuem um orçamento mais limitado para realizar investimentos públicos.

Assim, ao longo da cronologia das políticas públicas desenvolvidas no setor de saneamento básico, observa-se uma tendência de centralização no executivo federal ou estadual, situação que perdurou até a edição da Constituição de 1988, momento em que o Município alçou *status* de ente federativo, com rol próprio de competências constitucionais, sendo-lhe destinada, pelo menos em princípio, a responsabilidade pelo desenvolvimento urbano.

Há, contudo, que se destacar, que a despeito do que parte da doutrina nacional sinaliza, apesar de ter a atribuição para o desenvolvimento urbano, o Município não é o único responsável pela consecução de serviços públicos de interesse local. É exatamente esta a tese que o presente estudo pretende desconstituir, demonstrando que, em matéria de saneamento básico, a opção pelo legislador constituinte em não circunscrever um rol expresso de competências deriva exatamente do fato de ser uma órbita de atuação conjunta dos entes da Federação.

A análise se inicia pela delimitação das políticas públicas em esgotamento sanitário e abastecimento de água abordando-se os planos de saneamento adotados até a criação do Ministério das Cidades em 2003, importante marco do planejamento urbano das cidades e momento em que o orçamento para os projetos relacionados ao desenvolvimento urbano, passou a ser administrado especificamente pelo novo Ministério.

Contemporaneamente, boa parte do financiamento dos projetos destinados à universalização do saneamento básico são provenientes do Programa “Saneamento para todos” e do Programa de Aceleração do Crescimento-PAC, o que se consolidou pela edição da Lei 11.445/2007, instituidora da Política Nacional de Saneamento Básico.

Apesar disso, muitas ainda são as polêmicas sobre a titularidade para prestar estes serviços, acarretando um conflito de competências entre os entes da Federação, fato agravado pela ausência de delimitação constitucional expressa sobre o tema, o que causa entraves à execução direta ou mesmo concessão dos serviços a grupos particulares.

Por este motivo, a segunda parte do estudo passa exatamente pela análise das competências para legislar e executar os serviços de saneamento básico, analisando como o modelo de Federalismo cooperativo adotado pelo legislador constituinte originário tem relação direta com a prestação dos serviços de saneamento, uma vez que, como mencionado ao longo do estudo, a inexistência de um rol expresso de competências, mais parece ter sido uma forma encontrada para fomentar a atuação cooperativa entre os entes federados.

Assim, ao se valer do critério da predominância de interesses como forma de repartição das competências para prestação de serviços públicos relacionados ao planejamento urbano, o legislador nada mais fez do que entender que determinados serviços, em razão de seus altos custos, complexidade técnica e estreita relação com o meio ambiente (interesse difuso), não devem restar adstritos a competência de apenas um dos entes da Federação.

Todavia, a controvérsia sobre o tema ganhou cada vez mais enfoque nas últimas décadas, principalmente em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, localidades em que há vários entes em conflito de interesses. Esta questão chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 1842 e ADI 2077. Apesar de ainda não ter sido proferida decisão final sobre o tema, alguns Ministros já votaram no sentido de que a melhor solução nestes casos é adoção de consórcios intermunicipais que atuem de forma cooperativa na consecução das competências afetas ao saneamento básico.

Reconhecendo a necessidade desta atuação cooperativa, a terceira parte do estudo versa sobre o planejamento urbano e o acesso aos serviços de saneamento básico, delimitando a conjuntura atual dos serviços e sua relação direta com a concretização de direitos fundamentais. A busca pela atuação conjunta deriva do entendimento de que o município possui limites de ordem política, orçamentária e técnica à consecução de políticas públicas, pelo que serão discutidas as limitações da atuação dos governos locais como realizadores do planejamento urbano, bem como as dificuldades encontradas pelo poder público local à expansão dos serviços de saneamento.

Em complemento, realiza-se uma abordagem acerca do saneamento básico entendido como atividade de interesse econômico e social, o que demanda do estado esforços no sentido de garantir a universalização dos serviços de saneamento básico, seja a execução diretamente provida pelo ente da Federação, seja delegada a particulares através de contratos de concessão.

Por fim, a quarta parte do estudo procura demonstrar como se dá a atuação estatal na execução do saneamento básico. Para tal, será realizado um estudo de caso dos consórcios intermunicipais firmados na Microrregião dos Lagos destinados ao saneamento ambiental por

meio do qual se pretende desconstituir o antigo entendimento segundo o qual a ausência de norma constitucional delimitando a competência para execução dos serviços de saneamento básico, os transformaria em atribuição exclusiva do poder público municipal. A análise desta atuação consorciada, surgida mesmo antes do marco regulatório dos consórcios públicos, permitirá que se compreenda como a atuação cooperativa entre os entes da Federação é capaz de prover a expansão de serviços, como o saneamento ambiental.

## 1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

### 1.1. Cronologia das políticas públicas de saneamento básico

A história do saneamento básico brasileiro remonta o aparecimento dos centros urbanos. No início do período colonial, o abastecimento de água era feito por meio da coleta em bicas e fontes nos povoados que então se formavam. Somente com a vinda da família real para o Brasil é que começou a ser implementada uma infraestrutura mínima, a exemplo do abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Mesmo assim, ainda não se pode falar sequer no vetor de uma política de saneamento básico. A situação do abastecimento de água e coleta dos dejetos era extremamente precária, fato retratado por Amilcar Neves ao dizer que

.... ainda no século passado a obscenidade das mansões senhoriais era carregada nas costas dos escravos. Cerrada a noite, vazias as ruas da cidade pequena e pacata, esgueiravam-se pelos portões dos fundos aqueles tristes negros com um barril às costas, um barril repleto de dejetos domésticos (estranho eufemismo para designar o palavrão mais tradicional que existe, e o de mais ampla circulação no vocabulário cotidiano), em direção à praia mais próxima. E o mar, sempre tão amplo e generoso a ponto de supor-se infinito em sua capacidade de absorver qualquer tipo de sujeira, via-se compelido a aceitar a carga e, ainda por cima, a purificar o barril da noite seguinte. Obsceno, na realidade, é tentar esquecer que fezes existem e supor que o mar se constitui em uma espécie de sumidouro universal - problema ainda muito atual nos dias de hoje.<sup>1</sup>

A expansão das cidades fez com que os grupos formadores de opinião começassem um movimento de pressão por abastecimento de água a partir de 1830. Mesmo assim, ainda não há uma grande preocupação com medidas sanitárias, o que só aconteceria no século seguinte.

O agravamento dos problemas de saneamento acaba ocorrendo na segunda metade do século XIX, especialmente pelo crescimento das cidades e conseqüente aumento dos fluxos migratórios. O gestor público não estava preparado para as grandes massas que se dirigiam para os centros urbanos. É nesse período que se tem notícia das primeiras concessões de

---

<sup>1</sup> RAMOS, Átila Alcides. **Saneamento Básico Catarinense: Resgate da História do Saneamento Básico em Santa Catarina**. Florianópolis: IOESC, 1991.

serviços públicos de saneamento,<sup>2</sup> grande ponto de destaque na flexibilização da prestação destes serviços, e que ocorreu, num primeiro momento, por meio de concessionárias estrangeiras.

As empresas estrangeiras que passaram a se responsabilizar pelo serviço de saneamento também desenvolviam o transporte ferroviário, a distribuição de energia elétrica, os transportes urbanos e atividades correlacionadas. Havia um verdadeiro controle das principais atividades de infraestrutura nestes grupos privados, que não só detinham o controle das várias tecnologias existentes como também proporcionavam os recursos para investimentos no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A prestação dos serviços de saneamento acabou por entrar em colapso na década de 1930 com o crescimento urbano cada vez mais intenso e desordenado. A aceleração industrial e a formação de grandes centros urbanos, ampliaram a demanda por investimentos na infraestrutura, o que incluía o saneamento básico.

Isso fez com que em 1934, fosse promulgado no governo do Presidente Getúlio Vargas o Código das Águas (Decreto nº 24.643, de julho de 1934) que conferiu a possibilidade de fixação de tarifas razoáveis para o fomento dos serviços de saneamento básico. O legislador entendeu como tarifa razoável aquela que levasse em conta o custo pelo fornecimento do serviço, sendo vedada qualquer distinção entre consumidores que possuíssem a mesma situação jurídica.<sup>3</sup>

No entanto, a intensa pressão do empresariado nacional fez com que em meados dos anos 30 fossem cancelados os contratos de concessão com os grupos estrangeiros. Houve a nacionalização e encampação<sup>4</sup> das companhias estrangeiras, fato consolidado em 1940 por meio da criação do Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS).

---

<sup>2</sup> Em 1875 na cidade de Campinas, Estado de São Paulo, há o surgimento de uma das primeiras concessões no serviço de saneamento básico com a criação da Companhia das Águas. O primeiro abastecimento público de Campinas ocorreu no ano de 1875 por meio de chafarizes localizados no centro da cidade, tendo sido fundada em 1887 a Companhia Campineira de Águas e Esgotos. Somente em 1891 é que teve início o abastecimento das residências da cidade.

<sup>3</sup> Art. 180 do Decreto 24.643/1934, qual seja: “Art. 180. Quanto às tarifas razoáveis, alínea "b" do artigo 178, o Serviço de Águas fixará, trienalmente, as mesmas: I – sob a forma do serviço pelo custo, levando-se em conta: a) todas as despesas e operações, impostos e taxas de qualquer natureza, lançados sobre a empresa, excluídas as taxas de benefício; b) as reservas para depreciação; c) a remuneração do capital da empresa. II – Tendo em consideração, no avaliar a propriedade, o custo histórico, isto é, o capital efetivamente gasto, menos a depreciação; III – conferindo justa remuneração a esse capital; IV – vedando estabelecer distinção entre consumidores, dentro da mesma classificação e nas mesmas condições de utilização do serviço; V – tendo em conta as despesas de custeio fixadas, anualmente, de modo semelhante.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

<sup>4</sup> Entende-se encampação como sendo o fim do contrato de concessão por motivo de interesse público pelo poder concedente. (MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 713)

Em seqüência, foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP)<sup>5</sup> para o saneamento dos vales dos rios Amazonas e Doce, sendo uma forma de proteção das populações ribeirinhas. Essa entidade, que deveria ser extinta depois do fim da guerra, acabou perdurando e expandindo suas ações para vários locais do país, tendo sido a responsável pelo avanço técnico do saneamento em âmbito nacional. Em virtude de sua grande importância, em 1952 o SESP passa a apoiar diversos municípios transformando-se na Fundação Serviço Especial de Saúde Pública em 1960.

A Fundação Especial de Saúde Pública (FSESP) era responsável pela captação de recursos e fornecimento de assistência técnica para projetos de saneamento. Entretanto, o poder decisório de onde e como seria aplicada a estrutura de saneamento era de competência de cada poder público municipal, o que consolidava cada vez mais a organização dos serviços de saneamento como parte das decisões políticas do gestor municipal que realizava os investimentos no setor por meio de receitas da União e empréstimos estrangeiros.

Apesar disso, a demanda pelos serviços de saneamento aumentava, em especial, pelo incremento populacional e consolidação da urbanização, que exigiam soluções mais rápidas para este quadro deficitário. Contudo, o aumento do consumo mostrava que as soluções adotadas pelo poder público eram ineficazes à expansão dos serviços, pois investimentos em infraestrutura não se davam na mesma proporção do crescimento populacional e desenvolvimento urbano.<sup>6</sup>

A década de 1960 marca um período extremamente delicado para o esgotamento sanitário e abastecimento de água, pois as políticas públicas se caracterizavam

... por medidas esporádicas e localizadas, muitas vezes em detrimento das demandas por bens e serviços provocadas pelo crescimento da população urbana. Com a precariedade de atendimento por parte dos municípios, os efeitos da falta de investimentos se fizeram sentir nas altas taxas de mortalidade infantil e no agravamento da deterioração sanitária.<sup>7</sup>

As políticas públicas no setor estavam em crise, muitas eram as doenças advindas das péssimas condições de saneamento, o que só se agravava pela atração que os grandes centros urbanos exerciam nos fluxos migratórios. O plano trienal proposto por João Goulart em 1962,

---

<sup>5</sup> O Serviço Especial de Saúde Pública, criado em 1942, é fruto de um ajuste entre os governos norte-americano e brasileiro e representou mais uma aliança proveniente do contexto histórico da Segunda Guerra Mundial.

<sup>6</sup> Em 1960, somente 43,4% dos domicílios urbanos estavam ligados à rede de água e apenas 27,6% utilizavam as redes de esgotos. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

<sup>7</sup> Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000- IBGE, pg. 28. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

enquadrava o saneamento como uma das diretrizes gerais para o setor de saúde, exatamente por isso. O Ministério da Saúde passou a apoiar de forma mais ativa os programas de saneamento. No entanto, dispunha de pouco orçamento para tal tarefa, principalmente em se tratando de um país de dimensões continentais, como é o caso do Brasil.

Em 1962, o Departamento Nacional de Obras e Saneamento foi transformado em autarquia, conforme determinado pelo art. 1º da lei ordinária 4.089/62<sup>8</sup>. Isso conferiu uma maior autonomia ao setor que passou a ter independência financeira e administrativa, peculiar às autarquias. Além disso, o legislador passou a trazer de modo expresse a necessidade de cooperação entre os entes governamentais para a consecução de políticas de saneamento por meio do acordo de vontades dos órgãos competentes, nos termos do art. 2º da lei 4.089/1962.

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 e posteriormente do Programa de Ação Econômica do governo do presidente Castelo Branco em 1965, acabou gerando benefícios nas políticas públicas de saneamento pela formulação dos Programas Nacionais de Abastecimento de Água e Esgotos Sanitários, que pretendiam ampliar as redes urbanas de saneamento.

O período ditatorial acabou por reverter a situação que antes se delineava. Assim, a postura que antes era de descentralização passou a ser de centralização das competências nas mãos da União, de sorte que os governos locais passaram a ser

... simples gestores da política central. Os recursos do setor de Saneamento Básico passam a ser gerenciados pelo Banco Nacional da Habitação – BNH - que, através do Plano Nacional de Saneamento-PLANASA -, incentiva a criação de companhias estaduais, sob a forma de economia mista, e a concessão dos serviços pelos municípios aos estados. O objetivo do Plano Nacional de Saneamento era encaminhar uma solução permanente e realista para eliminar o déficit do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.<sup>9</sup>

Em 1967 foi criado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, que apesar de nunca ter sido aplicado na prática, possui relevância por trazer previsão expressa acerca da necessidade de cobrança de tarifas corretas, adequadas e capazes de repor o capital investido, por prever a criação de um órgão federal superior que coordenasse os programas

---

<sup>8</sup> “ Art. 1º O Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, passa a constituir entidade autárquica, com personalidade jurídica de direito público, autonomia financeira e administrativa, com sede e fôro na Capital da República, e reger-se-á pelo disposto nesta lei.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

<sup>9</sup> Idem.

nacionais de saneamento bem como a colaboração financeira entre os governos federais, estaduais e municipais.

A Constituição de 1967 foi a que pela primeira vez no direito constitucional brasileiro tratou das regiões metropolitanas, permitindo a sua criação pela União mediante lei complementar<sup>10</sup>, sem, no entanto, conferir atenção especial ao saneamento que somente foi dada pelo texto constitucional de 1988. Há neste período um alargamento das competências da União e uma conseqüente centralização das políticas públicas pelo poder executivo federal.

Em 1967, por meio da Lei 5.318/1967, foi criado o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE) e instituída a Política Nacional de Saneamento. O objetivo do conselho era o planejamento, coordenação e controle das políticas públicas em saneamento através de sua conjugação com a Política Nacional de Saúde<sup>11</sup>. As ações governamentais concentravam-se nas seguintes áreas:

- a) saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, sua fluoretação e destinação de dejetos;
- b) esgotos pluviais e drenagem;
- c) controle da poluição ambiental, inclusive do lixo;
- d) controle das modificações artificiais das massas de água;
- e) controle de inundações e de erosões.<sup>12</sup>

Entretanto, tal como aconteceu em vários momentos da cronologia das políticas públicas de saneamento básico, o CONSANE não conseguiu alcançar o fim almejado em virtude do aumento da demanda dos serviços, o que fez com que as suas funções acabassem ficando a cargo do Ministério do Interior (MINTER) e do Banco Nacional de Habitação (BNH). Vale ressaltar, que o MINTER conjuntamente com o Ministério da Saúde, por meio da FSESP e do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu), eram os órgãos responsáveis pela então designada Política Nacional de Saneamento.

Em 1967 foi criado o Fundo de Financiamento para o Saneamento (FISANE) por meio do Decreto 61.160/1967, responsável por agregar recursos do Fundo Nacional de Obras de Saneamento e do Fundo Rotativo de Águas e Esgotos, tendo sido administrado inicialmente

<sup>10</sup> Art. 157 “§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (Constituição/ 1967) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

<sup>11</sup> Art. 1º da Lei 5.318/1967 – “A Política Nacional de Saneamento, formulada em harmonia com a Política Nacional de Saúde, compreenderá o conjunto de diretrizes administrativas e técnicas destinadas a fixar a ação governamental no campo do saneamento.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.

<sup>12</sup> Art. 2º da Lei 5.318/1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2009.



pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento e num segundo momento tendo os seus recursos transferidos para o Banco Nacional de Habitação (BNH).

Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que apesar de inicialmente ser utilizado para o financiamento da política habitacional, acabou produzindo grandes impactos nas políticas públicas de saneamento. A grande arrecadação do fundo aliada ao pleito por uma política nacional em esgotamento e abastecimento de água, fez com que fosse criado em 1968 o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), custeado por recursos do Banco Nacional Habitação (BNH), que em 1969, pelo Decreto-Lei nº 949, passou a estar autorizado a aplicar os recursos do FGTS nas operações de financiamento para políticas públicas em saneamento básico.

Em 1968 foi instalado em caráter experimental o Plano Nacional de Saneamento, o que somente se deu formalmente, em 1971 pelo estabelecimento das seguintes metas: acabar com a deficiência de saneamento básico da forma mais eficiente possível, estabilização entre demanda e oferta dos serviços, difusão dos serviços por todas as cidades brasileiras, determinação de tarifas para os serviços de forma que se proporcionasse um equilíbrio entre a receita e despesa, redução dos gastos e incentivo à tecnologia e pesquisa no ramo, buscando as melhores técnicas disponíveis no mercado.

A descentralização na prestação destes serviços foi uma das grandes marcas do Plano Nacional de Desenvolvimento, o que não se confunde com descentralização administrativa. Isso porque até o início do PLANASA havia um grande número de empresas que atuavam no setor de saneamento básico. O plano representou, por assim dizer, uma reordenação da política de saneamento até então desenvolvida, a partir do momento em que o Banco Nacional de Habitação ofereceu a oportunidade que as empresas de saneamento, mesmo atuando de modo descentralizado, aderissem ao plano e ao Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), o que proporcionaria uma maior harmonia na prestação dos serviços.

Contudo, a adesão ao plano, condição do BNH para utilização dos recursos do SFS, era de competência de cada município mediante aprovação de suas câmaras municipais.

O mecanismo adotado pelo Plano Nacional de Saneamento Básico, ainda que não tenha alcançado todos os objetivos pretendidos, representou-se como eficiente e eficaz tendo significado o acesso de 56 milhões de brasileiros à água potável. Segundo dados do censo realizado pelo IBGE em 1970, apenas 26,7 milhões de brasileiros (50,4%) eram abastecidos

com água potável, número que na Pesquisa Nacional de Domicílios- IBGE de 1985 subiu para 82,8 milhões (87%) da população urbana abastecida com água potável<sup>13</sup>.

Em meio ao Plano Nacional de Saneamento Básico, o governo federal concatenou o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) para vigorar entre os anos de 1972 e 1974 por meio da Lei 5.727/1971. Este plano teve por escopo o investimento em políticas públicas nas seguintes áreas: educação, saneamento básico, saúde, energia, indústria básica e agricultura. No saneamento, previa investimentos que garantissem a ampliação em 43% no acesso aos serviços.

Como resposta à conjuntura econômica brasileira marcada pelo fim do milagre econômico e pela crise do petróleo, o governo Geisel engendrou o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) realizado entre 1975 e 1979. Uma das principais bases do II PND consistiu na busca pelo progresso dos serviços urbanos básicos para todas as camadas sociais pela ampliação do número de usuários urbanos do serviço de abastecimento de água.<sup>14</sup>

Entre 1980 e 1985, foi criado o III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), que priorizando o saneamento ambiental, proporcionava serviços regulares de abastecimento de água, coleta de esgotos e obras de prevenção de enchentes. Este plano de desenvolvimento tinha como importante diferencial a preocupação com a preservação ambiental.

Em 1979, pela Resolução nº3, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), buscou mecanismos garantidores da infraestrutura urbana, o que incluía o saneamento básico. Entretanto, as profundas crises econômicas enfrentadas na década de 80, fizeram com que os investimentos sociais fossem suprimidos em virtude da baixa nas fontes do Sistema Financeiro de Saneamento e dos saques ao FGTS que reduziram os recursos do BNH.

Neste período o Plano Nacional de Saneamento entrou em crise em virtude da não adesão de muitos gestores municipais e pela não concessão dos serviços às Companhias Estaduais de Saneamento, fato que gerou entraves ao financiamento de projetos na área.

Outro ponto problemático era a questão da tarifação, uma vez que os preços cobrados pelos serviços não conseguiam remunerar aquilo que efetivamente era gasto. Boa parte da população não tinha como pagar o preço adequado aos custos do serviço, o que gerava um círculo vicioso, fazendo com que os projetos amargassem déficits financeiros. Este quadro era agravado pela crise econômica brasileira que aumentava os índices de inflação,

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

<sup>14</sup> O II PND pretendeu ampliar o abastecimento de água para 60,3 milhões de pessoas bem como a expansão das redes de esgoto para 33,7 milhões de pessoas, o que não chegou a ser alcançado. (BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, set. 1974).

empobrecendo a população. Assim, passou a ser vital que o poder público contivesse as tarifas do setor de serviços públicos, fato que intensificou o déficit financeiro das políticas públicas em esgotamento e abastecimento de água.

Esse contexto de crise no início da década de 80 provocou

... a adoção de um modelo de poder centralizado no BNH, resultou em uma política seletiva que privilegiava as grandes empresas estaduais em detrimento das prefeituras e interesses locais. Os governos estaduais tornam-se os responsáveis pelas negociações com os municípios e, ao mesmo tempo, se beneficiam com recursos do PLANASA na medida em que há adesão dos municípios ao plano. Em contrapartida, os estados passam a lidar com a resistência de municípios que se opuseram ao que consideravam como uma ingerência na vida das populações locais.<sup>15</sup>

Em 1982, há o lançamento do Programa de Abastecimento de Água e Saneamento para população de baixa renda da zona urbana (PROSANEAR), que buscando minorar os impactos da crise, destinava-se a ampliar a oferta de serviços de saneamento básico para populações de baixa renda. Em princípio, este projeto foi financiado com recursos da União, tendo ficado sob a administração do Ministério do Interior. Contudo, em 1980 o PROSANEAR passou a ser financiado com recursos da Caixa Econômica Federal, do Banco Mundial e dos governos municipais e estaduais.<sup>16</sup>

O objetivo deste programa era o desenvolvimento do sistema de saneamento das áreas periféricas que ainda se encontravam em situação muito precária, conjugando saúde, saneamento e preservação ambiental para o progresso da qualidade de vida da população mais carente. Além disso, foi dada primazia à participação da comunidade, ao uso de procedimentos adequados e com menor custo, à preservação ambiental e à cobrança de tarifas mais próximas ao custo do serviço.

Grande foi a importância dada para a participação popular que representava uma forma de diálogo com a comunidade pela busca do atendimento das necessidades locais. Buscava-se adequar os projetos à realidade local por meio da participação dos habitantes numa dada localidade, viabilizando uma maior eficiência na consecução dos projetos. Para isto, era preciso que tanto os entes de fomento do projeto quanto as comunidades se debruçassem pela causa do saneamento básico.

<sup>15</sup> Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 200- IBGE, pgs. 28 e 29. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2010.

<sup>16</sup> O Banco Mundial entrava com 50% do valor dos financiamentos, os governos municipais e estaduais com 25%, e a CEF, com o restante. (BANCO MUNDIAL. **PROSANEAR: experiências inovadoras em saneamento para as populações de baixa renda no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 1990.)

O procedimento de baixo custo mais utilizado foi o sistema condominial, que corresponde a um grupo de usuários que compartilham serviços coletivos. No caso do PROSANEAR, era o sistema de esgoto que conectava um grupo de domicílios tal qual um edifício, passando perto ou até mesmo dentro dos terrenos.

A análise de onde as redes de esgotamento seriam colocadas coube aos moradores que participaram de todo o planejamento do sistema. Essa foi a forma encontrada para adequar o projeto aos anseios da comunidade local. Feita a escolha sobre a forma e o planejamento do sistema sanitário, cada morador assinou um termo de adesão comprometendo-se a manter o sistema em funcionamento e a pagar pelo serviço.

Um dos grandes objetivos do PROSANEAR era a preservação do meio ambiente, tanto que o custeio dos projetos de abastecimento de água estava diretamente relacionado ao tratamento apropriado dos dejetos. Havia grande preocupação em não apenas fornecer água para as comunidades, mas sim dar uma destinação correta para os dejetos que se apresentavam como grandes causadores de doenças.<sup>17</sup>

Os usuários das instalações sanitárias do PROSANEAR pagavam pelo uso da água e pela coleta do esgoto, forma encontrada para envolver os moradores com os custos dos serviços evitando que, se gratuitos, as instalações fossem velozmente depauperadas. A partir do momento em que o usuário pagava pelos serviços utilizados, passava a perceber a necessidade de manutenção dos equipamentos.<sup>18</sup> Apesar dos êxitos obtidos pelo PROSANEAR I, ainda havia o grande problema do alto custo de financiamento do setor e do crescimento do número de domicílios não-atendidos pelos serviços de água e esgoto, o que acabou sendo o espelho da profunda crise enfrentada pelo saneamento básico nos anos 80.

Para corroborar este quadro, em 1986, o Banco Nacional de Habitação, grande financiador dos projetos, acabou sendo absorvido pela Caixa Econômica Federal, o que gerou uma grande desarticulação da política urbana e dos setores públicos envolvidos. Em seqüência, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que foi o responsável pelo desenvolvimento das políticas de investimentos urbanos. Somente em 1987 é que o Ministério do Desenvolvimento Urbano foi transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, momento em que a Caixa Econômica Federal deixou de estar atrelada ao Ministério da Fazenda, subordinando-se ao recém formado Ministério.

---

<sup>17</sup> SANTOS, Márcio M.; PAULA, Luiz F. **Análise da política de saneamento no Brasil.** In BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização.** Brasília: CEPAL, p. 281-354 (Série Economia e Desenvolvimento, 3).

<sup>18</sup> BANCO MUNDIAL. **PROSANEAR: experiências inovadoras em saneamento para as populações de baixa renda no Brasil.** Brasília: Banco Mundial, 1990.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR) foi instituído pelo Governo Sarney em 1986 para vigorar pelos três anos seguintes e pretendeu, por meio do uso de tecnologias de baixo custo, a ampliação do acesso das comunidades mais carentes ao saneamento. Esse plano criticava a relação existente o maior poder aquisitivo e o acesso aos serviços de saneamento básico, tendo por objetivo corrigir esta disparidade, especialmente dentre as famílias que possuíssem renda familiar inferior a três salários mínimos.<sup>19</sup>

No período compreendido entre 1987 e 1991, foi instituído o Programa de Ação Governamental que buscava a reformulação dos critérios operacionais do Sistema Financeiro de Saneamento, por meio da distribuição do consumidor de acordo com categorias de tarifas, forma de garantir o acesso aos serviços para as famílias de menor renda.

Em 1988, o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente passou a se chamar Ministério do Bem-Estar Social e a Caixa Econômica Federal voltou a fazer parte do Ministério da Fazenda. A grande reviravolta no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário aconteceu neste mesmo ano por meio da edição do Decreto nº 96.634/88 que conferiu ao Ministério da Saúde a responsabilidade pela Política Nacional de Saneamento, ligando-o diretamente à saúde pública.

No período do governo do presidente Fernando Collor (1990- 1992) foi extinto o Ministério do Interior além de todos os órgãos ligados a questões urbanas, dando-se atenção especial apenas à habitação e ao saneamento. A Secretaria Nacional de Habitação e a Secretaria Nacional de Saneamento, ligadas ao Ministério da Ação Social, ficaram responsáveis pelos respectivos setores. No campo do saneamento, destaca-se o Plano de Ação Imediata de Saneamento do Brasil, iniciado em 1990 e que tinha por alvo o incremento do setor sanitário pelo uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de serviço, do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Com a redemocratização, fez-se necessária uma nova ordem constitucional e uma redefinição do papel do estado que passou a ser garantidor das liberdades individuais. No campo das políticas públicas

... a partir da Constituição de 1988, a ênfase na descentralização e privatização traz de volta a responsabilidade de políticas públicas ao poder local. No que se refere aos serviços de saneamento básico, o processo de municipalização encontra vários desafios, entre eles, a capacidade desigual

---

<sup>19</sup>BRASIL. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)**. Brasília, jun. 1986.

dos municípios em atender às demandas na implantação e/ou no aprimoramento dos serviços prestados.<sup>20</sup>

Após a Constituição de 1988, passou a existir a obrigatoriedade de um plano plurianual delimitador de quais seriam as reservas orçamentárias e as prioridades governamentais para anos seguintes, evitando-se a discricionariedade abusiva do gestor público. O primeiro plano plurianual no âmbito federal, que esteve em vigência nos anos de 1991 e 1995, demonstrou a deficiência no setor de saneamento trazendo o dado de que cerca de 88% da população urbana tinha acesso ao abastecimento de água enquanto apenas 39% dos domicílios possuíam esgotamento sanitário. A melhoria da qualidade de vida da população trazia a necessidade de que o saneamento básico fosse colocado como uma prioridade.<sup>21</sup>

Como forma de ampliar a eficiência no setor de serviços públicos, o plano plurianual de 1996 até 1999 previu como diretrizes do governo federal a descentralização das políticas, conferindo uma maior importância aos estados, municípios e setor privado. A descentralização representou uma tentativa de melhor gerenciamento dos serviços para o atendimento das especificidades do contexto local, o que deveria ser concretizado por meio de uma ação conjunta dos projetos de saneamento básico com as demais políticas públicas voltadas à melhoria da saúde pública.

Nesse período foram estabelecidas diversas ações e projetos de saneamento tais como a atualização das tecnologias a serem empregadas nos serviços, melhor coleta e gerenciamento dos dejetos sólidos, redução das doenças e conseqüente mortalidade infantil por meio de uma melhor distribuição destes serviços, aumento da distribuição de água e coleta de esgotos por projetos como o Prosaneamento, extensão dos serviços para pessoas de baixa renda, alargamento do Programa de Ação Social em Saneamento (PROSEGE) e aprimoramento do Programa de Qualidade das Águas e Combate da Poluição Hídrica (PQA)<sup>22</sup>.

A Política Nacional de Saneamento (1996- 1999), teve como principais postulados a descentralização, a participação e a universalização. Relativamente à universalização, há um sentido de maior abrangência dos serviços para várias classes sociais. A participação preconizava que todos os agentes envolvidos, seja a União, os estados, os municípios ou ainda

---

<sup>20</sup> Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000- IBGE, pg. 29. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 10 de novembro de 2010.

<sup>21</sup> ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. **Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro**. Brasília: IPEA, 1995 (série Modernização do Setor Saneamento, 7).

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Ações e projetos do Plano Plurianual**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em: 14 out. 2009.

os setores privados, pudessem atuar de modo ativo na formulação e gerência das políticas públicas de saneamento. Para tal, a descentralização mostrava-se essencial à expansão dos serviços para outros órgãos, retirando os comandos dos serviços de saneamento unicamente do poder central.

Além disso, esta Política Nacional de Saneamento teve por escopo um maior controle da coletividade na execução e ampliação da oferta dos serviços, na promoção de programas de conservação da água, no incentivo do programa de qualidade, na produtividade, na prestação de serviço, no uso de estruturas administrativas com maior flexibilidade e colaboração do setor privado para uma maior eficiência dos serviços.

Diversos foram os mecanismos adotados para o aumento da eficiência na consecução de políticas públicas. O mais famoso destes instrumentos foi a flexibilização por meio da celebração de parcerias com o setor privado, forma de melhorar a oferta do serviço, ficando a cargo do estado a fiscalização e regulação da prestação dos serviços que estivessem a cargo de particulares.

A concretização de tais objetivos deveria ocorrer por meio de uma ação conjunta de vários órgãos do governo federal e pela ampliação das fontes de financiamento do setor, ponto em que a tarifa para a utilização dos serviços mostrou-se o meio mais adequado.

Em 1995 foi criada a Secretaria de Política Urbana que fazia parte do Ministério do Planejamento e Orçamento e que era responsável pela coordenação do cumprimento da Política Nacional de Saneamento. O Ministério da Saúde desempenhava importante papel, por meio da Fundação Nacional de Saúde, sendo responsável pela escolha de onde seria realizado o investimento pela aferição da condição da saúde pública nas comunidades. O Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal colaborava com o setor, sendo responsável pela preservação da água e do meio ambiente. Nos anos 90 o financiamento ainda continuou sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal.<sup>23</sup>

A criação do Ministério das Cidades em 2003 impulsionou um tratamento mais direcionado das questões afetas ao Planejamento Urbano, o que acabou significando avanços consideráveis no campo dos serviços de saneamento básico.

---

<sup>23</sup> BRASIL. **Política Nacional de Saneamento 1995-1999**. Brasília, 1994.

## 1.2. Programa “Saneamento para todos”

Em 31 de maio de 2005, por meio da Resolução CCFGTS<sup>24</sup> n° 476/2005, foi criado o programa “Saneamento para todos” para substituir os quatro programas que vinham sendo operados desde 1996 (Pró-Saneamento, Pró-sanear, Pró-Comunidade e FCP/SAN<sup>25</sup>). O grande diferencial deste projeto é fato de que a sua abrangência é bem superior do que a de seus antecedentes, prevendo a integração da política pública de saneamento com outras políticas.

O item 01 da Resolução n° 476/2005<sup>26</sup> enfatiza a necessidade de integração entre as ações de saneamento básico e outras políticas de saúde pública, afirmando como objetivo do Programa “Saneamento para todos”

... a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população urbana por meio de ações de saneamento, integradas e articuladas com ações de outras políticas setoriais, por meio de empreendimentos destinados ao aumento da cobertura e ao desenvolvimento institucional dos serviços públicos de saneamento básico, compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos, ao adequado manejo de resíduos da construção e demolição e a preservação e recuperação de mananciais.<sup>27</sup>

Um ponto que merece destaque no programa “Saneamento para todos”, é o fato de que foi estabelecida, ainda que de forma implícita, a necessidade de cooperação na prestação dos serviços de saneamento definindo-se como agentes promotores “os Estados, Municípios, Distrito Federal e suas entidades da administração indireta, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista; as empresas concessionárias e outros tipos de delegatários de serviços públicos de saneamento básico; e empresas privadas.”<sup>28</sup>

Este programa, é responsável pelo financiamento de operações de crédito com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) destinando-se à promoção de programas de saneamento básico para implantação e ampliação das redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, águas pluviais e resíduos da construção, saneamento integrado, além da

<sup>24</sup> Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

<sup>25</sup> FCP/SAN- Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento

<sup>26</sup> Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Idem, item 6.2.



preservação, recuperação de mananciais, elaboração de estudos e projetos que qualifiquem a gestão da prestação de serviços.<sup>29</sup>

Para ampliar a eficiência na prestação dos serviços, o programa instituiu o sistema de incentivo à eficiência<sup>30</sup>, pela redução das taxas de juros dos mutuários que apresentem os melhores desempenhos na consecução das propostas por eles formuladas. A análise da eficiência é realizada pelo Ministério das Cidades que atua como gestor da aplicação.

A aferição da eficiência no tratamento dos esgotos é feita por meio de cinco faixas de remoção de DBO5<sup>31</sup> (remoção maior ou igual a: nível E 25 %, nível D 50 %, nível C 70%, nível B 80 %, nível A 90 %)<sup>32</sup>. Conforme esteja enquadrada em cada uma delas, há uma redução proporcional da taxa de juros como forma de incentivo à eficiência na prestação dos serviços.

A Caixa Econômica Federal e o BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - atuam como agentes operadores do programa “Saneamento para todos”, sendo responsáveis pela habilitação de instituições financeiras como agentes financeiros responsáveis pela validação das propostas, pela análise da compatibilidade do projeto técnico com a proposta apresentada ao gestor da aplicação (Ministério das Cidades), bem como a funcionalidade da obra e sua viabilidade financeira.

A escolha dos projetos que receberão o financiamento é realizada pelo Ministério das Cidades, gestor da aplicação, ocorrendo conforme critérios definidos pela Instrução

<sup>29</sup> Idem, item 2.

<sup>30</sup> Idem, item 9.3, a saber: “9.3. Ao final de cada exercício, o Gestor da Aplicação elaborará e apresentará ao Conselho Curador do FGTS relatório de avaliação das contratações dos empreendimentos em saneamento e, em particular, da implementação do Sistema de Incentivo à Eficiência, que será regulamentada por Instrução Normativa do Gestor da Aplicação, de modo a propor, se necessários, ajustes de forma a assegurar: a) a taxa média do conjunto das operações financiadas no âmbito do Programa Saneamento Para Todos oferecerá a rentabilidade requerida pelo FGTS, conforme o disposto no subitem 6.2.2 do Anexo II da Resolução nº 460, de 14 de dezembro de 2004, com a redação dada pela Resolução nº 477, de 31 de maio de 2005, ambas do Conselho Curador do FGTS; e b) as condições para cumprimento dos objetivos sociais do Programa Saneamento Para Todos e do Sistema de Incentivo à Eficiência.” Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>31</sup> “A Demanda Bioquímica de Oxigênio (DBO5) sempre foi caracterizada como um dos principais parâmetros para se saber a qualidade de uma água. É definida como a quantidade de oxigênio necessária para oxidar a matéria orgânica biodegradável sob condições aeróbicas, ou seja, avalia a quantidade de oxigênio dissolvido (OD) em mg L-1 de O2, que será consumido pelos organismos aeróbios ao degradarem a matéria orgânica. Define-se como matéria biodegradável, aquela que pode ser consumida e assimilada como alimento e fonte de energia pela população de microorganismos decompositores do ambiente aquático. Sua utilização como alimento energético implica na oxidação ou degradação com a finalidade de reduzir suas moléculas complexas a espécies mais simples, com liberação de energia. Portanto, a DBO5 é uma variável da qualidade da água que, de uma certa forma, quantifica a poluição orgânica pela depleção do oxigênio, que poderá conferir condição anaeróbica ao ecossistema aquático.” LIMA, Leonardo da Silva e, FILHO, Helcio José Izario e CHAVES, Francisco José Morteira. **Determinação de demanda bioquímica de oxigênio para teores ≤ 5 mg l-1 o2**. Revista Analytica, Outubro/Novembro 2006, nº25, pag. 52-53.

<sup>32</sup> Segundo dados do Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento ambiental, Disponível em <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em 20 de dezembro de 2009.

Normativa nº4 de 22 de janeiro de 2008<sup>33</sup>, pela verificação das disponibilidades orçamentárias, bem como das regras e dos limites aplicáveis às operações de crédito do Sistema Financeiro Nacional com o setor público e o regulamento da seleção das propostas.

O processo de seleção pública é realizado em quatro etapas: apresentação de cartas-consulta, enquadramento nos critérios do programa, exame institucional e apreciação de viabilidade econômica. A contratação fica subordinada à análise de risco de crédito realizada pelo agente financeiro e a autorização de endividamento emitida pela Secretaria de Tesouro Nacional (STN).

O financiamento é realizado seguindo-se o prazo máximo para realização do primeiro desembolso de vinte e quatro meses depois da contratação da operação, o que dependerá da assinatura do Acordo de Melhoria de Desempenho- AMD.<sup>34</sup> As condições operacionais para aplicação dos recursos serão definidas pelo agente operador conforme a natureza dos tomadores, o porte e a complexidade das operações observando os parâmetros determinados pela Resolução nº460 de 14 de dezembro de 2004<sup>35</sup>, bem como as demais diretrizes estabelecidas pelo gestor da aplicação.<sup>36</sup>

O acordo de melhoria de desempenho é mais um instrumento destinado à promoção da eficiência, qualidade e eficácia da prestação dos serviços, o que deve se dar por meio do estabelecimento de metas e compromissos destinados à melhoria do desempenho institucional e operacional do prestador de serviços de saneamento básico.

