

ÁGUA SUBTERRÂNEA NA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Miguel Borduque¹

SERVIÇOS DE SANEAMENTO

RESUMO

Os recursos destinados ao setor de saneamento no Brasil sofreram significativa redução, principalmente com a incapacidade do Poder Público em investir. Os processos de terceirização através de concessão ou prestação de serviços, tem sido uma forma da iniciativa privada gerar e gerir recursos para o setor de saneamento, contribuindo na busca de atendimento ao consumidor com qualidade e preço justo.

Várias cidades estão concedendo os serviços de saneamento básico para a iniciativa privada. Um processo de concessão corretamente conduzido, em obediência a todas as etapas legais, estabelecendo condições contratuais que assegurem o cumprimento dos serviços e o equilíbrio econômico financeiro do contrato é a garantia de qualidade na execução desses serviços.

São Carlos (SP) e Campo Grande (MS) são exemplos de cidades que implantaram serviços de concessão para fornecimento de água através de poços tubulares profundos. A principal vantagem para o setor público é o atendimento das necessidades básicas da população sem aporte inicial de recursos. Para a iniciativa privada, os maiores atrativos são o aumento e a diversificação nos serviços prestados.

INTRODUÇÃO

A preocupação com os serviços de saneamento básico no Brasil teve grande impulso a partir da década de 60, quando foi realizado, pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), um diagnóstico do setor.

Naquela época, menos de 50% da população urbana brasileira era atendida por abastecimento de água, sendo que a coleta de esgotos atendia somente 24% da população.

Com o propósito de melhorar as condições sanitárias e de saúde pública, foi implantado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), no ano de 1971. Para execução das obras foram implementadas as companhias estaduais de saneamento, com o objetivo de tornarem-se auto-sustentáveis ao longo do tempo. O modelo Planasa foi responsável pelo aumento significativo dos índices de coleta de esgoto e de abastecimento domiciliar de água, principalmente.

¹ Geólogo da Contep Poços Profundos Ltda. - Avenida Agostinho Sônego, 768, Campus Ville, 14800-737 Araraquara - SP - Tel: 016-222-6766 - Fax: 232-3376 - E-Mail: contep@techs.com.br

Com a desarticulação do Planasa, órgãos financiadores oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e a Caixa Econômica Federal (CEF), principalmente com recursos do FGTS, foram os responsáveis pelos já escassos recursos que garantiram a continuidade de investimentos no setor de saneamento em programas como o PROSANEAR, por exemplo.

No início da década de 90, cerca de 86% da população urbana era atendida por abastecimento de água pela rede pública. E menos da metade dos domicílios, 49% do total, tinham atendimento de coleta de esgoto, em grande parte sem receber tratamento algum (ver Tabelas 1 e 2).

Ainda hoje, os índices de cobertura estão longe de propiciar condições de saúde dignas para grande parte da população, principalmente para os de menor renda, o que explica os altos índices de mortalidade infantil e o retorno de doenças como o cólera e a dengue, que pareciam definitivamente erradicadas.

INTRODUÇÃO

A preocupação com os serviços de saneamento básico no Brasil teve grande impulso a partir da década de 60, quando foi realizado, pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), um diagnóstico do setor.

Naquela época, menos de 50% da população urbana brasileira era atendida por abastecimento de água, sendo que a coleta de esgoto ainda somente 24% da população.

Com o propósito de melhorar as condições sanitárias e de saúde pública, foi implantado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), no ano de 1971. Para criação das obras foram implantadas as companhias estaduais de saneamento, com o objetivo de manter-se auto-sustentáveis ao longo do tempo. O modelo Planasa foi responsável pelo aumento significativo das taxas de coleta de esgoto e do abastecimento domiciliar de água.

