

POLÍTICA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM SANTA CATARINA E MARCO REGULATÓRIO: A TRANSIÇÃO DOS SERVIÇOS DA CASAN PARA OS MUNICÍPIOS

Sérgio Luiz Junkes¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Breve retrospectiva histórica do serviço de abastecimento de água; 3. A transição dos serviços da Casan para os municípios; 4. Água, Direito e Sociedade; 5. Considerações finais.

1. Introdução

A água é um bem vital, indispensável à subsistência do ser humano e ao desenvolvimento das suas atividades. O fornecimento da água apresenta-se, por conseguinte, como um serviço de caráter essencial, que deve ser prestado em favor de todas as pessoas, de modo universal e contínuo. A “continuidade” exprime que a água deve ser disponibilizada de maneira permanente, sem interrupções². A “universalidade”, por sua vez, significa que o servi-

1 *Juiz de Direito da 1ª Vara Cível de Blumenau. Mestre em Ciência Jurídica pela Univali.*

2 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Teoria dos serviços públicos e sua transformação*. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) *Direito administrativo econômico*, p. 50.

ção de abastecimento de água deve ser fruível, em relação a todos os segmentos sociais, de modo amplo e sem quaisquer restrições decorrentes de condicionantes geográficos, econômicos ou culturais e independentes da “força do mercado”. Ou seja, em face da relevância deste serviço sob a perspectiva social, veda-se a sua elitização e a criação ou reforço de “graus de cidadania na sociedade”. Coibe-se, assim, por força da universalidade, que uns participem ativamente na comunidade política e recebam os seus serviços enquanto outros, ao revés, sejam excluídos da sociedade e de seus benefícios. Isso implica que a “modicidade” deve nortear a fixação da contraprestação devida pelos usuários. Em outros termos, o valor da contraprestação deve ser compatível com a natureza social do serviço e deve viabilizar o seu acesso a toda a coletividade³.

Na história constitucional brasileira, e até hoje, o abastecimento de água é tarefa incumbida aos municípios. Todavia, tradicionalmente, há cerca de 30 anos este serviço é executado na maior parte do Estado de Santa Catarina pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento – Casan, por meio de convênios de concessão. Ressalte-se, portanto, que a política de abastecimento de água, no plano estadual, durante este período, teve sempre à frente, no seu planejamento e execução, a atuação decisiva e marcante desta empresa, como se pode examinar nos relatórios anexos, obtidos a partir do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento.

Nesse contexto, todavia, duas questões têm assumido certa notoriedade e preocupação na atualidade. A primeira diz respeito ao fenômeno da “municipalização do serviço de abastecimento de água”. A segunda, refere-se à possibilidade da chamada “privatização da água”.

Nos últimos anos, vem-se verificando uma paulatina e crescente migração do serviço de abastecimento de água da Casan para os municípios, por iniciativa unilateral destes. A “municipalização do serviço de abastecimento de água”, portanto, de-

3 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Idem*, p. 58.

monstra que os municípios estão trazendo a prestação de tal serviço do plano estadual (leia-se Casan) para o local. A maneira invariavelmente utilizada pelos municípios para reassumirem este controle em detrimento da Casan é a via judicial. Dessa transição já se podem descortinar duas indagações preliminares: a) caminha-se para a extinção das atividades da Casan? b) a migração dos serviços da Casan para os municípios atende a necessidade de universalização e continuidade do serviço de abastecimento de água?

A essa transição, ou “municipalização do serviço de abastecimento de água”, interliga-se e se acresce à questão da chamada “privatização da água”.

A “privatização da água”, nos termos deste artigo, compreende duas vertentes: a) a atribuição de valor econômico à água, sujeitando o seu uso à cobrança por meio do instrumento da “outorga”; b) a existência de um eventual modelo político-institucional favorecedor da transferência do serviço público de abastecimento da água para a iniciativa privada.

Seguindo-se o modelo de agências reguladoras implementadas em nosso País, foi criada, pela Lei n. 9.984/2000, a Agência Nacional de Águas – ANA, responsável por regular e implementar o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, o qual, por sua vez, prevê a exigibilidade de uma prévia “outorga”, que deverá ser paga ao ente estatal por quem pretender utilizar-se de recursos hídricos (água). A outorga se prestaria a um controle qualitativo da água.

A outorga, apesar de concebida para racionalizar a utilização dos recursos hídricos e ao mesmo tempo captar capital para financiar o sistema e os programas nele previstos, certamente causará algum impacto sobre as tarifas cobradas dos usuários sem que se vislumbre, com clareza, uma vinculação à universalização e à continuidade do serviço de abastecimento de água. Além disso, tal vinculação torna-se mais turva quando se verifica que a ANA apresenta os mesmos problemas estruturais e de déficit democrático peculiares ao modelo de agências reguladoras. Segundo esse modelo, está prevista a existência de agên-

cias reguladoras também no plano municipal para atuarem em cada comitê de bacia hidrográfica. Por isso, tanto a “outorga” como a previsão de agências locais são fenômenos que, aliados à transição do abastecimento da Casan para os municípios, potencializam os riscos a uma prestação de serviço de água adequada a toda a população. A “outorga” poderá encarecer e até inviabilizar o acesso das pessoas carentes ao serviço de água. O modelo de agências reguladoras, com a ruptura dos convênios com a Casan, poderá ensejar que o serviço de abastecimento seja deslocado à iniciativa privada, o que, em face da busca pelo “lucro”, como é da índole capitalista, também poderá trazer sérios riscos à universalização do serviço e a sua própria continuidade. Afinal, se a interrupção do serviço já está em voga neste momento em que uma empresa de capital controlado pelo estado (Casan) é a prestadora, imagine-se no caso de sua substituição por empresa totalmente privada.

Quanto ao modelo regulatório, propriamente dito, não se constata, inicialmente, na sua legislação consolidada, nenhuma vinculação daquele com a universalização e a continuidade do serviço de abastecimento de água. Além disso, o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, responsável dentre outras coisas pelo planejamento, regulação, uso e cobrança dos recursos hídricos, é integrado por instituições com competências especiais e funcionais distintas, sem que haja um uma clara definição dos seus papéis que garantam uma atuação articulada e conjunta. Assim é que, apesar de haver instituições responsáveis pela política de abastecimento de água em nível federal, estadual e local, constata-se um vácuo e uma incerteza quanto ao “marco regulatório” na implementação coordenada da política do setor, enquanto por hora vislumbra-se todo um horizonte propício à privatização do serviço. Ao mesmo tempo, em meio a todo um sistema que contempla os três níveis federativos, assiste-se a um fenômeno de enfraquecimento da Casan em favor dos municípios, que não sabe ao certo se trará benefícios ou prejuízos à população, seja no plano local ou estadual, no que concerne à adequada oferta do serviço de abastecimento de água.

Enfim, à guisa de um remate a esta introdução da investigação proposta, tem-se que a transição dos serviços da Casan para

os municípios é um fenômeno ainda não bem compreendido. Isso se refere tanto ao processo de transição em si, seus fins, seus motivos, suas conseqüências, como também engloba os seus condicionantes sociais, econômicos, democráticos e jurídicos. Todos esses fatores, ora turvos, ora dispersos, são indissociáveis das políticas públicas e do marco regulatório do setor. É o que se propõe examinar neste artigo.

2. Breve retrospectiva histórica do serviço de abastecimento de água

Historicamente, a constituição do serviço de água no Brasil ocorreu no final do século XIX, a partir do ano de 1850, por meio de concessões pelas províncias às companhias privadas, impulsionado pela necessidade de viabilização das relações de produção e comércio. A incipiente organização do Estado Brasileiro contribuiu pela concessão deste serviço à iniciativa privada. Dessa maneira, em inúmeras cidades foram instaladas companhias privadas de saneamento, a maioria com capital inglês, como é o caso do Rio de Janeiro (1855), Recife (1873), Porto Alegre (1866), Belém (1881) e Fortaleza (1867)⁴. Em São Paulo, contudo, foi criada em 1877 uma companhia de economia mista (Companhia Cantareira de Águas e Esgoto). Todavia, diante da insatisfação da população, em 1892 o Estado de São Paulo assumiu o abastecimento de água e passou a administrar os serviços por intermédio da sua Repartição de Águas e Esgotos⁵. Tal processo, também em face do mesmo motivo do descontentamento popular, estendeu-se praticamente a todas as outras localidades, com exceção do Rio de Janeiro e de Santos, onde continuou a operar a empresa City até 1947 e 1953, respectivamente⁶. Em geral, a iniciativa privada apresentou na época um desempenho muito acanhado, uma vez que só atendia aos núcleos centrais das cidades, apesar das reiteradas reivindicações para o aumento da oferta dos serviços. Em razão disso e em face do crescimento industrial e comercial, e da nova

4 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil. Políticas e interfaces*, p. 105-106.