A apreciação do cumprimento das metas é realizada pela secretaria nacional de saneamento básico<sup>37</sup> com base na média do desempenho obtido pelo prestador de serviço nos últimos dois anos, sendo projetadas anualmente para os próximos cinco anos. As variáveis analisadas contabilizam o índice de perdas de faturamento, de evasão de receitas e de perdas

---

<sup>33</sup> Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>34</sup> Conforme Resolução CCFGTS nº 576, de 30 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>35</sup> Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>36</sup> Item 8 da Resolução CCFGTS nº476 de 31 de maio de 2005. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>37</sup> Segundo a Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº 46 de 10 de outubro de 2007, em seu item 9- “A verificação do cumprimento das metas e condições do AMD será realizada pela SNSA/MCIDADES, com base nas informações fornecidas pelo Prestador de Serviços, ficando as mesmas sujeitas a auditorias periódicas a critério da referida Secretaria. Será considerado adimplente o Prestador de Serviços que: a) cumprir pelo menos 4(quatro) das 8 (oito) Metas de Desempenho Institucional no caso de abastecimento de água e esgotamento sanitário e de pelo menos 3(três) das 6(seis) Metas no caso de resíduos sólidos; b) atender as condições complementares constantes do AMD.” Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 15 de janeiro de 2010.

por ligação, de dias de faturamento comprometidos com contas a receber, de produtividade de pessoal total, de hidrometação, de macromedição e de suficiência de caixa.<sup>38</sup>

As metas a serem cumpridas pelo acordo de melhoria de desempenho quanto aos resíduos sólidos são as seguintes: auto-suficiência financeira, taxa de cobertura de serviços de coleta de RDO – Resíduos domiciliares, a despesa per capita com manejo de RSU – resíduos Sólidos Urbanos, taxa de recuperação de materiais recicláveis em relação a quantidade de RDO e RPU – Resíduos Públicos coletados, a taxa de empregados em relação à população urbana e a taxa de aterramento de RDO e RPU em aterro sanitário.<sup>39</sup>

O acordo de melhoria de desempenho entra em vigor na data em que for assinado, permanecendo vigente enquanto perdurarem metas a serem cumpridas pelo prestador de serviços podendo, inclusive, ser prorrogado por meio de celebração de termo aditivo, caso ocorra a contratação de uma nova operação de crédito em exercício subsequente ao da celebração do acordo.<sup>40</sup>

### 1.3. Política Nacional de saneamento básico e Lei 11.445/07

Depois de muita pressão por uma legislação que tratasse da Política Nacional de Saneamento, foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 12 de Dezembro de 2006, o projeto de lei 7.361/06, responsável pelas diretrizes nacionais do saneamento básico. A sanção do projeto de lei pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu em 5 de janeiro de 2007, mas contou com 15 vetos, passando à designação de Lei 11.445/07.

A lei 11.445/2007 representou um grande avanço no setor de saneamento, uma vez que há mais de vinte anos não havia um parâmetro legal para políticas públicas a serem desempenhadas no setor.

<sup>38</sup> Conforme Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº46 de 10 de outubro de 2007- Anexo II, apêndice 1- Quadro de indicadores, parâmetros e critérios para metas de desempenho institucional- Abastecimento de água, esgotamento sanitário e desenvolvimento institucional (abastecimento de água e esgotamento sanitário), disponível em <http://www.cidades.gov.br>, acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>39</sup> Idem, apêndice 2 – Quadro de indicadores, parâmetros e critérios para metas de desempenho institucional – resíduos sólidos e desenvolvimento institucional (resíduos sólidos), disponível em <http://www.cidades.gov.br>, acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>40</sup> Idem, item 8: “O Prestador de Serviços manterá apenas um AMD em vigência, ao qual será anexado quadro de Metas de Desempenho Institucional. No caso de nova contratação de operação de crédito, em exercício subsequente ao da celebração do AMD, o mesmo será prorrogado por meio de Termo Aditivo, estendendo-se aos 5 (cinco) anos seguintes a contar do ano da nova contratação, obedecendo aos critérios e parâmetros regulares estabelecidos para elaboração de quadros de metas, cabendo ao Prestador de Serviços a apresentação de proposta para aprovação prévia pela SNSA/MCIDADES, sendo que nesta situação, o Quadro de Metas de Desempenho Institucional deverá ser complementado e suas metas estendidas até a nova vigência do AMD.” Disponível em <http://www.cidades.gov.br>, acesso em 08 de janeiro de 2010.

Como mencionado, a questão do financiamento dos projetos em saneamento básico restou ainda mais delicada depois da extinção do Plano Nacional de Saneamento Básico de 1985, que tinha como principais fontes de financiamento os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço- FGTS. O novo marco legal permitiu uma destinação específica de recursos para o setor sanitário.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, há o retorno dos investimentos nas políticas públicas em saneamento básico, que passaram a estar diretamente voltadas à redução das desigualdades regionais e locais.

Neste período, foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental que, agindo como coordenadora das ações de saneamento no âmbito do governo federal, teve sua atuação direcionada à gestão dos recursos utilizados nos projetos sanitários. O principal objetivo desta secretaria é a garantia dos direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes bem como a vida em ambiente salubre nas cidades e no campo.

Em 2003, foi realizada a I Conferência Nacional das Cidades, responsável pela aprovação dos postulados norteadores da vindoura Política Nacional de Saneamento, tendo sido também criado o Conselho das Cidades.

O Projeto de Lei 5.296/2005 resultou de várias reuniões do grupo de trabalho interministerial, além de seminários regionais e nacionais, tendo sido encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República para aprovação na Câmara dos Deputados, onde sofreu oitocentas emendas.

Além do Projeto de Lei 5.256/05, tramitava no Senado Federal outro projeto sobre saneamento sob o número PLS 155/05, que trazia em seu bojo diretrizes para os serviços de fornecimento de água potável e coleta dos dejetos sanitários abarcando a totalidade das redes, instalações operacionais e atividades relacionadas a estes serviços.

Este projeto de lei trazia a delimitação de que a titularidade dos serviços passaria para o estado nos casos em que a infraestrutura, instalação e atividade ultrapassassem mais de uma localidade, fora isso a titularidade seria dos municípios. No entanto, após sucessivas emendas, fusões e vetos essa previsão deixou de existir na redação final da lei que previu a Política Nacional do Saneamento.

O projeto de lei 5296/05 foi fundido com o PLS 155/05 dando origem ao PLS 219/06. Em 18/07/2006, o PLS 219/06 foi remetido para a Câmara dos Deputados tendo recebido um novo número de identificação PL 7.361/06, o qual foi aprovado no Senado e em ambas as casas unanimemente em 12 de dezembro de 2006, sancionado em 05 de janeiro de 2007.

Os objetivos basilares da Política Nacional de Saneamento básico são elencados no art. 2º da Lei 11.445/2007<sup>41</sup>, que dá especial atenção à necessidade de universalização do acesso aos serviços, bem como eficiência e sustentabilidade econômica. Isso porque, observando-se o histórico das políticas públicas em saneamento, fica clara a grande dificuldade encontrada para alcançar a efetividade na expansão dos serviços, o que além de derivar dos altos custos dos serviços ocorre pela complexidade técnica e estreita relação das questões sanitárias com o meio ambiente, direito difuso<sup>42</sup> notadamente resguardado pela ordem constitucional no art. 225 da Constituição Federal<sup>43</sup>.

Assim, a lei formalizando a Política Nacional de Saneamento Básico representa uma verdadeira afirmação dos direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e abundância suficientes, bem como esgotamento de dejetos, conferindo uma vida em ambiente salubre tanto no perímetro urbano como na área rural.

Os serviços públicos que são alvos da política de saneamento correspondem ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, que serão gerenciados pelo setor público destinando-se à promoção da regulação, planejamento, fiscalização e prestação dos serviços.

---

<sup>41</sup> “Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I - universalização do acesso; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - eficiência e sustentabilidade econômica; VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X - controle social; XI - segurança, qualidade e regularidade; XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>42</sup> Segundo Teori Albino Zavascki, “Os direitos e interesses difusos se caracterizam pela indeterminação de titular específico, por serem metaindividuais. Os direitos difusos têm como conteúdo bens coletivos de relevante interesse geral, mas não têm “dono certo”, na expressão de Caio Tácito. Segundo definição da Lei nº 8.078/90, interesses ou direitos difusos são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato” e interesses ou direitos coletivos são “os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica” (art. 81, parág. único, I e II).” (ZAVASCKI, Teori Albino. **Ministério Público, ação civil pública e defesa de direitos individuais homogêneos**. Revista forense, v.92, n.333, p.123-137, jan./mar. 1996, p. 5.)

<sup>43</sup> “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

Quanto à prestação dos serviços, o titular deverá instituir planejamento, regulação e fiscalização que se adéquem ao contexto da comunidade, sejam os serviços executados diretamente pelo ente da Federação ou por meio de contratos de concessão. A nova lei do saneamento, ainda institui a possibilidade de prestação regionalizada de serviços de saneamento, fomentando a formação de consórcios intermunicipais entre os entes da Federação.

No que tange à regulação, é possível a realização direta ou por meio de delegação do titular do serviço público nos termos do art. 8º da Lei 11.445/2007. Destacam-se, especialmente, a independência decisória, incluindo a autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além da necessidade de que o projeto de saneamento se coadune ao contexto de evolução tecnológica, econômica e social. A regulação deverá levar em conta padrões e indicadores de qualidade que sejam capazes de conferir uma maior abrangência e eficiência na prestação dos serviços.

É preciso que o planejamento do saneamento básico adéqüe a prestação destes serviços à realidade da comunidade, o que se dará por meio da adoção de um plano de desenvolvimento específico para cada um dos serviços alvo da política de saneamento ambiental, o qual deverá prever os impactos da política sanitária nas condições de vida da população, além de estabelecer objetivos e metas de curto, médio e longo prazos destinados à universalização destes serviços, conforme enuncia o art. 19 da Lei 11.445/2007<sup>44</sup>.

O planejamento pode ser delegado pelo titular do serviço, mas para isso é obrigatória a existência e vigência do plano de saneamento básico que deverá levar em conta as bacias hidrográficas da região devendo abranger todo o território do ente da Federação que o elaborou, salvo quando for regional.

Atenta-se para o fato de que o legislador conferiu especial atenção ao controle social na consecução da política de saneamento, definindo-o, inclusive, como sendo um princípio norteador da Política Nacional de Saneamento nos termos do art. 2º, X da Lei 11.445/2007, além de conferir especial relevância à participação da sociedade nas atividades de

---

<sup>44</sup> “Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; IV - ações para emergências e contingências; V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. [...]” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.<sup>45</sup> Dado o fato da terminologia controle social restar imprecisa, cuidou de definir como sendo o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.”<sup>46</sup>

Além disso, a consecução da política nacional de saneamento básico<sup>47</sup> deve ter sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, pela remuneração da prestação dos serviços. O abastecimento de água e esgotamento sanitário serão custeados, de forma individual ou conjunta, por tarifas ou outros preços públicos. A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos urbanos por taxas, tarifas ou outros preços públicos, consoante o regime de prestação do serviço ou de suas atividades. O manejo de águas pluviais urbanas por tributos, inclusive taxas, conforme seja determinado pelo regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

A nova legislação de saneamento básico também se preocupou com uma maior moralidade nos investimentos e gastos no setor. É que se depreende da obrigatoriedade de manutenção de um sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios quando os prestadores atuem em mais de uma localidade, ou prestem serviços de saneamento básico diferentes em um mesmo Município.<sup>48</sup> Esse é mais um mecanismo de controle da população dos investimentos e custos dos serviços.

No ano de 2009, o governo federal iniciou um novo Plano Nacional de Saneamento básico por meio da ação conjunta entre o governo federal e o Conselho das Cidades

---

<sup>45</sup> “Art. 11 § 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever: V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>46</sup> Art. 3º, IV Lei 11.445/2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>47</sup> “Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de dezembro de 2009.

<sup>48</sup> Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização. V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 18 de novembro de 2009.

(ConCidades) sob a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. O objetivo do novo Plano Nacional de Saneamento Básico é a constituição do eixo central da política federal para o saneamento básico, promovendo a articulação nacional dos entes da Federação para implementação das diretrizes e dos princípios fundamentais previstos na Lei 11.445/07<sup>49</sup>.

#### **1.4. As ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Biênio Brasileiro do Saneamento Básico (2009-2010)**

O Programa de Aceleração do Crescimento foi lançado pelo governo federal em 28 de janeiro de 2007, possuindo previsão de investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões até 2010 e tendo como uma de suas prioridades o desenvolvimento do setor de infraestrutura em áreas como o saneamento básico, habitação, transporte, energia e recursos hídricos.

O programa visa a implementação das políticas de fomento de forma gradativa, ao longo do quadriênio 2007-2010, objetivando-se alcançar um crescimento do PIB em torno de 5% ao ano. Para tal, divide-se em cinco blocos: medidas de infraestrutura (incluindo o saneamento básico, a habitação e os transportes); medidas de estímulo do crédito e financiamento; melhoria do marco regulatório na área ambiental; desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo.

Os investimentos públicos diretos foram orçados em R\$ 67,8 bilhões anuais provenientes de investimentos das estatais, financiamentos dos bancos oficiais e investimentos privados, para atingir o total previsto de R\$ 503,9 bilhões no período entre

---

49 “Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais: I - universalização do acesso; II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; VII - eficiência e sustentabilidade econômica; VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; X - controle social; XI - segurança, qualidade e regularidade; XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.



2007 e 2010. Inicialmente foram selecionados uma série de projetos prioritários em rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, saneamento e recursos hídricos.

O Estado do Rio de Janeiro possui uma previsão de investimentos totais em obras financiadas pelo programa de R\$ 384,5 bilhões<sup>50</sup> dos quais até 2010, deveriam ser dispendidos R\$ 109,4 bilhões ficando o maior volume de gastos para depois desta data (R\$ 275,1 bilhões).

No campo do saneamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, dentre outras ações, o programa tem como principais escopos, a melhoria das condições de vida da população, garantindo a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, a despoluição das Baías de Guanabara e de Sepetiba, das bacias dos rios Botas e Sarapuí bem como a revitalização do rio Paraíba do Sul e a ampliação do sistema de abastecimento de água das Zonas Oeste e Leste da Baixada Fluminense na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Outra ação relevante é a realização de obras de drenagem para prevenção de enchentes e urbanização em várias cidades do Estado do Rio de Janeiro, dentre elas, a capital, Nova Iguaçu, Nova Friburgo e São Gonçalo.<sup>51</sup>

Há ainda a previsão de programas de saneamento (anexo- tabela 1) aliados à urbanização em municipalidades como Nova Iguaçu (Jardim Laranjeiras e Jardim Cabuçu) e São Gonçalo (Jardim Catarina).<sup>52</sup>

No Estado do Rio de Janeiro, foram aprovadas cento e três ações em saneamento ambiental sendo cinquenta e uma delas propostas pelo estado, trinta e oito pelos municípios e treze por Companhias de saneamento básico (sete delas pela Companhia Estadual de Saneamento Básico, quatro pela Águas das Agulhas Negras S/A, uma pela Saneamento de Rio das Ostras S/A e duas pela Águas de Niterói). Assim, o estado ainda aparece como ente decisivo no planejamento das políticas públicas de saneamento, embora haja um considerável avanço da participação municipal.

Em 2007, o governo federal anunciou o PAC/FUNASA (Fundação Nacional de Saúde) responsável por garantir ações no campo do saneamento básico em pequenas comunidades de até cinquenta mil habitantes, especialmente entre os indígenas e os remanescentes de quilombos. Para estes projetos de saneamento foram previstos R\$ 4 bilhões para serem investidos até o ano de 2010.

---

<sup>50</sup> Conforme dados emitidos em fevereiro de 2010 pelo Balanço de três anos do PAC, disponíveis em <http://www.brasil.gov.br/>. Acesso em 10 de março de 2010.

<sup>51</sup> Idem, pg. 17.

<sup>52</sup> Idem, ibidem.

A previsão de investimentos para o Estado do Rio de Janeiro do PAC/ FUNASA é de 63 milhões de reais (anexo- tabela 2). No entanto, apesar de terem sido aprovadas setenta ações de saneamento básico, apenas oito delas já foram concluídas, a maior parte ainda se encontra em fase de preparação, obras ou contratação.<sup>53</sup> Realizando-se uma breve comparação nos dados obtidos anteriormente temos no PAC/FUNASA uma maior participação do município como proponente de políticas públicas de saneamento básico. Dos setenta programas de saneamento básico aprovados, quarenta e cinco deles foram propostos pelos municípios, dezenove pelo estado e seis pela Funasa (anexo- tabela 2).

Em 19 de agosto de 2009, por meio do Decreto 6.942/2009, foi instituído o Biênio Brasileiro do Saneamento Básico (2009-2010) bem como o Grupo de Trabalho Interinstitucional para o gerenciamento e elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, que teve as suas diretrizes delineadas pela Lei 11.445/2007.

O objetivo primordial do novo Plano Nacional de Saneamento básico é a promoção e intensificação da realização de programas, projetos e políticas no setor de saneamento básico, buscando uma maior universalização dos serviços, além da realização dos postulados que forem engendrados em convenções, acordos e resoluções aderidos pelo Brasil.<sup>54</sup>

O Biênio Nacional de Saneamento básico deve ser visto como uma ação preparatória à implementação deste novo Plano Nacional de Saneamento básico que primará pela democratização dos serviços de saneamento buscando a integração das várias regiões e realidades proporcionando uma maior equiparação com as áreas que possuem o saneamento mais desenvolvido, pelo que se demonstra, não apenas uma concretização do direito fundamental à vida, mas também um mecanismo de consolidar um dos objetivos da República Federativa do Brasil minorando “as desigualdades sociais e regionais”, nos termos do art. 3º da Lei Maior.

O Grupo de Trabalho Interinstitucional (GTI-PLANSAB) é responsável pela coordenação, elaboração e promoção do novo Plano Nacional de Saneamento básico. O GTI possui caráter temporário e, inicialmente, será responsável por realizar um levantamento da prestação dos serviços de saneamento básico nas várias regiões do país, o que servirá para a orientação dos objetivos e metas do PLANSAB, consoante o art. 3º do Decreto 6.942/2009.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Idem, pg. 29.

<sup>54</sup> Conforme “Art. 2º O Biênio Brasileiro do Saneamento Básico terá como objetivo promover e intensificar a formulação e implementação de políticas, programas e projetos relativos ao saneamento básico, com vistas a garantir a universalização dos serviços e o alcance dos objetivos estabelecidos em convenções, acordos e resoluções a que o Brasil tenha aderido, assim como consolidar o processo de elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, conforme determina a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>55</sup> Conforme “Art. 3º Fica instituído o Grupo de Trabalho Interinstitucional do Plano Nacional de Saneamento Básico - GTI-PLANSAB, de caráter temporário, incumbido de coordenar a elaboração e promover a divulgação

Assim como previsto na Lei 11.445/2007, o Biênio Brasileiro do Saneamento Básico preconiza a gestão transparente e participativa na elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico, o que deverá acontecer por meio de audiências, consultas públicas e seminários regionais, além da oitiva dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente.

A instituição deste biênio demonstra a necessidade de uma maior preocupação com o saneamento especialmente devido ao incremento populacional nos centros urbanos. Analisando-se a trajetória das políticas públicas implementadas no setor, percebe-se uma melhoria relativa nos índices na Região Sudeste, mesmo esta não sendo uma realidade evidente em todas as regiões do Brasil.

A pesquisa nacional por amostra de domicílios realizada pelo IBGE ilustra uma relativa melhoria nos índices de domicílios particulares permanentes por forma de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em 2007, 83,9% dos domicílios possuíam rede de abastecimento de água, passando para 96,5% em 2008. Apesar dos avanços na cobertura deste serviço, ainda são encontradas deficiências na Região Norte que conta com apenas 63,7 % e Centro Oeste com 90,1% de seus domicílios atendidos por uma rede de abastecimento de água. (anexo- tabela 3)

No que tange ao esgotamento sanitário, a situação é mais preocupante. Analisando dados da mesma pesquisa realizada em 2008, percebe-se que apenas 68,5% dos domicílios brasileiros contam com rede coletora de esgoto. Os piores índices estão mais uma vez na Região Norte com 18,4%, seguido do Nordeste com 46,6%, Sul 65,2% e Centro Oeste com 45,1%. A Região Sudeste apresenta os melhores índices com 90,2% de seus domicílios atendidos com rede coletora de esgoto. (anexo- tabela 4)

Parece evidente que o acesso aos serviços de saneamento básico é maior dentre aqueles que possuem maior renda. Esta foi uma realidade confirmada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2008 segundo a qual dentre aqueles que possuem maior renda, o percentual de moradias com acesso aos serviços de saneamento básico é de 86,6% decaindo para de 70,4% entre as famílias mais carentes. (anexo- tabela 5)

---

daquele Plano durante as diversas etapas de seu desenvolvimento, e: I - elaborar, até março de 2010, o diagnóstico da situação dos serviços de saneamento básico no Brasil, que orientará a definição dos objetivos e metas do Plano Nacional de Saneamento Básico; II - planejar, executar e coordenar o processo de elaboração do Plano, de forma transparente e participativa, mediante a realização de seminários regionais, audiências e consultas públicas, ouvidos os Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente; III - elaborar a versão consolidada do Plano Nacional de Saneamento Básico e submetê-la à apreciação consultiva do Conselho das Cidades – ConCidades, do Ministério das Cidades, até maio de 2010; e IV - submeter o Plano Nacional de Saneamento Básico à aprovação do Ministro de Estado das Cidades.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de novembro de 2009.

É exatamente por isso, que o gestor público apresenta vital relevância. Por meio de ações de planejamento urbano no campo do saneamento, ele poderá adequar a realidade local aos recursos de que dispõe conseguindo financiamentos da União e do estado e, se for o caso, desenvolvendo programas locais de obtenção de receita.

O planejamento urbano participativo realizado pela cooperação entre a sociedade civil e o gestor público mostra-se como um mecanismo para que sejam minoradas as barreiras encontradas na universalização do saneamento ambiental. A grande complexidade técnica, a estreita relação entre as questões sanitárias e o meio ambiente pela utilização de Bacias Hidrográficas que banham mais de uma localidade, além dos altos custos de instalação e de operação favorecem, em muitos casos, a atuação conjunta entre mais de um dos entes da Federação sendo, portanto, vital a análise das competências afetas ao saneamento ambiental.

## 2. A COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR E EXECUTAR OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

### 2.1. O Município como ente da Federação e o sistema de repartição das competências constitucionais

A redemocratização e o advento da Constituição de 1988 reforçaram a descentralização político-administrativa, peculiar ao federalismo, conferindo aos entes da Federação um rol maior de competências<sup>56</sup> que antes, devido ao período militar, encontravam-se centralizadas, em grande monta, na União.

No campo do municipalismo, a Constituição de 1988 representou um avanço significativo, uma vez que, além de resguardar a autonomia<sup>57</sup> política, administrativa e financeira, conferiu o *status* de ente da Federação aos municípios.

Predomina no campo doutrinário, a concepção de que com a Constituição de 1988, o município passou a ser um dos entes da Federação. Municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles, defendem que o município é um ente da Federação sendo uma "... entidade político-administrativa de terceiro grau, na ordem decrescente de nossa Federação: União – Estados – Municípios".<sup>58</sup>

Entretanto, não se deve entender que ao conferir a autonomia<sup>59</sup> político, administrativa e financeira aos entes locais, o Congresso Constituinte tenha delimitado uma hierarquia entre

---

<sup>56</sup> José Afonso da Silva define competência como sendo "a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões" (**Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. p. 413). Já Celso Antônio Bandeira de Mello define competência englobando a necessidade de que o gestor público encerre interesses públicos quando da realização de competências dizendo que se trata de um "círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos." (**Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007, pg. 144)

<sup>57</sup> Destaca-se que a autonomia municipal não nasceu com a CF/88, pois ela já restou contemplada pela Carta da República de 1891, que em seu art. 68 estabelecia: "Art. 68 - Os estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse." Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>58</sup> **Direito Municipal Brasileiro**. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.47.

<sup>59</sup> "Esta é uma peculiaridade do Município brasileiro. A inclusão do Município na estrutura da Federação teria de vir acompanhada de consequências, tais como o reconhecimento constitucional de sua capacidade de auto-organização mediante cartas próprias e a ampliação de sua competência, com a liberação de controles que o sistema até agora vigente lhe impunha, especialmente por via de leis orgânicas estabelecidas pelos Estados." (SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed., p. 620)

eles, tendo inclusive, contemplado a União, Distrito Federal, estados e municípios dentro do mesmo dispositivo legal.<sup>60</sup>

Fábio Konder Comparato, tratando da questão, diz que

Se o Estado Federal é considerado a antítese do Estado Unitário, é exatamente pelo fato de que, em seu seio, coexistem harmonicamente várias unidades políticas, independentes umas das outras. A União não depende dos Estados para exercer as funções de sua competência, nem tampouco os Estados uns dos outros, ou relativamente à União Federal.

É o que a doutrina alemã denomina de princípio da homogeneidade.

Nenhuma das unidades políticas componentes de uma Federação tem mais poderes que a outra, mas cada qual exerce poderes próprios indelegáveis, em esferas bem definidas de competência. Mais precisamente no que toca aos Estados Federados, como salientou um autor, a Constituição Federal não lhes atribui, tão-só uma capacidade de auto-administração, mas autênticos poderes estatais ou políticos, segundo uma estrutura de repartição de competências próprias, portanto não derivadas umas das outras. Os poderes políticos dos Estados-Membros não lhes foram delegados pela União, mas a eles diretamente atribuídos pela Constituição.<sup>61</sup>

Apesar disso, parte da doutrina, a exemplo de José Afonso da Silva, afirma que os municípios seriam componentes da “estrutura federativa”. Arremata dizendo que

...a Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município é entidade de 3º grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo. Data vênha essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Em que muda a federação brasileira com incluir os Municípios como um de seus componentes? Não muda nada.<sup>62</sup>

Há, contudo, que se destacar que ainda que a composição por municípios não seja uma característica comum às federações, esta parece ser uma peculiaridade do modelo de federalismo brasileiro<sup>63</sup>. A autonomia municipal, reconhecida mesmo antes da Constituição de 1988, faz com que não se possa desconsiderar o ente local como pertencente à Federação, fato corroborado pela sua inclusão no art. 18 CRFB na organização político-administrativa do estado.

---

<sup>60</sup> “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>61</sup> Revista Trimestral de Direito público nº 11/95, p. 83.

<sup>62</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. p. 474.

<sup>63</sup> SILVA. Ob. cit. p. 620.

Assim, com a Constituição de 1988, deve-se entender que o Município passa a ter status de ente da Federação, alcançando uma "dignidade federativa jamais lograda no direito positivo das Constituições antecedentes"<sup>64</sup>.

Em 2007, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3549-5, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, pacificou a questão ao fixar o entendimento de que o Município é componente da estrutura federativa<sup>65</sup>.

Uma das principais características do federalismo<sup>66</sup> é a descentralização política, representada pela repartição de competências entre os entes. Mais uma evidência de que o legislador constituinte desejou ver o Município incluído como membro da Federação, pode ser observada pelo fato de que a Constituição Federal de 1988 reparte as competências entre a União, os estados e os municípios.

A técnica utilizada para a atribuição das competências foi a predominância de interesses, ficando a cargo dos municípios os assuntos de interesse predominantemente local, aos estados os assuntos de interesse regional e à União os assuntos de abrangência nacional.

Não se deve confundir titularidade com competência. Enquanto a titularidade corresponde à propriedade de bens do patrimônio público, a competência é o poder de gestão destes bens. Do mesmo modo, “não se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade da prestação do serviço”.<sup>67</sup> A titularidade de um serviço não obriga o ente a prestá-lo, podendo optar pela celebração de contratos de concessão, sem que haja a

---

<sup>64</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7ªed. São Paulo: Malheiros, 1997, p.312.

<sup>65</sup> Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 10 de maio de 2010.

<sup>66</sup> Várias são as características das federações elencadas pela literatura. Pedro Lenza, ressalva que apesar de “cada Estado federativo apresentar algumas características peculiares, inerentes às suas realidades locais, encontramos alguns pontos em comum que podem assim ser sistematizados: 1. Descentralização política: a própria Constituição prevê núcleos de poder político, concedendo autonomia para os referidos entes; 2. Constituição rígida como base jurídica: fundamental a existência de uma constiuição rígida no sentido de garantir a distribuição de competências entre os entes autônomos, surgindo, então, uma verdadeira estabilidade institucional; 3. Inexistência do direito de secessão: não se permite, uma vez criado o pacto federativo, o direito de separação, de retirada. Tanto é que, só a título de exemplo, no Brasil, a CF/88 estabeleceu em seu art. 34, I, que a tentativa de retirada ensejará a decretação da intervenção federal no Estado “rebelante. Eis o princípio da indissolubilidade do vínculo federativo, lembrando, inclusive, que a forma federativa de Estado é um dos limites materiais ao poder de emenda, na medida em que, de acordo com o art. 60, §4º, I, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; 4. Soberania do Estado Federal: a partir do momento que os Estados ingressam na Federação perdem soberania, passando a ser autônomos. Os entes federativos são, portanto, autônomos entre si, de acordo com as regras constitucionalmente previstas, nos limites de sua competência; a soberania, por seu turno, é característica do todo, do “país”, do Estado Federal, no caso do Brasil, a República Federativa do Brasil; 4. Auto-organização dos Estados-membros: através da elaboração das constituições estaduais (vide art. 25 da CF/88); 5. Órgão representativo dos Estados-membros: no Brasil, de acordo com o art. 46, a representação dá-se através do Senado Federal; 6. Guardião da Constituição: no Brasil o STF.” (*In Direito Constitucional Esquemático*. 12 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 247.)

<sup>67</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007. 25ª ed. São Paulo, Malheiros, 2008, p. 661.

transferência da titularidade, mas apenas a concessão, permissão ou autorização temporária para a execução do serviço.

Dada a complexidade em aferir factualmente estas competências, o legislador constituinte optou por enumerar expressamente os poderes da União e dos municípios, reservando aos estados as competências remanescentes.<sup>68</sup> Há ainda que se lembrar, que inspirado nos moldes do constitucionalismo alemão<sup>69</sup>, o legislador constituinte originário cunhou competências comuns e concorrentes, afetas a mais de um dos entes da federação.

No campo das competências concorrentes, a União é a responsável pela edição de normas gerais<sup>70</sup> gerando um parâmetro de legalidade<sup>71</sup> que os estados, municípios e Distrito Federal devem observar quando, guiando-se pelo critério da predominância de interesses, legislarem sobre determinado assunto. Ao Distrito Federal são atribuídas as competências afetas aos municípios e estados.<sup>72</sup>

Na ausência de uma norma geral editada pela União, os Estados exercerão a competência legislativa plena sobre o assunto, tendo as suas normas suspensas somente se a União vier a exercer a sua competência para o exercício da norma geral, quando terão que se adequar ao novo parâmetro, conforme leciona o art. 24 da Lei Maior.<sup>73</sup>

Há hipóteses ainda, em que foi estabelecida a possibilidade de atuação conjunta entre os entes da federação. São casos em que a União, os estados, o Distrito Federal e os

68 Conforme o art. 25 da Constituição da República Federativa do Brasil, a saber: “Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.

69 A Constituição Federal de 1934, embrião da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi inspirada na Constituição alemã de 1919 (Constituição de Weimar) um dos grandes vértices do constitucionalismo moderno. (LENZA. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 5).

70 Previsto no art. 24 CRFB: “Art. 24. (...) § 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.

71 Celso Antônio Bandeira de Mello, citando Renato Alessi, diz que a legalidade é “consagração da idéia de que a Administração Pública, só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é a atividade sublegal, infralegal consistente na expedição de comandos complementares à lei.” Mais a frente arremata dizendo que “o princípio da legalidade é o da completa submissão da administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática.” (*In Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007, pgs. 100-101)

72 Conforme a Lei Maior em seu “art. 32(...) § 1º - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

73 “Art. 24. (...) § 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.



municípios podem atuar de forma simultânea ou não, por meio das competências comuns previstas no art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>74</sup>.

As competências elencadas pelo legislador constituinte podem ser divididas em legislativas, político-administrativas e tributárias. A competência político-administrativa pode ser exercida conjuntamente pelos entes da federação conforme determinado pelo art. 23 da Lei Maior, as legislativas podem ser concorrentes nos termos do art. 24 CRFB<sup>75</sup> e as tributárias encontram-se previstas no capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional a partir do art. 145 CRFB, que determina expressamente quais os tributos de competência de cada um dos entes da federação.

O sistema das águas, introduzido pela nova ordem constitucional, gerou repercussões diretas no campo do saneamento básico tendo em vista ser um de seus principais elementos. Isso permite afirmar que, em termos práticos, o saneamento inclui-se dentro do sistema hídrico introduzido pelo ordenamento constitucional, tendo ficado a cargo de a União legislar privativamente sobre a matéria<sup>76</sup> de forma plena, direta e reservada.<sup>77</sup>

O legislador constituinte também optou por conferir ao poder central federal o gerenciamento da elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do

---

<sup>74</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.(...)” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>75</sup> “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino e desporto; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.(...)” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de novembro de 2009.

<sup>76</sup> Conforme prevê o art. 22 IV CRFB: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;” Além disso, é competência exclusiva da União a instituição de “sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos e definição de critérios de outorga de direitos de seu uso” (art. 21, XIX CRFB) Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de dezembro de 2009.

<sup>77</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed., Malheiros, 2002, p. 479.

território e de desenvolvimento econômico e social, a exemplo do Plano Nacional de Saneamento Básico, que teve as suas diretrizes delineadas pela Lei 11.445/2007<sup>78</sup> no que representa uma consolidação do art. 21, XX da Lei Maior:

Art. 21. Compete à União:  
XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. (...)

Assim, prevalece a competência da União no exercício da administração dos recursos hídricos nacionais. Há, porém, a competência dos estados e dos municípios para a concessão da outorga do uso das águas através das competências comuns e concorrentes.

Há que se lembrar que o Constitucionalismo contemporâneo, inaugurado pela Constituição de 1988, pela primeira vez consagra um capítulo destinado à política urbana. A política de desenvolvimento urbano idealizada pelo constituinte originário pode ser obtida por meio da compatibilização do supracitado art. 21, XX CRFB que confere a competência para a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano com o art. 182 CRFB, responsável por estabelecer que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, tem por escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo-se o bem-estar de seus habitantes.<sup>79</sup>

Muito se discute sobre o modelo de política urbana delimitado pela Constituição de 1988. Silva afirma que não foi satisfatória a idealização de uma política de desenvolvimento urbano que só considerou objetivos intra-urbanos.<sup>80</sup> Boa parte das críticas doutrinárias, residem na constatação de que a política de desenvolvimento urbano deve vislumbrar a cidade dentro do contexto nacional e não de modo dissociado, levando em conta mais do que apenas o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes.<sup>81</sup>

José Afonso da Silva, complementa afirmando que

a política de desenvolvimento urbano fica bastante empobrecida e talvez não terá condições de implementar os objetivos importantes a ela assinalados pelo art. 182, se não se vincular a uma política mais ampla que leve em conta também as dimensões interurbanas, como parte integrante de uma política de

---

<sup>78</sup> “Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 de dezembro de 2009.

<sup>79</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed., Malheiros, 2002, p. 796.

<sup>80</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>81</sup> Idem, *ibidem*.

desenvolvimento econômico e social que ultrapassa o nível estritamente municipal.<sup>82</sup>

O saneamento básico é vertente do planejamento urbano que tem boa parte de suas discussões centradas na titularidade da competência para a prestação destes serviços que podem ser prestados diretamente pelos estados, por meio de Companhias Estaduais de Saneamento básico, diretamente pelos municípios, por meio de empresas municipais de prestação do serviço e por particulares delegados através de contratos de concessão.

## 2.2. O interesse local como critério subjetivo de definição das competências afetas ao serviço de saneamento básico

A titularidade da competência dos serviços de saneamento básico é uma matéria bastante controvertida no cenário jurídico. A maior parte da doutrina, a exemplo de Dalmo de Abreu Dallari, entende que a competência para prover os serviços públicos de saneamento básico seria prioritária do poder público local, mas isso não retiraria a competência da União e dos estados, que devem colaborar para a execução de tais serviços. Para ele, mesmo nos casos em que o município integre regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, a competência persistiria sendo do ente local que deve prestar os serviços com a cooperação técnica e financeira da União e do estado<sup>83</sup>.

Assim, mesmo nos casos em que o interesse pela prestação do serviço ultrapasse a esfera local, persiste o interesse do município. A competência municipal é entendida como insuprimível, sempre havendo interesse local e competência para a regulação e prestação destes serviços públicos. Portanto, “o fato de o fornecimento de água tratada ou de destinação de dejetos afetar outro município não conduz ao desaparecimento do interesse local.”<sup>84</sup>

Ao optar pelo critério da predominância de interesses na repartição das competências afetas aos entes da Federação, o legislador constituinte conduziu a uma situação de interesses e competências compartilhadas entre diversos entes federativos<sup>85</sup>. Portanto, apesar da grande

<sup>82</sup> Idem, p. 797.

<sup>83</sup> Cf. parecer de Dalmo de Abreu Dallari disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acesso em 18 de março de 2010.

<sup>84</sup> Cf. parecer de Marçal Justen Filho, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>, acesso em 20 de março de 2010.

<sup>85</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro

carga de subjetivismo na definição de quais seriam os interesses propriamente locais e regionais, este não seria um motivo para a ocorrência de conflitos de competência.

Isso porque, não há interesse local que não seja interesse da União e dos estados. Barroso, afirma que “a rigor, praticamente todo e qualquer serviço apresentará, em última instância, uma dose de interesse local, ao passo que dificilmente algum serviço local será indiferente aos interesses regionais e mesmo nacionais”<sup>86</sup>.

Não se deve negar, entretanto, que após a Constituição de 1988 a municipalidade passou a apresentar um papel decisivo, mas não exclusivo, na execução do planejamento urbano por estar mais próxima da realidade social. É por isto que Silva diz que

Não se pode olvidar que na pirâmide do Estado Federado, a base, o bloco modular é o Município, pois é nesse que reside a convivência obrigatória dos indivíduos. É nesta pequena célula, que as pessoas exercem os seus direitos e cumprem suas obrigações; é onde se resolvem os problemas individuais e coletivos. Está no Município a escola da democracia.<sup>87</sup>

A tênue linha que delimita as competências dos entes federativos faz com que o critério da predominância de interesses mais pareça uma tentativa de possibilitar e até mesmo fomentar a cooperação entre as três esferas de poder. A inexistência de uma linha rígida de competências em matéria urbanística como, por exemplo, em matéria de saneamento básico e habitação, demonstra que em determinados casos não é possível que apenas um dos entes da federação detenha a competência para a execução e promoção do desenvolvimento urbano.

Assim, a competência para o desenvolvimento urbano não pode ser conferida unicamente aos municípios, devendo ser extraída a partir da realização de uma interpretação sistemática<sup>88</sup> do texto constitucional, compatibilizando-se os diversos dispositivos constitucionais com o capítulo referente à política urbana. O intérprete não deve dissociar o

de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em 20 de março de 2010.

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 107-108.

<sup>88</sup> Luís Roberto Barroso, tratando da interpretação da norma constitucional, fez questão de ressaltar que o direito objetivo não pode ser visto como um “... aglomerado aleatório de disposições legais, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente. A interpretação sistemática é fruto da idéia de unidade do ordenamento jurídico.” Arremata dizendo que “No centro do sistema, irradiando-se por todo o ordenamento, encontra-se a Constituição, principal elemento de sua unidade, porque a ela se reconduzem todas as normas no âmbito do Estado. A Constituição, em si, em sua dimensão interna, constitui um sistema. Essa idéia de unidade interna da Lei Fundamental cunha um princípio específico, derivado da interpretação sistemática, que é o princípio da unidade da Constituição” (BARROSO, Luís Roberto.

**Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996, pgs. 50-100).

art. 182 CRFB dos demais dispositivos constitucionais, sob risco de violar preceitos legais e princípios da hermenêutica constitucional.

O Princípio da Unidade da Constituição é aquele segundo o qual a Constituição deve ser sempre interpretada em sua globalidade como um todo e, assim, as aparentes antinomias deverão ser afastadas.<sup>89</sup> Este postulado deve ser associado aos demais princípios de hermenêutica constitucional de sorte a interpretar o texto constitucional em sua universalidade. É importante que a eventual interpretação obtida seja conformada à realidade social e econômica. Não basta a interpretação literal dos dispositivos constitucionais, o aplicador do direito deve sempre buscar a interpretação que melhor proporcione à efetividade e eficácia dos dispositivos constitucionais, corroborando o princípio da máxima efetividade que, segundo Canotilho,

é um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais, e embora a sua origem esteja ligada à tese da atualidade das normas programáticas, é hoje sobretudo invocado no âmbito dos direitos fundamentais (no caso de dúvidas deve preferir a interpretação que reconheça a maior eficácia aos direitos fundamentais).<sup>90</sup>

Por isso, parece claro que quando o legislador constituinte criou um capítulo destinado à política urbana conferindo ao município a execução da política de desenvolvimento, não atribuiu exclusivamente ao poder público local o planejamento urbano.