Tabela 1: Domicílios urbanos atendidos por fornecimento de água
Fonte IBGE-CENSO 1991

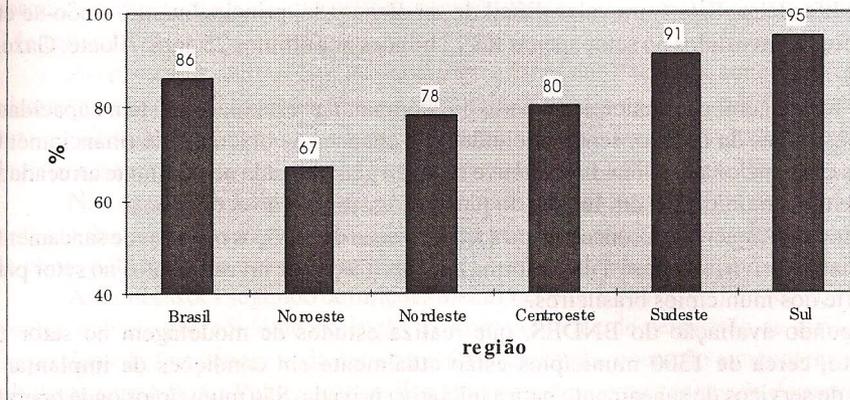
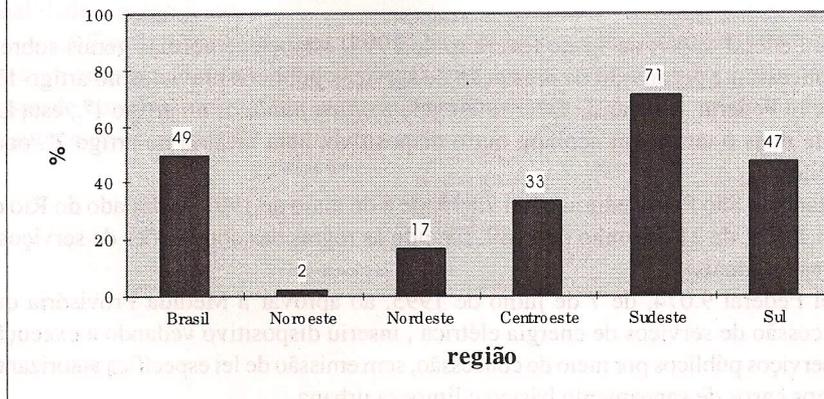


Tabela 2: Domicílios urbanos atendidos por coleta de esgoto
Fonte IBGE-CENSO 1991



INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS

Segundo estimativas da Associação Brasileira das Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) são necessários investimentos da ordem de R\$ 40 bilhões, ao longo de 15 anos, para melhorar as condições sanitárias de grande parte da população brasileira. Este é um valor difícil de ser alcançado, principalmente, tendo-se em conta que foram investidos no setor apenas R\$ 13 bilhões nos últimos 25 anos. (Fonte: Gazeta Mercantil)

De forma geral os municípios e parte das companhias estaduais não têm capacidade de acesso às linhas de crédito, sendo excluídas das chances de obtenção de financiamento nas formas convencionais. Além disso, houve redução generalizada no montante arrecadado pelas prefeituras municipais, em função do plano de estabilização econômica.

Como consequência, a concessão ou a terceirização de serviços ou obras de saneamento para a iniciativa privada é quase a única forma de viabilização de investimentos no setor para grande parte dos municípios brasileiros.

Segundo avaliação do BNDES, que realiza estudos de modelagem no setor de saneamento, cerca de 1300 municípios estão atualmente em condições de implantar a concessão de serviços de saneamento para a iniciativa privada. São municípios onde operam empresas municipais ou onde os contratos de concessão para companhias estaduais estão vencidos. (O Empreiteiro, 1997).

SERVIÇOS DE TERCEIRIZAÇÃO EM CAPTAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DE POÇOS TUBULARES

As concessões, de forma genérica, estão sempre sujeitas à licitação, na modalidade concorrência, obedecendo a legislação pertinente e observados todos os princípios formais das licitações.

A Lei Federal 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, estabelece normas gerais sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no artigo 175 da Constituição Federal. Apesar de fazer referência a *obras públicas* no artigo 1º., esta Lei não menciona mais o termo em nenhum outro dispositivo, nem mesmo no artigo 2º. onde define conceitos.

O Estado de São Paulo editou a Lei 7.835, de 8 de maio de 1992 e o Estado do Rio de Janeiro a Lei 1.481, de 21 de junho de 1989, fixando as regras das concessões de serviços e obras públicas estaduais.

A Lei Federal 9.074, de 7 de julho de 1995, ao aprovar a Medida Provisória que regula a concessão de serviços de energia elétrica, inseriu dispositivo vedando a execução de obras ou serviços públicos por meio de concessão, sem emissão de lei específica autorizante, dispensada nos casos de saneamento básico e limpeza urbana.