5 RUTKOWSKI *apud* REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 107.

6 AZEVEDO NETO *apud* REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 169.

dinâmica urbana decorrente, é que o poder público acabou encampando todos os serviços de saneamento, à exceção do Rio de Janeiro e Santos⁷. Aliás, segundo Resende & Heller, foi de fundamental importância a participação popular no processo de transição deste modelo de gestão da iniciativa privada para o Estado⁸. Essa encampação ocorreu a partir de 1893, ficando o serviço de abastecimento de água sob a administração direta dos Municípios, Estados ou União, por meio de diretorias, repartições ou inspetorias. Tal modelo atendia ao disposto na Constituição Federal de 1891, que preservava a autonomia do poder local, ensejando na época uma ação isolada e desarticulada entre as diversas esferas. “A resultante ausência de unidade de gestão e intervenção entre os Estados e cidades foi determinante para o estabelecimento de importantes desigualdades regionais. A regra mais comum era que os interesses econômicos locais determinassem ações de caráter provisório e emergencial”⁹.

Ao término do século XIX, somente duas capitais brasileiras não apresentavam sistemas de distribuição domiciliar de água: Florianópolis e Paraíba do Norte (atualmente João Pessoa). Nesse período, em razão da atuação do governo estadual, São Paulo destacava-se no cenário nacional. Em 1903 já ostentava 25 cidades com rede de distribuição de água, além de outras 4 em execução e 14 com projetos concluídos¹⁰. Só em 10-5-1910 foi inaugurado o primeiro sistema de abastecimento de água catarinense em Florianópolis, com a concessão de sua exploração à Company the State of Santa Catarina Brazil Ltd¹¹.

Com a penetração do Estado Nacional nos níveis estadual e municipal, houve uma busca articulada de soluções que melhor atendessem aos anseios da expansão da produção e do comércio nacionais. Contudo, tais ações conjuntas continuaram a privilegiar as cidades e regiões mais ricas. Por intermédio de órgãos como a Inspeção de Obras Contra a Seca (IOCS) e o Departamento

7 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 168.

8 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 108.

9 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 170.

10 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 169.

11 Fonte: http://www.casan.com.br/comp_historia_constituicao.htm

mento de Obras e Saneamento (DNOS), a partir da década de 30 o poder público consolidou a sua atuação no saneamento, uma vez que, por meio de convênios com estados e municípios, a União investiu importantes recursos técnicos e financeiros no desenvolvimento de ações no setor¹².

Em 1890 havia 31 cidades brasileiras com rede de água; em 1900, 57; em 1910, 186; em 1920, 284; em 1930, 344¹³.

De 1930 a 1950 houve uma centralização dos serviços de abastecimento de água. Foi criada uma estrutura federal para desenvolver ações nesse sentido, em conformidade com o artigo 13 da Constituição de 1934. Convergente com ela, tais intervenções da União foram iniciadas pela edição do Código de Águas em 10-7-1934, após uma longa tramitação. Apesar de voltado preponderantemente para a política de produção de hidroeletricidade, o Código de Águas foi de grande importância, uma vez que definiu os primeiros instrumentos da gestão pública do setor de saneamento¹⁴. O Código conferia à União o poder de cobrar as tarifas, e, a exemplo do que já ocorria no Estado de São Paulo, a União assumia a implantação dos sistemas e posteriormente os repassava à administração dos municípios. Contudo, tal estratégia mostrou-se frágil muitas vezes, uma vez que boa parte dos municípios não conseguiam gerir tais sistemas, o que provocava a deterioração de todos os investimentos do governo federal¹⁵.

No início dos anos 50, passou-se a adotar um modelo de gestão com maior autonomia financeira e administrativa, pela qual ao Estado cumpriria apenas ditar normas e fiscalizar os serviços executados. Isso porque a demanda resultante da intensa urbanização exigia grandes investimentos que só seriam possíveis por meio de uma política tarifária adequada que auto-sustentasse o sistema e que propiciasse a administração dos recursos sem influências clientelísticas e fisiológicas¹⁶. Dessa forma, em 1953 foi

12 COSTA *apud* REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 170.

13 ALVARENGA *apud* REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 169.

14 CORRÊA, Maria Leticia. *Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil*. In Política e Sociedade, p. 269.

15 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 177.

16 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 204 e 206.

lançado o Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água, que previa a descentralização das ações da União em favor da implementação desses serviços por organismos ligados às esferas municipais, como as autarquias e as empresas de economia mista. Priorizava-se os municípios até 50.000 habitantes não atendidos por sistemas de abastecimento de água. Os respectivos projetos em que se postulavam os financiamentos eram analisados pelo governo federal¹⁷.

A par das limitações do Plano, como recursos humanos e financeiros insuficientes, o caráter nacional das suas ações foram fundamentais para a consolidação de um setor mais autônomo e dinâmico. A partir dele é que se introduziram no setor os conceitos de retorno de investimentos e de viabilidade técnico-econômica, e criaram-se órgãos de assistência técnica e fiscalizadores¹⁸.

A partir de 1960, o BID passou a estimular a formação de empresas de economia mista por imposições contratuais de financiamento, que também incluíam a descrição das responsabilidades, autonomia administrativa, autoridade para exigir a tarifaçã, arrecadação e legislação por parte dos contratantes¹⁹.

Com o advento da reforma tributária de 1965, os municípios ficaram enfraquecidos, perdendo substancialmente a capacidade de investimento no setor de abastecimento de água. Não bastasse isto, diagnosticava-se que eram ineficientes na prestação deste serviço porque, além de paternalistas em relação à tarifaçã, eram também clientelistas, apresentavam incapacidade técnica e estrutura institucional deficiente²⁰.

Com base nesses pressupostos e na visão da auto-sustentação tarifária processada apenas a partir das companhias estaduais, foi formulado em 1971 o Plano Nacional de Saneamento – Planasa. Segundo ele, as tarifas deveriam ser suficientes para cobrir os custos de operação, manutenção e amortizaçã dos empréstimos. Tal conceito de viabilidade técnico-econômica era

17 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 207.

18 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 207.

19 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 210.

20 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 243.

complementado com o do subsídio cruzado, pelo qual seriam cobradas tarifas únicas para todo o Estado, objetivando viabilizar o sistema globalmente, uma vez que os municípios menores eram, isoladamente, incapazes de atingir a auto-sustentação. Segundo o entendimento dos agentes financiadores do Planasa, os municípios deveriam transferir o serviço de saneamento às CESBs (Companhias Estaduais de Saneamento Básico), a fim de possibilitar a uniformização da política nacional de saneamento, sendo a centralização das ações um eficiente instrumento para afastar o peso das pressões locais que impediram a adoção de tarifas realistas²¹. Em virtude deste e da imposição dos agentes financiadores, os municípios, progressivamente, passaram a transferir os serviços às CESBs, o que foi facilitado pelo regime de governo da época. Em outras palavras, desde o golpe de 1964, o governo militar aproveitou-se de seu autoritarismo para dirigir e agilizar o processo de transição dos modelos de gestão, a fim de controlarem (União Federal) este setor. Os municípios, desse modo, foram obrigados a repassar a concessão desses serviços às companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Driblava-se assim a Constituição Federal, que atribuía aos municípios a titularidade de tais serviços²².

Nesse contexto é que foi criada em 31 de dezembro de 1970, pela Lei Estadual n. 4.547, e constituída em 2 de julho de 1971 a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan), sob a natureza jurídica de uma sociedade de economia mista, com o objetivo de “coordenar o planejamento e executar, operar e explorar os serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, em convênio com municípios do Estado”²³.

Cerca de três quartos dos municípios brasileiros foram levados a delegar os serviços de abastecimento de água às CESBs, passando dessa maneira à definição das políticas do setor com o governo federal e estadual, os quais assumiram, então, a totalidade dos recursos federais disponíveis do setor²⁴. Os municípios que

21 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 244.

22 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 214-217.