Como mencionado, as competências constitucionais foram delimitadas pela Constituição de 1988 por meio do critério da predominância de interesses, cláusula aberta da qual se valeu o legislador constituinte para encerrar a política urbana como órbita de atuação cooperativa entre os entes da federação.

O interesse<sup>91</sup> público local é um critério dotado de grande subjetividade, especialmente quando se tem em mente, regiões metropolitanas ou áreas em que a conurbação<sup>92</sup> atinge um

<sup>89</sup> LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 72.

<sup>90</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6.ed. Rec. Coimbra: Almedina, 1993, p.227.

<sup>91</sup> Do ponto de vista terminológico, a palavra interesse remonta para a existência de uma coletividade com determinada necessidade e de um meio idôneo para que se atinja este fim específico (RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. V. 1. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 20-50)

<sup>92</sup> O vocábulo "conurbação" foi criado por Patrick Geddes, em 1915, em seu livro *Cities in evolution* para referir a Grande Londres e as regiões que a cercam, notadamente Manchester e Birmingham. Representando a coalescência entre duas ou mais unidades urbanas preexistentes. (Cf. CHOAY, Françoise. **L'Urbanisme - utopies et réalités**. Paris, Editions du Seuil, 1.965, p. 7, nota 2. citado por Eros Grau em seu voto proferido na ADI 2077, disponível em <http://www.stf.jus.br/>, acesso em 10 de março de 2010.)

grau tão intenso que o planejamento urbano de um município acaba afetando o desenvolvimento da localidade vizinha.

Nesse momento, a atuação do gestor público local transcende os limites geográficos passando a impactar as atividades econômicas e sociais das demais cidades, fazendo com que o interesse deixe de ser local e passe a ser regional ou até mesmo nacional.

Entretanto, não apenas nestas hipóteses a competência para o planejamento urbano transcende o contexto local. Há casos em que o município possui um pequeno porte e baixa arrecadação pelo que se demonstra inviável desenvolver sozinho o planejamento urbano em setores que demandam altos custos, como é o caso do saneamento básico.

É por isso que a polêmica acerca da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico é grande, ampliando-se pela ausência de norma legal definindo de forma rígida qual dos entes da Federação possui a competência para a prestação desses serviços, o que se torna ainda mais complexo quando se trata de uma região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, gerando repercussões doutrinárias e jurisprudenciais.<sup>93</sup>

Nestes casos, o planejamento urbano apresenta crucial relevância pois representa o início da atividade urbanística, sendo responsável pela definição das metas que se pretende alcançar com a organização do território, o que se mostra vital para a ordenação de um complexo de municípios.

Uma das vertentes do planejamento urbano é o saneamento básico, definido pela ONU como um dos postulados para a moradia adequada<sup>94</sup>, sendo parte da política urbana delimitada pelo Estatuto da Cidade, sendo uma das formas de promoção do desenvolvimento local, nos termos do art. 2º, I da Lei 10.257/2001

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

<sup>93</sup> Cf. ADI 2177 e ADI 1842. Disponível em <http://www.stf.jus.br/>, acesso em 10 de março de 2010.

<sup>94</sup> A resolução da ONU nº 4 de 1991 define o que se considera moradia adequada tendo por principal mérito a determinação de que a moradia adequada engloba não apenas a questão da habitação, mas também uma condição de vida digna, possuindo relação íntima com a efetivação de vários outros direitos humanos, a exemplo do saneamento básico. (MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Direito humano à moradia e terra urbana**. Plataforma Dhesca Brasil: 2008, p. 15)

Assim, é evidente que a política de desenvolvimento urbano inaugurada pela Constituição de 1988, não conferiu a exclusividade da consecução do planejamento urbano aos municípios, por este motivo o legislador constituinte originário não delimitou expressamente a titularidade dos serviços de saneamento básico, exatamente pela percepção de que estes serviços não poderiam ser executados plenamente apenas pelo gestor público municipal.

Apesar de o legislador constituinte não ter definido de forma expressa as competências afetas ao saneamento básico, traçou diretrizes gerais, atribuindo à União a competência para a instituição de diretrizes gerais em matéria de saneamento básico<sup>95</sup>, o que se concretiza por meio da atuação do Sistema Único de Saúde<sup>96</sup>.

Quanto à competência dos estados e municípios para prestação do serviço, percebe-se grande divergência na doutrina e jurisprudência uma vez que não houve regulamentação expressa no texto constitucional, algo que deve ser determinado por meio do critério da predominância de interesses.

Hely Lopes Meirelles propõe uma conceituação ampla de interesse local, em grande monta aceita na doutrina no sentido de que ele deve ser aferido em relação aos demais entes da Federação uma vez que

Se sobre determinada matéria predomina o interesse do Município em relação ao do Estado-membro e ao da União, tal matéria é da competência do Município. (...) A aferição, portanto, da competência municipal sobre serviços públicos locais há de ser feita em cada caso concreto, tomando-se como elemento aferidor o critério da predominância do interesse, e não o da exclusividade, em face das circunstâncias de lugar, natureza e finalidades do serviço.<sup>97</sup>

A determinação do conteúdo do interesse local, apesar de dificultosa, pode ser determinada observando-se o contexto local no qual se insere o planejador urbano. Sandra Silva<sup>98</sup> diz que não se deve negar que a gama de assuntos peculiares ao Município é imensa, entretanto, é possível que sejam determinados alguns referenciais a serem usados como paradigmas básicos, capazes de permitir a aferição do conteúdo do interesse local, válidos para grande parte dos municípios. Arremata dizendo que apesar deste referencial comum,

<sup>95</sup> Cf. art. 21, XX CRFB. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>96</sup> Cf. art. 200, IV CRFB. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>97</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 10<sup>a</sup> ed., 1998, p. 262.

<sup>98</sup> SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. 1<sup>a</sup> ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, p. 112-113.

devem ser levadas em conta as características fáticas inerentes a cada Município e relativas à população, localização geográfica, dimensão territorial, aspectos culturais, grau de planejamento urbano e distância maior ou menor dos grandes conglomerados urbanos.

Em princípio a municipalidade será a responsável pelo desenvolvimento local, motivo pelo qual o legislador constituinte conferiu-lhe, primariamente, a titularidade para o planejamento urbano<sup>99</sup>. Entretanto, não se deve confundir a titularidade com a exclusividade na execução e promoção destes serviços. É por isso que Hely Lopes Meirelles entende interesse local<sup>100</sup> como aquele caracterizado

...pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.<sup>101</sup>

A controvérsia sobre a titularidade da competência em matéria de saneamento básico deriva da falta de percepção de que “a relação direta e imediata entre saneamento básico e direitos fundamentais gera a impossibilidade de circunscrever competências federativas nesse tema”<sup>102</sup>.

Segundo Marçal Justen Filho, a relação direta entre saneamento e direitos fundamentais impede que sejam circunscritas competências federativas relativas ao tema, uma vez que não é cabível a exclusividade da titularidade da competência para promoção de

---

99 Cf. art. 182 CRFB: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2010.

<sup>100</sup> Devido à grande imprecisão da terminologia, há grande esforços da doutrina por conceituar este instituto jurídico. Roque Carrazza entende por interesse local “tudo aquilo que o próprio município, por meio de lei, vier a entender de seu interesse.” E complementa: ... interesses dos municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País.” (CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional tributário**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 109). Já Celso Ribeiro Bastos entende o interesse local como sendo aquele em que: “Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.” (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19.ª ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 311.) Alexandre de Moraes explica que: “Apesar de difícil conceituação, interesse local refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas dos municípios, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União), pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes, “é inegável que mesmo atividade e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurante e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional.” (MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.p. 301.)

<sup>101</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22 ed. São Paulo, 1997, p. 121.

<sup>102</sup> Cf. parecer de Marçal Justen Filho. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2010.



direitos fundamentais apenas para um dos entes federados. Ressalva afirmando que mesmo que a organização e a prestação destes serviços públicos possam ser de titularidade do poder público local, deve prevalecer uma interpretação sistemática conferindo a todos os entes federados as competências afetas ao saneamento básico<sup>103</sup>.

Assim, ao que parece, o uso do critério da predominância de interesses teve por escopo primordial permitir a cooperação entre os entes federados, especialmente em municipalidades que dispõem de menos recursos ou que são pertencentes de Regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas.

É por isso que o conceito de “interesse local”, enquanto tipo constitucional aberto, possibilita que as competências sejam moldadas pelas mudanças de contexto social e econômico. O art.23, XI e parágrafo único da Lei Maior, demonstram que o legislador constituinte previu que em determinados casos há necessidade de cooperação dos entes da federação na promoção do saneamento básico, o que deverá ocorrer mediante Lei Complementar, *in verbis*:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:  
(...)

IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Apesar de a intenção primordial do legislador ser no sentido de cooperação entre os entes da Federação, este dispositivo legal ensejou grandes críticas da doutrina durante os anos 90, uma vez que a titularidade municipal era vista como um verdadeiro obstáculo à privatização dos serviços. Uma evidência disso pode ser encontrada no relatório do Banco Mundial de 1999 que entendia a titularidade municipal como um entrave ao desenvolvimento, dizendo que

A solução da questão do poder concedente é o passo crítico para permitir o desenvolvimento proveitoso da participação da iniciativa privada no setor de saneamento no Brasil.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> Idem.

<sup>104</sup> Banco Mundial (BIRD). **Regulação do Setor de Saneamento no Brasil: Prioridades Imediatas**. Brasília: Banco Mundial, 1999.

Por este fato, muito se questionou sobre a abrangência da terminologia interesse local afirmando-se que os serviços públicos de saneamento básico não poderiam ser considerados como de titularidade municipal dada a necessidade de regulamentação mediante Lei Complementar determinada pelo art. 23 da Lei Maior.

Entretanto, a posição que parece prevalecer na doutrina e jurisprudência é no sentido de que o art. 23 da Constituição da República Federativa do Brasil não traduz uma norma relativa à titularidade do serviço, correspondendo tão somente à possibilidade de ação por qualquer um dos entes no sentido de melhor provimento dos serviços. O legislador constituinte originário encerra, pois, uma finalidade de cooperação entre estados, municípios e União. Apesar de ainda não ter havido tal regulamentação por meio de uma Lei Complementar, este fato que não impede que haja o exercício pleno destas competências por parte de cada um dos entes.<sup>105</sup>

Os serviços de saneamento básico devem ser vislumbrados como um ponto de encontro do interesse local, regional e nacional. É de grande relevância que haja uma cooperação entre as três esferas de poder na universalização destes serviços, quer por demandarem altos investimentos, quer porque representam uma consolidação de direitos fundamentais, como o direito à vida.

Faticamente, nas municipalidades de menor densidade demográfica que possuem acesso aos serviços de saneamento, ainda predomina a titularidade do poder público municipal. Segundo dados do IBGE, nestes locais, boa parte dos serviços de esgotamento continuam nas mãos do administrador público local.

Apesar de a intenção do legislador constituinte ser no sentido da cooperação entre os entes, persiste a discussão jurisprudencial acerca da titularidade destes serviços, problema ainda mais evidente em complexos de municípios, como é o caso das regiões metropolitanas.

---

<sup>105</sup> FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Competências administrativas dos estados e municípios**. Revista de Direito Administrativo nº 207, 1997, p. 5.

### 2.2.1. Titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas

Há grande divergência jurisprudencial acerca da titularidade dos serviços de saneamento nas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas. José Afonso da Silva delimita estes conceitos dizendo que

Região Metropolitana constitui-se de um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-pólo. Microrregiões formam-se de grupos de Municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana. Aglomerado urbano carece de conceituação, mas, de logo se percebe que se trata de área urbana, sem um pólo de atração urbana, quer tais áreas sejam das cidades sedes dos Municípios, como na baixada santista (em São Paulo), ou não.<sup>106</sup>

É pacífico na doutrina o entendimento de que a região metropolitana não é dotada de personalidade, melhor dizendo, “com este dizer fica afastada a idéia de governo próprio ou, mesmo, de administração própria. Não é pessoa administrativa. Não é centro personalizado. Não é organismo. É órgão.”<sup>107</sup>

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro determina em seu art. 75 que

O Estado poderá criar, mediante Lei Complementar, regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse comum.<sup>108</sup>

Esta disposição legal nada mais faz do que reproduzir o que se encontra previsto no art. 25, §3º da Lei Maior que permite que os estados da Federação instituem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões por meio de lei complementar estadual. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi delimitada Lei Complementar nº 105/2002 sendo composta por dezesseis municípios.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 17.ed., p. 645.

<sup>107</sup> TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998, p.112.

<sup>108</sup> Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

<sup>109</sup> “Art. 1º Fica instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, composta pelos Municípios do Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá, com vistas à organização, ao planejamento e a execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum. \* Nova redação

Em regiões metropolitanas como a do Estado do Rio de Janeiro, a questão da titularidade dos serviços de saneamento básico resta ainda mais complexa em virtude da existência de sistemas de produção e distribuição de água utilizados por diferentes municipalidades. Por essa razão, muito passou a ser discutido se a titularidade destes serviços deveria ser adstrita a um único município, a todos eles conjuntamente ou passaria para os estados.

Apesar de o legislador constituinte ter dado primazia à cooperação entre os entes da federação sem estabelecer um rol rígido de competências, prevalece na doutrina o entendimento de que a titularidade dos serviços de saneamento é do município. O principal fundamento para este entendimento é retirado da redação do art. 182 da Constituição Federal que dispôs que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo poder público municipal.

Boa parte da doutrina entende que o “texto constitucional impõe ao legislador federal a elaboração de normas gerais sobre política urbana e determina que o município será o responsável pelo desenvolvimento urbano local.”<sup>110</sup> Isso por entenderem que “...só o município tem plena capacidade e conhecimento de suas realidades. Pela imensa área, pelo grande número de municípios, seria uma tarefa inglória e mesmo impossível o poder público federal querer disciplinar a vida de cada uma das suas comunas”<sup>111</sup>

O projeto de Lei 4.147/2001 consistiu na tentativa mais significativa de se retirar a titularidade dos serviços de saneamento básico dos municípios, sendo parte do processo de privatização do setor de saneamento básico.<sup>112</sup> O principal objetivo deste projeto era a centralização da titularidade dos serviços de saneamento básico nos estados, fato que permitiria mais facilmente a delegação da gestão destes serviços para concessionárias privadas.

Além disso, o PL 4.147/2001 trouxe a previsão de que a titularidade dos serviços variaria de acordo com a localização das bacias hidrográficas passando para o estado quando se prolongassem para além de uma unidade municipal, mantendo-se na esfera de competências do gestor público municipal aqueles serviços tivessem como destinação apenas

---

dada pela Lei Complementar nº 105/2002.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 23 de março de 2010.

<sup>110</sup> DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Competências urbanísticas**. In DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003, p.65.

<sup>111</sup> PINASSI, Ayrton. **Direito Municipalista Constitucional**. São Paulo, Conan, 1995. p. 228.

<sup>112</sup> BIRD. **Regulação do Setor de Saneamento no Brasil. Prioridades Imediatas**. 1999.

um Município e, no caso de regiões metropolitanas em que se denotava a presença de sistemas compartilhados de saneamento, a titularidade passaria para o poder público estadual.

No entanto, como era de se esperar, este projeto sofreu grande resistência por parte dos prefeitos das regiões metropolitanas, que embasando-se no artigo 30 da Constituição Federal, defendiam a titularidade municipal sobre a distribuição de água potável e a coleta de esgotos como sendo serviços “intrinsecamente locais”.

A grande pressão política, fez com que o PL 4.147/2001 fosse retirado de tramitação em 2005, permanecendo a ausência de disposição legal expressa sobre qual dos entes possui a titularidade da competência dos serviços de saneamento. Nem mesmo a lei definidora da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), trouxe previsão neste sentido.

Ao que parece, mais uma vez, as controvérsias derivam da impossibilidade de se definir de modo estático a titularidade apenas para um dos entes da federação. Em parecer concedido ao Ministério das Cidades, Marçal Justen Filho, ao tratar da titularidade destes serviços, alerta para a mobilidade desta titularidade. Isso porque, há casos em que as condições físico-sociais podem permitir que o Município, de forma autônoma e isolada, desempenhe todos os serviços afetos ao saneamento. O problema na definição de uma titularidade estática a um dos dos entes, reside no fato que num grande número de casos é impossível a atuação auto-suficiente do poder público local, sendo necessária uma integração entre os vários municípios e até mesmo a participação do estado para o desempenho eficiente dos serviços.<sup>113</sup>

Sobre a titularidade dos serviços de saneamento, Luís Roberto Barroso afirma que se por um lado há serviços em princípio devem ser prestados primordialmente pelos municípios por possuírem predominante interesse local, a formação de complexos de municípios faz com que haja o interesse comum de estados e municípios.

Mais que isso, os conceitos jurídicos de região metropolitana, aglomerações urbanas, microrregiões, de um lado, e serviços de interesse comum de competência dos Estados, de outro, são um reflexo no mundo do direito de um fenômeno amplamente conhecido: a formação dos grandes conglomerados urbanos, especialmente a partir da década de 30.<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 18 de março de 2010.

<sup>114</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 18 de outubro de 2009.

Conclui, portanto, que a competência para a prestação dos serviços de saneamento básico não estaria adstrita ao poder público municipal, especialmente nas regiões metropolitanas, tendo em vista representarem uma coletividade de interesses.

Assim, o município não pode ser entendido como único responsável pela realização do planejamento urbano, o que se mostra ainda mais evidente com relação à universalização dos serviços de saneamento básico. Entretanto, muitos ainda são os questionamentos na jurisprudência sobre o tema, fato que se agravou ainda mais pela expansão dos grandes centros urbanos com a conseqüente ampliação de regiões metropolitanas.

### 2.2.2. O posicionamento da jurisprudência nacional acerca da titularidade dos serviços de saneamento básico

Com o advento da Lei 11.445/2007, foram definidas as diretrizes da Política Nacional de Saneamento Básico, como uma tentativa de por fim a crise experienciada pelo setor durante a década de 90. No entanto, como mencionado, nem a Constituição de 1988 nem as leis destinadas à regulamentação do saneamento básico, definiram expressamente a titularidade destes serviços. Há então o surgimento de duas posições bem consolidadas sobre a titularidade no sentido da

- 1) proposta garantia da titularidade municipal e autonomia dos municípios na escolha do modelo de gestão a ser adotado, com diferentes possibilidades de cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas;
- 2) gestão regionalizada, com os municípios delegando a gestão às Companhias Estaduais de Saneamento.<sup>115</sup>

O legislador constituinte ao optar pelo federalismo cooperativo, acabou valendo-se de cláusulas dotadas de grande abstração, como é o caso de interesse local, comum e regional na tentativa de que as competências fossem moldadas de acordo com a conjuntura econômica, possibilitando a plena cooperação entre os entes da Federação.

Entretanto, o choque de interesses entre municípios e estados, especialmente pela busca do incremento de suas receitas por meio da gestão dos serviços de saneamento,

---

<sup>115</sup> BRITTO, Ana Lúcia. **Gestão dos serviços de Saneamento Básico em áreas metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental.** In JACOBI, Pedro, Org., FERREIRA, Lucia da Costa. Org. **Diálogos em Ambiente e Sociedade no Brasil.** São Paulo: ANPPAS. Annablume, 2006, p.411-412.

mostrou-se um óbice à cooperação entre os entes, gerando conflitos de competência pela titularidade destes serviços.

Apesar disso, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal caminha no sentido de que o saneamento básico é um serviço público de titularidade dos municípios, o que estaria respaldado pelo artigo 30, I e V da Magna Carta.

Há duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tramitando no Supremo Tribunal Federal sob os números 1842 e 2077 relativas à titularidade dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 1842 foi proposta pelo Partido Democrático Trabalhista com pedido de medida liminar em face da Lei Complementar 87/97 que ao instituir a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, acabou transferindo ao estado a titularidade para a prestação dos serviços públicos, o que abrange os serviços de saneamento básico. Um dos dispositivos mais questionados é o seguinte

Art. 7º - Ao Estado compete, ainda, conforme o disposto no artigo 242 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano, previstos nos incisos II, III, IV e V do artigo 3º desta lei, e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais municípios integrantes ou não de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si, bem como a fixação das respectivas tarifas, obedecidos os preceitos estabelecidos no artigo 175 da Constituição Federal e demais normas aplicáveis à espécie.<sup>116</sup>

Já a Ação Direta de Inconstitucionalidade 2077 foi proposta pelo Partido dos Trabalhadores contra dispositivos da Constituição do Estado da Bahia, que a exemplo de seu art. 59, passavam a titularidade dos serviços de saneamento básico para o estado, ao afirmar que o estado possui a competência para “... instituir diretrizes e prestar diretamente, ou mediante concessão, os serviços de saneamento básico, sempre que os recursos econômicos ou naturais necessários incluam-se entre os seus bens, ou ainda que necessitem integrar a organização, o planejamento e a execução de interesse comum de mais de um município.”<sup>117</sup>

Ainda não houve uma decisão de mérito sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico nestas ações, mas alguns Ministros já proferiram votos no sentido de que a

<sup>116</sup> Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

<sup>117</sup> Art. 59 da Constituição do Estado da Bahia. Disponível em <http://www.al.ba.gov.br/v2/index.cfm>. Acesso em 01 de março de 2010.

titularidade deve ser conferida ao município, mesmo nas regiões metropolitanas, hipótese em que o consórcio intermunicipal se demonstraria a solução mais plausível para o pleno atendimento das competências conferidas constitucionalmente.

O Ministro Nelson Jobim, acompanhando o entendimento do Ministro Joaquim Barbosa, proferiu voto no sentido que de a região metropolitana nada mais é do que um agrupamento relevante de municípios com o fito de executar funções públicas, que por sua natureza, exigem cooperação. Conclui dizendo que apesar deste agrupamento, por uma imposição constitucional, somente poder ser criado por lei complementar estadual, isto não faz com que caibam ao estado as funções executivas de concretização dos interesses metropolitanos.<sup>118</sup>

Para Jobim<sup>119</sup>, o município continua a ser o titular das funções executadas nas regiões metropolitanas, ainda que a esta deva ser exercida em consenso com os demais municípios integrantes do complexo. Há um vínculo, não de subordinação, mas de cooperação no processo decisório das regiões metropolitanas, sendo uma concretização do federalismo cooperativo adotado pelo Constituinte de 1988.

Assim, a competência do estado no que tange às regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas restaria exaurida na instituição e criação de uma estrutura de organização e funcionamento pautada pelos parâmetros constitucionais. Parecendo, portanto, ser de responsabilidade do estado a criação de condições econômicas e técnicas para a universalização e qualidade dos serviços de saneamento básico<sup>120</sup>.

Ainda na ADI 1842, o Ministro Gilmar Mendes entendeu que todos os dispositivos que condicionam a execução da integração metropolitana ao crivo de autoridade estadual são inconstitucionais, uma vez que o serviço de saneamento básico, no âmbito de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, constitui interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de um único ente, devendo ser planejado conforme as decisões colegiadas em que participem os municípios pertencentes e o estado federado em que se localizem. Arremata dizendo que nestes casos o poder concedente do serviço de saneamento básico não será fracionado entre os vários municípios nem transferido para os estados, devendo ser dirigido através de uma espécie de órgão colegiado, em que a vontade de todos os entes seja levada em consideração na tomada de decisões.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Cf. página 23 de seu voto na ADI 1842 disponível em <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em 21 de março de 2010.

<sup>119</sup> Idem, pg. 24.

<sup>120</sup> Idem, pg. 88.

<sup>121</sup> Cf. Informativo 500 STF, disponível em <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em 25 de março de 2010.



O Ministro Eros Grau acompanhando o voto do Ministro Ilmar Galvão, relator da ADI 2077, afirma de modo expresso que os serviços públicos de fornecimento de água e coleta e destinação final de esgotos, são predominantemente locais, estando atribuídos à competência municipal que poderá delegá-los a uma entidade da Administração Indireta ou outorgá-los por meio da celebração de contratos de concessão com empresas privadas. Mais ainda, chega a afirmar com veemência: “Isso é claro, bem claro.”<sup>122</sup>

Grau ainda complementa dizendo que a titularidade da competência permanece sendo dos municípios, mesmo que se esteja diante de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião instituída por lei complementar estadual, hipóteses em que caberá ao estado-membro apenas prover no sentido “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, isto é, execução dos serviços comuns.”<sup>123</sup>

Ao que parece o Supremo Tribunal Federal caminha no sentido de admitir que a titularidade é de competência dos municípios, mesmo no caso de complexos de municípios, hipótese em que a melhor solução parece ser a cooperação entre os interessados através da instituição de um órgão colegiado ou consórcio intermunicipal, levando-se em consideração os interesses de todos os municípios impactados pela tomada de decisões, bem como o estado da Federação em que estão localizados.

Isto porque, a prestação dos serviços nestes complexos de municípios possui caráter intermunicipal, devendo ser realizada de forma solidária e integrada quanto à organização, planejamento e execução. A competência do estado seria, principalmente, de instituição da região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, dispendo a respeito desta integração, naturalmente sem que haja qualquer comprometimento das autonomias municipais.

Neste ponto, retoma-se a questão das competências constitucionalmente definidas. A ordem constitucional encerrou a distribuição das competências entre os entes da federação de acordo com a eficiência, pois este é um dos princípios norteadores da atuação da administração pública.<sup>124</sup> A titularidade do serviço de saneamento deve passar pela noção maleável de que nos casos em que ocorra o aparecimento de complexos de municípios, haja a opção sensata pela celebração de convênios ou consórcios, com a definição consensual dos papéis de cada um dos entes.<sup>125</sup> Para isto é vital o planejamento urbano destes serviços.

<sup>122</sup> Cf. página 2 de seu voto disponível em <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em 25 de março de 2010.

<sup>123</sup> Idem, pg. 9.

<sup>124</sup> Cf. art. 37, caput CRFB. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 30 de março de 2010.

<sup>125</sup> BARROSO, Luis Roberto. **Saneamento básico: competências constitucionais da União, Estados e Municípios**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE), Salvador, Instituto Brasileiro

### 3. PLANEJAMENTO URBANO E ACESSO AOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

#### 3.1. O saneamento básico como concretizador de direitos fundamentais

Muitos foram os encargos sociais que o legislador constituinte de 1988 outorgou aos entes da Federação. A positivação dos direitos fundamentais tornou este leque de direitos, mandamentos jurídicos que a administração pública deve observar e garantir no processo de tomada de decisões.

Há uma relação de complementariedade entre direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana. Ana Paula de Barcellos, tratando do conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana, diz que ele está ligado diretamente “com os chamados direitos fundamentais ou humanos. Isto é: terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles.”<sup>126</sup>

Do mesmo modo, Ingo Wolfgang Sarlet diz que

a dignidade da pessoa humana, na condição de valor (e princípio normativo) fundamental que atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões (ou gerações, se assim preferirmos). Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhe são inerentes, em verdade, estar-se-á negando a própria dignidade.<sup>127</sup>

Os direitos fundamentais, com mais razão ainda aqueles relativos à dignidade da pessoa humana, são inerentes ao indivíduo simplesmente pela condição de ser “pessoa humana”, sendo direitos de índole primária, que independem de qualquer mediação para que sejam reconhecidos. É exatamente daí que provém a indisponibilidade destes direitos.

Mesmo depois de mais de vinte anos da promulgação da Constituição de 1988, ainda há discussão doutrinária sobre quais seriam os direitos fundamentais efetivamente previstos pelo texto constitucional. É por isso que se tem assistido a um movimento de alargamento

---

de Direito Público, nº. 11, agosto/setembro/outubro, 2007. Disponível: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 18 de outubro de 2009.

<sup>126</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia Jurídica dos princípios constitucionais- O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002. p. 110-111.

<sup>127</sup> SARTET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 87.

destes direitos em virtude, principalmente, do aumento da consciência política da população que passou a exigir cada vez mais prestações positivas do estado.

Os direitos fundamentais relacionam-se à evolução econômica e social das sociedades, tendo sido previstos nas Constituições estaduais no que se convencionou denominar de dimensões ou gerações de direitos fundamentais.

Classicamente, os direitos fundamentais seriam assegurados pela “mão invisível”<sup>128</sup> do mercado. Num contexto marcado pelas idéias iluministas, o século XVIII foi o período de afirmação dos direitos civis.

Nesta primeira dimensão, os direitos fundamentais são relacionados à liberdade, pressupondo uma separação entre o estado e a sociedade. Exige-se do poder estatal apenas a não interferência na liberdade das pessoas. São exemplos de direitos surgidos neste primeiro momento da evolução histórica dos direitos fundamentais o direito à vida, à liberdade e à igualdade, os quais encontram-se insertos no art. 5º da Constituição Federal de 1988.

Entretanto, a postura liberal do estado fez com que as relações celebradas entre os economicamente poderosos e os mais pobres resultassem em crescente desigualdade. De fato, o ideal de que a mão invisível do mercado seria capaz de equilibrar as relações não se demonstrou a solução ideal para a garantia de direitos civis e políticos para todos.

Modernamente, sabe-se que

A clássica metáfora de Adam Smith sobre a 'mão invisível' refere-se a como o mercado, sob condições ideais, garante uma alocação eficiente de recursos escassos. Mas, na prática, as condições normalmente não são ideais. Por exemplo, a competição não é completamente livre, os consumidores não são perfeitamente informados e a produção e o consumo desejáveis privadamente podem gerar custos e benefícios sociais.<sup>129</sup>

A segunda dimensão de direitos fundamentais traz um leque de direitos, que mesmo embasados na liberdade, buscam em sua essência dar primazia à igualdade. O surgimento de um estado social mais intervencionista partiu da necessidade de diminuir os abismos sociais acarretados pelo avanço do sistema capitalista. A atuação estatal passou a estar pautada no ideal de garantia da igualdade para aqueles que materialmente são desiguais por meio da concretização de direitos sociais, culturais e econômicos.

---

<sup>128</sup> Adam Smith cunhou o termo “mão invisível”, em sua clássica obra *"A Riqueza das nações"* (1776), afirmando sobre a existência de uma determinada ordem derivada do comportamento humano em busca de seu auto-interesse, não precisando haver uma entidade controladora do interesse comuns, como se existisse uma "mão invisível" responsável por esta ordenação.

<sup>129</sup> STIGLITZ, Joseph E. **The pact with the devil**. Beppe Grillo's Friends interview. (tradução livre)

Na legislação brasileira, os primeiros indícios de direitos sociais surgiram na Constituição de 1824 que se inspirou nos ideais da Revolução Francesa de 1789. Entretanto, apenas com a Constituição de 1934 o legislador passou a destinar um título para a ordem econômica e social, o que viria a ser consolidado pela Constituição de 1988, quando passou a existir a previsão expressa de um rol de direitos sociais.

Moraes define os direitos sociais como direitos fundamentais do homem, sendo verdadeiras liberdades positivas de observância obrigatória em um estado Social de direito. Entende que as finalidades essenciais destes direitos relacionam-se à busca pela melhoria das condições de vida dos mais carentes promovendo a supressão das desigualdades sociais.<sup>130</sup>

Em sentido semelhante, Silva destaca o caráter prestacional de tais direitos conceituando-os como “prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade.”<sup>131</sup>

É de se ressaltar, porém, que apesar destes direitos possuírem caráter eminentemente prestacional, os direitos sociais não estão limitados a esta exigência de uma postura ativa do estado, englobando também as liberdades sociais. Ingo Sarlet alerta para esta questão afirmando que há direitos que não possuem esta carga prestacional sendo, em verdade, direitos de defesa. Conclui exemplificando que o direito de greve, a liberdade de associação sindical e a vedação de discriminação nas relações trabalhistas, não possuem caráter prestacional sendo dispositivos que visam assegurar as liberdades sociais.<sup>132</sup>

Não há dúvidas de que a plena aplicabilidade dos direitos sociais<sup>133</sup> demanda capacidade do estado em financiá-los, fato que faz com que haja uma forte discussão se alguns destes direitos possuem capacidade fática de serem oferecidos pelo estado. A grande questão é que uma vez considerados direitos fundamentais serão, por conseguinte, indisponíveis, o que acaba causando forte impacto nas finanças públicas.

---

<sup>130</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 202.

<sup>131</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. Malheiros Ed., 15ª ed., 1998, p. 289.

<sup>132</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº 1, 2001, p. 18. Disponível em <http://www.direitopublico.com.br/>. Acesso em 15 de janeiro de 2010.

<sup>133</sup> Os direitos sociais são definidos de modo não exaustivo pelo Art. 6º CRFB: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

Inicialmente, os direitos sociais eram vistos pela doutrina conservadora como normas programáticas que careciam de regulamentação para a plena efetividade. Segundo Pontes de Miranda, normas programáticas são "aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça ficam sujeitas a esses ditames. que são programas dados à sua função."<sup>134</sup>

Muitas foram as críticas sobre esta possível carência de efetividade das normas constitucionais garantidoras de direitos sociais, especialmente em virtude de que mesmo sendo vistos como direitos fundamentais, isso os transformaria em "direitos sem garantias" em que a sociedade civil acomoda-se, alentada e entorpecida pela perspectiva de que esses mesmos direitos 'um dia venham a ser realizados."<sup>135</sup>

Contemporaneamente, a doutrina nacional entende que todas as normas constitucionais possuem um mínimo de eficácia não havendo normas constitucionais que não possuem juridicidade, admitindo-se, apenas, haver graus diferentes de aplicabilidade.

Apesar disso, a questão da plena efetividade dos direitos sociais enunciados em normas programáticas ainda se demonstra extremamente complexa e de difícil concretude. Nesse sentido, Celso Ribeiro Bastos discorre dizendo que apesar dos avanços da doutrina conferindo juridicidade às normas programáticas, isso não fez com que se findasse a crise pela qual passavam. Conclui dizendo: "É que muitas vezes elas restam ainda inaplicadas e não há como superar o confronto que surge entre o disposto na Constituição e a relutância do Legislativo em cumprir o preceituado"<sup>136</sup>

Objetivando uma maior efetividade dos direitos sociais, modernamente, fala-se em direitos sociais fundamentais que, nas palavras de Ingo Sarlet, são aqueles que

objetivam, em primeira linha, uma compensação das desigualdades fáticas de modo a assegurar a proteção da pessoa (de qualquer pessoa) contra as necessidades de ordem material, garantindo uma existência com dignidade. Por outro lado, útil lembrar que a intensidade da vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais é diretamente proporcional em relação à importância destes para a efetiva fruição de uma vida com dignidade, o que por sua vez, não afasta a constatação elementar de que as condições de vida e os requisitos para uma vida com dignidade constituam dados variáveis de acordo com cada sociedade e em cada época.<sup>137</sup>

<sup>134</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969**. tomo I. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1969. pgs. 126-127.

<sup>135</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 16ª edição, 1994, p. 126.

<sup>136</sup> Idem. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.88.

<sup>137</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Fundamentação e Conteúdo do direito à moradia como direito fundamental social na ordem jurídico constitucional brasileira: um complexo de direitos (poderes) e deveres negativos e**

A terceira dimensão de direitos fundamentais encerra direitos de titularidade coletiva sendo, por esta razão, relacionados à fraternidade. Sarlet diz que o grande diferencial destes direitos é o fato de estarem dissociados da titularidade individualista da pessoa humana a partir do momento em que se destinam à proteção de grupos humanos.<sup>138</sup> Podem ser identificados cinco direitos relacionados a esta dimensão: o direito ao meio ambiente, à paz, ao desenvolvimento, de comunicação e de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade.

Contemporaneamente, há autores que trazem a previsão de uma quarta dimensão de direitos fundamentais relacionados à globalização econômica fruto do neoliberalismo. São exemplos de direitos filiados a esta dimensão os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. Bonavides afirma que “os direitos de quarta geração compreendem o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política.”<sup>139</sup>

O saneamento básico relaciona-se diretamente às dimensões de direitos fundamentais possuindo pontos de enlace com todas elas. Inicialmente, liga-se com a primeira dimensão dos direitos fundamentais, em virtude de se demonstrar um mecanismo de efetividade do direito à vida. Na segunda dimensão, notadamente conhecida por dar primazia à igualdade, o saneamento básico apresenta-se como uma forma de conferir a todos, indistintamente, condições dignas de sobrevivência. Modernamente, a terceira dimensão dos direitos fundamentais ao trazer a previsão de direitos relacionados à fraternidade, denotam uma concepção de universalização destes serviços.

No plano fático, contudo, a principal relação do saneamento com os direitos fundamentais passa pela noção de que representa uma forma de concretização do direito a uma vida digna, demonstrando, de modo claro, que o amplo acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode reduzir ou mesmo exterminar muitos problemas de saúde individual e coletiva.

---

**positivos.** In KLOCK, Andrea Bulgakov (org). **Direitos fundamentais revisitados.** Curitiba: Juruá, 2008, p. 466.

<sup>138</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** Porto Alegre: Liv. do Advogado, 1998, p. 50.

<sup>139</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional positivo.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 525.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como a ausência de doença, sendo a situação de perfeito bem-estar físico, mental e social.<sup>140</sup> É por isso que o saneamento básico tem sido entendido como um dos mais importantes corolários da saúde pública.

Segundo relatório divulgado em 2008, a Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que a cada ano 3,5 milhões de vidas poderiam ser salvas apenas com investimentos pequenos no setor de saneamento destinados a garantir o acesso à água potável e uma eficaz rede de esgotamento

An important share of the total burden of disease worldwide—around 10%—could be prevented by improvements related to drinking-water, sanitation, hygiene and water resource management. The following are examples of global disease burdens that are known to be preventable in this manner.<sup>141</sup>

Marçal Justen Filho, tratando da relação entre o saneamento básico e a garantia de condições de vida digna, transcreve passagem em que Sagan demonstra bem como o aumento da expectativa de vida no continente europeu derivou, principalmente, da melhoria das condições de saneamento dizendo que

Nos tempos pré-agrícolas dos caçadores-coletores, a expectativa de vida humana era cerca de vinte – trinta anos. Essa era também a expectativa de vida na Europa ocidental no final do Império Romano e na Idade Média. Ela só aumentou para quarenta por volta de 1870. Chegou a cinquenta em 1915, a sessenta em 1930, a setenta em 1955, e está se aproximando de oitenta hoje em dia... Qual a causa dessa transição humanitária espantosa e sem precedentes? A teoria microbiana das doenças, as medidas de saúde pública, os remédios e a tecnologia médica.<sup>142</sup>

Com o avanços dos sistemas de saneamento básico claramente houve o aumento da expectativa de vida, principalmente dentre os mais jovens. Isso porque várias são as enfermidades decorrentes da falta de tratamento da água e esgoto. Apenas a título de exemplo, a OMS elenca dentre as patologias que mais causam óbitos aquelas decorrentes de disenteria, responsável pela morte de um milhão e meio de pessoas a cada ano, a maior parte crianças, conforme se demonstra

Diarrhoea is caused mainly by the ingestion of pathogens, especially in unsafe drinking-water, in contaminated food or from unclean hands.

<sup>140</sup> SEGRE, Marco e Ferraz, Flávio Carvalho; Rev. Saúde Pública vol. 31 no. 5 São Paulo Out. 1997.

<sup>141</sup> Prüss-Üstün A, Bos R, Gore F, Bartram J. **Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health.** World Health Organization, Geneva, 2008, pg. 7. (tradução livre)

<sup>142</sup> Cf. parecer de Marçal Justen Filho, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2010. (SAGAN, Carl. **O Mundo Assombrado pelos Demônios.** Cia. das Letras, 1997, p. 24-25.)

Inadequate sanitation and insufficient hygiene promote the transmission of these pathogens. Eighty-eight per cent of cases of diarrhoea worldwide are attributable to unsafe water, inadequate sanitation or insufficient hygiene. These cases result in 1.5 million deaths each year, most being the deaths of children.<sup>143</sup>

Os direitos fundamentais demonstram-se como uma forma de garantir que a pessoa humana tenha condições de sobrevivência com dignidade. O vínculo entre saneamento básico e direitos fundamentais passa exatamente pela noção de que a universalização destes serviços apresenta-se como uma das formas de conferir efetividade ao direito à vida em face da presença de elementos nocivos encontrados no meio ambiente.

Sobre esta temática Marçal Justen Filho diz que sendo o saneamento básico uma forma de “assegurar o prolongamento da existência humana e a redução das doenças e outros sofrimentos materiais e psicológicos, resulta inquestionável que os direitos fundamentais compreendem a existência de condições saudáveis de meio-ambiente.”<sup>144</sup>

Outro ponto relevante, é que os investimentos em saneamento básico representam uma economia de recursos públicos, contribuindo para a afirmação do princípio da eficiência dos gastos públicos. A OMS estima que investimentos no setor de saneamento significariam uma redução de sete bilhões de dólares nas despesas com saúde.

