

BRUNO ROBERTO MARTINS ARANTES

**FINANCIAMENTO DOS SISTEMAS DE SANEAMENTO BÁSICO: ESTUDO  
MULTICASO DE TRÊS PRESTADORES DE SERVIÇOS PÚBLICOS DO  
TRIÂNGULO MINEIRO NO PERÍODO DE 2001 A 2005**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Organizacional.

Orientador: Professor Dr. Kleber Carlos Ribeiro Pinto.

Uberlândia  
2007

Bruno Roberto Martins Arantes

Financiamento dos sistemas de saneamento básico: estudo multicaso de três prestadores de serviços públicos do Triângulo Mineiro no período de 2001 a 2005.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Administração.

Área de concentração: Gestão Organizacional.

Uberlândia, 19 de março de 2007.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. André Monteiro Costa  
Fundação Oswaldo Cruz

---

Prof. Dr. Ernando Antônio dos Reis  
FACIC – Universidade Federal de Uberlândia

---

Prof. Dr. Kleber Carlos Ribeiro Pinto  
FAGEN – Universidade Federal de Uberlândia

DEDICO:

À Gis e ao Tales.

## AGRADEÇO:

A Deus, por me premiar com a vida, a família e os amigos.

Aos meus pais, Zico e Maria Cirlene, pelos ensinamentos que nenhum livro pode conter.

A minha esposa, Gislene, por compreender e apoiar mais esse projeto em nossas vidas.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Kleber, por ser, além de efetivo orientador, um amigo e incentivador.

A equipe da AMVAP, na pessoa da Maria, por permitir e incentivar a realização deste trabalho.

Ao Carlos Henrique, Epaminondas, Alexandre e Carlos do DMAE de Uberlândia, ao Luiz Roberto, Esriel, Thalita e Joilson da SAE de Ituiutaba, a Adriana, Darlan, Eudes e César do DAE de Monte Alegre de Minas, pela colaboração e fornecimento dos dados solicitados.

Aos professores do Mestrado em Administração da UFU, por demonstrarem a importância da pesquisa.

Aos colegas do Mestrado em Administração da UFU, por compartilharem as dificuldades de se aprender a importância da pesquisa.

Aos amigos, pelos momentos de descontração e constante incentivo.

“A mente que se abre a uma nova idéia  
jamais volta ao seu tamanho original.”  
(Albert Einstein)

Bruno Roberto Martins Arantes

Financiamento dos sistemas de saneamento básico: estudo multicaso de três prestadores de serviços públicos do Triângulo Mineiro no período de 2001 a 2005.

## RESUMO

Esta dissertação apresenta uma breve evolução do setor de saneamento no Brasil e trata do acesso dos operadores deste serviço público às fontes de recursos financeiros para os investimentos na infra-estrutura. São descritos os arranjos institucionais dos operadores, sejam eles entidades de direito público ou entidades de direito privado. Também foram expostas as características do corpo funcional, do processo de planejamento e da capacidade de endividamento do operador, além de apresentadas as modalidades de fontes de recursos para o setor de saneamento. O trabalho teve como principal alvo, a análise das possíveis relações entre as características destes operadores e a seleção das modalidades das fontes de recursos disponíveis. Para isto foram analisados três casos, caracterizando um estudo multicaso, localizados na região do Triângulo Mineiro, Estado de Minas Gerais – Brasil, limitado ao período de 2001 a 2005. Este estudo mostra as influências da estrutura organizacional, do corpo funcional, do processo de planejamento e da capacidade de endividamento dos operadores do serviço na obtenção dos recursos. A análise mostra ainda que as fontes de recursos mais frequentemente solicitadas pelos três operadores, visando os investimentos em infra-estrutura, são: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, o Orçamento Geral da União - OGU, o Orçamento Fiscal do Município e o Recurso Tarifário. O estudo mostrou que a presença de um grupo de profissionais dedicados aos aspectos administrativos da captação de recursos financeiros pode ser de grande importância para o operador do serviço de saneamento básico.