23 <http://www.casan.com.br/companhia.htm>

24 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 244.

não aderiram ao Planasa criaram a Assemae, em 1984, a qual compreendia cerca de 1.000 municípios. Aliás, exemplo de município catarinense que jamais delegou o serviço de abastecimento de água é o de Blumenau, onde funciona o Serviço Público Municipal de Água e Esgoto (Samae)²⁵.

A partir de 1974, diante da não adesão plena dos municípios ao Planasa e em face da instabilidade das fontes de recursos, as metas do plano ficaram comprometidas. Ressalta-se que o Planasa funcionava sob a premissa de que os sistemas mais rentáveis auxiliariam na manutenção dos serviços menos viáveis economicamente²⁶. Tais dificuldades, que enfraqueceram o Planasa, acentuaram-se no período de 1983 a 1986 em razão da crescente defasagem das tarifas e da inadimplência por parte das CESBs, provocadas pela escalada inflacionária e pelos inúmeros planos econômicos²⁷.

Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento e do Meio Ambiente (MDU), o qual foi incumbido da política de saneamento no Brasil e que atraiu sob a sua esfera o Banco Nacional da Habitação (BNH). Nesse período, os órgãos municipais autônomos, representados pela Assemae, foram admitidos no Planasa e nas mesmas condições previstas aos governos e CESBs. Os financiamentos passaram a se basear em estudos de viabilidade para cada projeto²⁸. As novas metas do Planasa, afinadas com o compromisso da Nova República de resgate da dívida social das décadas anteriores, priorizavam, dentre outras coisas, o atendimento da população com renda inferior a 3 salários mínimos. Ainda em 1985 foi criado o Prosanear, um programa que objetivava implantar sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário em favelas e periferias urbanas, e, além disso, incentivava a participação comunitária na busca de soluções adequadas²⁹.

Em 1986 as atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF), a qual se tornou a responsável

25 *Vide* anexo um comparativo atual entre as tarifas da Casan e das Samaes.

26 <http://www.casan.com.br/companhia.htm>

27 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 244.

28 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 244.

29 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 250.

pela coordenação e execução da gestão financeira deste setor. O MDU foi transformado em MHU, que em 1988 transformou-se em MBES. A Caixa Econômica Federal, incorporada ao MHU em 1987, voltou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda em 1988. Em 1989, último ano do governo Sarney, o MBES foi extinto e suas funções foram incorporadas ao Ministério do Interior. Durante todo este tempo, a formulação das políticas urbanas foi controlada por todos esses ministérios, crescendo-se ainda o Ministério da Saúde, responsável por coordenar a política nacional de saneamento desde a reforma administrativa de 1988. Além disso, o Conselho Monetário Nacional tornou-se o órgão central dos sistemas financeiros de saneamento e habitação³⁰.

Durante o governo Collor realizou-se uma reforma administrativa, pela qual foi extinto o Ministério do Interior e, com ele, todos os demais órgãos ligados às questões urbanas e ao saneamento. Suas atribuições foram transferidas à Secretaria Nacional de Saneamento, vinculada ao recém-criado Ministério da Ação Social (MAS), enquanto que o Conselho Curador do FGTS ficou sob o âmbito do Ministério do Trabalho e o agente financeiro, no caso a Caixa Econômica Federal, permaneceu vinculado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Na prática, os pedidos de financiamento para o setor de saneamento eram analisados pela Caixa Econômica Federal, porém dependiam de autorização do Ministério da Ação Social para a contratação, os quais, no governo Collor, estavam vinculados a critérios políticos e clientelistas³¹.

O Planasa, a partir da extinção do BNH, 1986, começou a entrar em declínio, “ficando o saneamento em estado de indefinição e de imobilidade”³².

Na década de 90, sob o signo de uma “reforma do Estado”, verifica-se, juntamente com o fim de vários monopólios estatais (como o do petróleo, telecomunicações e energia elétrica), um novo influxo dos serviços públicos à iniciativa privada, em face do diagnóstico generalizado de que o Estado era incapaz e ineficiente de

30 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 250.

31 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 251.

32 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 254.

prestar por si só os serviços públicos com a qualidade e o dinamismo exigidos pela sociedade. Segundo essa visão, deveria haver “um enxugamento da máquina estatal e a devolução de atividades à iniciativa social” ou seja, deveria devolver-se “ao cidadão e à sociedade seu protagonismo, sua iniciativa e, no fundo, sua liberdade de escolha do prestador do serviço”³³.

Em 1995 é sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso a Lei de Concessões (Lei n. 8.987), que permite a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada. A justificativa da privatização desses serviços é de que a livre concorrência e a livre iniciativa “apressaria a expansão da planta de serviços, como para o consumidor, pois geraria disputa, com melhoria dos preços e serviços”³⁴. Antes da privatização propriamente dita³⁵, surgem as agências reguladoras, autarquias concebidas com a missão de monitorar a qualidade e universalização da prestação dos serviços, assegurar o seu funcionamento orgânico, proteger o consumidor e atuar contra abusos do poder econômico e, enfim, propiciar e zelar por uma estrutura de mercado economicamente viável³⁶.

Para o cumprimento do seu mister, as agências são dotadas de poder normativo que, ao contrário da função tradicional e precípua do Poder Legislativo, tratam diretamente de especificidades que dizem respeito ao planejamento de determinado setor, viabilizando a dinâmica intervenção estatal de modo a garantir o cumprimento e realização dos valores e interesses públicos subjacentes³⁷.

Um traço característico do modelo de agências reguladoras é a boa dose de autonomia diante do poder político, uma vez que

33 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Teoria dos serviços públicos e sua transformação*. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) *Direito Administrativo Econômico*, p. 44.

34 SUNDFELD, Carlos Ari. *Introdução às Agências Reguladoras*. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) *Direito Administrativo Econômico*, p. 35.

35 A Emenda Constitucional n. 8, de 15-8-1995, do art. 21, XI e XII, a, dispôs acerca da exigência de uma lei sobre a “organização dos serviços, a criação de órgão regulador e outros aspectos institucionais”.

36 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Idem*, p. 44.

37 SUNDFELD, Carlos Ari. *Idem*, p. 27.

são financeiramente independentes e via regra, após indicação do Presidente da República e aprovação pelo Senado Federal, os seus dirigentes gozam de estabilidade em seus mandatos. Tal visa a “oferecer segurança a investidores estrangeiros, atraindo-os para a compra de ativos estatais. O desafio, aqui, como em qualquer outro processo de autonomização, é o construir um sistema de controles e influências que assegurem uma atuação democrática, atenta a interesses gerais e à ordem jurídica, etc.”³⁸.

Nesse contexto foi criada, em 16-7-1997, a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Lei n. 9.472), e posteriormente várias outras agências, dentre as quais, em 17-7-2000, a Agência Nacional de Águas – ANA (Lei n. 9.984), responsável pela implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e pela Coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Com o fim dos contratos celebrados na época do Planasa, e dentro da concepção privatista instalada, sucedeu, em relação às políticas de abastecimento de água e ao saneamento básico em geral, “um estágio de ‘vazio institucional’, uma realidade que imprime uma lenta marcha às ações, que ainda estão longe de atender à demanda real”³⁹.

3. A transição dos serviços da Casan para os municípios

Conforme apresentado no item anterior, por meio da Lei Estadual n. 4.547/70, foi constituída em 2 de julho de 1971 a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (Casan).

A partir de então, apesar de a Constituição Federal preconizar a titularidade dos municípios para a prestação do abastecimento de água, a maioria daqueles, no âmbito de Santa Catarina, delegou o planejamento e a execução de tais serviços à Casan, em virtude de que o Planasa favorecia tal transição e, sobretudo, aderiu ao projeto do regime militar para o setor. Essa delegação ocorreu sob a forma de convênios de concessão com duração média de 30 anos.

38 SUNDFELD, Carlos Ari. *Idem*, p. 24.

39 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, *idem*, p. 260.

A maioria desses convênios expirou recentemente. Diante desse fato, muitos desses municípios têm optado pela prorrogação, enquanto outros, pelo término. Em face da falta de um marco regulatório e diante da ausência de uma política global para o setor, que envolva de maneira ordenada e articulada os três níveis federativos, cada município está avaliando os seus próprios rumos. Os que têm optado pela ruptura com a Casan têm adotado caminhos distintos, que vão desde a administração direta até a privatização total dos serviços de abastecimento de água.