The estimated economic benefits of investing in drinking-water and sanitation come in several forms: health-care savings of US\$ 7 billion a year for health agencies and US\$ 340 million for individuals; 320 million productive days gained each year in the 15- to 59-year age group, an extra 272 million school attendance days a year, and an added 1.5 billion healthy days for children under five years of age, together representing productivity gains of US\$ 9.9 billion a year; time savings resulting from more convenient drinking-water and sanitation services, totalling 20 billion working days a year, giving a productivity payback of some US\$ 63 billion a year; and values of deaths averted, based on discounted future earnings, amounting to US\$ 3.6 billion a year.<sup>145</sup>

No caso brasileiro, grande seria o impacto no orçamento público. A Lei Orçamentária Anual (LOA) para o exercício financeiro de 2010 (Lei 12.214/2010) trouxe uma previsão de 66,7 bilhões de reais a serem gastos com saúde pública<sup>146</sup>.

<sup>143</sup> Prüss-Üstün A, Bos R, Gore F, Bartram J. **Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health.** World Health Organization, Geneva, 2008, p.7. (tradução livre)

<sup>144</sup> Cf. parecer de Marçal Justen Filho, Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2010.

<sup>145</sup> I Prüss-Üstün A, Bos R, Gore F, Bartram J. **Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health.** World Health Organization, Geneva, 2008, pg. 21. (tradução livre)

<sup>146</sup> Disponível em <http://www.camara.gov.br/>. Acesso em 15 de março de 2010.



Entretanto, o acesso aos serviços de saneamento básico ainda não é satisfatório, prova disso é que a OMS estima que 65% das doenças e 2,3% das mortes ocorridas em nosso país sejam decorrentes da má qualidade do saneamento básico<sup>147</sup>, situação que se agrava na Região Norte e Nordeste que contam com os piores índices de saneamento (anexo tabelas 3 e 4). Levando-se em consideração estes dados, fica fácil a constatação de que boa parte do dinheiro destinado à saúde pública poderia ser economizado com investimentos na universalização do acesso a estes serviços.

Neste sentido, Odir Roque afirma que há relação direta entre a saúde pública e o saneamento básico dizendo que a implantação de 1% na cobertura sanitária da população na faixa de renda entre um e cinco salários mínimos seria capaz de reduzir em 6,1% o índice de mortes na infância, reduzindo os gastos em saúde pública com doenças provenientes da falta de saneamento que, segundo a OMS, chegariam a ser responsáveis pela ocupação de 65% dos leitos hospitalares somente no Brasil. Conclui de forma enfática dizendo: “Nenhuma dúvida persiste, portanto, no sentido de que o saneamento das populações urbanas e rurais constitui a maior contribuição para a prevenção de enfermidades”<sup>148</sup>

### 3.2. Abrangência da terminologia saneamento básico e conjuntura atual dos serviços

O saneamento básico está diretamente relacionado à qualidade de vida da população sendo definido em linhas gerais como o “conjunto de medidas higiênicas aplicadas especialmente na melhoria das condições de saúde de uma determinada localidade”<sup>149</sup>. Os parâmetros de saneamento, ainda que sejam destinados para a melhoria das condições de uma determinada coletividade, serão sempre os mesmos, uma vez que proporcionando o adequado tratamento da água ou esgotamento sanitário, está sendo garantido o direito à vida digna.

A Organização Mundial de Saúde trabalha com o conceito de saneamento ambiental<sup>150</sup>, forma mais abrangente de saneamento, definido como o controle de todos os

<sup>147</sup> Prüss-Üstün A, Bos R, Gore F, Bartram J. **Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health.** World Health Organization, Geneva, 2008, pg. 32.

<sup>148</sup> Roque, O.C. **Educação para a Qualidade de Vida em Vista do Saneamento Ambiental.** In: PDBG. **Subprojeto de Educação Ambiental.** módulo IV. Rio de Janeiro: UERJ, sd. p.5

<sup>149</sup> BRUNONI, Nivaldo. **A tutela das águas pelo Município.** In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Águas – aspectos jurídicos e ambientais.** 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008, p. 103.

<sup>150</sup> Gilka da Mata Dias entende o saneamento ambiental como sendo “o conjunto de medidas destinadas a melhorar as condições de vida do homem, com vistas a garantir um ambiente saudável para o seu dia-a-dia” (DIAS, Gilka da Mata. **Cidade sustentável – fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico.** Natal: Ed. do Autor, 2009, p.65)

fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeito prejudicial ao seu bem estar físico, mental ou social.<sup>151</sup> O saneamento ambiental engloba ações direcionadas à coleta e disposição de resíduos sólidos, controle de vetores, drenagem, recuperação de áreas ambientalmente degradadas, planejamento e gestão dos recursos hídricos, controle da poluição e educação sanitária.

Nos anos 1990, a universalização dos serviços saneamento passou por profunda crise, agravada pela inexistência de um marco regulatório do setor. A falta de uma norma jurídica nacional delimitando as regras aplicáveis a estes serviços, gerava insegurança jurídica e dificuldade tanto na execução direta dos serviços, quanto no estabelecimento de contratos de concessão às empresas privadas. Tornou-se essencial a definição legal do que se deveria entender como saneamento básico, especialmente em virtude dos reflexos “... em escala direta, da titularidade e da competência dos entes federados para a prestação desses serviços”<sup>152</sup>.

O advento da Lei 11.445/2007 veio sanar esta questão ao prever que saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas<sup>153</sup>.

Apesar de o legislador infraconstitucional não ter previsto de forma expressa, é fácil a constatação de que o saneamento também envolve aspectos ambientais, de saúde pública e relacionados ao desenvolvimento econômico de uma determinada localidade, uma vez que além de reduzir os gastos com saúde, atrai investimentos de indústrias com consequente ampliação na oferta de empregos, responsável pela promoção do desenvolvimento econômico local.

O primeiro serviço público que integra o conceito de saneamento básico é o abastecimento de água potável. A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico realizada pelo IBGE em 2000, alerta para a necessidade de atenção especial do poder público quanto ao abastecimento de água em virtude dos riscos que o seu fornecimento inadequado podem causar à saúde pública. Assim, resta claro que “a universalização deste serviço é a grande meta para os países em desenvolvimento. Os números evidenciados pela pesquisa mostram

---

<sup>151</sup> Disponível em <http://www2.ana.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

<sup>152</sup> DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 110.

<sup>153</sup> Art. 3º da Lei 11.445/2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de março de 2010.

que, no Brasil, a cobertura de abastecimento de água já atingiu um significativo contingente populacional.”<sup>154</sup>

De fato, nas últimas décadas o abastecimento de água tem sofrido uma relativa universalização. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, catalogaram somente 116 (2%) municipalidades brasileiras sem serviço de abastecimento por rede geral, o que o faz ser considerado o mais abrangente dentre os serviços de saneamento básico. (anexo tabela 06). Ao longo dos anos o acesso ao serviço de abastecimento de água tem sofrido um incremento. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo IBGE em 2008 confirmou esta tendência ao constatar um crescimento no abastecimento de água de 0,7 ponto percentual somente entre os anos de 2007 e 2008, o que representou a expansão do serviço para cerca de 1,8 milhão de residências. (anexo tabela 7)

Mesmo sendo considerado o mais universal dentre os serviços de saneamento, ainda há grandes desigualdades regionais. Em 2000, enquanto na Região Sudeste a proporção de municípios atendidos com rede de distribuição de água era de 96,5%, na Região Norte este índice alcançava apenas 63,7% das municipalidades.<sup>155</sup> Há, contudo, uma tendência de redução destas desigualdades regionais nas próximas décadas, o que pode ser evidenciado por dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios de 2008, que apontou um crescimento de 2,3% na Região Nordeste em relação ao ano de 2007, significando o acesso à água tratada para mais 770 mil domicílios. (anexo tabela 7)

Um grande desafio que se projeta para o poder público é a expansão do acesso à água tratada para municípios menores. Dados do IBGE confirmam que quanto maior a população de um município, menor é a deficiência no abastecimento de água, independentemente da Região do país em que esteja localizado. Em 2000, apenas 46% da população de localidades de até 20.000 habitantes tinha acesso à água tratada enquanto nos municípios com mais de 300.000 habitantes este número era superior a 75%. (anexo tabela 8) Ao que parece, a explicação mais lógica para isto é que, em geral, em municípios maiores o poder público possui maior pressão política da população bem como evidência no contexto nacional. É claro que não se pode esquecer que os serviços de saneamento, como é o caso do abastecimento de água, demandam altos custos de instalação, o que se torna muitas vezes inviável para municípios menores em que as reservas orçamentárias são mais escassas.

---

<sup>154</sup> Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000- IBGE , pg. 30. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

<sup>155</sup> Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios IBGE 2008. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

Há uma tendência de aumento da eficiência na prestação dos serviços de abastecimento de água. Dados da Pesquisa Nacional de Saneamento básico realizada em 2000, atestam que comparativamente à década de 1990, houve um incremento no volume *per capita* diário.<sup>156</sup> Contudo, os números revelaram mais uma vez a situação desigual: enquanto no Sudeste o volume distribuído chegou a 0,36m<sup>3</sup> *per capita*, no Nordeste não chegou à metade, apresentando uma média de 0.17m<sup>3</sup> *per capita*.

Relativamente à prestação dos serviços de abastecimento de água, constata-se que grande parte está sob a administração dos estados (68,8%) seguido pelos municípios (45,5%). Regionalmente, há diferenças na administração destes serviços. Enquanto no Sudeste e Norte do país identifica-se uma divisão mais equânime das responsabilidades entre estados e municípios, no Centro-Oeste o controle dos estados é majoritário (78,8%). (anexo tabela 9)

O segundo serviço público que integra o conceito de saneamento é o esgotamento sanitário. Apesar de ter havido um relativo avanço no acesso a este serviço, que em 1989 abrangia menos da metade das municipalidades brasileiras (47,3%) e em 2000 chegava a 52,2%, o trato dos esgotos ainda se demonstra insuficiente<sup>157</sup>. Atualmente, apenas 68,5% dos 5.560 municípios brasileiros possuem serviço de rede coletora de esgoto, o que faz com que este seja o mais deficitário dentre os serviços de saneamento básico. (anexo tabela 4)

Os números confirmam a existência de grandes desigualdades regionais no acesso ao esgotamento sanitário. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios realizada no ano de 2008 a Região Norte apresenta os piores índices com apenas 18,4% de seus domicílios ligados à rede coletora de esgotamento sanitário e/ou pluvial, seguida pela Região Centro Oeste com 45,1% e Região Nordeste 46,6%. As regiões do país que possuem os melhores índices são novamente o Sudeste do país com 90,2% e Sul com 65,2%. (anexo tabela 4)

Assim como acontece com o abastecimento de água, há relação direta entre o porte populacional do município e o acesso ao esgotamento sanitário. Talvez este seja um dos maiores problemas enfrentados na atualidade. Intensificam-se as diferenças: quanto maior a densidade demográfica de um município maior é o acesso à redes de esgotamento e água tratada. Em municipalidades com mais de trezentos mil habitantes há três vezes mais domicílios que são abrangidos pela rede geral de esgoto do que naqueles com população de até vinte mil habitantes. (anexo tabela 10)

---

<sup>156</sup> Idem, pg. 34

<sup>157</sup> Cf. Pesquisa Nacional de Saneamento Básico- 2000, disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

A centralização proposta pelo Planasa por meio da criação de Companhias Estaduais de Saneamento, parece que não produziu efeitos do ponto de vista prático, uma vez que a administração do esgotamento sanitário ainda continua, em grande parte concentrada nas mãos do poder local, que em 2000 detinha o controle em 38,4% dos municípios. Apesar disso, a partir da década de 1990 observou-se um aumento da prestação dos serviços de saneamento por meio de entidades estaduais, passando de 11,9% em 1989 para 14,1% em 2000, o que representou um incremento de 18,5%. Neste período também foi observada uma maior participação de empresas particulares e ausência de participação do governo federal, sobretudo em municípios de maior porte. (anexo tabela 11)

Uma tendência que se mostra é a de fortalecimento do poder público local em municípios menores. Dados do IBGE deixam evidente que em municípios com menor densidade demográfica o controle dos serviços de esgotamento sanitário centra-se no poder público local, chegando a alcançar 79,2% nas municipalidades com até vinte mil habitantes. Por outro lado, em municípios com mais de trezentos mil habitantes a atuação dos estados é majoritária em relação ao poder público local, atingindo 66,7% das municipalidades. (anexo tabela 12)

O terceiro serviço público que compõe o conceito de saneamento é a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, que se apresenta como um relevante instrumento para o planejamento urbano das cidades pois “... previnem inundações e alagamentos em áreas mais baixas e têm por objetivo o desenvolvimento do sistema viário e, o escoamento rápido das águas por ocasião das chuvas visando à segurança e o conforto da população.”<sup>158</sup>

Há relativa universalização destes serviços que podem ser encontrados em 78,6% da totalidade dos municípios brasileiros. Mais uma vez as diferenças nos investimentos derivam, principalmente, do porte populacional do Município. Em localidades menores, com até vinte mil habitantes, a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas pode ser encontrada em 74,8% dos municípios passando para 100% em localidades com mais de 300 mil habitantes. (anexo tabela 13)

As principais deficiências na prestação do serviço são encontradas em localidades com porte populacional abaixo de 45 mil habitantes, o que ocorre, principalmente, pela falta de recursos para a prestação dos serviços em municípios de pequeno porte que possuem um menor orçamento. Além disso, os investimentos nos serviços de drenagem dependem muitas vezes de peculiaridades climáticas, geográficas, geológicas ou topográficas de determinadas

---

<sup>158</sup> Idem, pg. 44.

regiões que podem necessitar forçosamente de menores investimentos, como é o caso de muitas municipalidades do Nordeste do país<sup>159</sup>. Outro ponto que pode ser a causa destes menores índices, é a pressão por serviços de drenagem eficientes pelas populações dos municípios com maior densidade demográfica e com melhores níveis educacionais e socioeconômicos, especialmente, porque nestes locais de intensa urbanização, os efeitos das chuvas são sentidos de modo mais latente.

Diferentemente do que ocorre com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas é prestada sem maiores controvérsias pelo poder público local que atua em 99,8% das municipalidades.<sup>160</sup>

Por fim, o conceito de saneamento básico previsto pelo legislador inclui a limpeza urbana. A coleta de lixo, a despeito dos sistemas de abastecimento de água e esgoto, não possui grandes instalações físicas, o que causa certa fragilidade ao sistema que depende muitas vezes de um engajamento da administração municipal de sorte a conferir a permanência na prestação dos serviços.

Segundo dados do IBGE, cerca de 70% de todo o lixo possuiria destino final adequado em aterros sanitários ou controlados (47,1% em aterros sanitários, 22,3% em aterros controlados e apenas 30,5% em lixões). (anexo tabela 14) Todavia, há grande desigualdade na destinação final do lixo em municípios de menor porte, 73% deles possuem população de até vinte mil habitantes e tem 68,5% de seus resíduos depositados em lixões e em alagados.

Apesar disso, em volume, a quantidade de lixo gerada por estes municípios menores, corresponde apenas a 12,8% de todo o lixo brasileiro, o que faz com que a deficiência apresentada não produza impactos tão profundos. Isso porque, as treze maiores cidades brasileiras que produzem sozinhas 31,9 % de todo o lixo urbano brasileiro, possuem uma destinação final melhor, em que apenas 1,8% desses resíduos é destinado a lixões, sendo todo restante depositado em aterros controlados ou sanitários.<sup>161</sup>

Quanto à prestação dos serviços de coleta de lixo, apesar de haver uma tendência de terceirização da limpeza urbana, verificada em todas as regiões do país, ainda é predominante a atuação direta pelas prefeituras municipais.<sup>162</sup>

O Ministro Nelson Jobim, ao proferir seu voto na ADI 1842, tratando da problemática da titularidade dos serviços de saneamento básico, exclui a drenagem pluvial e a coleta de lixo corroborando os dados trazidos pela pesquisa do IBGE ao dizer que “além de só fazerem parte

---

<sup>159</sup> Idem, pg. 46.

<sup>160</sup> Idem, pg. 46.

<sup>161</sup> Idem, pg. 52.

<sup>162</sup> Idem, pg. 52.

do conceito maior de saneamento ambiental, o tema da limpeza urbana e da drenagem pluvial se inserem, com muito mais pertinência, na noção de interesse peculiar ou municipal- e não interesse comum ou metropolitano.”<sup>163</sup> Conclui dizendo que, historicamente, não há grandes entraves na titularidade destes serviços, “que são, sem maiores dúvidas, competência municipal.”<sup>164</sup>

### 3.3. O Município e o Planejamento urbano dos serviços de saneamento básico

#### 3.3.1. A ascensão dos governos locais como realizadores do planejamento urbano e os serviços de saneamento básico

Muito se discute na doutrina sobre qual o real papel dos governos locais no planejamento urbano das cidades. Em grande monta, emergem correntes teóricas que se embasam num possível papel de destaque dos governos locais no desenvolvimento de condições gerais fomentadoras da acumulação capitalista de forma que fosse alcançado o desenvolvimento econômico e social das municipalidades.

Dentre os filiados a esta concepção, autores clássicos como Borja e Castells<sup>165</sup> entendem que em face de uma possível crise da cidade regulatória e de legitimação política dos estados nacionais, os governos locais gozariam de vital relevância no que tange à representação dos interesses e das identidades culturais dos atores que integram as coletividades urbanas ou regionais. Complementam dizendo que projetos urbanos comprometidos com a competitividade econômica, integração social e sustentabilidade ambiental, precisam ser incorporados ao plano estratégico elaborado pelos governos locais.

Em sentido semelhante, Meyer<sup>166</sup> diz que cada vez mais os governos municipais movem esforços para o apoio do desenvolvimento econômico, o que faria com que as políticas sociais e ambientais se encontrassem associadas ao desenvolvimento econômico.

<sup>163</sup> Cf. voto proferido na ADI 1842. Disponível em <http://www.stf.jus.br/>. Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

<sup>164</sup> Idem

<sup>165</sup> BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local and global: the management of cities in the information age**. Earthscan Publications Limited, London, 1997.

<sup>166</sup> Meyer, 1992. **Urban Governance in the Post-Fordist City**. In P. Healey et al (eds.). **Managing Cities - The New Urban Context**. John Wiley & Son, Chichester, p. 231-249 . (tradução livre)

Para estes autores, o governo local assumiria um papel de empreendedor do desenvolvimento econômico local, organizando as forças sociais e econômicas de sorte a maximizar as vantagens competitivas locais em face das dinâmicas econômicas eminentemente supralocais e globalizadas.

De fato, nas últimas décadas tem-se assistido à emergência de cidades que se destacam dentro do cenário mundial. Saskia Sassen em sua obra *A cidade Global* (1991) cunhou a expressão "cidade global", em oposição à megacidade para se referir a Londres, Nova York e Tóquio. Entretanto, esta perspectiva não é nova. Já em 1966, Peter Hall em *The World Cities* (1966) se valeu de diversos critérios para definir quais seriam as cidades que segundo ele ocupariam os primeiros lugares dentro da hierarquia mundial. Em 1986, John Friedmann em *The World City Hypothesis* indica quais seriam as cidades responsáveis pela gestão da economia mundial.

Compans, tratando do papel das cidades na reestruturação capitalista, alerta que

... a revalorização das aglomerações urbanas na organização espacial da nova divisão internacional do trabalho já havia sido observada por diversos autores norte-americanos quando John Friedmann, em *The World city hypothesis* (1986), cunhou a expressão cidades mundiais para denominar aquelas que são utilizadas pelo capital global como “pontos básicos” da organização espacial e articulação de produção e mercados, sendo elas também os principais sítios para a concentração e acumulação do capital internacional.<sup>167</sup>

O principal predicado das cidades globais é o fato de possuírem funções de destaque no cenário internacional. Em grande parte são cidades que abrigam centros financeiros, sedes de instituições financeiras, centros de serviços e negócios, enfim, atividades que transcendem seus limites geográficos projetando-as mundialmente. É certo que a globalização faz com que a todo o momento novos centros surjam, com mais ou menos força, que os já existentes, todavia, há pólos que se destacam através das décadas.

Numa tentativa de definir quais seriam as cidades globais, o GaWC- Globalization and World Cities Study Group & Network, criou uma lista das cidades com maior relevo no cenário internacional. No topo da lista podem ser encontradas cidades como Londres, Nova Iorque, Hong Kong, Paris, Singapura, dentre outras.<sup>168</sup>

O entendimento de que os governos locais seriam potenciais promotores do desenvolvimento econômico possui suas bases na concepção de que possuiriam vantagens em

---

<sup>167</sup> COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, pgs. 38-39.

<sup>168</sup> Disponível em <http://www.lboro.ac.uk/>. Acesso em 01 de abril de 2010.



relação aos estados nacionais quanto à geração das novas condições gerais de produtividade e competitividade das empresas, principalmente por uma suposta maior flexibilidade institucional e capacidade de representação e legitimação política.<sup>169</sup> Entretanto, tais argumentos são alvo de críticas da doutrina nacional que considera que nem sempre prospera a máxima do governo local como promotor do desenvolvimento econômico.

Um primeiro fundamento usado para debater esta tese é o fato de que nem sempre os problemas municipais podem ser compreendidos sem a análise de questões econômicas e políticas que transcendem o contexto local, o que demonstra que as soluções nem sempre podem ser encontradas numa escala sócio-espacial particular, derivando de várias escalas simultaneamente.<sup>170</sup>

No mesmo sentido, José Afonso da Silva diz que a política de desenvolvimento urbano municipal deve estar vinculada a uma política mais ampla que leve em consideração aspectos interurbanos, ultrapassando o nível estritamente local e sendo uma parte de uma política de desenvolvimento econômico e social de abrangência regional ou mesmo nacional<sup>171</sup>.

Outro ponto alvo de críticas é que “o discurso do protagonismo local inclina-se ao determinismo tecnológico, que supervaloriza o papel da infraestrutura física e da existência de um meio inovador nas escolhas locais das empresas transnacionais.”<sup>172</sup>

Além disso, a doutrina nacional contrária a tese do protagonismo dos governos locais como potenciais promotores do desenvolvimento econômico, vale-se do argumento de que não se deve crer que o simples fato de os governos locais estarem mais próximos, necessariamente estejam ligados às identidades culturais e sociais da coletividade que representam.

A despeito das críticas introduzidas pela doutrina, ao que parece, a principal barreira enfrentada pelos governos locais para se desenvolverem como promotores ou empreendedores do desenvolvimento urbano está relacionada à escassez financeira, à complexidade técnica dos serviços e gestão regionalizada de Bacias Hidrográficas, envolvendo não apenas os elevados custos para instalação mas também a questão ambiental que transcende, em muitos casos, os limites geográficos da cidade. Além disso, os governos locais, apesar da inegável

---

<sup>169</sup> COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 133.

<sup>170</sup> BURGESS, R.; Carmona, M. and T. Kolstee (eds.), 1997. **The Challenge of Sustainable Cities - Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries**. London: Zed Books, p. 10. (tradução livre)

<sup>171</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 23 ed., 2008, p. 797.

<sup>172</sup> COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 134.

autonomia conferida pelo legislador constituinte de 1988<sup>173</sup>, enfrentam barreiras políticas e econômicas que impedem que muitas vezes desenvolvam um planejamento urbano em linha com o desenvolvimento econômico e social da localidade.

É possível afirmar que os governos locais incorporaram parte das competências, antes reservadas ao governo central, especialmente, em virtude da descentralização administrativa e de uma postura mais ativa das elites dirigentes locais<sup>174</sup> por políticas de desenvolvimento econômico e social.

No campo do saneamento básico, o papel dos governos locais é vital. O desenvolvimento urbano passa pela concepção de cidade que atenda o mínimo da vida com dignidade, no que o saneamento é essencial. Planejar o saneamento básico é essencial para moldar a forma como atuarão as instituições e os órgãos responsáveis pela execução dos serviços.

A tarefa de planejamento do saneamento básico passa pela noção essencial de planejamento urbano municipal que deve

operacionalizar mecanismos e instrumentos que impulsionem o desenvolvimento urbano, fomentando e antecipando ações, bem como promovendo iniciativas compartilhadas que intensifiquem as relações do Estado com a iniciativa privada direcionando para uma melhor qualidade de vida.<sup>175</sup>

Talvez o maior desafio do planejador urbano, no campo do saneamento básico, seja pensar a cidade estrategicamente e, guiando-se apenas pelo contexto atual, conseguir projetar o futuro tentando prever a evolução de um fenômeno ou processo por meio de alternativas de precaução de grandes impactos.<sup>176</sup>

Souza, tratando desta questão, diz enfaticamente que

O grande desafio colocado diante do planejamento é imaginar o futuro. Para pensar e imaginar o futuro, é preciso que se faça uma reflexão e uma análise prévias das condições do quadro atual, de forma a se poder antecipar possíveis desdobramentos de processos. Esse esforço de reflexão sobre as

<sup>173</sup> Cf. Art. 18 CRFB- “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de novembro de 2009.

<sup>174</sup> COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 142.

<sup>175</sup> GREEN, Eliane D’Arrigo. **Sistema municipal de gestão do planejamento**. Disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.

<sup>176</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de; ROGRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. São Paulo: UNESP, 2004, p. 16-17.

condições atuais- para, em seguida, imaginar seus desdobramentos- chama-se prognóstico.<sup>177</sup>

O grande porém, contudo, é que em serviços que demandam altos investimentos, como é o caso do abastecimento de água e esgotamento sanitário, a busca de recursos orçamentários ou investimentos pode ser mais demorada do que os fluxos migratórios. As grandes cidades brasileiras experimentaram um inchaço que o administrador público local não poderia prever com precisão pois

Em um dos movimentos sócio-territoriais mais rápidos e intensos de que se tem notícia, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). Este movimento- impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres- ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva à cidade. Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100.000 habitantes, das quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes.<sup>178</sup>

Levando-se em conta um processo de urbanização tão intenso, deve-se ter em mente que serviços como o esgotamento sanitário e o abastecimento de água não devem ser considerados como de competência exclusiva dos municípios. Não apenas isso, o gestor municipal precisa contar com a cooperação dos estados, União e população local através de um processo permanente de discussão e análise das questões urbanas e suas contradições inerentes, de forma a permitir o envolvimento de seus cidadãos.<sup>179</sup>

A participação popular no processo de tomada de decisões do planejador urbano liga-se ao sentimento de pertencimento social, teorizado por Weber, que afirma que o conceito de comunidade está diretamente relacionado a uma relação social sendo inspirado no sentimento subjetivo dos membros de uma coletividade. Complementa dizendo: “chamamos sociedade a uma relação social quando a atitude na ação social inspira-se numa compensação de interesses

---

<sup>177</sup> Idem, ibidem.

<sup>178</sup> ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. In BUENO, Laura Machado de Mello, Org., Cymbalista Renato. Org. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007, p. 272.

<sup>179</sup> GREEN, Eliane D'Arrigo. Sistema municipal de gestão do planejamento. Disponível em <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.

por motivos racionais (de fins ou valores) ou então numa união de interesses com idêntica motivação.”<sup>180</sup>

Em sentido semelhante, Souza afirma que a o administrador público local possui uma margem de manobra econômica e político-institucional específica, pelo que seria essencial a avaliação do que está efetivamente ao alcance de uma prefeitura, do ponto de vista econômico e político, para que a comunidade possa avaliar o que é de possível concretização pelo dirigente local<sup>181</sup>.

### 3.1.1. Dificuldades encontradas pelos municípios na consecução do planejamento urbano dos serviços de saneamento básico

É inegável o grande incremento urbano experimentado nas últimas décadas. O crescimento da população das áreas urbanas ocorreu num ritmo muito mais acelerado, do que o gestor público municipal poderia prever ou ter condições de estabilizar. O grande desafio que passou a ser percebido, foi como o poder público municipal seria capaz de atuar na implementação de um modo de ação governamental capaz de garantir políticas públicas de saneamento eficazes e garantidoras não só o bem estar coletivo, mas também a sustentabilidade ambiental.

O legislador constituinte de 1988, pretendendo conferir maior poder de ordenação do território ao poder local, conferiu autonomia financeira e administrativa aos municípios. A autonomia financeira foi delineada, especialmente, pela determinação das transferências constitucionais obrigatórias<sup>182</sup>, pela possibilidade de estabelecerem as alíquotas dos impostos de sua competência bem como pela criação de taxas e contribuições. A descentralização financeira possibilitou que fosse consolidada uma autonomia administrativa tendo em vista

<sup>180</sup> WEBER, Max. **Comunidade e sociedade como estruturas de socialização**. In: Fernandes, Florestan (org.) – **Comunidade e sociedade**. São Paulo: Ed. Biblioteca Universitária, 1973, p. 140.

<sup>181</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de; ROGRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. São Paulo: UNESP, 2004, p. 119.

<sup>182</sup> Deve-se entender que as transferências constitucionais obrigatórias correspondem ao repasse aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de parcela das receitas federais arrecadadas pela União. Essas receitas provêm do rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados e se demonstra como uma forma encontrada pelo legislador constituinte originário de minimizar as desigualdades regionais. O principal objetivo é a busca incessante pela promoção do equilíbrio sócio-econômico entre Estados e Municípios. É competência do Tesouro Nacional, efetuar as transferências de tais recursos para os entes federados. Destacam-se como sendo as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR.

ser improvável um ente federativo verdadeiramente autônomo sem possuir recursos financeiros para tal.

Muitas são as críticas de doutrinadores, que com argumentos variados, crêem que esta não teria sido a melhor solução para os profundos abismos regionais, fato que se agravaria em municípios de pequeno porte, que possuem um orçamento mais escasso para a realização de políticas públicas.

Compans, tratando do protagonismo local, diz que as possibilidades de os governos locais firmarem compromissos que levem ao efetivo aumento de produtividade e crescimento econômico estável e compartilhado, somente pode ser aferida à luz da análise dos processos históricos concretos relacionados à dialética institucional, social e cultural de uma determinada municipalidade. Conclui afirmando sobre a necessidade de um questionamento sobre até que ponto “... a descentralização havida nos anos 80 em grande parte nos países capitalistas centrais de fato contribuiu para potencializar os governos locais nessa perspectiva como sustenta o discurso sobre seu novo protagonismo”.<sup>183</sup>

Apesar dos argumentos contrários, certamente, a decisão pela descentralização do poder político e financeiro teve por mérito favorecer a consolidação do ideal democrático a partir do surgimento de novos atores políticos, abrindo-se maior espaço para discussões democráticas.

O objetivo do legislador ao conferir às municipalidades um rol expresso de competências, foi fortalecer o seu *status* de ente federativo através da autonomia financeira e administrativa. Por meio da autonomia administrativa, o poder público municipal pode utilizar todos os instrumentos possíveis para viabilizar o bem estar coletivo, uma forma encontrada nas últimas décadas, foi a mesma descentralização idealizada pelo legislador constituinte, só que no âmbito local, por meio de contratos administrativos de concessão de serviços públicos.

No plano fático, a descentralização da prestação dos serviços públicos passou a ganhar cada vez mais destaque passando a ser

“[...] defendida como um instrumento de melhoria na gestão dos serviços públicos e na alocação mais eficiente dos gastos públicos desde fins da década de 1970 em um contexto marcado pelo debate sobre a redefinição do papel do setor público na economia. Os fundamentos principais dessa reforma do Estado passaram a ser identificados com a privatização e a

---

<sup>183</sup> COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005, p. 153.

descentralização que se tornaram objetivos de política estimulados por organismos multilaterais como o Banco Mundial.<sup>184</sup>

A realização de políticas públicas eficazes, depende que a autonomia administrativa caminhe conjuntamente com a financeira, não havendo como o poder público local pensar em financiamento de projetos e políticas públicas de modo dissociado da autonomia das contas municipais.

Ao que parece o discurso sobre a maior identidade do poder público local na tomada de decisões, apesar de não ser válido para toda e qualquer localidade, aplica-se a boa parte dos municípios brasileiros. Isso porque, quanto mais próximo o administrador está do cenário alvo de seu mando, pelo menos em tese, mais ele será capaz de compreender as carências regionais. Obviamente, isso deve ser pensado de modo conjunto com uma maior responsabilidade na gestão fiscal e financeira, de modo que se configure de fato a eficiência na alocação dos gastos públicos, o que é desempenhado por meio da edição de Leis de responsabilidade fiscal<sup>185</sup> e da fiscalização dos Tribunais de Contas<sup>186</sup>.

Como mencionado, para que o administrador público local efetivamente realize as políticas públicas alvo da descentralização política, é preciso que possua reservas orçamentárias. É nesse momento que ganha relevância sua atuação gerencial na cobrança dos tributos que são de sua competência por meio de procuradorias especializadas.

O município, por menor que seja, não pode e nem deve desprezar a receita orçamentária proveniente dos tributos uma vez que

[...] com assunção crescente de novas responsabilidades pelas instâncias inferiores de governo, os Estados e municípios podem contar cada vez menos com recursos adicionais que lhes permitam financiar os interesses locais. Assim, quanto maior for a autonomia financeira, maior será a capacidade de os municípios financiarem seus próprios projetos para alavancar a economia local.<sup>187</sup>

184 SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Economia espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. FGV: Rio de Janeiro, 2003, p.198.

<sup>185</sup> A Lei Complementar n° 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal. O legislador infraconstitucional estabelece logo em seu art. 1° a necessidade de planejamento das contas públicas dizendo que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>186</sup> No âmbito da União o controle externo das contas públicas é realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União conforme o rol de atribuições conferido pelo art. 71 CRFB. Este dispositivo também é aplicável para os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios (art. 75 CRFB).

<sup>187</sup> SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Economia espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. FGV: Rio de Janeiro, 2003, p.214.

Apesar disso, não se deve esquecer que a autonomia conferida aos entes públicos destinada à promoção do desenvolvimento urbano, não faz do Município o único responsável pelo planejamento urbano local, principalmente tendo-se em mente os intensos fluxos migratórios e o inchaço das cidades, responsáveis por entraves à implementação e execução de um planejamento urbano eficiente. Ronilk, tratando dos avanços e desafios para o planejamento urbano, afirma

A ilegalidade, porém, é uma das marcas da cidade brasileira para além das metrópoles. No vasto e diverso universo de 5.564 municipalidades, são as raras as cidades que não têm uma parte significativa de sua população vivendo em assentamentos precários. De acordo com estimativas do IPEA baseadas em metodologia do UN-Habitat e em dados do Censo Demográfico, estão nesta condição aproximadamente 40,5% do total de domicílios urbanos brasileiros, ou 16 milhões de famílias, das quais 12 milhões são famílias de baixa renda, com renda familiar mensal abaixo de cinco salários mínimos.<sup>188</sup>

No que tange aos serviços de saneamento básico esta questão é ainda mais evidente o que faz com que não possa ser visto como uma atividade unicamente de interesse social, tendo em vista os altos investimentos que demanda. Os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água, principalmente, passam pelo desafio da viabilidade econômica.

### **3.2. Saneamento básico como atividade econômica e de interesse social: atuação estatal no fomento, regulação e execução dos serviços**

A competência dos entes da federação para atuarem na consecução do planejamento urbano passa pela necessidade de efetividade e eficiência na prestação de serviços públicos de índole essencial, como é o caso do saneamento básico. Como visto anteriormente, estes serviços podem ser prestados diretamente pelos estados, através de Companhias Estaduais de Saneamento básico; pela União; pelos municípios, por meio de empresas municipais de prestação dos serviços e por particulares delegados por um contrato de concessão.

---

<sup>188</sup> ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios.** In BUENO, Laura Machado de Mello, Org., Cymbalista Renato. Org. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial.** São Paulo: Annablume, 2007, p. 272.

Celso Antônio Bandeira de Mello diz que “o Estado tanto pode desenvolver por si mesmo as atividades administrativas que tem constitucionalmente a seu encargo como pode prestá-las através de outros sujeitos”<sup>189</sup>. Quando o poder público opta por prestar serviços por outros sujeitos ele poderá fazê-lo através da criação de pessoas jurídicas, como é o caso das Companhias Estaduais de Saneamento básico, ou por contratos de concessão celebrados com particulares.

Há, portanto, duas vertentes bem delimitadas na prestação dos serviços de saneamento básico. Num primeiro plano deve ser compreendido como serviço de interesse público, mas não apenas isso, é de fato uma atividade econômica. O saneamento básico entendido como atividade econômica deriva, principalmente, dos altos custos de instalação e operacionalização que demandam os sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário.

Sendo o saneamento básico uma atividade econômica a ser desenvolvida, ora por particulares, ora pelo estado, resta indagar de onde provém a legitimidade para esta atuação por meio de duas esferas tão distintas.

Como visto, a universalização dos serviços de saneamento básico, liga-se ao fato de é um serviço público cuja atuação estatal está legitimada para todos os entes da Federação<sup>190</sup> por força de uma interpretação sistemática do texto constitucional, que diz de forma expressa que a melhoria dos serviços de saneamento básico é órbita de competência comum<sup>191</sup>.

Sabe-se que o saneamento básico possui caráter social e econômico, uma vez que estes serviços públicos representam interesses da coletividade, que pelo alto custo de instalação e operação, acarretam gastos elevados, devendo ser custeados através de tarifas.

Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público como “todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”<sup>192</sup>. Certamente os serviços de saneamento básico encerram necessidades essenciais

<sup>189</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 25 ed, 2008, p. 140.

<sup>190</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, tratando dos serviços públicos previstos constitucionalmente, diz que a enumeração destes serviços não é exaustiva afirmando: “... muitos serviços públicos serão da alçada exclusiva de Estados, Distrito Federal ou dos Municípios, assim como outros serão comuns à União e a estas diferentes pessoas. Por exemplo: “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência” (art. 23, II), ou “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (art. 23, II), “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 23, IX).” (ob. cit., p. 675.)

<sup>191</sup> Cf. Art. 23 IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 12 de março de 2009.

<sup>192</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 22 ed., 1997, p. 297.



da coletividade sendo concretizadores do direito à vida com dignidade e, portanto, interesse coletivo passível de atuação estatal.

A legitimidade para a atuação estatal na execução direta dos serviços de saneamento básico, deriva da noção de que é uma atividade econômica de interesse público, autorizada pela ordem constitucional nos termos do art. 173, caput da Lei Maior<sup>193</sup>.

Há que se destacar que quando da celebração de um contrato de concessão para que o particular preste os serviços de saneamento nada mais se está admitindo do que o caráter econômico peculiar a esta prestação de serviços públicos.

Carvalho Filho define concessão de serviços públicos como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública “transfere à pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de certa atividade de interesse coletivo, remunerada através do sistema de tarifas pagas pelos usuários. Nessa relação jurídica, a administração pública é denominada concedente, e, o executor do serviço de concessionário”<sup>194</sup>.

Portanto, o saneamento básico visto como atividade econômica, tem a legitimidade para a execução dos serviços pelo concessionário, proveniente do Título VII da Constituição de 1988- Da ordem econômica e financeira, que em seu art. 170<sup>195</sup>, visando a garantia da existência de todos com dignidade, assegurando o exercício da atividade econômica pautada nos princípios da livre concorrência, da livre iniciativa, da defesa do meio ambiente e da redução das desigualdades regionais e sociais.

Não se deve esquecer, porém, que mesmo na hipótese de concessão dos serviços público, o poder público atuará acompanhando a adequada execução do contrato e o atendimento ao interesse público. Meirelles, de forma enfática, diz que “o fato de tais serviços serem delegados a terceiros, estranhos à Administração pública, não retira do Estado seu poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los, exigindo sempre sua atualização e

---

<sup>193</sup> “Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

<sup>194</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 22 ed., 2009, p. 350.

<sup>195</sup> “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

eficiência, de par com o exato cumprimento das condições impostas para sua prestação de serviço público”<sup>196</sup>.

Para que haja viabilidade econômica da prestação do serviço, o concessionário de serviços públicos será remunerado por meio de uma tarifa, fixada pelo contrato de concessão, que será cobrada dos usuários. Esta tarifa deverá financiar a operacionalização, aprimoramento tecnológico além de proporcionar lucro ao concessionário dos serviços.

Assim, o estado pode atuar na execução direta bem como agente normativo dos concessionários prestadores de serviços públicos que tenham caráter econômico. Carvalho Filho diz que quando o estado atua como agente normativo da atividade econômica “cabem-lhe três formas de atuar: a de fiscalização, a de incentivo e a de planejamento”<sup>197</sup>.

Logo, resta claro que atuação estatal não está, limitada à fiscalização da atividade, cabendo-lhe também o incentivo e planejamento da atividade econômica<sup>198</sup>. Sendo o saneamento básico um serviço com caráter eminentemente econômico e público, o estado deve atuar nas dimensões de planejamento, fomento e regulação da prestação destes serviços, o que se efetiva por meio do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado e incorporação de planos nacionais e regionais de desenvolvimento<sup>199</sup>.

### 3.2.1. O fomento dos serviços de saneamento básico

O fomento para o planejamento dos serviços de saneamento básico passa pela noção de despesa pública. Há dois tipos de despesas públicas. Regis Fernandes de Oliveira, citando Aliomar Balleiro, diz que ora corresponde ao “conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”<sup>200</sup> ora a “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro duma autorização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”<sup>201</sup>.

<sup>196</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 22 ed., 1997, p. 301.

<sup>197</sup> CARVALHO FILHO. ob. cit. p. 869.

<sup>198</sup> Cf. “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

<sup>199</sup> Cf. “art. 174, § 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

<sup>200</sup> *In Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2 ed, 2008, p. 251.