Entendem alguns juristas que "este dispositivo não tem conteúdo de *norma geral* e por conseguinte, não se aplica aos Estados e Municípios. Observa o eminente Ministro Carlos Velloso que 'legislar sobre normas gerais significa dispor com generalidade (= sem detalhamento, estabelecendo os grandes parâmetros, a moldura, dentro dos quais as normas

locais, específicas, e com detalhamento, deverão se acomodar), o que, à evidência, supondo a existência de normas não gerais, específicas, até mesmo briga com a idéia de simplesmente... vedar'. Não cabe à Lei Federal, portanto, definir os serviços estaduais e municipais que dependem de lei específica para ser objeto de concessão ou permissão. Isto é matéria de norma do poder concedente, que melhor disporá sobre as conveniências de sua administração". (Meirelles, 1996)

Ao contrário, outra corrente do direito afirma que "sendo a concessão um contrato administrativo de colaboração, como é, fica sujeita a todas as imposições da Administração para os ajustes dessa natureza, especialmente à autorização por lei, à regulamentação por decreto e à escolha do concessionário em concorrência". (Meirelles, 1996)

Não existe também uniformidade de pensamento entre os juristas na definição do instituto da concessão. Para a maioria existem três tipos de concessão: de serviços públicos, de obras públicas e de uso do bem público. (Di Pietro, 1996)

As concessões segundo definições da Lei Federal 8.987/95 são de serviço público, de serviço publico precedido de execução de obra pública e de permissão de serviço publico. Os serviços de fornecimento de água através da captação, operação e manutenção de poços tubulares para o Poder Público são melhor interpretados como concessão de serviço público precedido da execução de obra pública.

Segundo Hely Lopes Meirelles (op.cit.) "contrato de concessão de obra publica, ou, simplesmente, concessão de obra publica, é o ajuste administrativo que tem por objeto a delegação a um particular da execução e exploração de uma obra pública ou de interesse publico, para uso da coletividade, mediante remuneração ao concessionário, por tarifa".

Vários municípios discutem atualmente os processos de concessão dos serviços de saneamento para empresas particulares. Este mecanismo é visto como alternativa moderna para suprir as urgentes necessidades do setor, buscando atendimento ao consumidor com qualidade e preço justo.

A Tabela 3 apresenta uma relação de cidades onde foram assinados contratos ou onde está em andamento processos de terceirização dos serviços de saneamento, distinguindo os casos de concessão plena, abrangendo o fornecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e os de concessão parcial de serviços.

Cidade	Estado	Tipo de concessão	Observações
Matão	SP	Água	
Miracema do Sul	SP	Plena	
Itapetininga	SP	Plena	

Tabela 3: Cidades com concessão de água e/ou esgoto sanitário

MUNICÍPIO	EST.	TIPO DE CONCESSÃO	CONCESSIONÁRIO	SITUAÇÃO ATUAL
Araçatuba	SP	Esgoto	Amafi/Multiservice	Parado
Araruama, Saquarema, Silva Jardim	RJ	Plena	Erco, Cowan, Queiroz Galvão, EIT	Início das obras
Arraial do Cabo, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Búzios e Iguaba de São Pedro da Aldeia	RJ	Plena	PEM, Monteiro Aranha, Cope Participações, Preussag, Hochtief e Rheinische Energie	Início das obras
Barra da Tijuca, Jacarepaguá	RJ	Plena		Em licitação
Biritiba Mirim	SP	Plena	Fundasa, 1994	SABESP-Set/96
Campos	RJ	Plena	C.Nielsen-Carioca/ Queiroz Galvão/ Cowan/Developer	
Itú	SP	Esgoto	Cavo	Em construção
Jaú	SP	Água	Amafi/Multiservice	Parado
Jundiaí	SP	Esgoto	A.Velloso/ Tejofran/Coveg	Início de operação Out/97
Limeira	SP	Plena	CBPO/Lyonnaise des Eaux	Em operação <i>sub judice</i>
Marília	SP	Água		Em licitação
Mineiros do Tietê	SP	Plena	Saneciste	
Niterói	RJ	Plena		Em licitação
Ourinhos	SP	Esgoto	Telar	Parado
Paranaguá	PR	Plena	C.Nielsen-Carioca/ Castilho/Developer	Em construção
Pereiras	SP	Plena	Novacon	Em operação
Ribeirão Preto	SP	Esgoto	REK/CH2 MILL	Em construção
Santa Gertrudes	SP	Plena	Novacon	Em operação

O fornecimento de água captada por poço tubular pode ainda ser ajustado como prestação de serviços, consubstanciado por contrato administrativo, remunerado por quantidade efetivamente produzida e entregue. Diferentemente da concessão, a remuneração se dará por medições mensais, através de preço previamente ajustado por processo licitatório, com mecanismos de reajuste e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato estabelecidos em edital.