Palavras-chave: 1. Saneamento básico; 2. Fontes de recurso para o saneamento; 3. Arranjos institucionais dos prestadores de serviços de saneamento.

## ABSTRACT

This dissertation presents a brief evolution of the basic sanitation system in Brazil and investigates about the access of public service operators to the financial resources for investment in infrastructure. Operators' institutional arrangements, those being either public or private legal entities, are described. The paper exposes the characteristics of the staff, the planning process and the operators' leverage capacity and also presents the different modalities of funding resources for the sanitation sector. This paper's main objective is to analyzing the possible relations between the characteristics of those operators and the selection of the modalities of funding resources available. In that sense, three cases have been investigated, making up for a multi case study. The cases analyzed are located within the Triângulo Mineiro region, in the state of Minas Gerais, in Brazil, during the period between 2001 and 2005. The study shows the influence of the organizational structure, that of the staff, the planning process and the service operators' leverage capacity in the obtaining of resources. The analysis also demonstrates that the funding resources most frequently requested and utilized by operators aiming at investing in infrastructure are the FGTS ( Fundo de Garantia por Tempo de Serviço)<sup>1</sup>, the FAT ( Fundo de Amparo ao Trabalhador)<sup>2</sup>, the OGU ( Orçamento Geral da União)<sup>3</sup>, the local fiscal budget and tax resources. The study has shown that the presence of a group of professionals dedicated to the administrative aspects of the gathering of financial resources may be of great relevance to the basic sanitation service operator.

Key words: 1. Basic sanitation; 2. Funding resources for sanitation; 3. Institutional arrangements for sanitation service suppliers.

---

<sup>1</sup> FGTS – Individual worker capitalization fund , a tax based on the current salary paid by employer onto a government managed account

<sup>2</sup> FAT – a special workers' fund provided and managed by the Labour Ministry

<sup>3</sup> OGU – General State Budget

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1. Das tentativas de implantação da Política Nacional de Saneamento até a Lei Federal nº 11.445. ....	32
Quadro 2. Competências sobre os serviços de saneamento tratadas pela CF. ....	35
Quadro 3. Empreendimentos no país contratados ou em fase de contratação por PPP. ....	40
Quadro 4. Fases das políticas públicas sociais no Brasil. ....	45
Quadro 5. Limites para contratação de operação de crédito e para níveis da dívida pública. .	53
Quadro 6. Condições que impedem a contratação de operações de crédito. ....	53
Quadro 7. Fontes dos recursos de longo prazo disponíveis ao setor saneamento. ....	61
Quadro 8. Órgãos e entidades envolvidos diretamente com o FGTS. ....	64
Quadro 9. Critérios para utilização dos recursos do FGTS. ....	66
Quadro 10. Categorias de análise e unidades de registro utilizadas na pesquisa. ....	91
Quadro 11. Perfil dos entrevistados no DMAE. ....	106
Quadro 12. Perfil dos entrevistados na SAE-Ituiutaba. ....	119
Quadro 13. Resultados da análise de conteúdo. ....	129