<sup>201</sup> Idem.

A opção do administrador público por uma determinada despesa é eminentemente política e será traçada na lei orçamentária, responsável também por descrever as prioridades e os meios disponíveis para o atingimento de tais finalidades públicas.

Quando o estado opta pela realização de um contrato de concessão para a prestação de serviços de saneamento com o particular, atua no sentido de atingimento de suas competências constitucionais além de, considerar a atividade como econômica, passível de lucros pelo empresariado. A política econômica estatal deve levar em conta não apenas a dimensão de regulação das relações jurídicas entre o concessionário e o usuário dos serviços públicos. O estado também deve atuar como fomentador da atividade econômica, especialmente da prestação de serviços públicos essenciais como é o caso do saneamento básico.

Em linhas gerais, o estado tem como atribuição a regulação e incentivo do desenvolvimento da atividade econômica, seara em que o planejamento demonstra-se como uma “forma racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos<sup>202</sup>”.

O planejamento econômico estatal ocorre por meio do fomento e dos estímulos positivos. Há ligeira diferença de abrangência entre estes termos. A noção de estímulos positivos é mais ampla que a de fomento. Entende-se fomento como o incentivo ao exercício de uma determinada função de interesse do agente fomentador. Já os estímulos positivos representam a criação de um cenário favorável a realização de investimentos<sup>203</sup>.

Entretanto, boa parte da doutrina, a exemplo de Carvalho Filho, não diferencia estes conceitos, entendendo que através do fomento “... deve o Estado disponibilizar o maior número possível de instrumentos para o desenvolvimento econômico a ser perseguido pela iniciativa privada<sup>204</sup>”. Arremata exemplificando como sendo instrumentos de incentivo os benefícios tributários, os subsídios, as garantias, os empréstimos em condições favoráveis, a proteção aos meios nacionais de produção, a assistência tecnológica e outros mecanismos semelhantes que colimem o mesmo fim<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 129.

<sup>203</sup> CARDOZO, José Eduardo M., QUEIROZ, João Eduardo Lopes e SANTOS, Walquíria Batista dos (Org.). **Curso de Direito administrativo econômico**. Vol. II. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 128.

<sup>204</sup> CARVALHO FILHO. ob.cit. p.868.

<sup>205</sup> Idem, ibidem.

No mesmo sentido, Di Pietro diz que o fomento representa “a atividade de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública<sup>206</sup>” fazendo com que o estado deixe “a atividade na iniciativa privada e apenas incentive o particular que queira desempenhá-la, por se tratar de atividade que traz algum benefício para a coletividade<sup>207</sup>”.

A fundamentalidade inerente aos serviços de saneamento, torna necessária a atuação estatal positiva através da destinação de incentivos desta ordem com o fito de estímulo para que o empresariado se interesse pelo desempenho da atividade.

Assim, o fomento público apresenta grande relevância para que a administração estimule direta, imeditata e concretamente a iniciativa dos administrados ou de outras entidades públicas e privadas para que estes desempenhem ou estimulem atividades que sejam de interesse público para o desenvolvimento regional do país<sup>208</sup>. O saneamento básico, de fato, é um serviço de interesse público responsável pelo desenvolvimento local.

Os entes federativos possuem, portanto, o dever de fomentar a universalização dos serviços de saneamento básico, seja por meio da execução direta destes serviços, seja pela delegação ao setor privado.

Como mencionado, a dimensão de fomento liga-se diretamente à concessão de incentivos fiscais, subvenções, empréstimos a juros facilitados dentre outros instrumentos de estímulo à atuação do empresariado nacional.

Nas palavras de Carvalho Filho,

O incentivo representa o estímulo que o governo deve oferecer para o desenvolvimento econômico e social do país, fixando medidas como as isenções fiscais, o aumento de alíquotas para importação, a abertura de créditos especiais para o setor produtivo agrícola e outras do gênero.<sup>209</sup>

Relativamente à concessão de empréstimos a condições favoráveis, lembra-se que boa parte do processo de expansão dos serviços de saneamento, a partir dos anos 1970, aconteceu por meio de recursos provenientes do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) que inicialmente era sustentado pelos fundos do Banco Nacional de Habitação, mas que em 1969 por meio do Decreto-Lei nº 949 de 13 de outubro de 1969 passou a utilizar os recursos do FGTS para operações de financiamento, o que possibilitou o fomento de inúmeros projetos no setor.

<sup>206</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 59.

<sup>207</sup> Idem, p. 192.

<sup>208</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 513.

<sup>209</sup> CARVALHO FILHO.ob.cit. p. 869.

No âmbito federal, destaca-se a criação em 2005 do programa “*Saneamento para todos*”, que utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), é responsável pelo fomento de operações de crédito a condições facilitadas.

Com a instituição do PAC- Programa de Aceleração do Crescimento- foi previsto o fomento de vários setores sócio-econômicos. No campo do saneamento básico, as maiores previsões de investimentos entre os anos de 2007-2010 foram centradas nas regiões Sudeste (R\$ 15,5 bilhões), Nordeste (R\$ 9,6 bilhões) e Sul (R\$ 7,4 bilhões). Apesar de serem as regiões com maiores carências em saneamento básico, o PAC destinou os menores investimentos para as Regiões Norte e Centro- Oeste que ficaram, respectivamente com R\$ 3,9 e R\$ 3,6 bilhões de reais<sup>210</sup>.

Por óbvio, a atividade estatal normativa não resta exaurida na dimensão de fomento dos serviços de saneamento básico, que também atua no planejamento e regulação destes serviços.

#### 3.4.1. A regulação e o planejamento dos serviços de saneamento básico

O papel do estado na regulação da prestação dos serviços de saneamento básico é crucial para a universalização dos serviços.

Em linhas gerais, “o Estado regulador é aquele que, através de regime interventivo, se incumbe de estabelecer as regras disciplinadoras da ordem econômica com o objetivo de ajustá-la aos ditames da justiça social”<sup>211</sup>.

O regramento constitucional do estado regulador está previsto no art. 174 CF que estabelece sua atuação “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da Lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Diante disso, a dúvida que persiste é qual o papel do poder público municipal neste contexto de estado como regulador da atividade econômica e, por conseguinte, da prestação dos serviços de saneamento básico.

---

<sup>210</sup> Disponível em <http://www.snis.gov.br/>, acesso em 01 de fevereiro de 2010.

<sup>211</sup> CARVALHO FILHO.ob.cit. p. 867.

Como mencionado anteriormente, a Constituição de 1988 conferiu ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano a ser pautada pelos regramentos contidos na legislação infraconstitucional, notadamente o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

É certo que para que o Município atue na regulação dos serviços de saneamento, deverá se valer de um planejamento urbano ordenado à universalização destes serviços. O Plano diretor é a forma através da qual serão determinadas as exigências destinadas à ordenação da cidade, sendo um instrumento para que o gestor público promova o desenvolvimento urbano municipal contribuindo para a diminuição das diferenças regionais.

O Estatuto da Cidade em seu art. 40 ressalta expressamente o caráter instrumental do plano diretor na consecução da política de desenvolvimento e expansão urbana, dizendo que “é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas<sup>212</sup>.”

É, pois, inegável, a importância do plano diretor como instrumento de planificação urbana devendo utilizar-se dos instrumentos de implementação de política urbana previstos no art. 4º do Estatuto da cidade<sup>213</sup>, como por exemplo a realização de um estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) quando da implementação de projetos de saneamento básico.

---

<sup>212</sup> Cf. art. 40, §1º da Lei 10.257/2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 10 janeiro de 2010.

<sup>213</sup> Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; II – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). § 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei. § 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente. § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

A importância do plano diretor municipal na estratégia e regulação dos projetos de saneamento básico deriva da noção de que por meio do planejamento municipal do modelo de ocupação do espaço urbano, poderá ser atingida uma melhor distribuição da propriedade e, conseqüentemente, do acesso à infraestrutura urbana.

Analisadas as carências locais, cabe aos entes da federação (União, estados, municípios e Distrito Federal) a competência para o direcionamento dos investimentos públicos, como forma de universalização dos serviços de saneamento básico, favorecendo a consolidação de preceitos fundamentais, como o já mencionado direito à vida digna. Mas não apenas isso, o plano diretor mostra-se um mecanismo de planejamento rumo a “ garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”<sup>214</sup>.

A regulamentação havida através do plano diretor, permite que sejam planejados os investimentos públicos e onde serão implementadas as redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para tal, o gestor público poderá se valer dos instrumentos previstos no Estatuto da cidade, *verbi gratia*, a gestão orçamentária participativa e o estudo prévio de impacto ambiental.

Como mencionado, os serviços de saneamento básico podem ser executados diretamente pelo poder público ou pela iniciativa privada. Em ambos os casos, a atuação estatal se dá nas dimensões de fomento e planejamento. Assim, o diferencial é que quando o poder público delega estes serviços, a atuação Estatal também ocorrerá na dimensão de regulação enquanto ao prestar diretamente atuará como estado executor.

Em regiões metropolitanas, a titularidade para a execução direta ou mesmo delegação destes serviços é seara extremamente complexa, dificultando a atuação estatal pelo choque de interesses entre os diversos entes da Federação que formam o complexo de municípios.

Os consórcios intermunicipais tem sido aceitos pela jurisprudência nacional como uma forma eficiente para a prestação direta pelo estado dos serviços de saneamento básico. Esta atuação conjunta, mesmo em regiões metropolitanas, conserva a esfera de competências de cada um dos entes em matéria de saneamento, uma vez que o poder público local poderá realizar seu plano diretor pautando as áreas que necessitem de maiores investimentos e as localidades em que as estações de tratamento de esgoto ou abastecimento de água devem ficar

---

<sup>214</sup> Cf. Art. 2º, I da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 15 janeiro de 2010.

localizadas. Ao que parece, esta é a forma mais viável à cooperação entre dois ou mais entes da Federação, em prol da universalização dos serviços, o que pode se dar por meio da execução direta ou pela delegação dos serviços a concessionárias.



## 4. A ATUAÇÃO ESTATAL NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: A SOLUÇÃO DOS CONVÊNIOS E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

A partir de agora serão abordadas as formas de universalização dos serviços de saneamento básico por meio da análise da atuação estatal na execução direta e indireta dos serviços bem como na formação de consórcios intermunicipais em saneamento ambiental.

### 4.1. Execução dos serviços públicos de saneamento

Como visto, a titularidade dos serviços públicos pertence originariamente ao estado que deverá agir buscando o atendimento dos interesses da coletividade. É possível, entretanto, que estes serviços sejam delegados a particulares, hipótese em que o poder público atuará, como visto, na regulamentação<sup>215</sup>. Há ainda os casos em que o estado diretamente presta os serviços públicos, atuando como estado executor.

Carvalho Filho define execução direta dos serviços públicos como “aquela através da qual o Estado presta diretamente os serviços públicos. Acumula, pois, as situações de titular e prestador do serviço<sup>216</sup>”. Conclui dizendo que “as competências para essa função são distribuídas entre os diversos órgãos que compõem a estrutura administrativa da pessoa prestadora<sup>217</sup>.”

Em sentido semelhante, Hely Lopes Meirelles diz: “considera-se serviço em execução direta sempre que o encarregado de seu oferecimento ao público o realiza pessoalmente, ou por seus órgãos, ou por seus prepostos (não por terceiros contratantes)<sup>218</sup>.”

Assim, a União, estados, municípios e Distrito Federal por meio de órgãos ou Companhias de Saneamento, possuem a competência<sup>219</sup> para a execução direta destes serviços

<sup>215</sup> Hely Lopes Meirelles afirma categoricamente que “a regulamentação dos serviços públicos concedidos compete exclusivamente ao poder público por determinação constitucional (art. 175, parágrafo único) e legal (Lei 8.987/95, art. 29, I).” Justifica-se dizendo que a “concessão é sempre feita no interesse da coletividade, e, assim sendo, o concessionário fica no dever de prestar o serviço em condições adequadas para o público.” (*In Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed. São Paulo, 1997, p. 342.)

<sup>216</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 22 ed., 2009, p. 327.

<sup>217</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>218</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22 ed. São Paulo, 1997, p. 309.

<sup>219</sup> Hely Lopes Meirelles diz que “... a competência do Estado-membro para a prestação de serviços públicos não está discriminada constitucionalmente, pela razão que, no nosso sistema jurídico o constituinte enunciou as matérias reservadas à União e as de competência comum entre as entidades estatais (arts. 21 e 23), deixando as

formando a chamada administração centralizada, “porque é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a atividade<sup>220</sup>”.

Ocorre que, muitas vezes há dificuldade na prestação direta destes serviços por apenas um ente de modo isolado. Isso porque grande é a complexidade e o custo das obras públicas, o que acaba exigindo novas formas e meios de prestação de serviços afetos ao estado<sup>221</sup>.

A prestação dos serviços de saneamento básico mostra-se um problema recorrente, exatamente porque, conforme mencionado, parte da doutrina, movida por uma interpretação isolada do texto constitucional, confere ao Município a exclusividade para a execução do planejamento urbano, o que faria com que a prestação dos serviços de saneamento fosse de titularidade exclusiva do poder público local.

Na jurisprudência nacional, a controvérsia se agigantou na discussão sobre a titularidade nas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, passando a sinalizar que celebração de consórcios intermunicipais é a forma mais adequada à prestação direta ou indireta, por meio de contratos de concessão dos serviços.

O aumento da demanda pela efetividade e eficiência na prestação dos serviços públicos de custos elevados, tornou eminente a conjugação de esforços técnicos e financeiros em prol do interesse comum. Os consórcios intermunicipais derivam exatamente da necessidade de cooperação por mais de uma esfera de poder, corroborando o modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, sendo “acordos firmados entre entidades estatais, autárquicas, fundacionais ou paraestatais, sempre da mesma espécie, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes<sup>222</sup>.” Meirelles complementa afirmando que

entre nós o consórcio usual é o de Municípios para a realização de obras, serviços e atividades de competência local, mas de interesse comum intermunicipal de toda a região. Com essa cooperação associativa de municipalidades, reúnem-se recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só Prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos.<sup>223</sup>

Assim, a prestação dos serviços de saneamento básico por meio de um consórcio de municípios, seja a execução direta provida através do poder público ou indiretamente por

---

remanescentes para os Estados (art. 25, §1º). A única exceção feita diz respeito à exploração e distribuição dos serviços de gás canalizado, que afasta inclusive a competência do Município para sua distribuição local (art. 25, §2º)”. (MEIRELLES.Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo, 1997, p. 306.)

<sup>220</sup> CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 22 ed., 2009, p. 327.

<sup>221</sup> MEIRELLES.Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo, 1997 ob. cit. p. 358.

<sup>222</sup> Idem, p. 361.

<sup>223</sup> Idem, p. 362.

concessionárias de serviços públicos, mostra-se não só viável, mas o caminho mais indicado para o pleno atendimento das funções sociais da cidade, possibilitando o resguardo de direitos fundamentais, sem extrapolar a capacidade orçamentária de localidades de menor porte.

É exatamente por isso que a solução dos consórcios intermunicipais tem aparecido de modo frequente na doutrina, que passou a entender como a forma mais adequada de resolução de problemas urbanos que envolvam comunidades vizinhas.

Defendem, portanto, a formação de consórcios, convênios e outras formas específicas de parcerias entre Municípios. Para esses autores, as parcerias entre prefeituras aumentam a capacidade de um grupo de municípios de solucionar problemas de interesse comum sem perder autonomia<sup>224</sup>.

Apesar disso, a celebração de consórcios ainda não é uma realidade comum para a universalização de muitos serviços públicos, e, mesmo que tenha sido prevista pela primeira<sup>225</sup> vez no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1937<sup>226</sup>, apenas na década de 80 é que a prática começou a se difundir de modo mais expressivo, principalmente na área da saúde pública.

A base legal do constitucionalismo contemporâneo para esta modalidade de associação foi inserida na Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional n° 19/1998, que conferiu uma nova redação para o art. 241 da Constituição Federal:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Em consonância com diversos outros dispositivos constitucionais já mencionados, a

<sup>224</sup> GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 138.

<sup>225</sup> Os Consórcios Intermunicipais foram previstos pela primeira vez na Constituição de 1937. A Constituição de 1946 não tratou do tema que só veio a ser mencionado na Constituição de 1967, sendo suprimido por Emenda constitucional em 1969. (COSTA FILHO, J. P., 1955. **Consórcios intermunicipais para a solução de problemas regionais paraibanos**. In **Relatório do I Congresso Estadual dos Municípios Paraibanos**. pp. 1-2, Campina Grande: Comissão de Planejamento Municipal; ALMEIDA, F. H. M., 1958. Consórcio Municipal. *Revista de Direito Administrativo*, 52:525-531; TAVARES, H., 1977. **Planejamento microrregional e consórcios intermunicipais**. *Revista de Administração Municipal*, 24:53-64).

<sup>226</sup> O art. 29 da Constituição de 1937 representa a primeira previsão do ordenamento jurídico brasileiro de agrupamento de Municípios para a administração de serviços públicos. Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 01 de fevereiro de 2010.

nova redação do art. 241 CRFB traz explicitamente a necessidade da integração de competências e de atuação coordenada entre os entes da federação em prol da satisfação de necessidades e interesses comuns. A adoção do federalismo cooperativo pressupõe o reconhecimento de interesses comuns a todos os entes, numa esfera de integração, como é o caso do art. 23 CRFB.

O saneamento básico encontra-se dentro deste rol de competências comuns a todos os entes, assim como a melhoria de condições habitacionais e a preservação ambiental, por exemplo. É exatamente por isso que o art. 241 CRFB ao inserir os consórcios intermunicipais, apresentou uma solução cooperativa à otimização de recursos escassos e adequação de interesses em prol do desenvolvimento urbano.

Apesar de ter sido inserido expressamente no ordenamento jurídico contemporâneo em 1998, o marco regulatório dos consórcios públicos só chegou ao ordenamento jurídico brasileiro por meio da edição da Lei 11.107/2005 que, pretendendo facilitar a implementação de políticas públicas, especialmente nos municípios de pequeno porte e com recursos financeiros mais escassos, propôs as diretrizes para a formação de consórcios públicos.

A natureza jurídica destes consórcios pode ser de pessoa jurídica de direito privado ou associação pública<sup>227</sup>. A previsão das associações públicas na Lei 11.107/2005, fez necessária a alteração do Código Civil que passou a prever em seu art. art. 41, IV esta modalidade associativa<sup>228</sup>.

Há possibilidade de adoção de consórcios públicos pela União, estados, municípios e Distrito Federal. Porém, a ressalva para a participação da União é que somente integrará aqueles consórcios em que estejam presentes todos estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados<sup>229</sup>. Ao que parece, foi a forma encontrada para preservar a autonomia dos estados e municípios, mesmo nos casos em que a União esteja presente na gestão consorciada.

Mello afirma que os consórcios públicos “...são contratos realizados entre as pessoas jurídicas de Direito Público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, Distrito

---

<sup>227</sup> Cf. art. 1º, §1º da Lei 11.107/2005.

<sup>228</sup> “Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno: IV - as autarquias, inclusive as associações públicas” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 01 de fevereiro de 2010.

<sup>229</sup> Cf. art. 1º, §2º da Lei 11.107/2005: “§ 2o A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 01 de fevereiro de 2010.

Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum e, dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará<sup>230</sup>.”

De fato, mais do que a expressão de um acordo entre municípios, os consórcios intermunicipais possibilitam que os gestores públicos locais garantam ações e serviços, por meio do uso de recursos materiais e humanos disponíveis sendo, por assim dizer, uma verdadeira comunhão ou congregação de interesses em torno de um fim comum.

É exatamente por isso que a abordagem traçada neste estudo sobre os desafios encontrados pelo gestor público para a universalização dos serviços de saneamento básico, passará a analisar a opção dos consórcios públicos como uma forma para, preservando a autonomia dos entes da Federação, reduzir os altos custos de instalação destes serviços.

Isso porque, a cooperação entre dois ou mais municípios para a prestação dos serviços de saneamento básico, seja pela execução direta dos serviços, seja indireta através de concessionárias, possibilita o compartilhamento de redes de abastecimento de água e tratamento de esgotos, viabilizando o acesso ao saneamento básico para municípios menores.

Não se pode esquecer que muitos dos problemas que se encontram dentro do contexto local, transcendem a atuação do governo municipal que não possui capacidade fática de prover os investimentos, os recursos humanos e financeiros necessários ao custeio de um determinado serviço público<sup>231</sup>. A união em torno de um consórcio intermunicipal possibilita que municípios com problemas semelhantes busquem uma solução única, reduzindo os impactos orçamentários que a atuação isolada poderia acarretar.

Há outros casos, em que a prestação de um determinado serviço público, apesar de não causar graves impactos ao orçamento municipal, demonstra-se mais econômica por meio da atuação consorciada, reduzindo os gastos com um determinado tipo de serviço e viabilizando investimentos públicos em outros setores mais deficitários.

Vaz diz que a atuação do gestor público local em consórcios intermunicipais de prestação de serviços públicos faz com que os municípios possam “oferecer serviços públicos em parceria com Municípios vizinhos. Com isso, é possível amortizar os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos serviços<sup>232</sup>.”

---

<sup>230</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 654.

<sup>231</sup> PAULICS, Veronika; VAZ, José Carlos; SILVEIRA, Alejo Lertzundi (Orgs.). **Iniciativas Municipais para o desenvolvimento sustentável**. Teresina: PCPR, 2002, p. 147.

<sup>232</sup> Idem, p. 148.

Dentre os consórcios intermunicipais mais comuns, destacam-se os firmados na área de saúde, que já possuem adesão de boa parte dos municípios brasileiros. Segundo dados do IBGE, em 2005, 34,3% dos municípios brasileiros tinham consórcios na área da Saúde<sup>233</sup>.

Além disso, há predominância da modalidade consorciada versando sobre uma política pública específica<sup>234</sup>, sendo boa parte dos consórcios celebrados na área de saúde e turismo. (anexo tabela 15)

No campo do saneamento básico, ainda não é difundida a realização de consórcios intermunicipais. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento básico, em 2000, apenas 1,57% dos municípios brasileiros tinham consórcios em esgotamento sanitário (87 municípios) enquanto 2,90% (161 municípios) possuíam esta modalidade de gestão<sup>235</sup> em abastecimento de água.

Ao que parece, a forma consorciada é usada mais amplamente em municípios menores e com um orçamento mais limitado para o planejamento e desenvolvimento urbano. Isso ocorre exatamente porque em serviços públicos que demandam altos investimentos, como é o caso do saneamento básico e saúde pública, há possibilidade de aumentar a eficiência e efetividade na prestação dos serviços adotando modos de ação conjuntamente com municipalidades vizinhas que podem atuar por meio de uma concessionária de serviço público ou mesmo na execução direta dos serviços.

Os números evidenciam que, na área de saúde, quanto menor o porte do Município mais o administrador público local opta pela celebração de consórcios. Em 43,2% das municipalidades com até cinco mil habitantes há algum tipo de consórcio<sup>236</sup>. Por outro lado, apenas 11,4% das localidades com mais de 500.000 habitantes possuem consórcios intermunicipais na área de saúde. (anexo tabela 15)

Esta tendência é verificada também na celebração de consórcios intermunicipais destinados à prestação de serviços de saneamento básico. Há, porém, um diferencial: predomina a atuação consorciada em localidades de médio porte, entre vinte mil e cem mil habitantes. Em 2000, municípios com população nesta faixa possuíam sete vezes mais consórcios na área de abastecimento de água do que aqueles com mais de 500.000 habitantes. (anexo tabela 16) A mesma tendência pode ser verificada para os demais serviços de saneamento básico.

---

233 Conforme dados do Perfil dos Municípios- 2005, Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>, acesso em 10 de janeiro de 2010.

<sup>234</sup> GOUVÊA. Ob.cit. p. 139.

<sup>235</sup> Cf. dados da Pesquisa Nacional de Saneamento básico. Disponível em <http://www.cnm.org.br/>. Acesso em 01 de abril de 2010.

<sup>236</sup> Idem.

Apesar de ainda não ser uma prática comum a prestação de serviços de saneamento básico por meio de consórcios intermunicipais, há avanços. Enquanto em 2000, o IBGE catalogou em municípios com até 5.000 habitantes apenas 74 consórcios intermunicipais na área de saneamento básico (anexo tabela 16), em 2005 a Pesquisa de Informações Básicas Municipais verificou a existência de 90 municipalidades adotando a gestão consorciada, o que representa um incremento de 22% em cinco anos (anexo tabela 17).

Na Região Sudeste dos 1.668 municípios, em 2000, menos de 3% (40 municipalidades) deles adotavam a forma consorciada na área de abastecimento de água. No campo do esgotamento sanitário, era ainda menos comum a presença de consórcios com apenas 29 municípios. (anexo tabela 18)

Embora ainda não seja uma prática comum, a gestão consorciada no campo do saneamento básico, esta vem sendo entendida como uma forma de garantir a universalização destes serviços.

O Ministro Nelson Jobim, à baila deste entendimento, ao proferir seu voto na ADI 1842, diz que

Não há dúvida de que, para interesses regionais, o consórcio serviria como importante instrumento jurídico para a viabilização da prestação de serviços públicos, como o do saneamento básico, ou a concessão do serviço a particular (Arts. 1º e 2º, § 3º).

Tais associações são formas de prestação do serviço de SANEAMENTO BÁSICO em MUNICÍPIOS contíguos que eventualmente tenham mananciais e necessidades de tratamento de esgotos comuns<sup>237</sup>.

#### **4.2. A experiência dos consórcios intermunicipais em saneamento básico na microrregião dos Lagos- RJ**

Nesta pesquisa, será destacada a formulação de consórcios intermunicipais em matéria de saneamento básico. Para tal, análise se voltará para a experiência consorciada encontrada na Microrregião dos Lagos, no Estado do Rio de Janeiro, pretendendo-se demonstrar como a opção cooperativa pode ser capaz de garantir a proposição de políticas públicas que ampliem a efetividade do acesso aos serviços de saneamento básico.

---

<sup>237</sup> Cf. página 56 de seu voto na ADI 1842 disponível em <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votojobimadi1842.pdf>, acesso em 21 de março de 2010

#### 4.2.1. Critério de escolha dos municípios estudados

A seleção dos municípios estudados optou pelos limites geográficos do Estado do Rio de Janeiro em virtude da edição de um recente marco legal de incentivo à formação de consórcios intermunicipais. Em 13 de novembro de 2009 foi editada a Lei estadual n° 5.576 responsável por implementar a Política Estadual<sup>238</sup> de incentivo à criação e implantação de consórcios intermunicipal para a prestação de serviços públicos de interesse comum, definindo esta modalidade associativa como sendo a

... sociedade de municípios integrantes de um mesmo aglomerado urbano ou microrregional, previamente autorizada por lei de suas respectivas Câmaras de Vereadores, por proposta dos Prefeitos Municipais, com a finalidade de executar serviço público de interesse comum, obra, aquisição de bens, produtos e equipamentos, ou, ainda, realizarem evento no âmbito da competência municipal.<sup>239</sup>

A recente edição do marco legal, leva a crer que o governo do Estado do Rio de Janeiro, entendendo a complexidade e os elevados custos para a execução de obras públicas e/ou prestação de serviços, optou por estimular a celebração de parcerias entre mais de uma esfera de poder, pelo que, a formação consorciada tende a se tornar uma prática cada vez mais comum.

Como mencionado anteriormente, as competências comuns derivam do modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988. Assim, a lei instituidora da política estadual de incentivo à criação e implementação de consórcios intermunicipais, cunhou uma série de serviços de interesse comum em que a gestão consorciada mostra-se plenamente possível, *in verbis*:

Art. 3º Constituem serviços de interesse comum possíveis de serem executados por meio de Consórcio Intermunicipal:  
I - os decorrentes da competência do Estado, em comum com a União ou município;  
II - os decorrentes da competência do município;

---

<sup>238</sup> Segundo o art. 2º da Lei 5.576 a política de incentivo à gestão consorciada compreende: I – cooperação técnica na organização e implantação de Consórcios Intermunicipais; II – análise de condições para investimentos em funções, áreas e setores mencionados nesta Lei; III – concessão de linhas especiais de financiamento; e IV – celebração de convênios entre os Municípios consorciados e o Estado do Rio de Janeiro visando à execução de ações em regime de interesse mútuo”. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

<sup>239</sup> Cf. art. 1º, §1º da Lei 5.576/2009. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.



III - as funções, áreas ou setores relacionados com habitação, política urbana, política agrícola e fundiária, segurança social, educação, cultura, desporto, ciência, tecnologia, comunicação social, turismo, saúde, **saneamento básico**, meio ambiente e outros que forem julgados convenientes; e

IV - prestação de serviços, execução de obras, aquisição de bens, produtos e equipamentos objetos de plano, programa ou projeto mantido por fundo especial criado por lei estadual, notadamente os relacionados com o desenvolvimento urbano do Estado.<sup>240</sup>

Como era de se esperar, o legislador infraconstitucional fez menção expressa aos serviços de saneamento básico como um dos interesses comuns que podem ser prestados por meio de consórcios intermunicipais.

Relativamente à escolha dos municípios em estudo, a seleção optou pela análise dos consórcios intermunicipais firmados para a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Microrregião dos Lagos localizada no Estado do Rio de Janeiro, bem como o consórcio intermunicipal em saneamento ambiental firmado nas bacias hidrográficas da região.

Os primeiros esforços em prol da gestão associativa na Microrregião dos Lagos, surgiram em meados dos anos 80<sup>241</sup>, o que culminou com a formação de três consórcios intermunicipais voltados para proteção ambiental, obras de saneamento básico bem como abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário.

Assim, nesta localidade, foram firmados dois consórcios intermunicipais que culminaram na concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a dois grupos privados: Prolagos e Águas de Juturnaíba. Já no campo do saneamento ambiental, juntamente com a presença de outros municípios que não pertencem à Microrregião dos Lagos, foi firmado o consórcio intermunicipal Lagos São João que funciona como instrumento de pressão da sociedade civil e dos dirigentes locais para que seja garantida a sustentabilidade ambiental por meio da realização de obras em saneamento básico<sup>242</sup>.

A Microrregião dos Lagos foi instituída com o fito de organizar, planejar e executar as funções públicas e serviços de interesse comum, tendo sido prevista na lei complementar do Estado do Rio de Janeiro n°87/1997 que, de acordo com a nova redação dada pela Lei n°

<sup>240</sup> Cf. art. 3° da Lei 5.576/2008, disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010. (Grifei)

<sup>241</sup> Desde meados dos anos 80 há esforços para consolidar a gestão compartilhada. No I Encontro de Meio Ambiente da Região dos Lagos realizado em São Pedro da Aldeia muito foi discutido sobre a possibilidade de formação de um Consórcio Intermunicipal. O posterior fortalecimento desta idéia, culminou na formação de dois Consórcios Intermunicipais em 1998. (BIDEGAIN, Paulo. **Perfil Ambiental do Maior Ecossistema Lagunar Hipersalino do Mundo**. Rio de Janeiro: SEMADS, 2002)

<sup>242</sup> Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

133/2009 é composta pelos municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim<sup>243</sup>.

Como mencionado, a Política Estadual de Incentivo à Criação e Implementação de consórcios intermunicipais reconheceu os serviços de saneamento como de interesse comum passíveis de gestão consorciada em 2009. Entretanto, desde a LC 87/1997<sup>244</sup> o saneamento é assim considerado, representando um respaldo legal para a forma associativa.

A Baixada Litorânea desde muito sofria com problemas de cobertura das redes de água e esgoto, não dispendo de capacidade de financiamento para suprir o aumento da demanda, quadro que se agravava ainda mais em períodos de alta temporada turística. Apesar disso, no Estado do Rio de Janeiro os consórcios entre mais de um Município, ainda não eram comuns, algo que já acontecia em outros locais do país como, por exemplo, no Estado de São Paulo.<sup>245</sup>

Assim, o objeto do estudo desenvolvido é demonstrar a melhoria no acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário através da celebração destes consórcios intermunicipais, possibilitados pelo exercício cooperativo das competências afetas ao saneamento básico pelo estado e mais de um município.

<sup>243</sup> Cf. art. 2º da LC 87/1997 (NR Lei 133/2009)

<sup>244</sup> Cf. art. 3º da LC 87/1997. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br>, acesso em 01 de março de 2010. Art. 3º Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais, notadamente:

I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais;

II - saneamento básico, incluindo o abastecimento e produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, lagos, baías e mar, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;

III - transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga;

IV - distribuição de gás canalizado;

V - aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, e o controle da poluição e preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

VI - cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano; e

VII - habitação e disciplina do uso do solo.

<sup>245</sup> DO RIO, Gisela A. Pires; SALES, Alba Valéria de S. **Os serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro: Regulação e privatização**. Rev. GEOgraphia, Ano. 6, n° 12, 2004, p. 80.

#### 4.2.2. Aspectos demográficos e econômicos dos municípios pertencentes aos consórcios intermunicipais

Boa parte dos municípios abrangidos pelos consórcios intermunicipais analisados situam-se na Microrregião dos Lagos, composta pelos municípios de Cabo Frio (anexo tabela 19), Araruama (anexo tabela 20), Armação dos Búzios (anexo tabela 21), São Pedro da Aldeia (anexo tabela 22), Saquarema (anexo tabela 23), Iguaba Grande (anexo tabela 24), Arraial do Cabo (anexo tabela 25) e Silva Jardim (anexo tabela 26). Há, contudo, especificamente no Consórcio Intermunicipal Lagos São João, a presença das municipalidades de Rio das Ostras (anexo tabela 27), Rio Bonito (anexo tabela 28), Casimiro de Abreu (anexo tabela 29) e Cachoeiras de Macacu (anexo tabela 30), por se encontrarem nas imediações da Microrregião dos Lagos.

A cidade de Cabo Frio possui importância ímpar dentro deste grupo de municípios. Segundo estimativa realizada pelo IBGE em 2009,<sup>246</sup> esta é a mais populosa dentre as localidades pesquisadas, com 186.004 habitantes, sendo seguido pelo Município de Araruama com 109.705 habitantes. Apesar de boa parte das outras localidades da região experimentarem índices de crescimento demográfico acima da média do Estado do Rio de Janeiro, não passam de 100.000 habitantes<sup>247</sup>.

A economia da maior parte dos municípios da Microrregião dos Lagos é baseada no turismo, pesca, indústria e extração de petróleo. O grande destaque é, sem dúvidas, a indústria do turismo que se mostra a grande responsável pelo desenvolvimento econômico das cidades São Pedro da Aldeia, Saquarema, Arraial do Cabo, Araruama e Cabo Frio, que sozinho é responsável por 21,82% do PIB da Região das Baixadas Litorâneas, sendo o 53º maior Produto Interno Bruto do Brasil com R\$ 6.462.028 milhões de reais<sup>248</sup> dos quais 74,45% provém do setor de Comércio e Serviços, seguindo-se da Indústria com 25,04% e Agropecuária 0,52%<sup>249</sup>. (anexo tabela 19)

<sup>246</sup> Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009\\_DOU.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf). Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

<sup>247</sup> Segundo dados do IBGE o Município de Iguaba Grande conta com 22.947 habitantes, Armação dos Búzios 28.653 habitantes, São Pedro da Aldeia 84.866 habitantes, Silva Jardim 22.158 habitantes, Arraial do Cabo 26.896 habitantes e Saquarema 69.374 habitantes. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009\\_DOU.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2009/POP2009_DOU.pdf). Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

<sup>248</sup> Segundo dados do IBGE disponíveis em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

<sup>249</sup> Segundo dados da Fundação Cide. Disponível em <http://www.cide.rj.gov.br/>. Acesso em 25 de fevereiro de 2010.

A economia de Cabo Frio é centrada basicamente no setor terciário, sendo fruto das atividades diretamente relacionadas ao turismo como, por exemplo, a locação de imóveis. Entretanto, há outros ramos da economia local que são importantes, principalmente para as épocas de baixa temporada.

O setor primário da cidade de Cabo Frio destaca-se pela atividade pesqueira e culturas de cana-de-açúcar e coco. Na década de 80, o setor secundário ganhou relevância pela intensificação da construção civil relacionada ao turismo pela construção de hotéis e pousadas. Outros pontos de destaque na economia local são a atividade de extração de sal por meio das empresas Sal Cisne e Cia Perynas bem como a indústria textil (moda praia).

A realidade dos setores primário e secundário das cidades que possuem sua economia embasada no turismo funciona de acordo com a mesma estrutura produtiva do Município de Cabo Frio. As variações ocorrem somente quanto ao gênero explorado pelo setor primário, havendo quase que uma identidade do setor secundário de todas estas cidades.

Como o desenvolvimento da maior parte dos municípios da Microrregião dos Lagos está diretamente ligado ao volume de investimentos realizados em turismo, nas localidades em que esta atividade possui maiores investimentos do poder público, o número de visitantes aumenta movimentando a economia local.

Há, contudo, que se destacar que em municípios com grande número de turistas e menor população habitante, maior a circulação de riquezas acarretando melhores índices de IDH. É o que acontece na municipalidade de Iguaba Grande que possui 22.947 habitantes e o 9º melhor IDH do Estado do Rio de Janeiro.

A cidade de Iguaba Grande é localizada na periferia de Cabo Frio e reconhecidamente atrai muitos turistas devido à proximidade da Capital e boa estrutura de pousadas, hotéis, campings e restaurantes. Além disso, o preço médio das hospedagem fica bem abaixo de outros municípios da região como Cabo Frio, Arraial do Cabo, e Armação dos Búzios.

Em 2006, segundo dados do IBGE, o PIB do Município de Iguaba Grande era de R\$ 147.689, dos quais mais de 70% encontra-se concentrado nos setores do comércio e serviços, sendo o restante proveniente da indústria e da agropecuária. (anexo tabela 24)

O setor terciário de Iguaba Grande é embasado no setor turismo, assim como ocorre em boa parte das cidades da Microrregião dos Lagos<sup>250</sup>. Nestes casos, como mencionado, mesmo no setor secundário, destaca-se uma economia voltada para o turismo, uma vez que, em Iguaba Grande, a construção civil representa 51% do total da indústria, o que se dá,

---

<sup>250</sup> Disponível em <http://www.cide.rj.gov.br/index.php>. Acesso em 20 de março de 2010.

principalmente, em função da segunda residência e da construção de pousadas e hotéis<sup>251</sup>. (anexo tabela 24)

A única das cidades da Microrregião dos Lagos que não possui sua economia embasada no turismo é Silva Jardim, localidade em que o setor primário, especialmente a pecuária, apresenta o papel de destaque. Apesar do grande potencial da cidade para o desenvolvimento do ecoturismo, esta atividade ainda não foi explorada. (anexo tabela 26)

Quanto aos municípios que não fazem parte da Microrregião dos Lagos, o mais populoso deles é Rio das Ostras, antigo distrito de Casimiro de Abreu, localizado na Bacia do Rio São João, e que segundo estimativas do IBGE do ano de 2009, contaria com 96.622 habitantes. (anexo tabela 27)

O alto Produto Interno Bruto de Rio das Ostras deve-se, principalmente, à indústria do petróleo, que faz com que a cidade receba grandes somas de valores em virtude dos *royalties* e participações especiais pagas pela extração do petróleo. Além disso, esta localidade possui um vasto litoral, o que faz com que parte de seu PIB seja proveniente do turismo, responsável por impulsionar o desenvolvimento econômico local.

Já nos municípios de Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu, predomina o setor terciário de comércio e serviços que não está relacionado de forma íntima com o turismo, como na maior parte das cidades analisadas.

O setor secundário de Rio Bonito destaca-se pela atividade industrial de produtos alimentares, especialmente a pecuária que corresponde a 79% da indústria de transformação, seguindo-se da indústria metalúrgica com 7% e a indústria de minerais não metálicos com 3%, principalmente pela presença de inúmeras olarias na região, responsáveis por empregar boa parte dos moradores da cidade<sup>252</sup>. (anexo tabela 28)

Em Cachoeiras de Macacu a produção industrial concentra 42,65% do PIB municipal, o que se deve principalmente à presença da indústria de bebidas Schincariol na região, responsável por 90% da produção industrial da cidade<sup>253</sup>. (anexo tabela 30)

Assim como Cachoeiras de Macacu, na cidade de Casimiro de Abreu (anexo tabela 29) grande é a relevância da atividade industrial, responsável por 59,53% do PIB do Município, fato ensejado pela indústria da construção que representa 90% da indústria total da cidade.

---

<sup>251</sup> Idem.

<sup>252</sup> Idem.

<sup>253</sup> Idem

Quanto ao setor terciário, o Município de Casimiro de Abreu, assim como na maior parte das cidades pesquisadas, é movido pelo turismo, sobressaindo atividades como, por exemplo, a locação de imóveis e comércio varejista.