Nestes casos, devem ser inseridos nos contratos mecanismos que assegurem o recebimento, pelo concessionário, dos valores obtidos das medições. A forma mais usual ocorre através de autorização emitida pelo Poder Público ao Banco arrecadador, permitindo a retenção dos valores recebidos por tarifa, em conta vinculada, especificamente criada para esse fim, até que sejam atingidos os valores das medições.

A Tabela 4 apresenta algumas cidades que implantaram ou que estão em fase de implantação de concessão para fornecimento de água através de poços tubulares profundos.

Tabela 4: Cidades com concessão de água POR POÇOS TUBULARES PROFUNDOS

MUNICÍPIO	EST.	CONCESSIONÁRIO	DURAÇÃO (ANOS)	IMPLANTAÇÃO	SITUAÇÃO ATUAL
Araçatuba	SP	Prefeitura	15	95	em operação
Birigui	SP	Prefeitura	15	96	em operação
Campo Grande	MS	SANESUL	10	96	em operação
Cascavel	PR	SANEPAR	10		em licitação
Cianorte	PR	SANEPAR	10	97	em construção
Ourinhos	SP	Prefeitura	15	96	em operação
São Carlos	SP	SAAE	15	94	em operação

ETAPAS A SEREM CUMPRIDAS NA IMPLANTAÇÃO

1. ESTUDO DE VIABILIDADE TÉCNICA

- Levantamento básico (demanda de vazão, potencial do aquífero, evolução do consumo, estrutura existente, etc.);
- Avaliação hidrogeológica ;
- Dimensionamento dos equipamentos de bombeamento e recalque;
- Estudos e projetos de adutoras, reservatórios, torre de resfriamento, rede de energia elétrica, interligações hidráulicas, etc.

2. ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA

- Custos de implantação, operação e manutenção;
- Custos de remuneração dos serviços e do investimento realizado;
- Prazos de concessão, valor da tarifa, volumes produzidos, taxas, impostos, etc.;
- Taxa de retorno do investimento;
- Projeto básico.

3. PROCESSO LICITATÓRIO

- Promulgação de Lei autorizando a concessão pelo Poder Público Estadual ou Municipal;
- Elaboração de editais e minuta de contrato (definir os serviços a serem prestados e o compromisso entre as partes, fixar regras para fim de contrato e/ou rescisão, evitar critérios políticos na composição da tarifa, criar procedimentos de averiguação na qualidade dos serviços prestados, preservar equilíbrio econômico-financeiro, etc.).

4. IMPLANTAÇÃO E OPERAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

- Cumprimento das exigências legais (licenças do DAEE, etc.);
- Execução das obras;
- Operação e manutenção dos poços;
- Controle e monitoramento do aquífero.

VANTAGENS E/OU DESVANTAGENS DA TERCEIRIZAÇÃO NO SANEAMENTO BÁSICO

A concessão, plena ou parcial, é a forma atualmente mais vantajosa para permitir o aporte de recursos no setor de saneamento, desde que o Estado perdeu sua capacidade de investimentos.

O serviço de fornecimento de água através da construção, operação e manutenção de poços tubulares profundos, apresenta inúmeras vantagens como fonte alternativa de água pois, via de regra, tem baixo custo de implantação obtendo grande volume de água com excelente qualidade.