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Critérios ponderados para distribuição dos recursos do FGTS entre os Estados brasileiros, 2005-2008.....	65
Tabela 2. Valores das contratações realizadas com recursos do FGTS, 2001-2005 .....	68
Tabela 3. Distribuição dos municípios do Triângulo Mineiro segundo o tipo de prestador de serviços públicos de saneamento básico .....	83
Tabela 4. Evolução do número de economias com água e de ligações de esgoto do DAE-MAM, 2001-2005 .....	96
Tabela 5. Evolução da captação de água do DAE-MAM, 2001-2005 .....	97
Tabela 6. Resultado financeiro do DAE-MAM, 2001-2005 .....	98
Tabela 7. Evolução das tarifas de água e de esgoto do DAE-MAM, 2001-2005.....	98
Tabela 8. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DAE-MAM, 2001-2005 .....	99
Tabela 9. Capacidade de endividamento de Monte Alegre de Minas, 2001-2005.....	103
Tabela 10. Previsão de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento no DAE-MAM, 2001-2005.....	104
Tabela 11. Evolução do número de economias com água e ligações de esgoto no DMAE, 2001-2005.....	107
Tabela 12. Evolução da captação de água do DMAE, 2001-2005 .....	108
Tabela 13. Resultado financeiro do DMAE, 2001-2005 .....	109
Tabela 14. Evolução das tarifas de água e esgoto do DMAE, 2001-2005.....	110
Tabela 15. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DMAE, 2001-2005 .	110
Tabela 16. Capacidade de endividamento de Uberlândia, 2001-2005 .....	116
Tabela 17. Previsão de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento no DMAE, 2001-2005 .....	117
Tabela 18. Evolução do número de economias com água e ligações de esgoto da SAE-Ituiutaba, 2001-2005 .....	119
Tabela 19. Evolução da captação de água da SAE-Ituiutaba, 2001-2005 .....	120
Tabela 20. Resultado financeiro da SAE-Ituiutaba, 2001-2005.....	121
Tabela 21. Evolução das tarifas de água e esgoto na SAE-Ituiutaba, 2001-2005 .....	121
Tabela 22. Execução dos créditos orçamentários de investimentos na SAE-Ituiutaba, 2001-2005.....	122
Tabela 23. Capacidade de endividamento de Ituiutaba, 2001-2005 .....	125

Tabela 24. Previsão e execução de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento na SAE-Ituiutaba, 2001-2005 .....	126
Tabela 25. Investimentos e decisões de financiamento e suas efetivações nos três casos, 2001-2005.....	127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCON	Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto.
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
AMD	Acordo de Melhoria de Desempenho
AR	Aviso de Recebimento
Art.	Artigo
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Água e Esgoto
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOVESPA	Bolsa de Valores de São Paulo
CAGECE	Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CCFGTS	Conselho Curador do FGTS
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CF	Constituição Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CRI	Certificado de Recebíveis Imobiliários
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DAE-MAM	Departamento de Água e Esgoto de Monte Alegre de Minas
DI	Depósito Interbancário
DMAE	Departamento Municipal de Água e Esgoto
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIDC	Fundo de Investimentos em Direitos Creditórios
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

IGP-M	Índice Geral de Preços de Mercado
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MC	Ministério das Cidades
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
nº.	Número
NTN-B	Nota do Tesouro Nacional – Série B
OGU	Orçamento Geral da União
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PASS	Programa de Ação Social e Saneamento
PDGE	Plano Diretor de Gestão Estratégica dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Uberlândia
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIS	Programa de Integração Social
Planasa	Plano Nacional de Saneamento
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos
PMSS	Programa de Modernização do Setor Saneamento
PN3	Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba
PNAFM	Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal
PNQS	Prêmio Nacional da Qualidade em Saneamento
PNS	Política Nacional de Saneamento
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público-Privada
PRINWASS	Barriers and Conditions for the Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Africa: Seeking Economic, Social, and Environmental Sustainability
Proemprego	Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
Pronurb	Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos
Prosanear	Programa de Saneamento para População de Baixa Renda
RCL	Receita Corrente Líquida
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RSF	Resolução do Senado Federal

SAE	Superintendência de Água e Esgotos
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SANEPAR	Companhia de Saneamento do Paraná
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SISAR	Sistema Integrado de Saneamento Rural
SND	Sistema Nacional de Debêntures
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
UF	Unidade da Federação
WB-BIRD	Banco Mundial