Relativamente ao crescimento demográfico, boa parte dos municípios selecionados, experimentam taxas de crescimento demográfico anual elevado, ficando bem acima da média do Estado do Rio de Janeiro, 1,5% anuais<sup>254</sup>. (anexo tabela 31)

Segundo dados do IBGE, dentre as cidades pesquisadas situadas na Microrregião dos Lagos, o Município de Iguaba Grande possui o maior índice com 8,11% ao ano, seguido de Armação dos Búzios com 6,33%, Cabo Frio com 6,17%, São Pedro da Aldeia com 4,43%, e Saquarema com 3,72%. As menores taxas de crescimento demográfico encontram-se em Arraial do Cabo e Silva Jardim, respectivamente com 2,08% e 1,80%<sup>255</sup>.

Constata-se facilmente que, em 2000, dentre os oito municípios pertencentes à Microrregião dos Lagos seis deles fazem parte do grupo de 654 municípios do país (11,9%) que possuem as maiores taxas de crescimento demográfico do país (mais de 3% anuais), sendo responsáveis por conjuntamente abrigarem 25,6 milhões de habitantes ou 15,1% da população residente no Brasil<sup>256</sup>.

Nos demais municípios pesquisados que não integram a Microrregião dos Lagos, mas fazem parte do Consórcio Intermunicipal Lagos São João, os maiores índices foram encontrados em Rio das Ostras com 8,07% e Casimiro de Abreu com 3,99%. As menores taxas são encontradas em Cachoeiras de Macacu (2,14%) e Rio Bonito (1,08%)<sup>257</sup>.

Assim, altos índices demográficos observados são observados em quase toda a Microrregião dos Lagos e em dois dos quatro municípios que apesar de não se localizarem nesta região, fazem parte do Consórcio Intermunicipal Lagos São João, o que deriva de fatores semelhantes conforme investigado adiante.

Dentre os municípios pesquisados, pode-se elencar um primeiro grupo de cidades que sofrem grandes pressões demográficas, direta ou indiretamente, devido à indústria do Petróleo: Rio das Ostras e Casimiro de Abreu.

A grande participação da indústria de construção de moradias em Casimiro de Abreu deve-se, principalmente, às construções de segunda residência bem como ao deslocamento em busca de moradias mais baratas pela população dos municípios vizinhos de Macaé e Rio das

<sup>254</sup> Segundo dados da Pesquisa publicada em 2004 pelo IBGE: “Tendências Demográficas: uma análise da amostra do Censo Demográfico 2000”. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2010.

<sup>255</sup> Idem.

<sup>256</sup> Idem.

<sup>257</sup> Idem.

Ostras, cidades que sofrem as fortes pressões demográficas geradas pela indústria do petróleo, impactando o mercado imobiliário pelo encarecimento do preço do solo<sup>258</sup>.

Um segundo grupo de municípios dentre os pesquisados, é formado por aqueles que possuem a sua base econômica no turismo litorâneo. É o caso das cidades que formam a Microrregião dos Lagos, ressalvado o Município de Silva Jardim.

Segundo Davidovich,

Pode-se notar, assim, que o turismo litorâneo e atividades correlatas tem, certamente, influência preponderante nas taxas de crescimento compreendidas no intervalo de mais de 5 e de menos de 7% ao ano, que abrange os municípios de Angra dos Reis, Araruama, Armação de Búzios, Cabo Frio, Rio das Ostras, Mangaratiba, Maricá.<sup>259</sup>

A Microrregião dos Lagos conta com três cidades que se tornaram municípios recentemente Iguaba Grande (em 08 de junho de 1995); Arraial do Cabo (em 13 de maio de 1985) e Armação dos Búzios (em 12 de novembro de 1995), o que causa impactos no crescimento demográfico destas localidades e conseqüente necessidade de investimentos maiores em saneamento básico.

Em geral, o processo de criação de municípios a partir de antigos distritos, acarreta grandes índices de crescimento demográfico, o que foi verificado nas cidades de Iguaba Grande e Armação dos Búzios. Além do dinamismo proveniente da extração de petróleo e das atividades turísticas, contribui para este crescimento demográfico o fato de que os parâmetros utilizados para o cálculo do incremento demográfico, levam em conta uma população bem inferior correspondente a apenas um distrito.

Conforme dito anteriormente, a celebração de consórcios intermunicipais é essencial para a cooperação entre os entes da Federação destinando-se ao provimento do bem público, através do exercício das competências comuns. Assim, com mais razão ainda, cidades que sofrem fortes pressões demográficas encontram nesta forma associativa, uma grande aliada para a adoção de soluções sustentáveis para o desenvolvimento urbano e fornecimento de serviços de índole básica e de interesse comum, como é o caso do saneamento básico.

---

<sup>258</sup> DAVIDOVICH, Fany. Comentando o crescimento populacional do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.observatoriodasmetrolopoles.ufjf.br/>. Acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>259</sup> Idem.

#### 4.2.3. Consórcios intermunicipais para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à Prolagos e Águas de Juturnaíba: balanço de 12 anos de atuação

Como visto, predomina no Brasil a prestação dos serviços de saneamento básico por meio de companhias estaduais de saneamento básico (Cesbs) e pelos próprios municípios, que neste caso são chamados de municípios autônomos em serviços de água e esgoto.

As companhias estaduais de saneamento são sociedades de economia mista detentoras da responsabilidade pelo abastecimento de água e esgotamento sanitário desde a operação até a administração. A atuação destas companhias acontece mediante a concessão legal dos municípios que serão abrangidos, cabendo-lhes as funções de fiscalização e podendo rescindir os seus contratos sempre que for apresentada uma justificativa de interesse público.

Os municípios autônomos em serviços de água e esgoto são aqueles que executam diretamente os serviços ou optam pela concessão à iniciativa privada. Neste último caso, o poder público local atuará na fiscalização da qualidade dos serviços e do adimplemento das cláusulas contratuais.

Assim, no Estado do Rio de Janeiro, mais comumente, podem ser encontrados aqueles municípios que são atendidos pela CEDAE, que efetuaram concessões para a iniciativa privada e que executam diretamente os serviços de água e esgoto.

Na Região do Médio Paraíba do Sul (anexo figura 1) é comum a presença de municípios que executam diretamente os serviços de água e esgoto<sup>260</sup>. Ao que parece, as razões mais comuns para estes municípios assumirem a responsabilidade pela execução direta dos serviços deriva do fato de que algumas prefeituras possuem potencial econômico para arcar com as deficiências em infraestrutura, optando por manter o controle sobre os serviços. Este é o caso de municípios como Volta Redonda e Barra Mansa<sup>261</sup>.

Nos locais em que o município atua na execução direta dos serviços, pode-se optar pela celebração de consórcios intermunicipais. Entretanto, no Estado do Rio de Janeiro, ainda não são encontrados consórcios em saneamento básico em que os próprios municípios executem diretamente os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os problemas com a cobertura das redes de água e esgoto na Região das Baixadas litorâneas, sempre foram muito complexos, principalmente nas épocas de alta temporada em que a demanda era intensificada, delineando-se um quadro em que

---

<sup>260</sup> DO RIO, Gisela A. Pires; SALES, Alba Valéria de S. **Os serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro: Regulação e privatização.** Rev. GEOgraphia, Ano. 6, n° 12, 2004, p. 80.

<sup>261</sup> Idem.



A situação do saneamento básico era extremamente grave e a necessidade de investimentos premente, por ser uma região de veraneio onde a população aumenta quase 200% nos meses de férias. Decidiu-se então, de comum acordo entre o estado e os municípios, conceder os serviços à iniciativa privada<sup>262</sup>.

Entretanto, apesar de a Microrregião dos Lagos ser composta por municípios com uma economia em expansão, eles não tinham capacidade financeira suficiente para arcar com os elevados custos de operacionalização e instalação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Além disso, as cidades desta região não possuem uma população grande o suficiente para atrair isoladamente os investimentos da iniciativa privada<sup>263</sup>.

Assim, apesar da inexistência de um marco regulatório na época<sup>264</sup>, a solução encontrada na Microrregião dos Lagos foi a celebração de dois consórcios intermunicipais para conceder a execução direta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a grupos privados, resguardando-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio da cobrança de tarifa aos usuários<sup>265</sup>.

A opção pelos consórcios intermunicipais para concessão dos serviços de saneamento básico na Microrregião dos Lagos é de grande importância, pois até hoje são as únicas experiências no Estado do Rio de Janeiro. As demais concessões existentes não decorrem de consórcios, abrangendo apenas uma cidade. (anexo tabela 32)

Segundo relatório do BNDES<sup>266</sup>, as concessões celebradas na Região dos Lagos são uma referência por se tratarem de uma forma consorciada, apresentando uma forma bem sucedida e pioneira no Estado do Rio de Janeiro de cooperação entre os municípios da região envolvendo também o estado.

Assim, em 16 de março de 1998 o consórcio intermunicipal formado pelas cidades de Araruama, Saquarema e Silva Jardim começou a operar, tendo por finalidade a concessão dos serviços de água e esgoto à concessionária Águas de Juturnaíba, *holding* do grupo Águas do Brasil. (anexo figura 2)

<sup>262</sup> Segundo o Informe Infraestrutura- Área de projetos em infraestrutura urbana, Outubro/ 99, n° 32, BNDES. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2010.

<sup>263</sup> Idem.

<sup>264</sup> Idem.

<sup>265</sup> Cf. cláusula quarta dos contratos de concessão à PROLAGOS e Águas de Juturnaíba. Disponíveis em <http://www.agenersa.rj.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2010.

<sup>266</sup> Segundo o Informe Infraestrutura- Área de projetos em infraestrutura urbana, Outubro/ 99, n° 32, BNDES. Disponível em <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em 10 de março de 2010.

No mesmo ano, entre os demais municípios pertencentes à Microrregião dos Lagos (Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande) foi firmado um consórcio intermunicipal para conceder os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à PROLAGOS, pertencente ao grupo Águas de Portugal<sup>267</sup>. (anexo figura 3)

Ambos os contratos de concessão contaram com a participação do Estado do Rio de Janeiro. O único Município que manteve a execução direta dos serviços de esgotamento sanitário foi Arraial do Cabo<sup>268</sup>.

Assim, dois grupos de grande porte passaram a prestar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Microrregião dos Lagos. Várias foram as razões que impulsionaram a decisão pela concessão destes serviços.

Um primeiro fator que pode ser apontado é a presença de um grande mercado efetivo e potencial na região que congrega um constante crescimento demográfico, expansão urbana, dinâmica do setor de construção associada às indústrias relacionadas ao turismo e indústria petrolífera.

Um segundo ponto que pode ser apontado, é que quando foram celebrados os consórcios intermunicipais que culminaram na concessão dos serviços, a região acabava por passar por um processo de grande transformação política e econômica pela transformação de três distritos em municípios.

A emancipação de Arraial do Cabo, Iguaba Grande e Armação dos Búzios fez com que se demonstrasse ainda mais dificultoso atender às necessidades pelos serviços que, nas épocas de alta temporada, tornavam-se ainda mais intensas. A solução do consórcio intermunicipal com a consequente concessão dos serviços a grupos privados possibilitou uma expansão do acesso ao abastecimento de água e esgotamento sanitário para localidades em que a demanda era grande e o orçamento insuficiente.

Um terceiro ponto que pode ser apontado é a existência de um evidente processo de conurbação ao longo da rodovia Amaral Peixoto (RJ 106), que com 201,2 km de extensão,

---

<sup>267</sup> Desde agosto de 2007 a concessionária PROLAGOS passou a ter a participação do grupo Cibe Participações que atua em gestão compartilhada com os antigos acionistas (Águas de Portugal) buscando a melhoria nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com a entrada dos novos acionistas foram disponibilizados cerca de R\$ 12 milhões de reais para serem usados em obras de revitalização, ampliação, construção de adutoras e compra de equipamentos e sistemas de automação. Disponível em <http://www.prolagos.com.br>. Acesso em 20 de abril de 2010.

<sup>268</sup> Cf. cláusula segunda em seu parágrafo sexto do contrato de concessão dos serviços à PROLAGOS. Disponível em <http://www.agenersa.rj.gov.br/>. Acesso em 20 de março de 2010.

corta quase todos os municípios da Microrregião dos Lagos, impulsionando a necessidade de investimentos em saneamento básico<sup>269</sup>. (anexo figura 4)

A prestação dos serviços de saneamento básico depende do acesso à água, que naquela microrregião, é proporcionado pela Represa de Juturnaíba, localizada no Rio São João. (anexo figura 5)

A reestruturação do abastecimento de água e esgotamento sanitário gerou a necessidade de mecanismos de regulação para garantir o adimplemento do contrato e a eficiência da prestação dos serviços. Nas concessões operadas pela Prolagos e Águas de Juturnaíba, a atividade de regulação é exercida pela AGENERSA (Agência Reguladora de energia e saneamento básico do Estado do Rio de Janeiro), responsável pelas concessões decorrentes de consórcios intermunicipais em saneamento básico e energia.

Como dito, não é comum a celebração de consórcios em matéria de saneamento básico, seja a execução dos serviços realizada diretamente pelo poder público municipal ou indiretamente por meio de concessionárias. Assim, a AGENERSA não regula outras concessões decorrentes de consórcios intermunicipais em saneamento básico além da Prolagos e Águas de Juturnaíba, pois estes são os únicos casos no Estado do Rio de Janeiro. Nas outras concessões que não decorrem de consórcios intermunicipais, a atividade de regulação é desempenhada pelo próprio município. É o que acontece com a concessionária Águas de Niterói<sup>270</sup>.

Antes da decisão pela concessão à iniciativa privada, os serviços eram prestados pela CEDAE. Entretanto, a grande demanda aliada à insuficiência no abastecimento e trato dos esgotos e à tendência de busca pela autonomia municipal, principalmente depois da Constituição de 1988, fez com que a concessão dos serviços à empresas privadas se tornasse a alternativa mais viável para a ampliação mais rápida do acesso aos serviços.

Em pesquisa de campo realizada entre os dias 01 de dezembro de 2009 e 10 de março de 2010 junto às Secretarias de obras e serviços públicos dos municípios pertencentes à Microrregião dos Lagos, foi constatado que para a maior parte dos representantes, a concessão

<sup>269</sup> DO RIO, Gisela A. Pires; SALES, Alba Valéria de S. **Os serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro: Regulação e privatização**. Rev. GEOgraphia, Ano. 6, n° 12, 2004, p. 80.

<sup>270</sup> Em 1999, a concessionária Águas de Niterói assumiu a execução direta dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município. Entretanto, como Niterói é uma cidade pertencente à região metropolitana do Rio de Janeiro, grande foi a polêmica sobre a titularidade para a concessão dos serviços à iniciativa privada. Assim, o Estado do Rio de Janeiro, entendendo ser o titular dos serviços na região metropolitana do Rio de Janeiro moveu uma ação judicial fazendo com que a concessionária Águas de Niterói tivesse que aguardar mais de dois anos para começar as suas operações na cidade de Niterói. (PARLATORE, A.C. (2000). **Privatização do Setor de Saneamento no Brasil**. In PINHEIRO, A.C. e FUKASAKU, K. **A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro:BNDES, 2000. pp. 279-320).

dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário à iniciativa privada, representou não apenas uma afirmação da autonomia municipal em relação ao poder central do Estado do Rio de Janeiro, mas também, e, principalmente, uma maior eficiência na prestação dos serviços através do repasse dos altos custos de instalação para a iniciativa privada.

De fato, a concessão dos serviços à Prolagos e Águas de Juturnaíba representou avanços no abastecimento de água na região. Segundo levantamento realizado pela empresa Águas de Juturnaíba, antes de ser instituída a concessão 65% da população do municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim tinham acesso à água tratada ao passo que em 2009, este percentual alcançou 95%. Quanto ao esgotamento sanitário, em 2009, 60% da população tinha acesso aos serviços de esgoto, o que se deveu à construção de cinco estações de tratamento de dejetos domésticos<sup>271</sup>.

A área de atuação abrangida pela Prolagos também apresentou avanços significativos na universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário representando o acesso aos serviços para 90% das famílias residentes na zona urbana<sup>272</sup>.

É claro que ainda não se pode dizer que se tenha alcançado uma universalização do acesso aos serviços, principalmente levando-se em conta que em períodos de alta temporada a demanda chega a quatro vezes o utilizado habitualmente. Um exemplo é o que acontece na cidade de Iguaba Grande. De acordo com dados da prefeitura municipal, durante o verão a população passa de vinte mil para oitenta mil habitantes, o que faz com que o consumo deixe de ser de 65 litros por segundo e passe para 120<sup>273</sup>.

Assim, mesmo com a reestruturação do setor passando a execução direta dos serviços para a iniciativa privada, nas épocas de intensificação da demanda ainda não é possível suprir plenamente este aumento, o que ampliou o rigor do controle da AGENERSA na prestação dos serviços. Ademais, há forte pressão de ONG's locais como a Viva Lagoa, Ateia e Pingo D'água, além de Associações de pescadores dos municípios abrangidos pelas concessões, que conjuntamente exercem influência em prol do aumento dos investimentos em obras públicas de saneamento e eficiência no abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Um outro mecanismo para atualizar os investimentos que serão realizados pelas concessionárias é a revisão quinquenal, forma de readequar o equilíbrio econômico-financeiro, realizando a previsão dos investimentos para os próximos anos. Em novembro de

---

<sup>271</sup> Cf. dados disponíveis em <http://webintra.aguasbr.com.br>. Acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>272</sup> Cf. dados disponíveis em <http://www.prolagos.com.br>. Acesso Em 08 de janeiro de 2010.

<sup>273</sup> Cf. dados disponíveis em <http://www.aseac.com.br>. Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

2009, foi iniciada a segunda revisão quinquenal que pela primeira vez trouxe a previsão de realização de audiências públicas para a oitiva da população local, aumentando a participação da comunidade.

Neste ponto a formação do Consórcio Intermunicipal Lagos São João demonstra-se mais um instrumento de pressão utilizado pelos dirigentes locais e pela comunidade Microrregião dos Lagos para a obtenção de maiores investimentos em saneamento básico, uma vez que as decisões deste Consórcio são tomadas por meio de um órgão colegiado, o Comitê da Bacia Lagos São João.

Vargas e Lima, em balanço da atuação da Prolagos, afirmam que apesar da atuação não ser das mais favoráveis pelo não cumprimento das metas pactuadas dentro do estabelecido no edital de licitação e contrato de concessão, pode-se afirmar a existência de avanços consideráveis já que a produção de água foi ampliada em 120% ao final dos seis primeiros meses de concessão, enquanto os investimentos em esgotamento sanitário foram antecipados, de sorte que as estações de tratamento previstas pelo edital já estão em construção ou em vias de serem inauguradas em todos os municípios da região. Arrematam dizendo que, tendo em vista a enorme deficiência encontrada na região e os problemas estruturais e de rentabilidade, é possível afirmar que a concessionária tem exibido um desempenho favorável, principalmente em comparação à atuação anterior da CEDAE<sup>274</sup>.

#### 4.2.4. Formação do Consórcio Intermunicipal Lagos São João para obras e ações destinadas ao saneamento ambiental

Em 1999, numa experiência pioneira no Estado do Rio de Janeiro, foi instituído o Consórcio Intermunicipal Lagos São João que além de englobar todos os municípios da Microrregião dos Lagos, é composto também pelas cidades de Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Rio Bonito e Rio das Ostras.

O Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ) tem como associados os municípios localizados no entorno das Bacias da Região dos Lagos, empresas privadas, Organizações não governamentais- ONG`s e o próprio Estado do Rio de Janeiro, representado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – SEMADUR. Ao

<sup>274</sup> VARGAS, Marcelo Coutinho.; LIMA, Roberval Francisco de. **Abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades brasileiras: riscos e oportunidades do envolvimento privado na prestação dos serviços**. Disponível em <http://cendoc.nepo.unicamp.br>. Acesso em 20 de abril de 2010.

todo abrange uma área de 3.752 km<sup>2</sup> ou seja, quase 8% do território do Estado do Rio de Janeiro. (anexo figura 6)

Apesar de não corresponder a uma forma de atuação conjunta específica em saneamento básico, o CILSJ possibilitou um amplo fortalecimento regional por meio de uma gestão descentralizada<sup>275</sup> e participativa que permitiu que os dirigentes locais exercessem maior pressão para que as concessionárias de serviços realizassem investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O CILSJ foi constituído na forma jurídica de Associação Civil sem fins lucrativos<sup>276</sup> sendo financiado por contribuições de custeio, investimentos e parcerias<sup>277</sup>, possui sede em Araruama- RJ<sup>278</sup>, prevendo a responsabilidade solidária e subsidiária dos associados do consórcio pelas obrigações assumidas pelo CILSJ<sup>279</sup>.

A finalidades institucionais<sup>280</sup> do Consórcio Intermunicipal Lagos São João possuem relação direta ou indireta com a prestação dos serviços de saneamento básico, uma vez que sendo uma forma de gestão ambiental, há interesse na adequada destinação final dos esgotos, evitando que sejam lançados na Lagoa de Araruama.

275 O CILSJ atua por meio de uma série de órgãos contando com a colaboração de ONG's locais e empresas privadas. O art. 9º de seu Estatuto elenca sua composição: "Art. 9º - O CONSÓRCIO terá a seguinte estrutura básica: I. Conselho de Associados; II. Conselho Fiscal; III. Secretaria Executiva; IV. Plenária de Entidades; V. Comissão Executiva." Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

276 Cf. art. 1º do Estatuto CILSJ: Art. 1º - O Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos, do Rio São João e Zona Costeira constitui-se sob a forma jurídica de Associação Civil sem fins lucrativos, devendo-se reger pelas disposições do Código Civil Brasileiro, pela legislação pertinente, pelo presente Estatuto e pela regulamentação a ser adotada pelos seus órgãos. Parágrafo Único - São associados instituidores do CONSÓRCIO os Municípios cujos territórios encontram-se situados nas bacias hidrográficas da Região dos Lagos, dos rios Una, São João e das Ostras e na zona costeira adjacente. Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

<sup>277</sup> Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

278 Cf. art. 5º do Estatuto CILSJ. Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

279 Cf. art. 6º do Estatuto CILSJ. Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

280 Cf. art. 7º do Estatuto CILSJ: " Art. 7º - São finalidades do CONSÓRCIO: I. representar o conjunto de associados que o integram em assuntos de interesse comum e de caráter ambiental, perante quaisquer entidades de direito publico ou privado, nacionais ou internacionais; II. planejar, adotar e executar planos, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento sustentável e a conservação ambiental; III. promover programas e ou medidas destinadas à recuperação, conservação e preservação do meio ambiente, com especial atenção para os solos; as serras; as planícies, as lagoas e lagunas de Jaconé, Saquarema, Araruama e demais lagunas e lagoas de menor porte; os rios e córregos das bacias dos rios São João, Una e das Ostras; a represa de Juturnaíba, a mata atlântica, a restinga, as savanas estépicas, as microbacias, praias, costões rochosos, ilhas, enseadas e zona costeira; IV. promover a integração das ações, dos programas e projetos desenvolvidos pelos órgãos governamentais e empresas privadas, consorciados ou não, destinados à recuperação, conservação e preservação ambiental; V. promover medidas, de aspecto corretivo ou preventivo, destinados a conservação do meio ambiente e à despoluição de rios, represas, lagoas, lagunas e praias; VI. gestionar junto aos órgãos públicos, às instituições financeiras e à iniciativa privada, recursos financeiros e tecnológicos destinados ao desenvolvimento sustentado da região; VII. dar apoio técnico ao Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, aos Conselhos Gestores de Lagoas e Lagunas e Reservatórios e aos Comitês de Bacias que forem eventualmente criados pelo Poder Público Estadual, para execução dos planos e programas definidos por essas instâncias;" Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

Há em andamento vários programas do CILSJ direcionados ao esgotamento sanitário.

O Programa de macro gestão da Bacia da Lagoa de Araruama decorreu da repactuação dos contratos de concessão em 2002 com a Prolagos e 2003 com a Águas de Juturnaíba, culminando no estabelecimento de um novo limite para ações de melhoria do trato dos esgotos, antecipando a realização em obras de saneamento básico e ampliando os investimentos na região.

A repactuação do contrato com a Prolagos garantiu um volume mínimo de investimentos em esgotamento sanitário em Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Armação dos Búzios e Iguaba Grande de R\$ 55 milhões de reais. Araruama, Silva Jardim e Saquarema ganharam R\$ 13 milhões para investimentos em esgotos<sup>281</sup>.

Assim, vem sendo realizadas obras nas cidades atendidas pelas concessionárias Prolagos e Águas de Juturnaíba, bem como estações de tratamento de esgoto, estações elevatórias, além de um sistema para interceptação do esgoto que ainda chega diretamente à Lagoa de Araruama por meio de sistemas de drenagem pluvial. Isto fará com que sejam tratados 600 litros de esgoto por segundo, diminuindo em 75% o lançamento de esgotos na Lagoa<sup>282</sup>.

Outro projeto desenvolvido pelo CILSJ em saneamento ambiental é o programa de monitoramento de águas das bacias, responsável pela análise periódica da condição das águas, possibilitando um controle na outorga da água e lançamento de dejetos.

Como visto, a Represa de Juturnaíba é a principal responsável pelo abastecimento de água da Microrregião dos Lagos e está situada na Bacia do Rio São João, local em que o Consórcio Intermunicipal Lagos São João faz periodicamente um monitoramento aferindo a qualidade e a quantidade da água dos rios que abastecem a região, estudo norteado para garantir que as futuras captações de água respeitem os potenciais hídricos.

Além disso, o programa de monitoramento das bacias realiza este levantamento periódico nas águas da Lagoa de Araruama, a fim de verificar a efetiva melhoria na qualidade de suas águas pela redução do lançamento de esgoto.

A Política de Consolidação dos Recursos Hídricos é outro projeto destinado à melhoria do esgotamento sanitário e abastecimento de água, tendo sido instrumentalizado através da criação do Comitê da Bacia Lagos São João em fevereiro de 2005, por meio do Decreto Estadual nº 36.733 de dezembro de 2004.

---

<sup>281</sup> Cf dados da AGENERSA, disponíveis em <http://www.agenersa.rj.gov.br/>. Acesso em 15 de abril de 2010.

<sup>282</sup> Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br/>. Acesso em 20 de abril de 2010.

Este comitê é um órgão colegiado integrante do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos e está subordinado ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos- CERH, possuindo atribuições normativas, consultivas e deliberativas<sup>283</sup> regulamentadas pela Lei Estadual 3.239/1999.

A área de atuação do Comitê da Bacia Lagos São João estende-se pelas Bacias do Rio São João, do Rio das Ostras, do Rio Una, da Lagoa de Araruama e da Lagoa de Saquarema<sup>284</sup>.

As competências<sup>285</sup> do Comitê da Bacia Lagos São João visam adequar as metas do Plano Estadual de Recursos Hídricos (PERHI)<sup>286</sup> às peculiaridades da área representada pelo

<sup>283</sup> Cf. art. 52 da Lei 3239/1999: “Art. 52 - Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH’s) são entidades colegiadas, com atribuições normativa, deliberativa e consultiva, reconhecidos e qualificados por ato do Poder Executivo, mediante proposta do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI). Parágrafo Único - Cada CBH terá, como área de atuação e jurisdição, a seguinte abrangência: I - a totalidade de uma bacia hidrográfica de curso d’água de primeira ou segunda ordem; ou II - um grupo de bacias hidrográficas contíguas”. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>284</sup> Cf. Regimento Interno do Comitê da Bacia Lagos São João em seu art. 2°. Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br/>. Acesso em 15 de abril de 2010.

<sup>285</sup> Art. 55 - Os Comitês de Bacia Hidrográfica (CBH’s) têm as seguintes atribuições e competências: I - propor ao Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERHI), a autorização para constituição da respectiva Agência de Água; II - aprovar e encaminhar ao CERHI a proposta do Plano de Bacia Hidrográfica (PBH), para ser referendado; III - acompanhar a execução do PBH; IV - aprovar as condições e critérios de rateio dos custos das obras de uso múltiplo ou de interesse comum ou coletivo, a serem executadas nas bacias hidrográficas; V - elaborar o relatório anual sobre a situação dos recursos hídricos de sua bacia hidrográfica; VI - propor o enquadramento dos corpos de água da bacia hidrográfica, em classes de uso e conservação, e encaminhá-lo para avaliação técnica e decisão pelo órgão competente; VII - propor os valores a serem cobrados e aprovar os critérios de cobrança pelo uso da água da bacia hidrográfica, submetendo à homologação do CERHI; VIII - encaminhar, para efeito de isenção da obrigatoriedade de outorga de direito de uso de recursos hídricos, as propostas de acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados insignificantes; IX - aprovar a previsão orçamentária anual da respectiva Agência de Água e o seu plano de contas; X - aprovar os programas anuais e plurianuais de investimentos, em serviços e obras de interesse dos recursos hídricos, tendo por base o respectivo PBH; XI - ratificar convênios e contratos relacionados aos respectivos PBH’s; XII - implementar ações conjuntas com o organismo competente do Poder Executivo, visando a definição dos critérios de preservação e uso das faixas marginais de proteção de rios, lagoas e lagoas; e XIII - dirimir, em primeira instância, eventuais conflitos relativos ao uso da água. Parágrafo Único - Das decisões dos CBH’s caberá recurso ao CERHI.” Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>286</sup> A política Estadual de Recursos Hídricos foi instituída pela Lei 3239/1999 que logo em seu art. 1° reconhece a importância da água dizendo: “Art. 1° A água é um recurso essencial à vida, de disponibilidade limitada, dotada de valores econômico, social e ecológico, que, como bem de domínio público, terá sua gestão definida através da Política Estadual de Recursos Hídricos, nos termos desta Lei.” As metas da Política Estadual de Recursos Hídricos também estão previstas nesta lei: “Art. 3° - A Política Estadual de Recursos Hídricos tem por objetivo promover a harmonização entre os múltiplos e competitivos usos da água, e a limitada e aleatória disponibilidade, temporal e espacial, da mesma, de modo a: I - garantir, à atual e às futuras gerações, a necessária disponibilidade dos recursos naturais, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos; II - assegurar o prioritário abastecimento da população humana; III - promover a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos, de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais; IV - promover a articulação entre União, Estados vizinhos, Municípios, usuários e sociedade civil organizada, visando à integração de esforços para soluções regionais de proteção, conservação e recuperação dos corpos de água; V - buscar a recuperação e preservação dos ecossistemas aquáticos e a conservação da biodiversidade dos mesmos; e VI - promover a despoluição dos corpos hídricos e aquíferos.” Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de abril de 2010.



órgão colegiado, possibilitando a coordenação das atividades dos agentes públicos e privados, relacionados aos recursos hídricos e ambientais<sup>287</sup>.

A missão do Comitê Lagos São João direciona-se à promoção da gestão descentralizada e participativa da comunidade local sobre o gerenciamento das águas. Além disso, possui a atribuição de promover a articulação entre os diversos usuários dos recursos hídricos da bacia hidrográfica, levando-se em consideração os interesses dos indivíduos da comunidade, entidades públicas, privadas e coletividades, garantindo o uso sustentável dos recursos naturais, a recuperação ambiental e a geração de emprego e renda<sup>288</sup>.

O Consórcio Intermunicipal Lagos São João exerce a função de secretaria executiva do Comitê, sendo responsável pelos projetos de gestão integrada e recuperação ambiental da região que são deliberadas pelo órgão colegiado.

A água é vital para os sistemas de saneamento básico. Assim, muitas foram as ações desempenhadas pelo Comitê da Bacia Lagos São João que causaram impactos diretos no esgotamento sanitário e abastecimento de água.

Duas importantes realizações do comitê foram a implantação da cobrança pelo uso da água e a conquista da adimplência por parte das concessionárias<sup>289</sup>. A cobrança de tarifa pelas concessionárias é essencial para a auto-suficiência dos serviços.

Outro projeto desenvolvido pelo Comitê da Bacia Lagos São João em saneamento ambiental é o Fundo de boas práticas socioambientais em Microbacias (Funboas), o qual foi premiado em 2009 pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos ONU-Habitat<sup>290</sup>.

Este projeto foi reconhecido pela ONU como uma iniciativa bem sucedida de melhoria da qualidade de vida das populações, aliando a sustentabilidade social, cultural, econômica e ambiental. A criação do Funboas decorreu da constatação de que a Bacia do Rio São João é responsável pelo abastecimento de água de 75% da população residente nesta região, motivo pelo qual era necessária uma participação mais ativa da população local. Assim, foi desenvolvido um projeto de educação ambiental denominado Comunidades em Ação nas Microbacias, que ao produzir relatórios e planos de ação ambiental com a participação da comunidade, favoreceu a implantação do fundo.

---

<sup>287</sup> Cf. art. 53 da Lei 3239/1999. Disponível em <http://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>288</sup> Cf. art. 4º do Regimento Interno do Comitê da Bacia Lagos São João. Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br/>. Acesso em 15 de abril de 2010.

<sup>289</sup> Disponível em <http://www.lagossaojoao.org.br>. Acesso em 10 de abril de 2010.

<sup>290</sup> Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br>. Acesso em 20 de abril de 2010.

Por este motivo, o Funboas resulta de uma parceria do Comitê da Bacia Lagos São João com agricultores familiares que, utilizando recursos da cobrança pelo uso da água, financiam seus projetos comerciais que primarão pela melhoria das condições ambientais de seu território, localidade e propriedades individuais.

O Funboas também remunera o saneamento rural destinando recursos para a captação de água e esgotamento sanitário de propriedades rurais e contribuição na implantação de planos individuais de desenvolvimento.

A sistemática do fundo segue os parâmetros do Programa Estadual de Microbacias, utilizando os critérios determinados em nível regional para a seleção das áreas prioritárias. Os recursos do Funboas são a fundo perdido e os pequenos produtores podem acessar a cada dois anos, hipótese condicionada à melhoria nos índices de boas práticas sócio-ambientais.

Em linhas gerais, os pequenos produtores da região selecionada candidatam-se ao Funboas e são avaliados, ao alcançarem 50% de boas práticas sócio-ambientais, podem dispor dos recursos para melhorar o manejo da paisagem. Apenas quando alcançam 70% de boas práticas é que podem se valer de parte dos recursos para ampliar a geração de renda e qualidade de vida.

#### 4.2.5. Avaliação dos consórcios intermunicipais estudados

Os consórcios intermunicipais que culminaram na concessão dos serviços de saneamento básico à Prolagos e Águas de Juturnaíba, são os únicos exemplos de arranjos organizacionais presentes no Estado do Rio de Janeiro, que envolvendo mais de um Município de forma cooperativa, passaram a execução direta dos serviços a dois grupos privados.

As concessões realizadas na Microrregião dos Lagos além de serem uma experiência inovadora pela total inexistência de um marco legal na época em que foram constituídas, representam um momento histórico de colaboração mútua entre os municípios da região e o governo estadual, que reconhecendo a carência de investimentos em saneamento na microrregião, apoiou a formação dos consórcios que tiveram como consequência os contratos de concessão à iniciativa privada.

Isso demonstra que mesmo em áreas urbanas interdependentes, como é o caso da Microrregião dos Lagos, é possível que o conflito sobre a titularidade seja resolvido por meio de soluções negociadas e cooperativas entre os entes da Federação.

Em serviços públicos de custo elevado, como é o caso do esgotamento sanitário e abastecimento de água, com mais razão ainda, a opção do gestor público local pela cooperação é capaz de reduzir os impactos no orçamento público municipal.

À baila deste entendimento, o Supremo Tribunal Federal analisando a discussão sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico em regiões metropolitanas encaminha-se no sentido de considerar que a melhor forma de solucionar os conflitos de titularidade nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é a formação de consórcios intermunicipais de saneamento básico.

Entretanto, a formação destes demanda esforços cooperativos independentemente de que execução direta dos serviços seja exercida pelo poder público ou repassada à iniciativa privada. Isso porque há localidades em que a execução direta pelo poder público mostra-se muito onerosa, principalmente devido aos elevados custos de instalação da rede de distribuição e estações de tratamento de esgotos. Este foi justamente o caso dos municípios deste estudo de caso que, ao se associarem tornaram viável a ampliação da cobertura de sua população com o acesso aos serviços de saneamento ambiental.

## 5. CONCLUSÃO

O foco do estudo versou sobre os desafios enfrentados pelo gestor público na universalização dos serviços de saneamento básico. Num primeiro momento, a análise da cronologia das políticas públicas desenvolvidas no setor teve por escopo demonstrar como boa parte da atuação estatal no setor esteve relacionada a medidas esporádicas e localizadas, a despeito do agravamento dos problemas pelo crescimento populacional dos grandes centros urbanos.

Em meados dos anos 80, o saneamento ainda era um dos serviços públicos mais deficitários, o que fez com que o estado ampliasse as políticas públicas no setor. Há, contudo, ainda nos dias de hoje, grandes deficiências na prestação destes serviços, principalmente dentre os mais pobres, que residem nos grandes centros urbanos. Nas cidades de menor porte que possuem recursos mais escassos, também há grandes problemas na realização de políticas públicas no setor sanitário, especialmente pelos altos custos de instalação dos serviços.

Entretanto, a grande dificuldade encontrada para os governos locais empreenderem políticas públicas em saneamento básico não se limita a questão orçamentária, estando relacionada também à complexidade técnica dos serviços e gestão regionalizada das Bacias Hidrográfica. As medidas em saneamento básico relacionam-se diretamente à questão ambiental transcendendo, em muitos casos, os limites geográficos da cidade.

É exatamente por isso, que programas do governo Federal (Programa de Aceleração do Crescimento- PAC e Programa “*Saneamento para todos*”) atuam com uma agenda própria para realização de obras e financiamento de projetos em saneamento ambiental. Apesar disso, a realidade ainda demonstra que o mais deficitário dentre os serviços de saneamento é o esgotamento sanitário.

Em seguida o estudo versou sobre a delimitação das competências constitucionais em saneamento básico. A constatação de que, com a nova ordem constitucional, o município ganhou um rol próprio de competências e a atribuição para o desenvolvimento urbano, não pode passar a errônea concepção de que este seria o único responsável pelo planejamento urbano das cidades.

Apesar disso, boa parte da doutrina nacional ainda confere ao poder público local a exclusiva responsabilidade para a prestação de serviços relacionados ao desenvolvimento urbano, no que se incluiria o saneamento básico. Há, contudo, como enfrentado ao longo do

estudo, limitações de ordem política, técnica, orçamentária e ambiental que impedem que o gestor público local garanta no plano fático a universalização do saneamento ambiental.

Assim, esta dissertação procurou desconstituir esta interpretação dissociada dos dispositivos constitucionais uma vez que o Princípio da Unidade orienta a hermenêutica constitucional, conferindo à Lei Maior uma uniformidade na interpretação, pelo que se extrai que a competência para o desenvolvimento urbano deve ser uma órbita comum de atuação dos entes da Federação.

Além disso, os programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico estão incluídos entre as competências comuns dos entes da Federação, fato que permite entender que a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário não pode ser entendida como atribuição exclusiva do município.

Como demonstrado ao longo do estudo, a utilização do critério da predominância de interesses para delimitar as competências constitucionais em matéria de saneamento básico, deriva exatamente do fato de que o legislador constituinte, entendendo os altos custos, a complexidade técnica e a estreita relação com o direito difuso ao meio ambiente, optou por utilizar uma cláusula aberta permitindo a atuação conjunta dos entes da Federação.

Entretanto, como visto, ainda nos dias de hoje, há grande disputa pela titularidade dos serviços de saneamento básico, o que se agrava ainda mais nas regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, que agrupando mais de um ente da Federação, acaba sendo alvo de conflitos de interesses.

A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio da ADI 1842 e ADI 2077. Apesar de ainda não ter proferido decisão final sobre o tema, alguns Ministros já proferiram seus votos no sentido de que mesmo nas regiões metropolitanas, microrregiões ou aglomerações urbanas, a titularidade dos serviços de saneamento básico persiste sendo dos municípios, havendo contudo, a necessidade de instituição de uma espécie de órgão colegiado ou consórcio intermunicipal em que a vontade de todos os entes da Federação seja considerada.

Reconhecendo esta importância do gestor local na expansão do esgotamento sanitário e abastecimento de água, a terceira parte do estudo, ao tratar do planejamento urbano e do acesso a estes serviços, delimitou como ocorre a atuação estatal na universalização, aferindo o conceito de saneamento delimitado pelo legislador infraconstitucional, bem como sua estreita relação com a efetividade de direitos fundamentais. Esta é mais uma das razões da impossibilidade da delimitação de um rol expresso de competências sobre o tema, pois não é possível a exclusividade da titularidade da competência para promover direitos fundamentais

para apenas um dos entes da Federação, sendo uma órbita em que devem atuar conjuntamente pela busca do bem público.

A percepção do caráter econômico e social do saneamento básico, permite que se compreenda como o poder público atua na execução destes serviços, que podem ser prestados diretamente pelo ente da Federação ou por meio de concessionárias. É inegável que o saneamento básico demanda altos custos de instalação e operacionalização o que faz com que, em muitos municípios, a solução para a expansão mais rápida seja a concessão a grupos privados, repassando os custos de construção de estações de tratamento de água e esgotos para o particular, que atuando em conformidade com o contrato de concessão firmado, será remunerado pela cobrança de tarifas pagas pelos usuários.