A Casan serve 219 municípios, dos quais cerca de 190 sistemas são deficitários para a empresa. A municipalização está acontecendo entre aqueles municípios considerados superavitários para a empresa.⁴⁰ Adiante, segue algum levantamento preliminar e geral de como tal transição está ocorrendo em alguns municípios catarinenses.

Em Joinville, inicialmente foi criada em 19-12-2003, por meio da Lei n. 4.924, a Agência Municipal de Regulação dos Serviços de Água e Esgotos de Joinville – AMAE, “entidade integrante da administração pública municipal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Gabinete do Prefeito, dotada de poder de polícia e de autonomia administrativa e financeira, com a finalidade de dar cumprimento às políticas e desenvolver ações voltadas para a regulação, o controle e a fiscalização dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Joinville, concedidos, permitidos, autorizados, contratados ou operados diretamente pelo poder público municipal, visando à eficiência, continuidade, universalização da cobertura, equidade do acesso e à modicidade das tarifas desses serviços públicos, com vistas à elevação da qualidade de vida para a presente e futuras gerações”.

Posteriormente, no município de Joinville, que tem cobertura de 99% de água tratada, foi criada uma empresa municipal de economia mista para explorar diretamente os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (Lei Municipal n. 5.054 de 2-7-2004). Encerrado o prazo de duração do contrato

40 A Notícia, dia 29-3-2003, disponível em <http://an.uol.com.br/2003/mar/29/0pot.htm>

em 23-7-2004, e após quase um ano de um período de gestão compartilhada, diante da negativa da Casan em aceitar a rescisão, o município ingressou com uma ação judicial, cujo pedido foi acolhido, em 31-7-05, por meio de liminar, em virtude da qual assegurou imediata ocupação das estações de tratamento. Na ocasião do cumprimento da decisão judicial assim se manifestou o presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto de Santa Catarina, Odair da Silva: “Não há mais motivos para ficarmos aqui. Estamos deixando a estação, mas uma coisa tem de ficar clara: hoje, inicia-se em Joinville o processo de privatização do saneamento”. Além disso asseverou: “A nossa próxima preocupação é o que será feito com os 139 funcionários da Casan. Faremos de tudo para eles serem transferidos sem muitos traumas, afinal, eles têm família, filhos, esposas que não tem nada a ver com essa briga”. O Prefeito de Joinville, forte aliado político do Governador, declarou, por sua vez: “Hoje, muda a história do saneamento em Joinville. Em um período de seis meses a um ano o município vai sentir a diferença”. Disse que, em princípio, não haveria aumento na tarifa e, ao lado do diretor-presidente da Companhia Águas de Joinville Chiste Neto, citou as prioridades da Companhia Águas de Joinville: “Vamos comprar bombas novas e atualizar todo o sistema que hoje é precário. Teremos também outro desafio: o de controlar a perda da água”. Chiste Neto complementou: “Temos em torno de 50 mil estabelecimentos (entre residências e comerciais) sem hidrômetros instalados. Isso deverá ser corrigido”⁴¹.

Diante da falta de um quadro de funcionários especializados, a Águas de Joinville iniciou as suas atividades com a contratação provisória da empresa privada Engepasa S.A., uma notória e antiga colaboradora de campanha do Governador e do Prefeito.

A Casan, uma vez confirmada definitivamente a rescisão do convênio com o município de Joinville, externou o propósito de também ingressar na Justiça para pedir a indenização prévia de investimentos que não teriam sido pagos, no valor de R\$ 120 milhões. Na cidade de Lages, a estatal teve uma decisão favorável da Jus-

41 A Notícia, dia 3-8-2005, disponível em: <http://an.uol.com.br/2005/ago/03/0ger.htm>

tiça, que reconheceu o direito da Casan em cobrar R\$ 60 milhões⁴².

Na cidade de Itapema, houve a renovação do contrato com a Casan em 2001 e no ano seguinte verificou-se a rescisão judicial do contrato. Diferentemente do que ocorreu em Joinville, foi feita uma licitação para exploração do serviço de abastecimento, na qual saiu vencedor um consórcio privado de empresas. Conforme esclareceu Manoel Motta Netto, o Diretor Administrativo da empresa vencedora, “a Águas de Itapema precisa atingir metas previstas em contrato com o município. Após o período da concessão, no nosso caso de 25 anos, as melhorias irão pertencer à cidade de Itapema”. Segundo ele, ainda “uma das grandes vantagens da empresa é não ter que terceirizar serviços ligados à água e ao saneamento, diferentemente do que ocorrerá em Joinville, por exemplo, o que agiliza muito mais o trabalho e a solução de problemas”⁴³. O diretor técnico da Companhia Águas de Itapema, Luis Carlos Paes de Barros, por ocasião da ordem de serviço que formalizou a concessão do serviço de abastecimento de água e esgoto para aquela empresa, apresentou a proposta e trabalho que será realizado pela empresa e esclareceu: “já no 1º ano a empresa deverá cumprir as seguintes exigências: ampliação, modernização e manutenção dos serviços de abastecimento de água; implantação do sistema de esgoto garantindo a balneabilidade das praias; informatização e melhorias nos serviços de atendimento ao público e geração de empregos. Outra diferença é o valor da tarifa que será de R\$ 1,40 por m³, menos do que o atualmente praticado”⁴⁴. Segundo informação publicada no Jornal A Notícia de 16-6-2005, a companhia Águas de Itapema, em agosto de 2004, registrava perdas (diferença entre o volume produzido e o volume faturado de água) superiores a 50%. Atualmente o índice estaria em 30%.

Segundo editorial do Jornal da Capital, de 5 de agosto de 2005, em todo o País existem 58 concessões privadas na área de

42 Diário Catarinense, de 2-7-2005, p. 24.

43 A Notícia, dia 4-8-2005, disponível em: <http://an.uol.com.br/2005/ago/04/0ger.htm>

44 Jornal O Atlântico, de 13-7-2004, p. 3.

saneamento, abrangendo 63 municípios, tal qual ocorre em Itapema. Espera-se uma ampliação desse universo, a qual depende da definição de regras claras para o setor⁴⁵.

O diretor administrativo da Companhia Águas de Itapema, em artigo publicado no início deste ano no jornal A Notícia, ao destacar a ocorrência do término do prazo contratual da Casan com os municípios e ao defender a privatização do serviço de abastecimento de água ocorrido em Itapema como um exemplo a ser seguido, advertiu, contudo, que “é fundamental que a população comece a participar das discussões em torno dos novos modelos a serem implantados em cada cidade. A questão é pertinente, já que a distribuição de água e a coleta e tratamento dos esgotos são fundamentais para a qualidade de vida das pessoas”⁴⁶.

Em Lages, a municipalização dos serviços de água e esgoto aconteceu em março de 2003. Desde então, o serviço ficou a cargo da Secretaria Municipal de Água e Saneamento – Semasa. Sobre a qualidade dos serviços, o prefeito João Raimundo Colombo garantiu, recentemente, que houve bastante evolução na qualidade. “Eu tenho certeza absoluta, até mesmo porque fui presidente da Casan e conheço essa realidade, quer dizer, os recursos estão concentrados em Florianópolis, o poder está concentrado em Florianópolis e o resto do Estado inteiro trabalha para pagar o salário do pessoal em Florianópolis”. Ele comentou que a partir da municipalização o dinheiro passou a ficar em Lages e daí várias obras aconteceram. Esclareceu o prefeito de Lages o seguinte:

“São obras preventivas, estamos recuperando todos os reservatórios, reformando todos eles, tinham vazamentos, tinham atrasos tecnológicos. Vou dar um exemplo: nós tínhamos três máquinas (bombas) e hoje nós temos seis. E isso reduziu o custo de energia já que no horário em que a energia custa mais cara nós podemos desligar o sistema sem prejuízo para o abastecimento e fazê-lo funcionar totalmente nos horários em que a energia é mais barata. Com isso a Semasa economiza R\$ 40 mil só nesta área.

45 http://www.jornaldacapital.com.br/conteudo.php?pagina=conteudo_l&area=&data=2005-08-05

46 A Notícia, de 20-1-2005, disponível em <http://www.an.com.br/2005/jan/20/0opi.htm>

Um outro exemplo: na Avenida Presidente Vargas, antes de fazer o asfalto nós fizemos a rede de água nova para os próximos 100 anos, fizemos a rede de esgoto nova para os próximos 100 anos. E o que acontecia antes? Você tinha que entrar em contato com Florianópolis, nunca vinha a resposta, a gente nunca sabia se isso funcionava e quando você terminava de asfaltar eles vinham e arrebentavam todo o asfalto para daí começar a fazer a rede⁴⁷.