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	16
1.1. A importância do saneamento ambiental para a saúde .....	16
1.2. O tema e o problema de pesquisa .....	17
1.3. O porquê do financiamento em saneamento .....	19
1.4. Objetivos .....	21
1.5. Contribuição esperada .....	21
1.6. Aspectos metodológicos .....	22
1.7. Estruturação do trabalho .....	25
2. SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS... ..	27
2.1. Evolução do setor de saneamento no Brasil.....	27
2.2. A questão regulatória.....	29
2.2.1. O debate e a implantação do marco regulatório.....	29
2.2.2. A efetiva importância da titularidade dos serviços de saneamento .....	34
2.3. Formas de gestão dos serviços de saneamento .....	37
2.3.1. A privatização e as barreiras ao seu avanço no setor .....	37
2.3.2. Outras alternativas de gestão dos serviços de saneamento.....	39
2.4. Políticas públicas: formulação e avaliação .....	42
2.5. As políticas públicas no setor de saneamento .....	44
3. OS PRESTADORES DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO .....	48
3.1. O perfil dos prestadores .....	48
3.2. Entidades de Direito Público.....	49
3.2.1. Corpo funcional.....	49
3.2.2. Processo de planejamento.....	51
3.2.3. Capacidade de endividamento .....	52
3.3. Entidades de Direito Privado .....	54
3.3.1. Corpo funcional.....	55
3.3.2. Processo de planejamento.....	55
3.3.3. Capacidade de endividamento .....	56
4. FONTES DE FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO.....	58
4.1. Finanças corporativas e as decisões de financiamento .....	58
4.2. O financiamento no setor de saneamento .....	60
4.3. Recursos onerosos .....	61

4.3.1. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) .....	63
4.3.2. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) .....	69
4.3.3. Empréstimos externos .....	70
4.3.4. O mercado de capitais .....	71
4.4. Recursos não onerosos.....	77
4.5. Recursos tarifários .....	80
5. OS PROCEDIMENTOS DE PESQUISA E COLETA NO ESTUDO MULTICASO .....	83
5.1. Os procedimentos de coleta e de análise adotados.....	85
5.1.1. Questionário.....	85
5.1.2. Entrevista semi-estruturada .....	86
5.1.3. Pesquisa documental .....	87
5.1.4. Estrutura da análise de conteúdo.....	87
5.2. Limites e críticas dos dados .....	91
6. RESULTADOS E ANÁLISE.....	93
6.1. O Departamento de Água e Esgoto de Monte Alegre de Minas .....	93
6.1.1. Dados institucionais e operacionais .....	93
6.1.2. Características do prestador de serviços.....	100
6.1.3. Decisões de financiamento .....	103
6.2. O DMAE de Uberlândia .....	106
6.2.1. Dados institucionais e operacionais .....	106
6.2.2. Características do prestador de serviços.....	113
6.2.3. Decisões de financiamento .....	116
6.3. A SAE de Ituiutaba.....	118
6.3.1. Dados institucionais e operacionais .....	118
6.3.2. Características do prestador de serviços.....	123
6.3.3. Decisões de financiamento .....	125
6.4. Considerações conclusivas sobre o multicaso.....	126
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	132
GLOSSÁRIO.....	138
APÊNDICE A – Questionário aplicado.....	143
APÊNDICE B – Tópico guia das entrevistas.....	150
APÊNDICE C – Carta ao dirigente solicitando visita .....	152

## 1. INTRODUÇÃO

O conhecimento que o homem vem produzindo ao longo de sua história tem como um de seus principais objetivos a garantia de sua existência com cada vez mais qualidade, proporcionando conforto e longevidade. Dentre os principais influenciadores dessa qualidade destacam-se as condições do ambiente onde vive. Desse modo, condições ambientais nocivas à saúde devem ser revertidas ou amenizadas como requisito de manutenção do estado de bem estar físico, mental e social das pessoas.

### 1.1. A importância do saneamento ambiental para a saúde

O saneamento ambiental constitui um dos recortes da intervenção humana nas condições do ambiente visando à manutenção da saúde das pessoas. De acordo com a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde), pode ser definido como um:

[...] conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar Salubridade Ambiental, por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural (BRASIL-FUNASA, 2004, p. 14).

A inexistência ou a inadequação de um sistema de abastecimento de água dificulta o acesso do consumidor ao líquido e pode afetar sua saúde. Além disso, na água que não é tratada eleva-se a possibilidade de transmissão de doenças ao ser humano por meio da ingestão, contato direto ou vetores que a utilizam em seu ciclo biológico.