Por fim, a quarta parte do estudo pretendeu demonstrar como a atuação estatal por meio de consórcios intermunicipais é capaz de ampliar o acesso aos serviços de saneamento básico. Para tal, foi utilizado um estudo de caso de municípios da Microrregião dos Lagos que nos anos 1990 firmaram dois consórcios destinados a conceder a prestação dos serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água a grupos privados e um consórcio para obras e investimentos em saneamento ambiental.

A grande importância do estudo reside no fato de que a formação destes consórcios intermunicipais ocorreu numa época em que sequer havia um marco regulatório para os consórcios públicos, o qual só surgiu em 2005 por meio da lei 11.107/2005.

Apesar de ainda não se poder afirmar que a concessão dos serviços a grupos particulares tenha garantido a universalização dos serviços de saneamento na Microrregião dos Lagos, como demonstrado, factualmente boa parte da população residente nestas cidades foi beneficiada passando a ter acesso ao esgotamento sanitário e abastecimento de água.

Isso demonstra que a despeito de conflitos de competência pela titularidade dos serviços deve primar o bem público, o que pode ser alcançado pela opção sensata pela formação de consórcios intermunicipais ou mesmo órgãos colegiados em que se dê primazia aos interesses de todos os entes da Federação.

A formação de consórcios intermunicipais demonstra-se uma alternativa para reduzir os impactos no orçamento municipal favorecendo à expansão dos serviços. Com mais razão ainda, cidades limítrofes, que detêm a gestão de uma mesma Bacia Hidrográfica e que possuem grandes níveis de crescimento demográfico, como no estudo de caso, podem se valer da modalidade associativa para a universalização do saneamento básico.

Grande é a complexidade técnica dispensada na prestação destes serviços, o que faz com que a opção pela prestação conjunta viabilize a universalização do abastecimento de água

e esgotamento sanitário. A questão ambiental não pode ser esquecida, uma vez que em localidades que pertençam a uma mesma Bacia Hidrográfica, os impactos no ecossistema dificilmente ficam adstritos a apenas uma cidade, pelo que a atuação conjunta parece ser a melhor forma de gestão dos recursos hídricos.

Os consórcios intermunicipais firmados na Microrregião dos Lagos para concessão dos serviços a Prolagos e Águas de Juturnaíba, além de serem uma experiência única no Estado do Rio de Janeiro de cooperação mútua entre mais de um ente da Federação para a concessão dos serviços de saneamento a grupos privados, demonstram como a atuação conjunta é capaz de ampliar a cobertura dos serviços.

Uma outra experiência pioneira na região é o Consórcio Intermunicipal Lagos São João que por meio da congregação de municípios em torno da realização de obras e investimentos em saneamento ambiental, demonstra-se não apenas um instrumento de pressão e controle da sociedade civil e dos dirigentes locais, representando uma verdadeira comunhão de interesses em prol do sustentabilidade ambiental pela adoção de práticas sócio-ambientais em saneamento básico tendo, conforme mencionado, sido premiado pela ONU-Habitat.

Assim, mais do que ampliar a cobertura das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, talvez o grande mérito destes consórcios intermunicipais tenha sido provar que a despeito de qualquer controvérsia sobre a titularidade destes serviços, deve preponderar o equacionamento dos conflitos de interesses em prol do bem público. Esse foi exatamente o grande cerne do estudo, que demonstrou como a solução cooperativa pode reduzir as desigualdades dentro do contexto de cidade, ampliando as condições de vida com dignidade.

## REFERÊNCIAS

ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. **Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro**. Brasília: IPEA, 1995

ALMEIDA, F. H. M., 1958. **Consórcio municipal**. Revista de Direito Administrativo, 52:525-531.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BIDEGAIN, Paulo. **Perfil Ambiental do Maior Ecossistema Lagunar Hipersalino do Mundo**. Rio de Janeiro: SEMADS, 2002.

BALLEIRO, Aliomar. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2 ed, 2008.

BANCO MUNDIAL. **PROSANEAR: experiências inovadoras em saneamento para as populações de baixa renda no Brasil**. Brasília: Banco Mundial, 1990.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia Jurídica dos princípios constitucionais- O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 19.<sup>a</sup> ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 16<sup>a</sup> edição. São Paulo:Saraiva. 1994, p. 126.

Banco Mundial (BIRD). **Regulação do Setor de Saneamento no Brasil: Prioridades Imediatas**. Brasília: Banco Mundial, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7<sup>a</sup>ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.



BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local and global: the management of cities in the information age**. Earthscan Publications Limited, London, 1997.

BURGESS, R.; CARMONA, M. and T. Kolstee (eds.). **The Challenge of Sustainable Cities - Neoliberalism and Urban Strategies in Developing Countries**. London: Zed Book, 1997.

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, set. 1974

\_\_\_\_\_. **I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)**. Brasília, jun. 1986.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Saneamento 1995-1999**. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília: CEPAL.

BRITTO, Ana Lúcia. Gestão dos serviços de Saneamento Básico em áreas metropolitanas: as alternativas existentes diante da necessidade de universalização dos serviços e preservação da qualidade ambiental. In JACOBI, Pedro, Org., FERREIRA, Lucia da Costa. Org. **Diálogos em Ambiente e Sociedade no Brasil**. São Paulo: ANPPAS. Annablume, 2006.

BRUNONI, Nivaldo. A tutela das águas pelo Município. In: FREITAS, Vladimir Passos de. (Org.). **Águas – aspectos jurídicos e ambientais**. 3ª Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

CARDOZO, José Eduardo M., QUEIROZ, João Eduardo Lopes e SANTOS, Walquíria Batista dos (Org.). **Curso de Direito administrativo econômico**. Vol. II. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6.ed. Rec. Coimbra: Almedina, 1993.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional tributário**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO FILHO, José os Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 22 ed., 2009.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

COSTA FILHO, J. P., 1955. **Consórcios intermunicipais para a solução de problemas regionais paraibanos**. In: Relatório do I Congresso Estadual dos municípios Paraibanos, pp. 1-2, Campina Grande: Comissão de Planejamento Municipal;

DEMOLINER, Karine Silva. **Água e saneamento básico: regimes jurídicos e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

DIAS, Gilka da Mata. **Cidade sustentável – fundamentos legais, política urbana, meio ambiente, saneamento básico**. Natal: Ed. do Autor, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na Administração Pública**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002

DI SARNO, Daniela Campos Libório. Competências urbanísticas. In DALLARI, Adilson A.; FERRAZ, Sérgio (Coord.) **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2003.

DO RIO, Gisela A. Pires; SALES, Alba Valéria de S. **Os serviços de água e esgoto no Rio de Janeiro: Regulação e privatização**. Rev. GEOgraphia, Ano. 6, n° 12, 2004.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Competências administrativas dos estados e municípios**. Revista de Direito Administrativo nº 207, 1997.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8 ed. São Paulo: Malheiros, 2003

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 12 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Leonardo da Silva e, FILHO, Helcio José Izario e CHAVES, Francisco José Morteira. **Determinação de demanda bioquímica de oxigênio para teores  $\leq 5$  mg l-1 o2**. Revista Analytica, Outubro/Novembro 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_. **Direito municipal brasileiro**, 10ª ed., 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 13ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MEYER, 1992. Urban Governance in the Post-Fordist City. *In* P. Healey et al (eds.), **Managing Cities - The New Urban Context**. John Wiley & Son, Chichester.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Lúcia; DAYRELL, Marcelo. **Direito humano à moradia e terra urbana**. Plataforma Dhesca Brasil: 2008

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 13 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PAULICS, Veronika; VAZ, José Carlos; SILVEIRA, Alejo Lorzundi (Orgs.). **Iniciativas Municipais para o desenvolvimento sustentável**. Teresina: PCPR, 2002

PARLATORE, A.C. (2000). **Privatização do Setor de Saneamento no Brasil**. In: PINHEIRO, A.C. e FUKASAKU, K. A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro:BNDES, 2000.

PINASSI, Ayrton. **Direito municipalista constitucional**. São Paulo, Conan, 1995.

PRÜSS-ÜSTÜN A, Bos R; GORE F, Bartram J. **Safer water, better health: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health**. Geneva: World Health Organization, 2008.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969, tomo I**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1969

RAMOS, Átila Alcides. **Saneamento Básico Catarinense: Resgate da História do Saneamento Básico em Santa Catarina**. Florianópolis: IOESC, 1991.

**Revista Trimestral de Direito público**. nº 11/95, p. 83.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. V. 1. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In BUENO, Laura Machado de Mello, Org., Cymbalista Renato. Org. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007 .

Roque, O.C. Educação para a Qualidade de Vida em Vista do Saneamento Ambiental. *In* PDBG. **Subprojeto de Educação Ambiental**. módulo IV. Rio de Janeiro: UERJ.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. **Economia espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. FGV: Rio de Janeiro, 2003.

SANTOS, Márcio M.; PAULA, Luiz F. Análise da política de saneamento no Brasil. *In* BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**. Brasília: CEPAL, p. 281-354 (Série Economia e Desenvolvimento, 3).

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 1998.

\_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

\_\_\_\_\_. **Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n° 1, 2001.

\_\_\_\_\_. **Fundamentação e Conteúdo do direito à moradia como direito fundamental social na ordem jurídico constitucional brasileira: um complexo de direitos (poderes) e deveres negativos e positivos**. In KLOCK, Andrea Bulgakov (org). Direitos fundamentais revisitados. Curitiba: Juruá, 2008.

SEGRE, Marco e Ferraz, Flávio Carvalho. **Rev. Saúde Pública**. vol. 31 n°. 5 São Paulo Out. 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed., Malheiros, 2002, p. 479.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 23 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SILVA, Sandra Krieger Gonçalves. **O município na Constituição Federal de 88**. 1ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Planejamento urbano e ativismo sociais**. Marcelo Lopes de Souza e Glauco Bruce Rogrigues.- São Paulo: UNESP, 2004.

STIGLITZ, Joseph E. **The pact with the devil**. Beppe Grillo's Friends interview.

TAVARES, H., 1977. **Planejamento microrregional e consórcios intermunicipais**. Revista de Administração Municipal, 24:53-64.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional**. 14 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998.

WEBER, Max. **Comunidade e sociedade como estruturas de socialização**. In: Fernades, Florestan (org.) – São Paulo: Comunidade e sociedade, Ed. Biblioteca Universitária, 1973

ZAVASCKI, Teori Albino. **Ministério Público, ação civil publica e defesa de direitos individuais homogêneos**. Revista forense, v.92, n.333, p.123-137, jan./mar. 1996.

**Sites consultados na Internet**

<http://www.agenersa.rj.gov.br/>  
<http://www2.ana.gov.br/>  
<http://www.aseac.com.br/>  
<http://cendoc.nepo.unicamp.br/>  
<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/>  
<http://www.bndes.gov.br/>  
<http://www.brasil.gov.br/>  
<http://www.camara.gov.br/>  
<http://www.cidades.gov.br/>  
<http://www.cnm.org.br/>  
<http://www.direitodoestado.com.br/>  
<http://www.direitopublico.com.br/>  
<http://www.ibge.gov.br/>  
<http://www.lboro.ac.uk/>  
<http://www.inea.rj.gov.br/>  
<http://www.cide.rj.gov.br/>  
<http://www.lagossaojoao.org.br/>  
<http://www.mte.gov.br/>  
<http://www.panarchy.org/>  
<http://www.planalto.gov.br/>  
<http://www.planejamento.gov.br/>  
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>  
<http://www.prolagos.com.br/>  
<http://www.pnud.org.br/>  
<http://www.snis.gov.br/>  
<http://www.stf.jus.br/>  
<http://www.observatoriodasmetroles.ufjf.br/>  
<http://webintra.aguasbr.com.br/>

**Tabela 1-** Obras previstas pelo PAC para o Estado do Rio de Janeiro

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Angra dos Reis	Município	Elaboração de estudos e projetos de SAA e SES	jan/08	2.776,1	Ação Preparatória
Angra dos Reis	Município	Implantação de SES da sede municipal - Sub-bacias A, D, E, F e H	jan/08	9.577,3	Ação Preparatória
Angra dos Reis	Município	Implantação do SES da sede municipal - Sub-bacia C	jan/08	9.911,2	Ação Preparatória
Armação dos Búzios	Município	Drenagem - execução de galerias e canalização para ampliação do sistema de drenagem em diversos bairros - Projeto Via Azul	jan/08	29.422,0	Em Contratação
Barra do Pirai	Estado	Ampliação do SAA da sede municipal - ETA, adutora, troncos, rede e ligações	ago/07	13.926,7	Em Licitação da Obra
Barra Mansa	Município	Ampliação do SES na sede municipal - ETEs, estações elevatórias, coletores- tronco, interceptores e rede coletora	jul/07	41.903,6	Em Obra
Belford Roxo	Estado	Adequação do SES - recuperação da ETE de Joinville	jul/07	2.801,8	Ação Preparatória
Belford Roxo	Estado	Ampliação no SAA - implantação de rede distribuidora nas ruas Aldebaran, Nunes Sampaio e Alberto Cocosa	jul/07	6.010,7	Ação Preparatória
Belford Roxo	Município	Drenagem - canalização dos Valões Brauna e Santa Amélia	jun/09	17.887,4	Em Contratação
Belford Roxo	Município	Implantação do SES da ETE São Leopoldo	jul/07	9.784,8	Em Licitação da Obra
Belford Roxo	Estado	Melhoria do SAA nos Bairros Santa Maria, São Bernardo, Interlândia, Santa Amélia, Barro Vermelho, Gogo da Ema, Centro, Bom Pastor e Guá	jul/07	17.538,9	Ação Preparatória
Belford Roxo	Estado	Melhorias no SAA da Baixada Fluminense - macromediadores e válvulas reguladoras de vazão telecomandadas para controle operacional da adutora da Baixada Fluminense	jul/07	4.538,6	Em Obra
Duque de Caxias	Estado	Adequação do SAA - melhorias nas redes do Bairro Jardim Primavera, Av. Castro Alves, Rua Comandante Amaral Peixoto	jul/07	3.856,0	Em Obra
Duque de Caxias	Estado	Adequação do SAA do Bairro Parque Fluminense	mai/09	10.908,1	Ação Preparatória
Duque de Caxias	Estado	Ampliação do SAA no Bairro Campos Eliseos	jul/07	17.810,1	Em Obra
Duque de Caxias	Estado	Ampliação do SAA nos Bairros de Imbariê e Taquara	jul/07	2.422,5	Em Obra
Duque de Caxias	Município	Ampliação do SES nos Bairros Bom Retiro e Capivari	jan/08	14.560,8	Em Licitação da Obra
Duque de Caxias	Estado	Implantação do SES do Bairro da Pavuna	mai/09	35.000,0	Ação Preparatória
Itaboraí	Município	Elaboração de projeto básico de engenharia para ampliação do SAA da sede municipal	nov/09	1.317,7	Ação Preparatória

(cont.)

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Itaboraí	Estado	Elaboração de projetos do SES	out/08	2.823,1	Ação Preparatória
Itaguaí	Cedae	Ampliação do SAA da sede do município de Itaguaí e região de Seropédica	set/09	18.000,0	Em Contratação
Itaperuna	Estado	Adequação e Ampliação do SAA - reforma da ETA, implantação de adutora, reservatório, rede de distribuição e ligações	mai/09	23.350,0	Ação Preparatória
Itaperuna	Estado	Implantação do SES - implantação de elevatórias, linhas de recalque, interceptor, redes coletoras e ligações em diversos bairros	mai/09	59.933,0	Ação Preparatória
Japeri	Estado	Ampliação do SAA na sede municipal - captação, elevatória de água bruta, ETA, EEA, Reservatório e Rede Distribuidora	ago/07	11.647,0	Em Obra
Magé	Estado	Ampliação do SAA - instalação de motor- bomba na estação elevatória de água bruta, tubulações, complementação da adutora de água bruta e construção de ETA	ago/07	50.441,4	Em Obra
Maricá	Estado	Ampliação do SAA do Bairro Ponta Negra - EEA, ETA, reservatório e rede de distribuição	ago/07	5.711,0	Ação Preparatória
Maricá	Estado	Implantação do SAA de Inoã e Itaipuaçu	mai/09	68.266,0	Ação Preparatória
Mesquita	Estado	Ampliação do SES do Sarapuí, na Baixada Fluminense - coletor-tronco, interceptores e troncos coletores	jul/07	33.105,3	Ação Preparatória
Mesquita	Estado	Complementação do SES - redes coletoras do sistema Sarapuí atendendo a diversos bairros dos Municípios de São João do Meriti, Nova Iguaçu e Mesquita	mai/09	29.123,5	Ação Preparatória
Mesquita	Município	Drenagem - implantação de galerias de águas pluviais e recuperação de pavimentação	jun/09	28.567,4	Ação Preparatória
Mesquita	Município	Implantação de rede de esgotamento sanitário para ETE de Sarapuí	jul/07	11.224,6	Em Obra
Mesquita	Município	Resíduos Sólidos - construção e equipamentos para galpões de triagem para catadores	ago/08	527,5	Em Licitação da Obra
Nilópolis	Estado	Ampliação do SAA na sede municipal - Reservatório do Cabral e Rede Distribuidora	jul/07	10.126,6	Em Obra
Nilópolis	Município	Drenagem - implantação de sarjetas e guias coletoras e ampliação da mobilidade urbana	jun/09	10.904,0	Ação Preparatória
Nilópolis	Município	Drenagem - implantação dos reservatórios de amortecimento de cheias, limpeza e desassoreamento do canal na sede municipal	jun/09	10.550,7	Ação Preparatória
Nilópolis	Município	Implantação do SES da bacia do Rio Sarapuí - Bairros Centro (Zona Oeste), Nossa Sra. de Fátima e Santos Dumont	jul/07	23.294,2	Em Obra
Nilópolis	Município	Resíduos Sólidos - construção e equipamentos para galpões de triagem para catadores	ago/08	335,3	Ação Preparatória



(cont.)

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Niterói	Águas de Niterói s/A	Ampliação do SES e reflorestamento de matas ciliares	dez/08	10.000,0	Em Obra
Niterói	Águas de Niterói s/A	Ampliação do SES e reflorestamento de matas ciliares	dez/08	12.500,0	Em Obra
Niterói	Município	Construção e Equipamentos para Galpão de triagem para Catadores (M)	ago/08	383,1	Em Licitação da Obra
Nova Friburgo	Município	Drenagem - canalização em parede de concreto armado nos Rios Bengala e Cônego	jul/07	62.054,9	Em Obra
Nova Iguaçu, Mesquita, Nilópolis, Belford Roxo, São João de Meriti, Duque de Caxias e Rio de Janeiro	Estado	Drenagem - dragagem para desassoreamento de 23 valões na Baixada Fluminense	jun/09	82.298,2	Ação Preparatória
Nova Iguaçu	Estado	Adequação do SAA - construção de dique e alteração na captação de água do sistema Guandu	mai/09	36.467,9	Ação Preparatória
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA - recuperação dos decantadores da nova ETA do Complexo de Produção do Guandu	jul/07	19.605,8	Em Obra
Nova Iguaçu	Cedae	Ampliação do SAA - redes de distribuição de água em diversos bairros periféricos de Nova Iguaçu	set/09	20.000,0	Em Contratação
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA - reforma, adaptação e reparos gerais na ETA Guandu	jul/07	4.130,0	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA - substituição dos cloradores e evaporadores para desinfecção do Guandu	jul/07	723,3	Concluída
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA da Baixada Fluminense - duplicação da adutora principal	jul/07	26.482,2	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA da Região do Grão-Pará - adutora de água tratada, rede de distribuição e ligações prediais	jul/07	24.535,4	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA de Mesquita e Nova Iguaçu - Reforma de Reservatórios e de Booster	jul/07	3.456,5	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Ampliação do SAA dos Bairros de Prados Verdes e outros	jul/07	21.085,0	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Drenagem - controle de inundações, urbanização e recuperação ambiental das bacias dos rios Botas e Sarapuí - 1ª etapa	jul/07	201.578,8	Em Obra
Nova Iguaçu	Município	Drenagem - execução de canalizações do Valão Nova Era, Valão Palmares, Valão Moquetá e Valão Ebony, drenagem e pavimentação dos bairros Jd Nova Era, Jd Palmares, Palhada, Moquetá, Chacrinha e outros	jun/07	63.934,0	Em Contratação
Nova Iguaçu	Estado	Melhoria do SAA - assentamento de nova linha de recalque do reservatório da Posse, a partir do Booster Miguel Couto	jul/07	10.332,7	Em Obra

(cont.)

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Nova Iguaçu	Estado	Melhoria do SAA - fornecimento e instalação de sistema de remoção de lodo para decantador N° 3 da ETA do Guandu	jul/07	6.079,5	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Melhoria do SAA - substituição de conjuntos girantes em 4 conjuntos motorbomba na nova elevatória da zona rural	jul/07	2.732,1	Ação Preparatória
Nova Iguaçu	Estado	Melhoria do SAA dos bairros Jardim Viga e Jardim Esplanada	jul/07	2.493,1	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Melhorias no SAA - construção de elevatória	jul/07	9.105,1	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Melhorias no SAA da Baixada Fluminense - booster e equipamentos eletromecânicos	jul/07	847,8	Em Obra
Nova Iguaçu	Estado	Saneamento integrado e urbanização - Bacia dos rios Iguaçu e Sarapuí - conjuntos habitacionais na Baixada Fluminense Roldão Gonçalves, Barro Vermelho, Trio de Ouro Cobrex	jul/07	83.815,4	Em Obra
Nova Iguaçu	Município	Saneamento integrado e urbanização - bairros Jardim Laranjeiras e Jardim Cabuçu	jul/07	29.512,4	Em Obra
Nova Iguaçu	Município	Saneamento integrado e urbanização - bairros de Rodilvânia, Parque Imperial, Cabuçu, Três Marias, Ipiranga, Jardim Guandu, Comendador Soares e outros	jul/07	111.504,8	Em Obra
Queimados	Estado	Melhoria do SAA - reforma e recuperação do reservatório de Queimados	ago/07	756,8	Em Obra
Resende	Águas das Agulhas Negras s/A	Implantação da primeira fase do SES Zumbi, incluindo ETE, interceptores, elevatórias, linhas de recalque e emissários	nov/08	12.175,0	Em Obra
Resende	Águas das Agulhas Negras s/A	Saneamento integrado - ampliação das ETAs Barra, Alegria e Toyota	nov/08	2.000,0	Em Obra
Resende	Águas das Agulhas Negras s/A	Saneamento integrado - ampliação das ETEs Alegria e Jardim Esperança, reforma das ETAs e da ETE Contorno, ampliação das redes de água e esgoto, execução de ligações, elevatórias e reservatório	nov/08	18.640,0	Em Obra
Resende	Águas das Agulhas Negras s/A	Saneamento integrado - implantação da ETA principal e reforma e ampliação da ETE Monet	nov/08	9.470,0	Em Obra
Rio das Ostras	Saneamento de Rio das Ostras s/A	Ampliação do SES na sede municipal	set/08	375.936,0	Concluída
Rio de Janeiro	Estado	Ampliação do SAA - conclusão da linha de recalque entre a elevatória Guarabu e a reservatório do Barão	mai/09	3.120,0	Ação Preparatória
Rio de Janeiro	Estado	Ampliação do SAA da Zona Oeste - 1ª etapa, nos bairros Barra da Tijuca, Vargem Grande e Vargem Pequena	mai/09	203.028,7	Ação Preparatória
Rio de Janeiro	Cedae	Ampliação do SAA da Zona Oeste, Bairros de Campo Grande e Santa Cruz	set/09	132.222,0	Em Contratação

(cont.)

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Rio de Janeiro	Estado	Ampliação do SES da Ilha de Paquetá	mai/09	19.165,2	Ação Preparatória
Rio de Janeiro	Município	Drenagem - controle de enchentes na bacia do Rio Acari	jan/08	49.418,7	Em Obra
Rio de Janeiro	Município	Drenagem - implantação do Programa de Recuperação Ambiental da Bacia de Jacarepaguá - lote 1A	jun/09	131.539,3	Em Licitação da Obra
Rio de Janeiro	Município	Drenagem - implantação do programa de recuperação ambiental da bacia de Jacarepaguá - lotes 1B e 1C	jun/09	208.940,0	Em Contratação
Rio de Janeiro	Município	Elaboração do plano diretor de drenagem da sede municipal	jan/08	10.850,0	Em Licitação da Obra
Rio de Janeiro	Município	Implantação do SES - Rede Coletora, ETE e EEE	fev/07	13.831,0	Em Obra
Rio de Janeiro	Município	Implantação do SES na Bacia Santa Cruz	set/09	218.153,2	Em Contratação
Rio de Janeiro	Município	Melhorias do SES - elevatórias das sub-bacias de Alagados e Ary Chagas, e redes coletoras e ligações prediais do Bairro de Sepetiba	ago/07	17.023,1	Em Obra
Rio de Janeiro	Estado	Reforço no SAA de Campo Grande – Zona Oeste 2ª etapa	mai/09	21.990,2	Ação Preparatória
Rio de Janeiro	Município	Saneamento integrado e urbanização - Complexo da Tijuca	jul/07	67.261,2	Em Obra
Rio de Janeiro	Município	Saneamento integrado e urbanização - Complexo de Manguinhos - Setor A	jul/07	94.094,6	Em Obra
Rio de Janeiro	Estado	Saneamento integrado e urbanização - Complexo de Manguinhos - Setor B	jul/07	567.545,0	Em Obra
São Gonçalo	Estado	Adequação do SAA na área abrangida pelos reservatórios - Marques Maneta, Columbandê - Trindade - Tribobó e Amendoeira	mai/09	38.344,1	Ação Preparatória
São Gonçalo	Estado	Adequação do SES - recuperação da ETE São Gonçalo	jul/07	25.508,9	Em Obra
São Gonçalo	Estado	Ampliação do SAA - duplicação de adutora e ampliação da capacidade de tratamento de água do sistema Imunana - Laranjal (Comperj)	jul/07	87.918,3	Em Obra
São Gonçalo	Estado	Elaboração de projetos de esgoto para a região fora da área da ETE São Gonçalo	out/08	4.527,4	Ação Preparatória
São Gonçalo	Estado	Implantação do SES nas bacias dos Rios Mutondo e Coelho - Bairros Nova Cidade, Trindade e Luiz Caçador	jul/07	6.054,2	Em Obra
São Gonçalo	Estado	Melhorias no SAA para São Gonçalo - ligações prediais na área de abrangência da 3ª linha adutora e recuperação do Booster e do reservatório de Marques Maneta	jul/07	24.501,4	Em Obra
São Gonçalo	Município	Saneamento integrado e urbanização - Fazenda dos Mineiros e Salgueiro	jul/07	26.537,9	Em Obra
São Gonçalo	Município	Saneamento integrado e urbanização - Jardim Catarina	jul/07	27.212,2	Em Obra
São João de Meriti	Cedae	Ampliação do SAA em todo o município	set/09	28.000,0	Em Contratação

(cont.)

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
São João de Meriti	Município	Drenagem - execução de galerias de águas pluviais para o Bairro Éden - área 1	jun/09	52.710,5	Em Contratação
São João de Meriti	Município	Drenagem - implantação de galerias de águas pluviais nos Bairros de Parque Araruama e Jardim Sumaré	jun/09	100.951,4	Ação Preparatória
Saquarema	Estado	Implantação de SAA de Jaconé	mai/09	8.502,9	Ação Preparatória
Teresópolis	Cedae	Ampliação do SAA - ligações de água, redes, adutoras, reservatórios, estações elevatórias, ETAs e laboratórios	set/09	16.666,0	Em Contratação
Teresópolis	Cedae	Implantação de SES - elevatórias, coletores, interceptores e tratamento do Rio Paquequer	set/09	36.842,1	Em Contratação
Três Rios	Município	Ampliação do SES - construção de ETE, EEE, redes coletoras e ligações prediais	ago/07	5.999,5	Em Licitação da Obra
Três Rios	Município	Ampliação no SAA da sede municipal	dez/07	7.198,1	Em Licitação da Obra
Valença	Cedae	Ampliação do SAA - ETAs, adutoras, redes e ligações	set/09	16.666,0	Em Contratação
Valença	Estado	Ampliação do SAA da sede e do Distrito de Conservatória	mai/09	30.168,7	Ação Preparatória
Volta Redonda	Município	Ampliação do SES na sede municipal - Bacias 2c, 7, 8, 9a, 9b, 10, 12 e 14 - redes coletoras, tratamento, coletores- tronco e elevatórias	jul/07	60.685,5	Em Obra
Volta Redonda	Município	Saneamento integrado e urbanização - Belmonte, Três Poços, Santo Agostinho, Vila Brasília e outros	jul/07	34.383,2	Em Obra
<b>TOTAL</b>				<b>4.312.081,2</b>	

Fonte: Balanço 3 anos do PAC- Rio de Janeiro, março 2010

**Tabela 2-** Obras em saneamento básico financiadas pelo FUNASA

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Arraial do Cabo	Município	Apoio a catadores	out/09	1.696,8	Ação Preparatória
Arraial do Cabo	Município	Esgotamento sanitário	set/09	10.309,3	Ação Preparatória
Arraial do Cabo	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	nov/07	566,5	Ação Preparatória
Bom Jardim	Estado	Abastecimento de água	nov/07	1.266,6	Ação Preparatória
Bom Jesus do Itabapoana	Município	Saneamento rural	ago/09	566,5	Em Contratação
Cachoeiras de Macacu	Município	Abastecimento de água	set/09	1.063,7	Ação Preparatória
Cachoeiras de Macacu	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	set/09	535,7	Ação Preparatória
Cambuci	Município	Saneamento rural	ago/09	28,8	Em Contratação
Cambuci	Município	Saneamento rural	ago/09	41,2	Em Contratação
Cambuci	Município	Saneamento rural	ago/09	83,4	Em Contratação
Cambuci	Município	Saneamento rural	ago/09	113,3	Em Contratação
Campos dos Goytacazes	Município	Saneamento em áreas quilombolas	ago/09	384,7	Em Contratação
Campos dos Goytacazes	Município	Saneamento em áreas quilombolas	ago/09	370,8	Em Contratação
Cardoso Moreira	Estado	Abastecimento de água	nov/07	824,8	Em Obra
Cardoso Moreira	Município	Saneamento rural	ago/09	225,6	Em Contratação
Carmo	Município	Abastecimento de água	nov/07	670,5	Ação Preparatória
Carmo	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	2.886,6	Ação Preparatória
Carmo	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	nov/07	207,8	Ação Preparatória
Casimiro de Abreu	Município	Esgotamento sanitário	dez/09	4.700,0	Ação Preparatória
Casimiro de Abreu	Município	Esgotamento sanitário	jul/09	566,5	Em Obra
Conceição de Macabu	Município	Saneamento rural	ago/09	429,5	Em Contratação
Cordeiro	Estado	Abastecimento de água	nov/07	1.360,5	Ação Preparatória
Cordeiro	Estado	Esgotamento sanitário	nov/07	2.588,1	Em Obra
Cordeiro	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	nov/07	206,2	Ação Preparatória
Duas Barras	Estado	Abastecimento de água	nov/07	2.150,8	Em Obra
Itaboraí	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	585,0	Em Obra
Itaperuna	Município	Saneamento rural	ago/09	154,5	Em Contratação
Itaperuna	Município	Saneamento rural	ago/09	123,6	Em Contratação
Japeri	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	560,2	Em Obra
Laje de Muriaé	Município	Abastecimento de água	set/09	103,1	Ação Preparatória
Laje de Muriaé	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	set/09	185,9	Ação Preparatória
Macuco	Estado	Abastecimento de água	nov/07	378,9	Em Obra
Macuco	Estado	Esgotamento sanitário	nov/07	883,0	Em Obra
Macuco	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	nov/07	206,6	Em Obra
Nova Iguaçu	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	691,9	Em Obra
Nova Iguaçu	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	770,2	Em Obra

(cont)

<b>Município beneficiado</b>	<b>Proponente</b>	<b>Tipo</b>	<b>Data da Seleção</b>	<b>Investimento Previsto até e pós 2010 (em R\$ Milhares)</b>	<b>Estágio</b>
Nova Iguaçu	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	770,2	Obra Concluída
Paracambi	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	1.442,0	Em Obra
Parati	Funasa	Saneamento em áreas indígenas	out/07	172,0	Obra Concluída
Parati	Funasa	Saneamento em áreas quilombolas	jul/07	1.001,5	Obra Concluída
Parati	Funasa	Saneamento em áreas quilombolas	mai/08	60,0	Obra Concluída
Paty dos Alferes	Estado	Abastecimento de água	nov/07	2.213,6	Ação Preparatória
Quatis	Funasa	Saneamento em áreas quilombolas	jul/08	20,9	Obra Concluída
Quatis	Funasa	Saneamento em áreas quilombolas	mar/07	20,9	Obra Concluída
Rio Claro	Estado	Abastecimento de água	nov/07	1.555,6	Ação Preparatória
Rio Claro	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	61,8	Em Obra
Rio de Janeiro	Funasa	Melhoria da qualidade da água	mar/09	762,6	Ação Preparatória
Rio de Janeiro	Funasa	Melhoria da qualidade da água	nov/08	5,2	Obra Concluída
Santa Maria Madalena	Estado	Abastecimento de água	nov/07	661,4	Em Obra
Santa Maria Madalena	Estado	Esgotamento sanitário	nov/07	1.666,7	Ação Preparatória
Santa Maria Madalena	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	nov/07	206,0	Ação Preparatória
São Francisco de Itabapoana	Estado	Abastecimento de água	nov/07	2.444,4	Ação Preparatória
São João da Barra	Estado	Abastecimento de água	nov/07	2.111,1	Ação Preparatória
São João de Meriti	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	741,6	Em Obra
São João de Meriti	Estado	Abastecimento de água	nov/07	385,9	Em Obra
São Sebastião do Alto	Estado	Abastecimento de água	nov/07	552,2	Em Obra
Sapucaia	Estado	Abastecimento de água	nov/07	1.215,9	Em Obra
Silva Jardim	Município	Abastecimento de água	nov/07	1.804,2	
Sumidouro	Estado	Abastecimento de água	nov/07	375,7	Em Obra
Tanguá	Município	Abastecimento de água	nov/07	545,2	Em Obra
Tanguá	Município	Abastecimento de água	nov/07	442,3	Em Obra
Tanguá	Município	Abastecimento de água	nov/07	442,2	Em Obra
Tanguá	Estado	Abastecimento de água	nov/07	0,1	Em Obra
Tanguá	Município	Esgotamento sanitário	jul/09	61,8	Em Obra
Tanguá	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	863,1	Em Obra
Tanguá	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	374,3	Em Obra
Tanguá	Município	Esgotamento sanitário	nov/07	10,8	Em Obra
Tanguá	Município	Melhorias sanitárias domiciliares	nov/07	19,0	Em Obra
Tanguá	Município	Resíduos sólidos	nov/07	14,2	Em Obra
Tanguá	Município	Resíduos sólidos	nov/07	93,9	Em Obra
Trajano de Moraes	Estado	Abastecimento de água	nov/07	540,8	Em Obra
Valença	Funasa	Saneamento em áreas quilombolas	mar/07	218,0	Obra Concluída
Varre-Sai	Estado	Abastecimento de água	nov/07	654,0	Ação Preparatória
<b>TOTAL</b>				<b>63.022,2</b>	

Fonte: Balanço PAC 3 anos- Rio de Janeiro, março 2010

**Tabela 3-** Domicílios particulares permanentes urbanos por forma de abastecimento

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos			
	Total (1 000 domicílios)	Distribuição percentual, por existência de serviço de abastecimento de água por rede geral (%)		
		Com serviço		Sem serviço (1)
		Com canalização interna	Sem canalização interna	
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>92,1</b>	<b>1,0</b>	<b>6,8</b>
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>63,7</b>	<b>4,9</b>	<b>31,4</b>
Rondônia	327	53,3	0,7	46,0
Acre	152	53,3	12,5	34,2
Amazonas	643	80,2	2,6	17,3
Roraima	96	94,6	2,5	2,9
Pará	1 462	51,0	7,2	41,9
Região Metropolitana de Belém	547	64,4	1,0	34,6
Amapá	161	75,4	0,6	23,9
Tocantins	282	92,8	2,7	4,5
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>90,2</b>	<b>2,4</b>	<b>7,5</b>
Maranhão	1 152	82,2	3,3	14,6
Piauí	555	88,4	4,4	7,1
Ceará	1 861	88,1	3,6	8,3
Região Metropolitana de Fortaleza	973	91,0	1,6	7,3
Rio Grande do Norte	656	93,8	1,8	4,4
Paraíba	869	93,0	0,6	6,4
Pernambuco	1 952	88,8	2,3	8,8
Região Metropolitana de Recife	1 090	89,3	1,6	9,2
Alagoas	610	86,0	3,0	10,9
Sergipe	474	94,6	1,1	4,2
Bahia	2 975	94,4	1,5	4,1
Região Metropolitana de Salvador	1 127	98,1	0,9	1,0
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>96,5</b>	<b>0,3</b>	<b>3,3</b>
Minas Gerais	5 281	98,0	0,5	1,6
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	98,7	0,2	1,2
Espírito Santo	873	97,4	0,7	1,9
Rio de Janeiro	5 076	88,8	0,3	10,9
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	90,6	0,3	9,1
São Paulo	12 208	98,9	0,1	0,9
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	99,1	0,1	0,8
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>94,4</b>	<b>0,2</b>	<b>5,4</b>
Paraná	2 892	96,4	0,2	3,4
Região Metropolitana de Curitiba	944	98,8	0,1	1,1
Santa Catarina	1 636	92,0	0,2	7,8
Rio Grande do Sul	2 995	93,8	0,3	5,9
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	91,2	0,3	8,6
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>90,1</b>	<b>0,4</b>	<b>9,5</b>
Mato Grosso do Sul	627	92,6	0,3	7,1
Mato Grosso	732	85,8	0,4	13,8
Goiás	1 649	87,8	0,6	11,7
Distrito Federal	705	97,6	0,3	2,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008. (1) Inclusive abastecimento de água através de poço ou nascente e outras formas.

**Tabela 4-** Domicílios particulares permanentes urbanos, total e respectiva distribuição percentual por existência de serviço de esgotamento sanitário

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos			
	Total (1 000 domicílios)	Distribuição percentual, por existência de serviço de esgotamento sanitário (%)		
		Com serviço de rede coletora de esgotamento sanitário e/ou pluvial (1)	Sem serviço	
			Fossa (2)	Outras formas (3)
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>68,5</b>	<b>27,2</b>	<b>4,3</b>
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>18,4</b>	<b>73,4</b>	<b>8,2</b>
Rondônia	327	5,2	91,8	3,0
Acre	152	44,8	36,1	19,1
Amazonas	643	32,4	54,0	13,6
Roraima	96	23,7	73,8	2,5
Pará	1 462	12,8	80,1	7,0
Região Metropolitana de Belém	547	29,3	64,3	6,4
Amapá	161	5,6	81,5	12,9
Tocantins	282	22,0	76,3	1,7
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>46,6</b>	<b>46,6</b>	<b>6,8</b>
Maranhão	1 152	19,4	70,4	10,2
Piauí	555	8,1	83,9	8,0
Ceará	1 861	42,4	53,1	4,5
Região Metropolitana de Fortaleza	973	56,5	39,1	4,4
Rio Grande do Norte	656	25,3	70,5	4,2
Paraíba	869	54,0	39,2	6,8
Pernambuco	1 952	57,0	33,7	9,3
Região Metropolitana de Recife	1 090	51,8	37,8	10,4
Alagoas	610	26,6	67,2	6,2
Sergipe	474	57,2	37,5	5,4
Bahia	2 975	65,2	29,1	5,8
Região Metropolitana de Salvador	1 127	89,8	6,3	3,9
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>90,2</b>	<b>6,1</b>	<b>3,7</b>
Minas Gerais	5 281	89,5	7,9	2,6
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	89,7	7,6	2,8
Espírito Santo	873	75,1	14,2	10,8
Rio de Janeiro	5 076	84,6	9,3	6,1
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	88,1	6,6	5,3
São Paulo	12 208	94,0	3,4	2,6
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	91,3	4,3	4,4
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>65,2</b>	<b>31,8</b>	<b>2,9</b>
Paraná	2 892	68,7	29,5	1,8
Região Metropolitana de Curitiba	944	85,5	12,0	2,6
Santa Catarina	1 636	60,5	35,9	3,5
Rio Grande do Sul	2 995	64,5	31,9	3,6
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	87,0	10,0	3,1
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>45,1</b>	<b>54,1</b>	<b>0,9</b>
Mato Grosso do Sul	627	21,8	77,4	0,8
Mato Grosso	732	32,1	66,8	1,1
Goiás	1 649	40,1	58,8	1,1
Distrito Federal	705	90,9	8,8	0,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

(1) Inclusive rede coletora e fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto e/ou pluvial. (2) Inclusive fossa séptica não ligada à rede coletora de esgoto e/ou pluvial. (3) Inclusive as formas de escoadouro: vala, direto para o rio, lago ou mar e outras.