De acordo com o que noticia a imprensa, depois que a Prefeitura de Lages retomou da Casan a concessão do serviço de água e saneamento, a tarifa de água ficou cerca de 30% abaixo do valor médio que a concessionária estadual estaria cobrando atualmente se fossem aplicados os aumentos. Apesar disso, a Semasa está tendo um superávit mensal médio de R\$ 1 milhão, dinheiro que o prefeito Raimundo Colombo investe na construção, gratuita, de banheiros nas casas da população pobre. Outra parte está sendo reservada para a ampliação da rede de esgoto⁴⁸.

A cidade de Tubarão também municipalizou o serviço de água, após ter expirado o prazo de 30 anos do convênio com a Casan no dia 17-6-2005. Para assumir a gestão financeira desses serviços no período de seis meses foi criado, no dia 20-6-2005, o Fundo Municipal de Saneamento – Fundasa, subordinado diretamente ao gabinete do prefeito. Diante da negativa da Casan em encerrar o vínculo contratual, o Município ingressou com uma ação judicial no Fórum local, pela qual lhe foi assegurado, via liminar proferida em 18-8-2005, o direito de retomar os serviços da Casan. O prefeito de Tubarão alegou como principal motivo da rescisão do contrato com a Casan “a ausência total de investimentos em saneamento básico e a precária manutenção do sistema de água nesse período, bem como o iminente colapso financeiro e técnico da concessionária constatado por uma perícia técnica⁴⁹”.

Inicialmente, durante os primeiros seis meses, em regime de emergência, um consórcio formado por três empresas – Enops,

47 A Notícia, de 16-6-2005, disponível em <http://an.uol.com.br/2005/jun/16/0loe.htm>

48 A Notícia, de 13-4-2005, p. c8, disponível em <http://an.uol.com.br/2005/abr/13/0sar.htm>

49 O Popular, de 16-8-2005.

Esteio e Saneter, a primeira de São Paulo e as duas últimas catarinenses, passaram a prestar o atendimento à população. O sistema de abastecimento e distribuição de água passou a ser denominado Águas de Tubarão, sob o comando do gestor Afonso Furghestti, secretário de Indústria e Comércio municipal.

O prefeito de Tubarão comentou sobre a realização de um *referendo popular* acerca dessa *municipalização*: “Após esse prazo, nós vamos fazer um referendo para saber como vamos administrar o sistema. Queremos que a sociedade participe dessa decisão”⁵⁰. O prefeito de Tubarão calcula que, mensalmente, a Águas de Tubarão vai captar R\$ 1,1 milhão. Destes, R\$ 680 mil serão destinados ao consórcio contratado. O restante, pouco mais de R\$ 400 mil, será revertido aos cofres da prefeitura. Ele estima alcançar uma margem de até 40% de lucro com a abastecedora. Odair Rogério da Silva, presidente do Sindicato dos Funcionários da Companhia Catarinense de Águas e Saneamento, por sua vez lamentou a não-renovação do contrato entre prefeitura e Casan dizendo: “O novo modelo de gestão da Casan iria suplantiar todas as necessidades existentes hoje. O prefeito está indo na contramão da história [...] a cidade não tem capacidade de endividamento para futuros investimentos e que o prefeito deve estar alerta para a Lei de Responsabilidade Fiscal, que comprometeria a realização de empréstimos de porte [...] O investimento que supostamente seria feito pela Casan, em Tubarão, no valor de R\$ 44 milhões, foi sumariamente dispensado”⁵¹. O prefeito, ao contrário, sustentou que Tubarão é uma das cidades com maior capacidade de endividamento do Estado e, por outro lado, esclareceu outro aspecto dessa transição: “Quanto aos servidores da Casan, a estabilidade não permite que eles sejam exonerados. Infelizmente, não posso fazer com que trabalhem no sistema de água do município. Para isso, eles têm de fazer concurso público”⁵². Conforme estimativa do governo municipal, a Águas de Tubarão fechou o primeiro mês de operação com um faturamento de R\$ 1,084 milhão,

50 A Notícia, de 16-8-2005, disponível em <http://an.uol.com.br/2005/ago/16/0ger.htm>

51 Diário do Sul, de 16-8-2005, disponível em <http://tancredo.com.br/radiotuba/noticias.php?vcod=443>

52 A Notícia, de 16-8-2005, disponível em <http://an.uol.com.br/2005/ago/16/0ger.htm>

quantia esta que será investida em obras consideradas emergenciais, como a ampliação e a substituição de redes de distribuição, instalação de equipamentos para captação e bombeamento de água e construção de mais reservatórios estratégicos⁵³.

O município de Balneário Camboriú, que seguidamente ano a ano sofre com a falta de água no verão, no dia 9-9-2005, após o término da concessão de 30 anos ocorrida em 3-9-2005, reassumiu, também por decisão judicial, das mãos da Casan o serviço de abastecimento de água e saneamento, o qual passou a ser de responsabilidade da Empresa Municipal de Água e Saneamento Básico – Emasa, uma entidade autárquica municipal⁵⁴.

Diante desta mais nova adesão ao movimento de municipalização, o Sintae divulgou a seguinte nota: “O governador Luis Henrique, apesar de afirmar ser contra a privatização da água, até o momento não tomou medida concreta para barrar o processo de privatização e o desmonte da Casan e do sistema de água em SC”⁵⁵.

Já em 11-9-2002, a privatização e a terceirização de serviços de água e saneamento foram tema de debate durante o 12º Congresso Brasileiro de Águas Subterrâneas em Florianópolis. Naquela ocasião, antes mesmo deste fenômeno de municipalização do abastecimento, que se sucedeu em Santa Catarina, Dieter Wartchow, diretor da Companhia de Saneamento do Rio Grande do Sul (Corsan), defendia a participação e o controle público nos serviços e tecia duras críticas ao programa de privatização de águas e saneamento proposto pelo governo federal: “o problema não é dinheiro, mas opção política estratégica”. Para ele “o clima e a água serão temas obrigatórios no mundo, e a tendência é de uma associação global privada em conjunto com governos para o gerenciamento. No Brasil há um claro compromisso de se privatizar a água e o saneamento”. De acordo com Wartchow, “entre 1998 e 2001, as prestadoras de serviços de água e saneamento repassaram ao governo R\$ 5,6 bilhões. Destes,

53 A Notícia, de 13-10-2005, p. B4.

54 Fonte: <http://www.metropolitanosc.com.br/site/vernoticia.php?id=6680>

55 <http://www.sintae.org.br/index2.asp?COD=132>

retornaram para investimentos apenas R\$ 49 milhões”. O diretor da Sabesp, no mesmo sentido, destacou na época que “A universalização é uma necessidade e a presença do Estado nos serviços de infra-estrutura essencial”. Acrescentou, no entanto, a necessidade de uma “gestão pública responsável” para as empresas estatais do ramo⁵⁶.

Cerca de três anos depois, no dia 28 de setembro de 2005, aconteceu no Plenário da Assembléia Legislativa uma audiência pública para debater a atual situação da Casan no Estado. Participaram o presidente do Sintae, Odair Rogério Silva, o representante da CUT, Volnei Chucri, além do presidente da Casan, Walmor de Lucca, o engenheiro da Corsan (Companhia Riograndense de Saneamento), José Homero Finamor Pinto, o presidente eleito para a nova gestão 2006-2008 do Senge-SC e membro do conselho da Casan, o engenheiro José Carlos Rauhen, e o atual presidente do Senge (Sindicato dos Engenheiros), o engenheiro Carlos Bastos Abraham. O presidente do Sintae, Odair Rogério Silva, fez um apelo para que governador Luiz Henrique não permita que haja nenhuma municipalização do sistema por um prazo de 180 dias, com o seguinte argumento: “Precisamos refletir o que as prefeituras querem da Casan, pois se não houver um projeto estadual de distribuição de água, o Estado de Santa Catarina entrará em colapso nos próximos dez anos”. O apelo não foi atendido.