A captação, o correto tratamento e o destino dos esgotos doméstico e industrial são os principais objetivos de um sistema de esgotamento sanitário. A água e o esgoto, sem os devidos tratamentos, estão relacionados a um grande número de doenças: ascariíase, amebíase, cólera e febre tifóide, transmitidas principalmente por ciclos feco-oral em relação ao solo e à água, contaminados por fezes (BRASIL-FUNASA, 2004, p. 163).

Os resíduos sólidos provenientes dos lixos doméstico, industrial, de serviços médicos e de construção civil, quando são incorretamente acondicionados, coletados, transportados e dispostos em aterros sanitários, criam um ambiente propício à proliferação de vetores e roedores que podem transmitir doenças como leptospirose, peste bubônica, e toxoplasmose (BRASIL-FUNASA, 2004, p. 229). Quando os resíduos sólidos são tratados de forma correta,



além de reduzir os riscos para a saúde, parte pode ser reutilizada ou reciclada, reduzindo o descarte no meio ambiente e gerando renda.

Em muitos municípios brasileiros, devido à ocupação desordenada do solo urbano, os problemas de drenagem urbana tornam-se mais aparentes nos períodos chuvosos, principalmente nos grandes centros urbanos. De acordo com a FUNASA (BRASIL-FUNASA, 2004), os principais fatores causadores destes problemas são: a) reduzida permeabilidade do solo em virtude do alto índice de construção por metro quadrado de solo urbano, b) entupimento dos dispositivos de captação de águas pluviais por lixo jogado nas ruas e c) assoreamento dos cursos d'água que cortam as cidades. As inundações ocasionadas pela ineficiência na drenagem urbana propiciam o aparecimento de doenças como a malária, leptospirose, diarreias e febre tifóide.

Essas considerações demonstram que a intervenção com o objetivo de alcançar a salubridade ambiental deve ocorrer principalmente na infra-estrutura das cidades. Essa tarefa requer a obtenção de recursos financeiros significativos.

## **1.2. O tema e o problema de pesquisa**

Esta pesquisa tem como tema as decisões de financiamento de longo prazo dos prestadores de serviços públicos de saneamento. Para delinear o objeto de pesquisa foram necessárias as seguintes delimitações: a) foram estudados três prestadores de serviços públicos de saneamento; b) o período estudado na pesquisa abrangeu os anos de 2001 a 2005; c) a região geográfica onde se localizam os prestadores de serviços pesquisados é o Triângulo Mineiro no Estado de Minas Gerais; e d) os serviços públicos de saneamento ambiental estudados abrangeram o abastecimento de água e o esgotamento sanitário.

De acordo com Castro (1977), a escolha de um tema deve ser baseada no atendimento a três critérios: originalidade, importância e viabilidade. Para o autor, a originalidade de um tema está no poder de surpresa dos resultados. Nesse critério, o tema desta pesquisa pode ser considerado original por apresentar os resultados das decisões de financiamento dos prestadores de serviços públicos de saneamento, considerando a influência de duas de suas características organizacionais (processo de planejamento e capacidade de endividamento) e das particularidades das fontes de recursos disponíveis.

Com relação ao critério de importância, Castro (1977) justifica a escolha de um tema quando este estiver ligado a uma questão que concentra a atenção e afeta uma parte expressiva da sociedade. A Seção 1.1 deste Capítulo apresenta a problemática existente entre o saneamento e a qualidade de vida das pessoas, ela tem gerado discussões perenes no país, principalmente em relação à universalização dos serviços.

De acordo com Abelardo de Oliveira Filho, então Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, em palestra proferida em 29/09/2005 à Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável por emitir parecer quanto ao Projeto de Lei nº. 1.144/2003, para se alcançar a universalização do acesso aos serviços de saneamento impõem-se: a formalização da política nacional e do marco regulatório para o setor, o investimento de 178 bilhões de reais até 2024 e a gestão desses serviços baseada na eficiência e no controle social (Câmara dos Deputados, 2005).