As principais vantagens obtidas são:

VANTAGENS PARA O PODER PÚBLICO (CONCEDENTE)

- Aumento do volume fornecido de água sem aporte inicial de recursos;
- Melhoria na qualidade dos serviços prestados;
- Melhoria na qualidade de água distribuída;
- Redução no preço do metro cúbico com aumento de vazão fornecida;
- Ausência de riscos construtivos;
- Ausência de custos de manutenção;
- Ausência de custos de operação;
- Redução nas paralisações no fornecimento de água;
- Operação dos poços por pessoal especializado;
- Monitoramento do aquífero e dos parâmetros hidráulicos de produção;
- Manutenção dos poços por pessoal especializado sem riscos operacionais (queda de bomba, rompimento em revestimentos, etc.);
- Possibilidade de recebimento de água com preço abaixo de tarifa;
- Possibilidade de estabelecimento de rotinas para averiguação das cláusulas contratuais;
- Posse do poço tubular e equipamentos após o término do contrato.

VANTAGENS PARA O PERFURADOR (CONCESSIONÁRIO)

- Elaboração de contratos de longa duração;
- Incremento do número de obras;
- Diversificação no tipo de serviço prestado;
- Modernização no setor incentivada pela competitividade;
- Associação/parceria com construtoras/investidores para captação de recursos;

DESVANTAGENS PARA O PODER PÚBLICO (CONCEDENTE)

- Ausência de investidores/empreiteiros interessados em obra de alto risco;
- Casos economicamente inviáveis;
- Tarifas irreais (políticas) inviabilizando projetos.

DESVANTAGENS PARA O PERFURADOR (CONCESSIONÁRIO)

- Ausência de dados básicos, na maioria das regiões;
- Incorporação de riscos de competência dos órgãos públicos (p.ex.: riscos de pesquisa);
- Inclusão de serviços não correlatos no objeto licitado, aumentando custos de implantação inviabilizando projetos;
- Dificuldades para obtenção de financiamentos;
- Retorno financeiro de longo prazo;
- Investidores pouco interessados em obras de alto risco;
- Poucas empresas tecnológica e financeiramente aptas a atuar no mercado;
- Intervenções constantes na política econômica alterando o equilíbrio dos contratos;
- Ausência de mecanismos de controle e regulamentação sobre prestação de serviços públicos em saneamento.

EXEMPLO 1

Município:	São Carlos, SP
Concedente:	SAAE-Serviço Autônomo de Água e Esgoto
Local:	Cidade Aracy e Santa Eudóxia
Licitação:	Outubro/93
Construção:	Fevereiro/94
Início Operação:	Abril/94
Prazo de Concessão:	10 anos, prorrogáveis por mais 5
Volume Mensal Contratado	60.000 a 220.000m ³
Volume Mensal Previsto	150.000m ³ (média)
Volume Mensal Fornecido:	100.000m ³ (atual)
Volume Mensal Disponível:	204.000m ³
Faturamento Estimado (média)	US\$ 3,5 milhões

- Obs:** 1. Profundidade prevista 250m x Profundidade Final: 392 m;
2. Crescimento populacional abaixo do previsto;
3. Valores referentes a outubro de 1993.

EXEMPLO 2

Município:	Campo Grande - MS
Concedente:	SANESUL-Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul
Local:	Nova Lima
Licitação:	Outubro/93
Construção:	Out/95
Início Operação:	Jun/96
Prazo de Concessão:	10 anos
Volume Mensal Contratado	> 120.000 m ³
Volume Mensal Fornecido:	150.000m ³
Volume Mensal Disponível:	210.000 m ³
Faturamento Estimado (média)	US\$ 3,12 milhões

- Obs:** 1. Dados de volume por poço;
2. Valores referente a outubro de 1993.

CONCLUSÃO

A prestação de serviços urbanos adequados para a população brasileira, principalmente a de baixa renda, enfrenta problemas gravíssimos em parte gerados pela incapacidade do Poder Público em investir nas áreas de saneamento.

O desafio de atender as necessidades básicas de saneamento da população envolve todos os segmentos sociais, instituições acadêmicas, setor público e entidades privadas.

O fornecimento de água através da captação, operação e manutenção de poços tubulares profundos para o Poder Público é uma forma eficiente, moderna e rápida da iniciativa privada investir no setor saneamento, gerando recursos e gerindo-os de forma eficiente e racional.

BIBLIOGRAFIA

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, 6ª. ed. Editora Atlas, 1996

Meirelles, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo, 11ª. Ed. Malheiros Editora, 1996.

O Empreiteiro; Modelagem para privatização - setor de saneamento. Ed. nº 343, Abril/1997, pág. 6.