A CUT e o Sintae defendem o modelo de administração compartilhada, que visa a uma parceria entre o município e o Estado, criando um Conselho Deliberativo com a sociedade organizada e um Fundo Municipal de Saneamento, responsável pela receita arrecadada em cada cidade. Já o engenheiro da Corsan, José Homero Finamor Pinto, expôs a experiência do modelo de municipalização que ocorreu em 1988 em Novo Hamburgo: “Após dez anos de disputa judiciária, ocorreu a municipalização da água e do saneamento por três motivos apresentados, o mau atendimento da Corsan, as tarifas altas e a falta de investimento no esgoto. Por anos foi apresentada como uma municipalização bem-sucedida. Entretanto em 2004, após um balanço feito pela própria Corsan, descobriu-se

56 A Notícia, de 12-9-2002, disponível em <http://www.an.com.br/2002/set/12/0ger.htm>

que havia uma dívida de R\$ 94 milhões, o dobro do que a empresa vale. Continuou usando a água da Corsan e não pagou, nem mesmo pagou a energia elétrica utilizada”. Segundo Finamor, “a municipalização é uma forma suicida e que o melhor ainda é a forma estatal”. O presidente da Casan, Walmor de Lucca, também defendeu a gestão compartilhada com os municípios. O presidente do Senge eleito, José Carlos Rauhen, além de posicionar-se contra a municipalização, levantou a questão na qual modificação no modelo da Casan só pode ocorrer após o fim do convênio atual: “A municipalização não é a solução. Como obter financiamento público se o Estado tem dificuldade de endividamento? Hoje temos 13 municípios municipalizados: Timbó, Lages, Itapema, Itajaí, Joinville, Tubarão, Içara, Balneário Camboriú, Camboriú, Papanduva, Três Barras, Navegantes e Fraiburgo. Se a Casan desaparecer? O que vai acontecer? Tem que frear essa idéia maluca de municipalizar senão será um prejuízo total para o Estado”. O engenheiro Carlos Bastos Abraham compartilha da mesma opinião do engenheiro Rauhen e acrescenta que “com a municipalização o Estado terá um endividamento financeiro e a descontinuidade nos serviços. Será um caos no setor de saneamento”⁵⁷.

Dentro deste cenário de “municipalização” segue em curso outro debate sobre a chamada “privatização” da água, justamente a “matéria-prima” do serviço de abastecimento.

O Projeto de Lei Estadual n. 292/2004, de autoria do governo estadual, enviado à Assembleia Legislativa, em junho de 2004, dentro do modelo de agências reguladoras, confere valor econômico à água e institui o instrumento da “outorga”, pelo qual haverá a cobrança do seu uso. Tal receita proveniente da outorga teria a finalidade de incentivar a racionalização de seu uso e de obter recursos financeiros para implementação e financiamento dos programas e intervenções contemplados nos Planos de Recursos Hídricos.

No dia 15-9-2005, foi realizado no plenário da Assembleia Legislativa o Seminário “Plebiscito da Água” promovido pelo Fó-

57 <http://www.senge-sc.org.br/noticias/031005a.htm>

rum Permanente das Águas a pedido do deputado Afrânio Boppré (PT, atualmente no PSOL) com o objetivo de debater esta questão e, também, a conveniência da realização de um plebiscito popular a respeito. Para o debatedor Cesar Augusto Pompêo (coordenador do Núcleo de Estudos da Água da UFSC), a água já se encontra privatizada, uma vez que pequenas hidrelétricas estão desviando o percurso e devolvendo-a contaminada ou inadequada para o consumo. Segundo ele, “a população só se preocupa com água quando há escassez, com a contaminação e com o aumento da frequência das secas”. O Deputado Afrânio acrescentou que “Por se tratar de um objeto que envolve todos os cidadãos, acredito que seja equivocado deixar que fique circunscrito a uma decisão de 40 deputados. Neste tema específico temos que devolver a população o poder que ela nos deu”⁵⁸.

Em sessão do dia 20-9-2005, contudo, foi rejeitada a proposta de realização de um “plebiscito da água” por 14 votos contra 8⁵⁹.

4. Água, Direito e Sociedade

De acordo com Schwartzmann, a superação da miséria em tempos de capitalismo globalizado passa pela criação de condições de florescimento da economia e pela construção de instituições que assegurem as atividades de mercado e simultaneamente protejam as pessoas contra a tendência da modernização à autodestruição⁶⁰. Para tanto, segundo ele, há a necessidade de uma reforma da sociedade:

“Mesmo se a globalização e a utilização crescente das tecnologias avançadas pudessem resolver, no longo prazo, os problemas de pobreza e exclusão social, no longo prazo, como dizia Lord Keynes, estaremos todos mortos. Não é possível apenas sentar e aguardar que os benefícios do crescimento econômico

58 Fonte: notas do autor e também a partir de <http://www.alesc.sc.gov.br/alesc/html/noticias.php>

59 Fonte: <http://www.gdr.adv.br/newsletter/facisc/260905.htm>

60 SCHWARTZMANN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*, p. 163-164.

respinguem sobre os que estão sendo deixados de lado. A agenda de direitos humanos dá importantes referências e padrões de comparação sobre o que deve ser realizado, mas não é facilmente traduzida em ações e resultados. Além disso, é necessário implementar políticas que possam fazer a economia crescer, ajudar as pessoas a se beneficiar desse crescimento e tratar das necessidades que não estão diretamente relacionadas ao funcionamento da economia”⁶¹.

Segundo Schwartzmann, a chave para uma reforma significativa com vistas no desenvolvimento econômico afinado com o bem-estar social passa obrigatoriamente pela implementação combinada dos seguintes elementos: reforma institucional, mudança na legislação e desenvolvimento da capacidade do governo de planejar⁶². Este é justamente um dos referenciais teóricos da investigação proposta.

Johnson *et alii* definem os serviços de “utilidade pública” como “atividades de interesse para o conjunto da população de uma comunidade e mesmo de um país. Seu fornecimento – na quantidade suficiente, com qualidade adequada e a preço acessível ao conjunto da população – fundamental para a satisfação do público que utiliza ou ‘consome’ esses serviços”⁶³. Segundo eles, esta modalidade de serviços – dentre as quais inserem o abastecimento de água – merece especial importância por dois motivos: “primeiro, porque grande parte da população é praticamente obrigada a utilizar esses serviços; segundo, porque o crescimento da economia exige a expansão desses serviços”⁶⁴. Johnson *et alii*, com base nesses pressupostos, tecem uma ampla análise crítica dos elementos teóricos e das evidências históricas obtidas a partir dos estudos das experiências nacionais e internacionais na prestação de tais serviços. Nesse desiderato enfocam dois modelos: a empresa privada como prestadora, submetida à regulamentação e controle do governo; o organismo estatal como produtor, por meio

61 SCHWARTZMANN, Simon. *Idem*, p. 181.

62 SCHWARTZMANN, Simon. *Idem*, p. 195.

63 JOHNSON, Bruce *et alii*. *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas*, p. 1.

64 JOHNSON, Bruce *et alii*. *Idem*.

de empresas públicas ou de repartição governamental, com mecanismos de controle menos explícitos. No estudo desses autores, é possível colher importantes elementos teóricos e empíricos acerca da experiência brasileira sobre a tradicional preferência pela utilização do instrumento da “concessão”. Com base nos debates em busca da eficiência, em relação ao primeiro modelo anotam um movimento mundial pela desregulamentação e em relação ao segundo, um movimento pela privatização. Johnson *et alii*, sem se posicionarem sobre qual o modelo ideal, ressaltam a importância da participação popular na definição da opção mais adequada à realidade brasileira. Enumeram, contudo, até o advento da Lei de Concessões (Lei n. 8.987) de 13-2-1995, a existência de vantagens e desvantagens em cada um daqueles. De acordo com o estudo de Johnson *et alii*:

“[...] a revitalização do regime de concessões é essencial para a consecução de privatizações de serviços de utilidade pública. É crescente a aceitação da hipótese de privatização dos serviços de utilidade pública, embora não haja pleno consenso quanto à forma de privatização: venda de empresas estatais, redução da participação acionária do governo nas empresas estatais, parcerias público-privado, concessões de novos projetos a capitais privados são as principais alternativas apontadas. Em qualquer dessas hipóteses, a clara definição do regime de concessões, não só em relação ao processo de licitação, mas principalmente quanto aos organismos de fiscalização e controle e aos mecanismos e regulamentação, é essencial para, a um tempo, atrair capitais privados permitindo a previsibilidade do retorno futuro e garantindo aos usuários o fornecimento adequado do serviço a ‘preço razoável’ [...].