Quanto ao último critério, Castro (1977) aponta a necessidade de compatibilidade do tema com as condições de prazo, recursos financeiros, competência do pesquisador, disponibilidade de dados e o estado da teoria. Os três prestadores de serviços públicos de saneamento escolhidos permitiram o acesso à pesquisa dentro do prazo necessário. Os meios necessários para desenvolver a pesquisa foram compartilhados entre o autor e a entidade onde está vinculado – a AMVAP – Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Paranaíba. A competência do pesquisador foi adquirida com o aproveitamento das disciplinas do mestrado e, por fim, o levantamento teórico do tema “decisões de financiamento” foi desenvolvido ao longo do texto.

Para Yin (1994), a questão de pesquisa é um dos cinco componentes de especial importância no planejamento de um estudo de caso. De acordo com ele, demonstra o que o pesquisador está interessado em responder, conduzindo-o e sustentando o estudo. Conforme demonstra a Seção 1.6, a adoção desse método de procedimento conduziu ao levantamento do seguinte problema:

Como os prestadores de serviços públicos de saneamento pesquisados têm selecionado as fontes de financiamento e se as suas decisões têm possibilitado a efetiva captação dos recursos?

Entretanto, segundo Yin (1994), são as proposições que definem o que se deve pesquisar. Desse modo, além das delimitações descritas no início dessa seção, as ações desse estudo

foram guiadas conforme o conteúdo das seguintes proposições:

- ✓ As características organizacionais dos prestadores de serviços de saneamento relacionadas ao processo de planejamento e à capacidade de endividamento influenciam na escolha da fonte de financiamento e no acesso aos recursos para investimento.
- ✓ As particularidades das fontes de financiamento disponíveis ao setor, relacionadas ao volume de recursos disponíveis, requisitos e custos de contratação, influenciam na escolha dessas fontes pelos prestadores de serviços públicos desse setor.

### **1.3. O porquê do financiamento em saneamento**

De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), edição de 2000, elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2004), praticamente todos os municípios do País são atendidos por serviço de abastecimento de água (97,9%). Porém, a rede de distribuição de água chega a 63,9% dos domicílios recenseados, menor que no Censo de 2000 (77,8%) pelo fato da PNSB considerar apenas os domicílios particulares permanentes ocupados.

Quanto ao esgotamento sanitário os resultados da pesquisa do IBGE traçam um cenário mais precário. Segundo a pesquisa, 52,2% dos municípios brasileiros possuem esse tipo de serviço, porém, desses apenas 20,2% coletam e tratam os esgotos. Isso significa que, além dos 47,8% dos municípios brasileiros que não têm qualquer sistema de coleta de esgoto sanitário, outros 32,0% possuem tal sistema, mas despejam o esgoto em rios, lagoas, mar ou outros ambientes sem qualquer tipo de tratamento.

Nesse último caso há apenas o deslocamento do problema de um lugar para o outro, uma vez que há o risco constante de contaminação da água que poderá ser utilizada para consumo humano e animal, irrigação e recreação, além do impacto ambiental.

O IBGE mostra nessa mesma pesquisa sobre saneamento que tanto no abastecimento de água quanto no esgotamento sanitário há uma discrepância dos indicadores quando os municípios são agrupados por faixas populacionais. A pesquisa revela que 16,7% dos domicílios de municípios com até 20 mil habitantes possui esgotamento sanitário contra 49,3% dos domicílios para os municípios com mais de 300 mil habitantes. Quanto ao abastecimento de

água, 46,5% dos domicílios de municípios com até 20 mil habitantes são abastecidos por rede de água, enquanto que nos municípios com mais de 300 mil habitantes o índice sobe para 76,4% dos domicílios.

Esse quadro tem levado à construção de diversas hipóteses para explicar e/ou suplantar as barreiras que impedem a universalização dos serviços de saneamento básico. No intuito de comprovar essas hipóteses, as pesquisas vêm trabalhando problemas relacionados à gestão e operação dos serviços de saneamento em temas tais como eficiência, eficácia, efetividade e políticas públicas.