**Tabela 5-** Domicílios particulares permanentes urbanos, total e proporção dos domicílios com Serviços de saneamento

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos								
	Total (1 000 domicílios) (1)	Proporção com serviços de saneamento (%) (2)						Total	Classes de rendimento médio mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo)
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5		
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>61,0</b>	<b>41,0</b>	<b>55,3</b>	<b>66,7</b>	<b>74,5</b>	<b>75,8</b>	<b>75,6</b>	
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>14,9</b>	<b>8,3</b>	<b>12,8</b>	<b>18,1</b>	<b>23,4</b>	<b>28,2</b>	<b>34,8</b>	
Rondônia	327	4,0	1,4	2,7	3,7	5,3	8,2	19,1	
Acre	152	25,2	9,5	26,1	27,3	49,2	41,7	43,3	
Amazonas	643	27,2	16,9	24,5	35,4	35,9	40,4	45,1	
Roraima	96	23,2	16,9	16,0	28,2	30,6	58,6	40,0	
Pará	1 462	10,0	5,4	8,3	12,5	18,5	20,4	29,5	
Região Metropolitana de Belém	547	23,5	16,7	20,6	24,3	33,8	35,7	47,2	
Amapá	161	5,0	1,5	5,5	7,6	0,0	11,5	20,0	
Tocantins	282	21,9	12,3	19,6	20,2	30,0	51,4	45,8	
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>37,0</b>	<b>28,9</b>	<b>36,2</b>	<b>42,9</b>	<b>52,1</b>	<b>54,5</b>	<b>57,5</b>	
Maranhão	1 152	17,2	11,3	15,2	28,6	20,5	42,9	35,1	
Piauí	555	7,7	1,1	1,6	8,7	21,0	34,0	52,5	
Ceará	1 861	37,0	28,1	35,7	43,1	52,9	56,6	63,7	
Região Metropolitana de Fortaleza	973	49,3	39,3	47,7	54,9	62,0	65,4	69,4	
Rio Grande do Norte	656	23,9	22,2	25,2	22,0	28,9	29,8	27,1	
Paraíba	869	48,5	40,0	45,5	56,1	64,0	75,4	74,0	
Pernambuco	1 952	46,3	36,7	46,1	54,0	61,5	65,3	71,9	
Região Metropolitana de Recife	1 090	40,3	26,2	37,3	49,0	58,3	63,7	69,4	
Alagoas	610	17,2	12,1	16,7	20,4	30,2	19,5	48,5	
Sergipe	474	53,6	42,3	57,2	56,7	61,1	72,4	72,7	
Bahia	2 975	45,0	37,1	46,2	49,4	64,2	59,1	53,6	
Região Metropolitana de Salvador	1 127	45,1	38,4	44,2	47,2	61,0	55,7	46,4	
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>82,6</b>	<b>70,4</b>	<b>79,5</b>	<b>84,7</b>	<b>88,7</b>	<b>88,9</b>	<b>86,6</b>	
Minas Gerais	5 281	82,8	70,4	80,7	85,4	91,3	92,1	90,1	
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	84,3	73,5	79,3	85,7	94,3	92,8	88,3	
Espírito Santo	873	61,3	52,0	58,7	63,3	73,2	71,6	66,4	
Rio de Janeiro	5 076	72,2	59,3	66,5	71,3	76,9	81,3	85,2	
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	77,2	64,0	70,9	76,5	81,8	85,9	87,9	
São Paulo	12 208	88,4	79,2	86,6	90,5	92,8	91,4	87,4	
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	83,3	69,2	79,8	85,2	91,3	89,9	83,2	
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>58,9</b>	<b>45,6</b>	<b>50,7</b>	<b>58,9</b>	<b>66,6</b>	<b>69,6</b>	<b>72,1</b>	
Paraná	2 892	64,1	47,8	53,4	66,6	78,5	77,5	77,0	
Região Metropolitana de Curitiba	944	83,3	66,3	77,2	83,7	88,5	91,9	89,9	
Santa Catarina	1 636	53,5	41,4	47,1	52,0	57,6	64,2	61,7	
Rio Grande do Sul	2 995	56,7	45,1	49,5	55,4	61,8	66,2	73,4	
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	73,9	59,4	68,0	72,0	81,1	83,1	87,2	
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>38,9</b>	<b>27,3</b>	<b>32,0</b>	<b>40,2</b>	<b>48,3</b>	<b>53,3</b>	<b>54,7</b>	
Mato Grosso do Sul	627	20,2	6,4	12,6	18,2	38,1	45,5	51,1	
Mato Grosso	732	28,0	15,0	22,3	30,0	34,9	40,8	41,1	
Goiás	1 649	33,6	20,8	28,5	38,2	42,9	50,2	49,8	
Distrito Federal	705	79,1	89,0	88,4	84,7	79,5	72,8	63,3	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento e sem rendimento. (2) Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral e lixo coletado diretamente.

**Tabela 6-** Municípios sem serviço de abastecimento de água

Grandes Regiões	Municípios sem serviço de abastecimento de água			
	1989		2000	
	Total	Distribuição percentual (%)	Total	Distribuição percentual (%)
<b>Brasil</b>	<b>180</b>	<b>100,0</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>
Norte	39	21,7	27	23,3
Nordeste	90	50,0	65	56,0
Sudeste	1	0,6	-	0,0
Sul	23	12,8	17	14,7
Centro- Oeste	27	15,0	7	60,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2000.

**Tabela 7- Domicílios particulares permanentes atendidos por alguns serviços públicos**

Unidades da Federação	Domicílios particulares permanentes (2008)					
	Total	Serviços				
		Rede geral de abastecimento de água	Rede coletora de esgoto ou fossa séptica	Coleta de lixo	Iluminação Elétrica	Telefone
Números Absolutos						
<b>Brasil</b>	57557	48296	42116	50590	56754	47228
Rondônia	452	191	333	329	433	331
Acre	187	106	103	151	176	144
Amazonas	773	566	488	655	745	579
Roraima	117	100	101	99	114	85
Pará	1939	953	1204	1531	1826	1373
Amapá	165	124	62	162	164	121
Tocantins	378	298	121	285	346	268
Maranhão	1617	1129	989	1078	1507	878
Piauí	875	605	521	492	807	491
Ceará	2373	1915	1230	1807	2323	1675
Rio Grande do Norte	888	780	428	750	879	660
Paraíba	1086	844	629	874	1081	785
Pernambuco	2481	1910	1285	1970	2463	1805
Alagoas	883	651	325	664	871	531
Sergipe	567	502	424	484	563	470
Bahia	4223	3361	2422	3182	4043	2716
Minas Gerais	6117	5358	4919	5374	6084	5064
Espírito Santo	1056	873	766	909	1053	916
Rio de Janeiro	5248	4569	4654	5148	5243	4715
São Paulo	12890	12443	12144	12697	12877	11806
Paraná	3385	2929	2464	3044	3358	2953
Santa Catarina	1956	1547	1596	1800	1952	1748
Rio Grande do Sul	3652	3083	2851	3315	3629	3378
Mato Grosso do Sul	725	606	174	648	722	661
Mato Grosso	922	640	493	733	899	736
Goiás	1857	1500	672	1675	1849	1613
Distrito Federal	746	711	722	733	746	725
Números Relativos (%)						
<b>Brasil</b>	100	83,9	73,2	87,9	98,6	82,1
Rondônia	100	42,3	73,7	72,8	95,8	73,2
Acre	100	56,7	55,1	80,7	94,1	77,0
Amazonas	100	73,2	63,1	84,7	96,4	74,9
Roraima	100	85,5	86,3	84,6	97,4	72,6
Pará	100	49,1	62,1	79,0	94,2	70,8
Amapá	100	75,2	37,6	98,2	99,4	73,3
Tocantins	100	78,8	32,0	75,4	91,5	70,9
Maranhão	100	69,8	61,2	66,7	93,2	54,3
Piauí	100	69,1	59,5	56,2	92,2	56,1
Ceará	100	80,7	51,8	76,1	97,9	70,6
Rio Grande do Norte	100	87,8	48,2	84,5	99,0	74,3
Paraíba	100	77,7	57,9	80,5	99,5	72,3
Pernambuco	100	77,0	51,8	79,4	99,3	72,8
Alagoas	100	73,7	36,8	75,2	98,6	60,1
Sergipe	100	88,5	74,8	85,4	99,3	82,9
Bahia	100	79,6	57,4	75,3	95,7	64,3
Minas Gerais	100	87,6	80,4	87,9	99,5	82,8
Espírito Santo	100	82,7	72,5	86,1	99,7	86,7
Rio de Janeiro	100	87,1	88,7	98,1	99,9	89,8
São Paulo	100	96,5	94,2	98,5	99,9	91,6
Paraná	100	86,5	72,8	89,9	99,2	87,2
Santa Catarina	100	79,1	81,6	92,0	99,8	89,4
Rio Grande do Sul	100	84,4	78,1	90,8	99,4	92,5
Mato Grosso do Sul	100	83,6	24,0	89,4	99,6	91,2
Mato Grosso	100	69,4	53,5	79,5	97,5	79,8
Goiás	100	80,8	36,2	90,2	99,6	86,9
Distrito Federal	100	95,3	96,8	98,3	100,0	97,2

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa por Amostra de Domicílios 2007/2008.

**Tabela 8-** Total de domicílios e de economias abastecidas e respectivas distribuições percentuais, segundo os estratos populacionais dos municípios

Estratos Populacionais	Domicílios		Economias Estabelecidas	
	Total	Distribuição Percentual (%)	Total	Distribuição Percentual (%)
<b>Total</b>	<b>54 265 618</b>	<b>100,0</b>	<b>34 657 561</b>	<b>63,9</b>
<b>Até 20 000 habitantes</b>	10 617 142	19,6	4 936 835	46,5
<b>Mais de 20 000 a 45 000 habitantes</b>	8 119 062	15,0	4 157 048	51,2
<b>Mais de 45 000 a 100 000 habitantes</b>	7 415 699	13,7	4 625 199	62,4
<b>Mais de 100 000 a 300 000 habitantes</b>	8 501 011	15,7	5 958 403	70,1
<b>Mais de 300 000 habitantes</b>	19 612 704	36,1	14 980 076	76,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000. Nota: Inclui os domicílios particulares permanentes ocupados, vagos, fechados e de uso ocasional.

**Tabela 9-** Proporção de municípios com serviço de abastecimento de água, por esfera administrativa das entidades, segundo as Grandes Regiões

Grandes Regiões	Municípios Abastecidos	Entidades prestadoras de serviço de abastecimento de água, por esfera administrativa (%)			
		Municipal	Estadual	Federal	Particular
<b>Brasil</b>	<b>5391</b>	<b>45,5</b>	<b>68,8</b>	<b>0,5</b>	<b>8,4</b>
<b>Norte</b>	422	42,2	42,7	0,2	30,3
<b>Nordeste</b>	1722	43,3	78,3	0,4	4,9
<b>Sudeste</b>	1666	54,8	58,8	0,0	4,1
<b>Sul</b>	1142	40,6	75,0	0,1	13,6
<b>Centro- Oeste</b>	439	34,6	78,8	4,1	3,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

**Tabela 10-** Proporção de economias residenciais esgotadas, por estratos populacionais, segundo as Grandes Regiões

Número de Habitantes	Proporção de economias residenciais esgotadas, por estratos populacionais, segundo as Grandes Regiões – 2000					
	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
<b>Até 20.000</b>	16,7 %	0,4%	6,7%	42,1%	7,9%	2,6%
<b>20.000 a 45.000</b>	20,1%	0,7%	7,9%	44,6%	16,9%	8,4%
<b>45.000 a 100.000</b>	28,0%	2,6%	9,8%	50,4%	22,7%	16,8%
<b>100 000 a 300 000</b>	35,7%	5,2%	20,0%	52,0%	21,7%	23,0%
<b>Mais 300 000</b>	49,3	3,5%	29,2%	58,7%	45,5%	56,7%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

**Tabela 11-** Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário, por esfera administrativa das entidades, segundo as Grandes Regiões

Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário, por esfera administrativa das entidades, segundo as Grandes Regiões										
Grandes Regiões	Proporção de municípios com serviço de esgotamento sanitário (%)									
	Total		Municipal		Estadual		Federal		Particular	
	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000	1989	2000
<b>Brasil</b>	<b>47,3</b>	<b>52,2</b>	<b>35,2</b>	<b>38,4</b>	<b>11,9</b>	<b>14,1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>
Norte	8,4	7,1	3,4	3,3	4,0	2,2	0,3	0,0	1,7	1,8
Nordeste	26,1	42,9	22,3	37,9	3,9	5,6	0,6	0,2	0,0	0,6
Sudeste	91,0	92,9	67,6	66,3	22,7	26,8	1,5	0,0	0,2	1,9
Sul	39,1	38,9	28,2	24,5	11,2	15,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Centro-Oeste	12,9	17,9	3,7	7,4	9,2	10,1	0,3	0,0	0,0	0,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 1989/2000.

**Tabela 12-** Divisão por esfera administrativa de acordo com o porte populacional do Município

<b>Porte populacional</b>	<b>Municipal</b>	<b>Estadual</b>
<b>Até 20 000 hab</b>	79,2%	20,7%
<b>Mais de 20 000 a 45 000 hab</b>	73,0%	27,4%
<b>Mais de 45 000 a 100 000 hab.</b>	61,4%	42,6%
<b>Mais de 100 000 a 300 000 hab</b>	47,6%	53,1%
<b>Mais de 300 000 hab</b>	39,4%	66,7%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.



**Tabela 13-** Municípios com serviços de drenagem urbana, segundo os estratos populacionais

<b>Municípios com serviços de drenagem urbana, segundo os estratos populacionais</b>	
<b>Número de Habitantes</b>	<b>Percentual de Municípios com serviços de drenagem urbana</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>78,6%</b>
Até 20.000 habitantes	74,8%
Mais de 20.000 até 45.000 habitantes	84,3%
Mais de 45.000 até 100.000 habitantes	93,8%
Mais de 100.000 até 300.000 habitantes	99,4%
Mais de 300.000 habitantes	100%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

**Tabela 14-** Percentual do volume de lixo coletado, por tipo de destino final, segundo os estratos populacionais dos municípios

<b>Percentual do volume de lixo coletado, por tipo de destino final, segundo os estratos populacionais dos municípios</b>			
<b>Número de Habitantes</b>	<b>Uso de Lixão</b>	<b>Uso de aterro controlado</b>	<b>Uso de aterro sanitário</b>
<b>TOTAL BRASIL</b>	<b>30,5%</b>	<b>22,3%</b>	<b>47,5%</b>
<b>Até 9.999 habitantes</b>	63,9%	16,3%	19,8%
<b>De 10.000 a 19.999</b>	72,3%	14,6%	13,0%
<b>De 20.000 a 49.999</b>	63,0%	20,4%	16,3%
<b>De 50.000 a 99.000</b>	51,9%	24,5%	23,4%
<b>De 100.000 a 199.999</b>	25,5%	30,2%	44,0%
<b>De 200.000 a 499.999</b>	22,4%	27,8%	49,8%
<b>De 500.000 a 999.999</b>	22,7%	37,1%	40,1%
<b>Mais de 1.000.000</b>	1,8%	15,2%	83%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

**Tabela 15-** Percentual de municípios com consórcio público intermunicipal de saúde e turismo, segundo classes de tamanho da população dos municípios

<b>Número da população</b>	<b>Saúde</b>	<b>Turismo</b>
<b>Até 5.000</b>	43,2%	5,9%
<b>De 5.001 a 10.000</b>	37,9%	6,1%
<b>De 10.001 a 20.000</b>	30,6%	5,8%
<b>De 20.001 a 50.000</b>	27,6%	5,9%
<b>De 50.001 a 100.000</b>	26,2%	8,3%
<b>De 100.001 a 500.000</b>	26,8	11,8%
<b>Mais de 500.000</b>	11,4%	8,6%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

**Tabela 16-** Existência de consórcios de saneamento básico segundo o porte do Município

Classes de tamanho da população dos município	Serviços de Abastecimento de água		Serviços de Esgotamento sanitário		Limpeza urbana		Coleta de Lixo	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
<b>Até 5 000 hab.</b>	23	1 348	9	1 362	9	1 362	33	1 338
<b>De 5 001 a 20 000</b>	-	2 617	31	2 656	33	2 654	54	2 633
<b>De 20 001 a 100 000</b>	51	1 224	33	1 242	34	1 241	39	1 236
<b>De 100 001 a 500 00</b>	10	184	6	188	6	188	7	187
<b>Mais de 500 000</b>	7	25	8	24	3	29	5	27
<b>Total</b>	<b>161</b>	<b>5 398</b>	<b>87</b>	<b>5 472</b>	<b>85</b>	<b>5 474</b>	<b>138</b>	<b>5 421</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

**Tabela 17-** Municípios com existência de consórcio intermunicipal em saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos segundo o porte populacional

<b>Porte populacional</b>	<b>Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos</b>
<b>Brasil</b>	343
<b>Até 5 000</b>	90
<b>De 5 001 a 10 000</b>	68
<b>De 10 001 a 20 000</b>	64
<b>De 20 001 a 50 000</b>	64
<b>De 50 001 a 100 000</b>	26
<b>De 100 001 a 500 000</b>	28
<b>Mais de 500 000</b>	3

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

**Tabela 18** - Existência de consórcios intermunicipais na Região Sudeste em saneamento básico

Sudeste	Serviços de Abastecimento de água		Serviços de Esgotamento sanitário		Limpeza urbana		Coleta de Lixo	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
<b>Minas Gerais</b>	13	840	6	847	5	848	8	845
<b>Espírito Santo</b>	2	76	-	78	1	77	2	76
<b>Rio de Janeiro</b>	3	89	2	90	2	90	2	90
<b>São Paulo</b>	22	623	21	624	8	637	9	636
<b>Total</b>	40	1 628	29	1 639	16	1 652	21	1 647

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População e Indicadores Sociais, Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000.

**Tabela 19-** Dados econômicos do Município de Cabo Frio-RJ

Produto Interno Bruto – 2006				Distribuição das Atividades- 2003															
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária			Indústria			Comércio			Serviços		
6.462.028				39.024				0,52%			25,04%			7,93%			66,52%		
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																			
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil							
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003				
14	16	12	12	84	90	91	103	15	16	15	17	82	90	99	108				

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 20-** Dados econômicos do Município de Araruama- RJ

Produto Interno Bruto – 2006				Distribuição das Atividades-2003															
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária			Indústria			Comércio			Serviços		
804.475				8.014				3%			33%			4%			60%		
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																			
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil							
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003				
29	31	25	22	78	74	79	75	3	3	8	7	35	38	41	41				

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.



**Tabela 21-** Dados econômicos do Município de Armação dos Búzios-RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003																			
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária				Indústria				Comércio				Serviços			
1.182.703				49.539				0,0%				21,3%				4,9%				73,7%			
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																							
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil											
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003								
-	-	-	-	12	15	16	20	2	4	4	3	19	17	17	17								

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 22-** Dados econômicos do Município de São Pedro da Aldeia-RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003															
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita (R\$)</i>				Agropecuária			Indústria			Comércio			Serviços		
566.572				7.198				1,18%			20,00%			3,9%			74,92%		
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																			
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil							
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003				
15	14	12	16	28	29	22	21	2	1	2	1	23	20	26	20				

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 23-** Dados econômicos do Município de Saquarema- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003																			
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária				Indústria				Comércio				Serviços			
580.801				9.185				1,55%				19,63%				3,70%				75,13%			
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																							
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil											
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003								
4	2	3	2	46	48	52	47	1	1	1	1	15	16	12	13								

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 24-** Dados econômicos do Município de Iguaba Grande- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003																			
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária				Indústria				Comércio				Serviços			
147.689				7.320				0,62%				22,22%				1,81%				75,35%			
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																							
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil											
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003								
1	-	-	-	6	5	5	5	1	1	1	1	6	7	8	4								

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 25-** Dados econômicos do Município de Arraial do Cabo- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003																			
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária				Indústria				Comércio				Serviços			
271.201				10.104				0,01%				55,52%				1,53%				42,94%			
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																							
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil											
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003								
2	-	1	3	10	11	8	9	4	2	3	2	11	11	10	11								

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 26-** Dados econômicos do Município de Silva Jardim- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades- 2003															
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				Per capita (R\$)				Agropecuária			Indústria			Comércio			Serviços		
141.953				6.022				9,11%			13,74%			1,44%			75,71%		
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																			
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil							
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003				
7	8	7	7	23	18	20	19	-	-	1	1	3	3	5	7				

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006, Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 27-** Dados econômicos do Município de Rio das Ostras-RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003															
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				Per capita (R\$)				Agropecuária			Indústria			Comércio			Serviços		
5.861.067				117.532				0,41%			20,39%			4,55%			74,66%		
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																			
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil							
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003				
2	1	1	1	22	26	31	31	2	2	2	3	25	29	29	53				

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 28-** Dados econômicos do Município de Rio Bonito- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003															
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				Per capita (R\$)				Agropecuária			Indústria			Comércio			Serviços		
717.717				13.532				0,68%			16,13%			4,30%			78,88%		
Estabelecimentos Industriais, por classes (2000-2003)																			
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil							
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003				
4	4	3	3	104	96	93	89	1	-	1	2	36	36	36	49				

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.



**Tabela 29-** Dados econômicos do Município de Casimiro de Abreu- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades																			
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária				Indústria				Comércio				Serviços			
1.449.566				53.731				0,92%				59,53%				3,81%				35,73%			
Estabelecimentos Industriais, por classes																							
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil											
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003								
4	4	4	4	25	29	33	34	6	7	6	6	17	21	20	22								

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 30-** Dados econômicos do Município de Cachoeiras de Macacu- RJ

Produto Interno Bruto - 2006				Distribuição das Atividades-2003																			
Total A preços Correntes (R\$ 1000)				<i>Per capita</i> (R\$)				Agropecuária				Indústria				Comércio				Serviços			
615.752				11.256				8,19%				42,65%				2,73%				46,43%			
Estabelecimentos Industriais, por classes																							
Extrativa Mineral				Indústria de Transformação				Serviços Industriais de utilidade pública				Construção civil											
2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003								
4	2	2	1	51	43	42	51	5	4	3	4	8	14	9	8								

Fontes: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Produto Interno Bruto dos Municípios 2006; Fundação CIDE – Banco de Dados.

**Tabela 31-** Evolução do crescimento demográfico dos Municípios pertencentes aos consórcios intermunicipais

Municípios	População residente em 1980	População residente em 1996	População residente em 2000	População residente em 2009
<b>Microrregião dos Lagos</b>				
<b>Cabo Frio</b>	70.955	101.401	126.894	186.004
<b>Araruama</b>	49.822	66.148	82.717	109.705
<b>São Pedro da Aldeia</b>	37.502	55.432	63.009	84.866
<b>Arraial do Cabo</b>	--	21.548	23.864	26.896
<b>Armação dos Búzios</b>	--	14.358	18.179	28.653
<b>Iguaba Grande</b>	--	9.715	15.052	22.947
<b>Saquarema</b>	14.946	16.921	17.147	69.374
<b>Silva Jardim</b>	16.832	19.027	21.239	22.158
<b>Demais Municípios estudados</b>				
<b>Rio das Ostras</b>	--	28.106	36.769	96.622
<b>Cachoeiras de Macacu</b>	35.867	43.482	48.457	57.300
<b>Rio Bonito</b>	40.036	46.495	49.596	55.051
<b>Casimiro de Abreu</b>	22.171	20.212	22.052	30.572

Fontes: IBGE, Contagem da População 1996, Censo Demográfico 2000 e Estimativas de população 2009.

**Tabela 32-** Concessões em saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro

<b>Nome da Concessionária</b>	<b>Municípios abrangidos</b>
<b>PROLAGOS</b>	Armação de Búzios Arraial do Cabo Cabo Frio Iguaba Grande São Pedro da Aldeia
<b>Águas de Juturnaíba</b>	Araruama Saquarema Silva Jardim
<b>Fontes da Serra</b>	Guapimirim
<b>Águas de Niterói</b>	Niterói
<b>Águas do Imperador</b>	Petrópolis
<b>Concessionária de água e esgoto de Nova Friburgo</b>	Nova Friburgo
<b>Águas de Agulhas Negras</b>	Resende
<b>Águas de Santo Antônio de Pádua</b>	Santo Antônio de Pádua
<b>Saneamento de Rio das Ostras</b>	Rio das Ostras

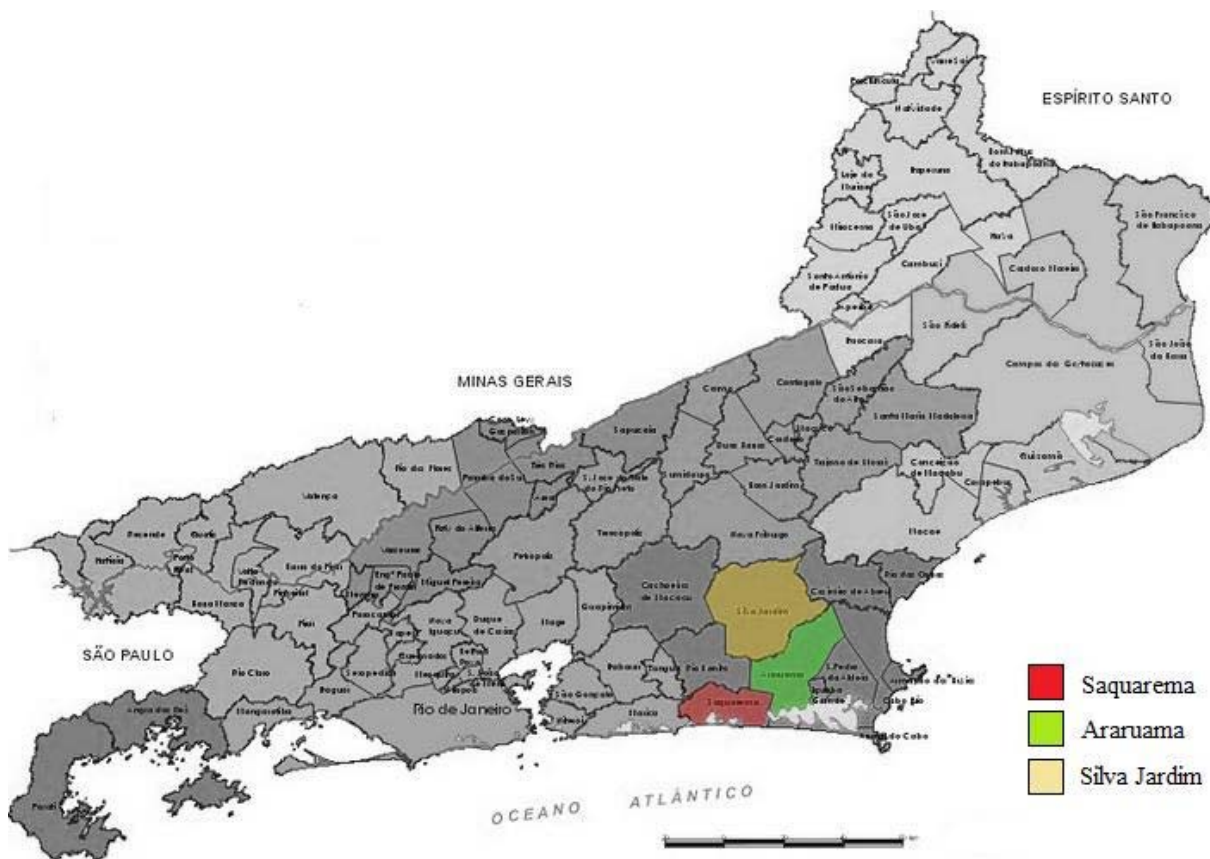
Fonte: ABCON- Concessões privadas em operação, abril 2010.

**Figura 1-** Região do médio Paraíba do Sul



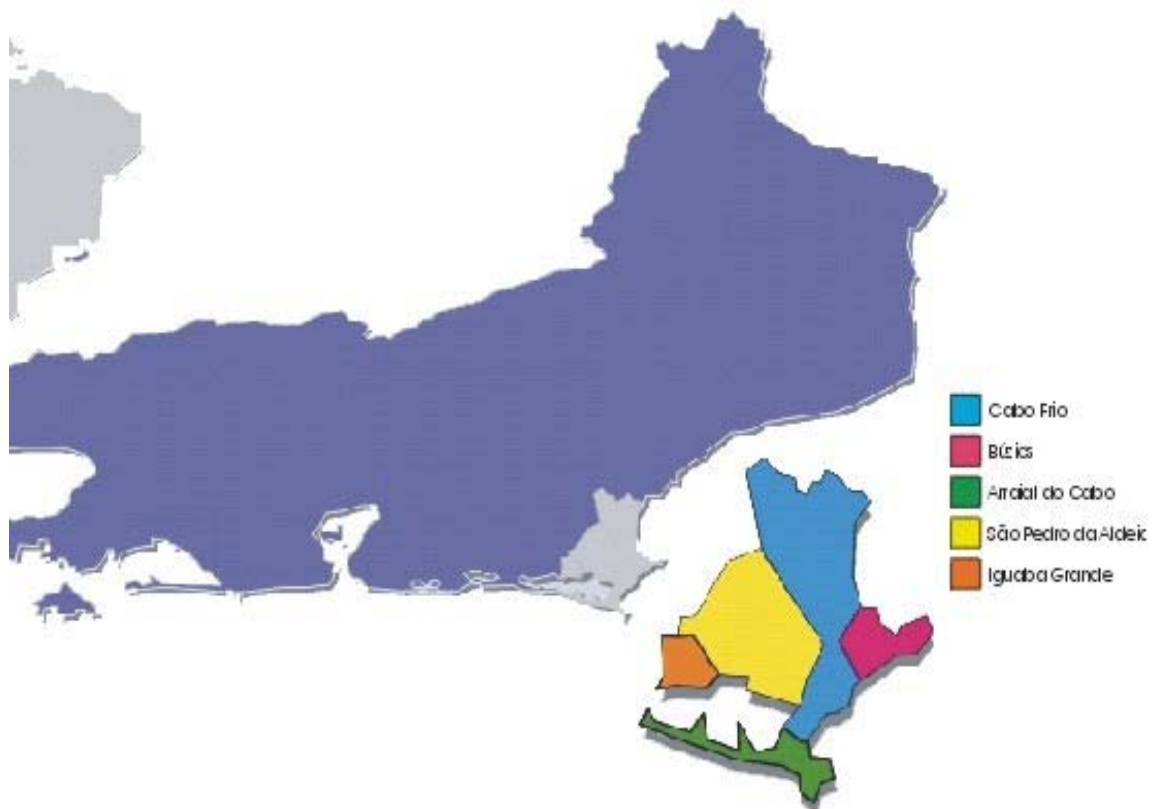
Fonte: Secretaria Executiva do Ministério dos transportes

Figura 2- Área de atuação da concessionária Águas de Juturnaíba



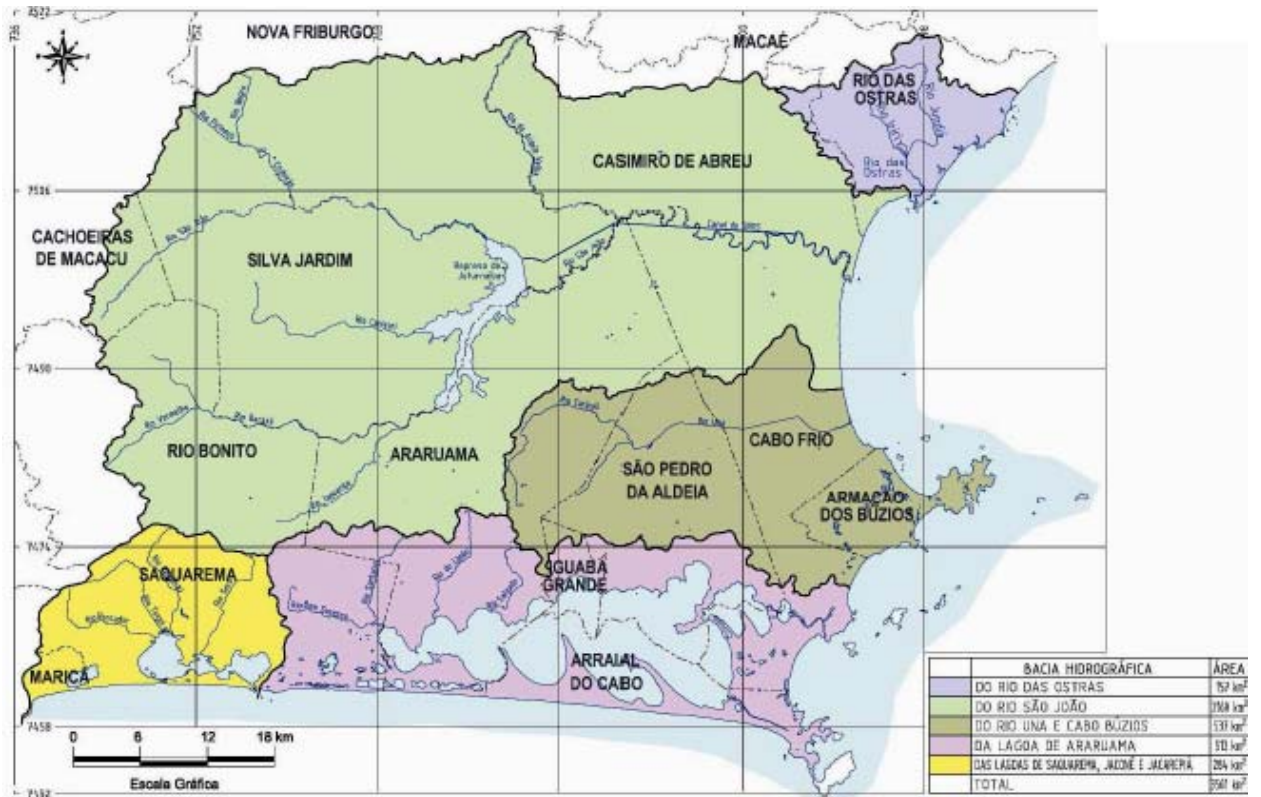
Fonte: Águas de Juturnaíba

**Figura 3-** Área de atuação da concessionária Prolagos



Fonte: Prolagos

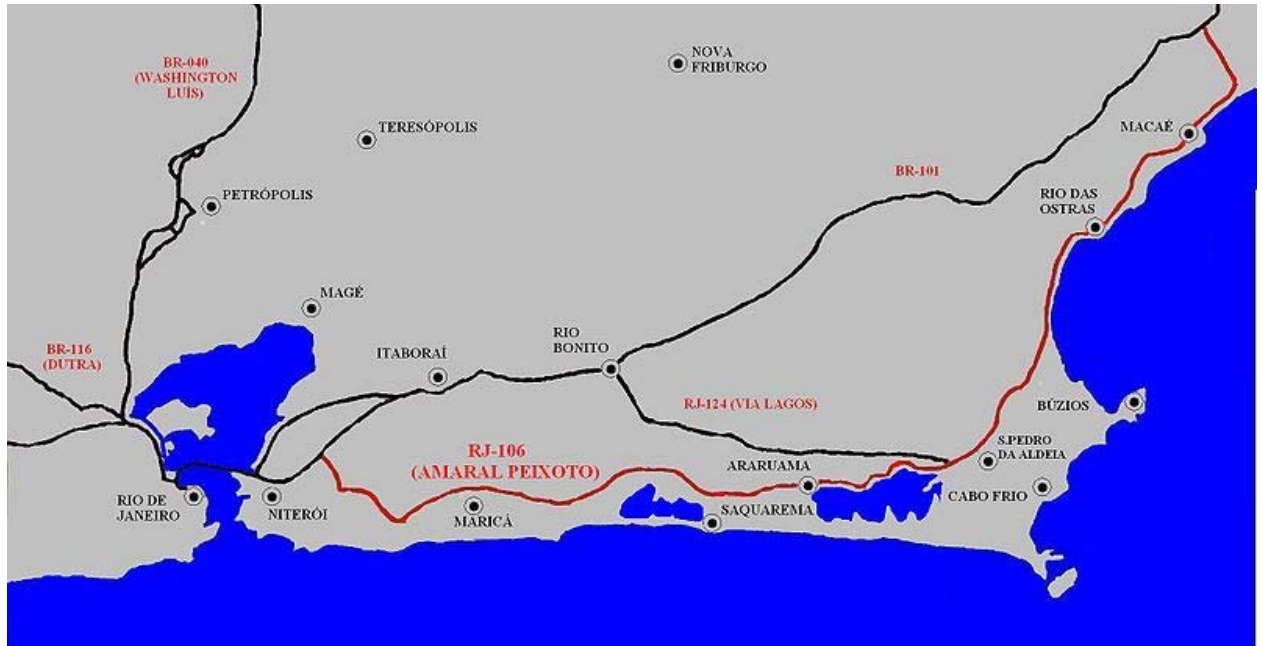
**Figura 4-** Bacias Hidrográficas da área de atuação do Consórcio Intermunicipal Lagos São João



Fonte: Escritório de Apoio Operacional do Consórcio Lagos São João

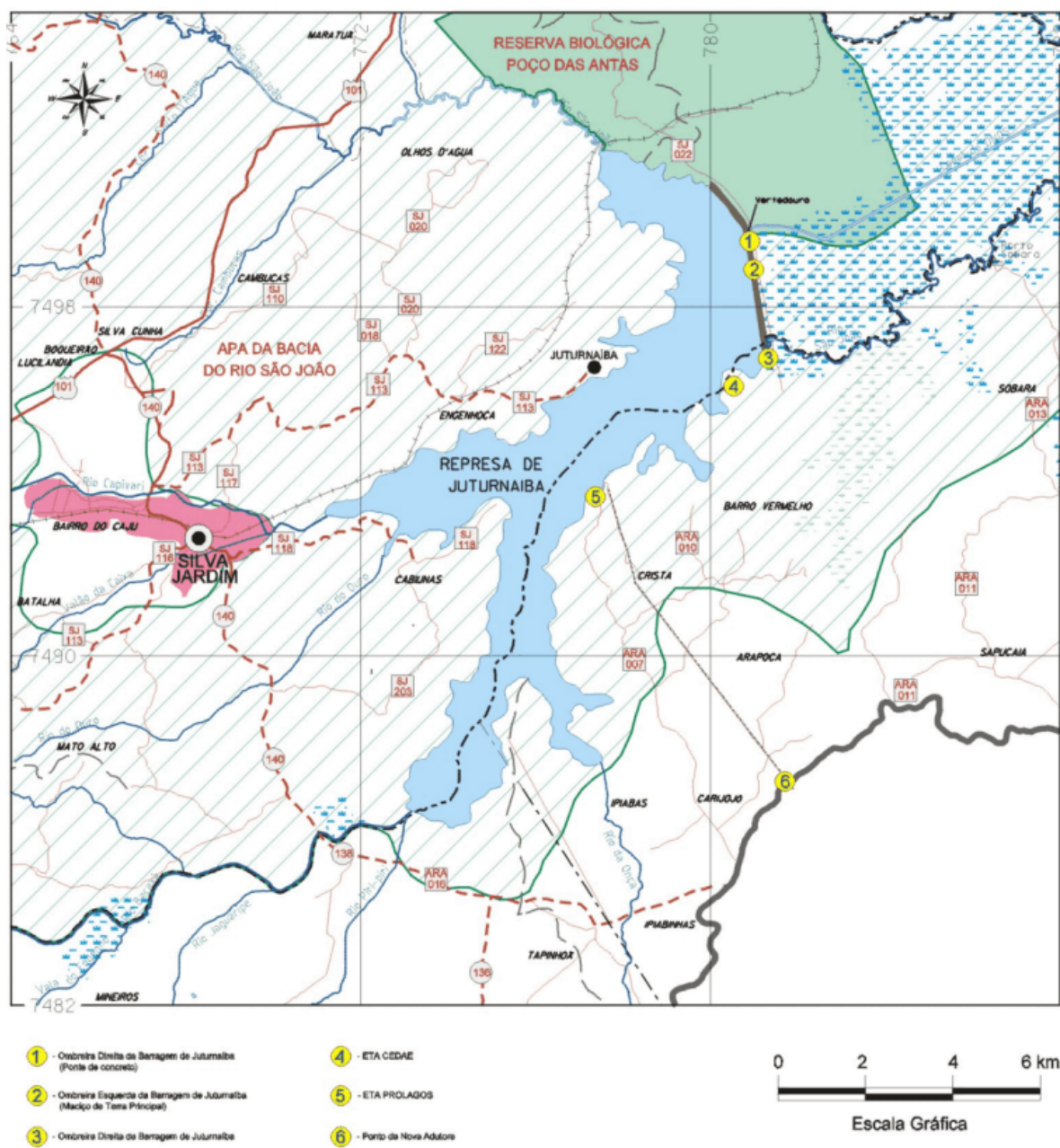


**Figura 5-** Extensão da Rodovia Amaral Peixoto



Fonte: Departamento de Estradas de Rodagem (DER-RJ)

**Figura 6-** Represa de Juturnaíba



Fonte: Consórcio Intermunicipal Lagos São João