“Mesmo que a privatização seja uma das iniciativas capazes de viabilizar a retomada dos investimentos em serviços de utilidade pública, não se deve ignorar a necessidade de amplos esforços para melhorar a gestão das empresas estatais. É improvável, como o próprio Banco Mundial reconhece, a plena privatização de todos os serviços de utilidade pública em países que os tinham quase completamente sob o controle estatal [...].

“As iniciativas no sentido do aprimoramento da gestão das empresas estatais são, portanto, necessárias (com ou sem

privatização) e apresentam-se sob múltiplas formas: maior autonomia e responsabilidade, contratos de gestão, avaliação de desempenho, definição de indicadores para avaliação são algumas dessas iniciativas que têm mostrado resultados apreciáveis em muitos casos. Outras ações adequadas a casos particulares não são excluídas por estes mecanismos gerais; pelo contrário, a eles se somam”⁶⁵.

Em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, Rezende & Heller fazem um detalhado estudo interdisciplinar daqueles serviços desde os seus primórdios no Brasil até o momento contemporâneo atual, sendo possível identificar e situar as suas várias fases, com os seus respectivos condicionantes e características: interesse local na prestação dos serviços (1889-1934), centralização federal (1934-1950), estatização, com o advento do Planasa (1950-1990) e, finalmente, regulação/competição (1990 até hoje)⁶⁶. Apesar de estes autores não examinarem o fenômeno da municipalização em si, fornecem valiosos subsídios à compreensão do modelo (Planasa) em que foi constituída a Casan e em que esta assumiu da maioria dos municípios a titularidade da realização e execução da política de abastecimento de água em Santa Catarina, conforme referências já feitas no capítulo deste projeto em que se estabelece a retrospectiva do setor. Além disso, tais autores destacam no momento atual a grave ausência de um marco regulatório, o qual gera uma incerteza e uma desarticulação das políticas de abastecimento de água no espaço municipal, estadual e nacional. Tais autores também alertam para os perigos da privatização desses serviços:

“Vive-se atualmente um momento em que o modelo neoliberal tem sido hegemônico no País, integrado ao processo de globalização. A política implementada pelo governo federal, que tem como próximo alvo a privatização dos serviços de saneamento, notadamente os mais bem-estruturados, poderá incidir em um ônus ainda maior para a população. Penalizada com a atual situação do

65 JOHNSON, Bruce *et all.* Idem, p. 151-152.

66 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil. Políticas e interfaces.*

saneamento no Brasil, refletida no avanço da degradação ambiental e na frequência das doenças relacionadas à ausência de saneamento, a sociedade brasileira está longe de estar contemplada com uma solução efetiva para o problema. A privatização do setor, em um país ainda longe da equidade, integralidade e universalidade na cobertura dos serviços de saneamento, poderá ser sinônimo apenas da ampliação da saúde financeira das empresas privadas, sem ampliação das oportunidades de empregos ou da redução da exclusão social. Além disso, a privatização é incompatível com o princípio da universalização, já que à iniciativa privada, dentro da lógica de obtenção do lucro, só interessam os serviços que possam garantir retorno dos investimentos e geração de lucros⁶⁷.

O abastecimento de água também está adstrito ao cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97) e à atuação dos integrantes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos desde o plano federal até o plano local das bacias hidrográficas. Nesse ponto, a pesquisa se alicerça na obra do professor Caubet, a qual desenha uma análise crítica e criteriosa a respeito daquele sistema e de seus instrumentos. Segundo Caubet, há uma desarticulação entre as cinco categorias que compõem tal sistema⁶⁸, o qual também limita sobremaneira a participação, a possibilidade de influir, dos usuários e consumidores, principalmente nos Comitês de Bacias Hidrográficas⁶⁹. Quanto à outorga, Caubet a define como o direito de uso de recursos hídricos consistente “no fato de a administração pública atribuir a disposição de certa quantidade de água bruta, a pedido de um interessado, para finalidade especificada no ato de atribuição”⁷⁰. A crítica que ele faz a respeito é que as outorgas já concedidas, ao contrário do que estipula a Política do setor, “não indicam a conformidade do pedido deferido com os Planos de Recursos Hídricos, que geralmente não existem nem informam qual é a classe do corpo d’água objeto do pedido ou a possibilida-

67 REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *Idem*, p. 261.

68 CAUBET, Christian Guy. *A Água, A Lei, A Política... E o Meio Ambiente?*, p. 183.

69 CAUBET, Christian Guy. *Idem*, p. 211.

70 CAUBET, Christian Guy. *Idem*, p. 165.

de de alteração da classe de enquadramento, em função dos impactos da outorga”⁷¹.

Segundo Caubet, diante do reconhecimento da água como um bem econômico, por força da Lei n. 9.433/97, associada à falta de uma legislação que garanta o abastecimento gratuito das populações carentes, ocorrerá o seguinte quadro:

“[...] as concessionárias de água pretenderão ser legitimadas a só entregar água a quem por elas pagar. Isso não é uma visão pessimista do futuro, é uma constatação objetiva do presente e do passado recente: em todos os lugares onde o abastecimento público de água foi concedido a empresas privadas, a água deixou de estar à disposição de quem não podia pagar pela sua entrega, além de seu preço sempre ter aumentado de maneira extraordinária. Em vários lugares onde foi exigido que as companhias de água fornecessem determinados padrões de qualidade e quantidade, que elas mesmas não quiseram garantir, elas desistiram da concessão.

“As possibilidades de conflitos que resultam dessas circunstâncias são tão preocupantes, que não parece razoável proterlar mais ainda esse debate: qual é a quantidade de água potável que deve ser garantida, diária e gratuitamente, a todos os habitantes do Brasil? Deixar a arbitragem dessa questão aos tribunais seria assumir uma irresponsabilidade de conseqüências incalculáveis.

“As circunstâncias de fato podem conduzir, em ocorrências semelhantes, a importantes disparidades nas sentenças judiciais, em prejuízo das exigências mínimas de convívio social”⁷².

Para Caubet, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97), ao instituir a água como recurso de valor “econômico” sem equilibrá-la com o reconhecimento também do seu valor “social”, beira ao ultraliberalismo. Isto, segundo ele:

“[...] contribui para formar um contexto indesejável, no qual foi totalmente esquecida a questão do suprimento de água à popu-

71 CAUBET, Christian Guy. *Idem*, p. 167.

72 CAUBET, Christian Guy. *Idem*, p. 213.

lação que não poderá pagar por uma substância-água em quantidade e qualidade condizentes com as condições de vida em sociedade. Ora, a população que não possui condições de pagar pela água pode ser estimada em milhões de pessoas. [...] A falta de consideração de problemas como a garantia de acesso à água para todos constitui uma ameaça estrutural para o conjunto social. Colocar mais uma dimensão de exclusão social, através da cobrança indiscriminada e sem garantia de condições de consumo pessoal mínimas para todos, aumenta a tensão que pode romper a trama social”⁷³.

Quanto às agências regulatórias previstas para atuar no setor, estas levam consigo as mesmas dúvidas que pairam sobre as linhas conceituais que delineiam tal tipo de organização. Conforme Ramos:

“O grande e principal questionamento no que diz respeito às agências regulatórias brasileiras é a insatisfatória responsabilização pública desses atores. Afinal, inexistente qualquer procedimento democrático para que as ações regulatórias sejam objeto de controle social. Um outro aspecto importante registrado é a possibilidade de as agências regulatórias serem ‘capturadas’ pelas empresas que supostamente regulam”⁷⁴.

Após um estudo, no âmbito da Anatel, das Atas do seu Conselho Consultivo, órgão colegiado que representa a sociedade, Ramos chegou às seguintes conclusões:

“As Atas demonstram de forma crua a percepção dos conselheiros que refletem a já comentada ambigüidade das agências em seus respectivos campos de atuação. Essa preocupação, ou melhor, a observação sobre o pouco tempo de existência desses atores, além da imprecisão, ou indefinição, do marco regulatório no Brasil se traduz, efetivamente, em ações desarticuladas ou desencontradas entre essas agências em seu conjunto, principalmente no quesito responsabilização pública e controle social”⁷⁵.

73 CAUBET, Christian Guy. *Idem*, p. 214.

74 RAMOS, Flávio. *As conseqüências da indefinição do marco regulatório brasileiro*. In *Política & Sociedade*, p. 293.

75 RAMOS, Flávio. *Idem*, p. 314.

A democracia, como é possível observar, ocupa posição destacada entre os elementos teóricos e empíricos colhidos até o momento. Não é, pois, por acaso que deste fenômeno da “municipalização” do abastecimento de água constata-se a existência de um imenso déficit democrático, tanto na formulação e controle sobre a mencionada transição de serviços para Casan, como em relação às políticas e leis que regem o setor. Assim é que inexistente um marco regulatório na área do saneamento básico, especialmente na de abastecimento de água, o que compreende a presença tanto de parâmetros legais que orientam o comportamento político como de mecanismos para solução dos conflitos resultantes.

Nesse cenário, o direito assume, pois, papel central. Devido às características formais deste, que, na modernidade, apresenta-se como resultado de um processo de aprendizagem social, Habermas o considera “como meio adequado para a estabilização de expectativas de comportamento; e parece não haver, nas sociedades complexas, um equivalente para ele”⁷⁶.

Para Habermas o direito realiza uma função sociointegradora fundamental:

“Do ponto de vista de uma *teoria da sociedade*, o direito preenche funções de integração social; com efeito, associado ao sistema político configurado através de constituições, o direito assume a garantia pelas perdas que se instalam na área da integração social. Ele funciona como uma espécie de correia de transmissão que transporta, de forma abstrata, porém impositiva, as estruturas de reconhecimento recíproco existentes entre conhecidos e em contextos concretos do agir comunicativo, para o nível das interações anônimas entre estranhos, mediadas pelo sistema. Ao passo que a solidariedade – que é a terceira fonte de integração social, ao lado do poder administrativo e do dinheiro – surge indiretamente do direito, pois ele garante, através da estabilização de expectativas de comportamento, relações simétricas de reconhecimento recíproco entre titulares abstratos de direitos subjetivos.

76 HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, vol. II, p. 322.

Tais semelhanças estruturais entre direito e agir comunicativo explicam por que discursos, portanto formas do agir comunicativo que se tornaram reflexivas, desempenham papel constitutivo na produção e no emprego de normas de direito”⁷⁷.

Para Habermas há umnexo estreito entre Estado de Direito e Democracia, a partir da constatação que é o processo democrático que confere legitimidade àquele:

“O *processo democrático* carrega o fardo da legitimação. Pois tem que assegurar simultaneamente a autonomia privada e pública dos sujeitos de direito; e, para formular adequadamente os direitos privados subjetivos ou para impô-los politicamente, é necessário que os afetados tenham esclarecido antes, em discussões públicas, os pontos de vista relevantes para o tratamento igual ou não-igual de casos típicos e tenha mobilizado o poder comunicativo para a consideração de suas necessidades interpretadas de modo novo. Por conseguinte, a compreensão procedimentalista do direito tenta mostrar que os pressupostos comunicativos e as condições do processo de formação democrática da opinião e da vontade são a única fonte de legitimação”⁷⁸.

Em razão disso:

“[...] no paradigma procedimentalista do direito, as estruturas de uma sociedade civil viva e de uma esfera pública não contaminada pelo poder têm que carregar uma boa parte das expectativas normativas, principalmente o fardo da gênese democrática do direito, que se pretende normativa.

“Naturalmente, isso desperta o faro cético, encarnado na dupla figura do cientista social e do jurista. Enquanto o primeiro assume o papel do empirista, esclarecendo-se sobre o vazio das idéias que sempre são suplantadas pelos interesses, o segundo, por ser pragmático, nos ensina sobre os conflitos que só podem ser enfrentados, se tivermos como respaldo um Estado substancial. Por seu turno, o princípio da teoria do discurso introduz um elemento realista, na medida em que desloca as condições para uma for-

77 HABERMAS, Jürgen. Idem, p. 308.

78 HABERMAS, Jürgen. Idem, p. 310.

mação política racional da opinião e da vontade: ele as retira do nível das motivações e decisões de atores ou grupos singulares e as transporta para o nível social de processos institucionalizados de resolução e de decisão. E aqui emerge o ponto de vista estruturalista: processos democráticos e arranjos comunicativos podem funcionar como filtros que selecionam, temas e contribuições, informações e argumentos, de tal modo que somente 'contam' os que são válidos e relevantes⁷⁹.

5. Considerações finais

A migração dos serviços da Casan para os municípios, em face da essencialidade destes e da ampla abrangência econômico-cultural-social que apresentam, constitui uma decisão política da mais alta repercussão. Contudo, pelo que se constata preliminarmente a partir da cobertura dada pela imprensa, tal transição não tem sido precedida e realizada por meio da necessária participação democrática, o que se leva a questionar a legitimidade de todo este processo e, via de conseqüência, os próprios resultados esperados.

A ação política municipal, como visto no capítulo anterior, funda-se em argumentos técnico-legais que são levados ao Poder Judiciário que, por sua vez, invariavelmente acolhendo-os, acaba por respaldar a pretendida migração do serviço. Os argumentos alinhados pelos municípios referem-se principalmente à insuficiência dos investimentos de ampliação e manutenção da rede de abastecimento, o que gera uma insuficiência na área de cobertura e a interrupção do serviço por longos períodos e, em conseqüência, inúmeros prejuízos à população e à própria atividade econômica. Contudo, a par desses argumentos e da possível incapacidade da Casan, em face da experiência exigida e dos grandes aportes financeiros necessários, não há elementos disponíveis até o momento que levem a convicção de que a ação dos municípios poderá alcançar resultados melhores ou iguais aos apresentados

79 HABERMAS, Jürgen. *Idem*, p. 324.

atualmente⁸⁰. Todavia, neste momento de transição ao mesmo tempo crucial e tormentoso, aparentemente são sonogados à Sociedade a transparência e a participação indispensáveis à convivência democrática e solidária. Ao racionalizar-se o debate a bases eminentemente técnico-jurídicas e ao circunscrever-se o seu equacionamento ao sistema judicial, não se estaria, em tese, vilipendiando os interesses dos excluídos de toda uma população em benefício de determinadas elites ou grupos dominantes, aproveitando-se de um arcabouço legislativo concebido com este fim? É necessário descortinar-se todos os elementos desta transição.

De se ressaltar mais uma vez que, em face da essencialidade da água, o seu fornecimento deve ser prestado em favor de todas as pessoas, de modo universal e contínuo. Todavia, para que isso se torne realidade no Estado de Santa Catarina, fazem-se necessários enormes e constantes investimentos. Além disso, mostra-se imprescindível a elaboração, realização, coordenação e fiscalização de uma política de abastecimento de água afinada com aqueles fins, por meio de uma legislação clara e definida.

Nesse contexto, a retomada por parte dos municípios da titularidade dos serviços anteriormente delegados à Casan é um fenômeno ainda nebuloso, seja em relação ao seu modo e pressupostos, seja em relação aos seus riscos e vantagens. Por isso, mais do que nunca, mostra-se atual e necessário o salutar debate.

80 Em Joinville 99,5 % da população é coberta pelo serviço. No Estado, 22,3% da população não tem acesso à água potável. Fonte: Diário Catarinense, de 25-3-05. Disponível também em: <http://www.prsc.mpf.gov.br/noticias/clipping%20HTML/2005/marco/23a28marco.htm>

6. Referências bibliográficas

- CORRÊA, Maria Letícia. Contribuição para uma história da regulamentação do setor de energia elétrica no Brasil: o Código de Águas de 1934 e o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica. In *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política* — Universidade Federal de Santa Catarina. v. 1, n. 6. Florianópolis: UFSC/Cidade Futura, 2005, p. 255-291.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Teoria dos serviços públicos e sua transformação*. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros 2002, p. 39-71.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, 2. ed., v. II. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, 352 p.
- JOHNSON, Bruce; SAES, Flávio; TEIXEIRA, Hélio; WRIGHT, James. *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas. Concessão, regulamentação, privatização e melhoria da gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher, 1996, 153 p.
- RAMOS, Flávio. As conseqüências da indefinição do marco regulatório brasileiro: as reuniões do Conselho Consultivo da Anatel no período 1998-2003. In *Política e Sociedade: Revista de Sociologia Política* — Universidade Federal de Santa Catarina. v. 1, n. 6. Florianópolis: UFSC/Cidade Futura, 2005, p. 293-318.
- REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil. Políticas e interfaces*. Belo Horizonte: UFMG, 2002, 310 p.
- SCHWARTZMANN, Simon. *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução ao mundo contemporâneo*, p. 163-164.
- SUNDFELD, Carlos Ari. Introdução às Agências Reguladoras. In SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros 2002, p. 17-38.