Alguns desses estudos realizados na última década são: a série *Modernização do Setor Saneamento* promovida pelo governo federal, desde 1995, no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que pesquisa diversos recortes do setor como ordenamento institucional, financiamento e regulação; Orega (2002), que analisa a eficiência e a eficácia da gestão estadual e local dos prestadores de serviços públicos de saneamento no Estado de São Paulo no período de 1996 a 2000; Costa (2003), que avalia a efetividade e a eficácia da Política Nacional de Saneamento no período de 1995 a 2000; e Ohira (2005), que analisa a eficiência econômica do setor no Estado de São Paulo por meio de modelo econométrico.

A existência dessas pesquisas, no entanto, não significa que o tema já foi exaustivamente debatido, tampouco extingue a possibilidade de novas contribuições. Mesmo com a melhora dos índices de cobertura dos serviços de saneamento, o fato do Brasil ainda não ter alcançado a universalização nesses serviços, justifica novos e constantes olhares sobre o tema.

A necessidade de investimentos para que se possa alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico é bastante expressiva. Segundo o governo federal, por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, para universalizar os serviços de saneamento até o ano de 2024 há uma necessidade de investimentos de 178,52 bilhões de reais. Ainda segundo o governo, isso representa uma necessidade de investimento anual de 6 bilhões de reais em 2004 incrementado até 12 bilhões de reais em 2024 (0,45% do PIB de cada ano, considerando um crescimento médio anual de 4,00%).

Identificada a expressiva necessidade de investimentos para universalização dos serviços, a consequência imediata é a captação dos recursos financeiros necessários à sua concretização. Assim, o tema se torna relevante na medida em que o sucesso ou insucesso dessa captação irá

influenciar fortemente no alcance da universalidade na cobertura dos serviços de saneamento.

#### **1.4. Objetivos**

Esta pesquisa pretende descrever como algumas características internas presentes nos prestadores de serviços públicos de saneamento e algumas particularidades das fontes de financiamento existentes influenciam na escolha e no acesso aos recursos para financiamento dos investimentos em projetos de manutenção e expansão dos serviços de saneamento básico.

Para se alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Efetuar um levantamento das políticas públicas executadas para o setor de saneamento.
- b) Traçar um diagnóstico das características, operacionais e organizacionais, presentes nos prestadores dos serviços de saneamento básico que podem influenciar na decisão e no acesso às fontes de financiamento.
- c) Identificar as particularidades das fontes de financiamento existentes, no período pesquisado, para investimento em saneamento e confrontar seus objetivos com o perfil das demandas por financiamento.

#### **1.5. Contribuição esperada**

Esta pesquisa gerou uma dissertação sobre um tema pouco explorado. Isto contribui para o incremento do conhecimento sobre as relações entre os aspectos organizacionais dos operadores do serviço de saneamento básico e a obtenção de recursos para o investimento no setor.

Além disso, ao traçar um diagnóstico e apresentar uma análise de duas das características dos prestadores de serviços públicos de saneamento e das particularidades das fontes de financiamento, o trabalho aponta as interferências de ambas no processo de captação de recursos financeiros para os investimentos nesse setor.

Em síntese, esta dissertação oferece parâmetros relevantes que poderão contribuir para uma reflexão dos dirigentes das organizações operadoras de serviços de saneamento em suas decisões de financiamento visando à captação de recursos.

### **1.6. Aspectos metodológicos**

Esta é uma pesquisa descritiva quanto ao seu objetivo, pois os fatos que vinculam as características identificadas nos prestadores de serviços públicos de saneamento às particularidades das fontes de financiamento desse setor são “observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira sobre eles” (ANDRADE, 1997, p. 15).

Embora não haja a interferência do pesquisador sobre esses fatos, são estabelecidas relações entre as características do prestador de serviços, as particularidades das fontes de financiamento e a escolha e o acesso a essas fontes na tentativa de conhecer e inferir sobre a existência ou não dessas relações.

O método de abordagem, segundo Andrade (1997) e Marconi e Lakatos (2000), enquanto conjunto de atividades sistemáticas e racionais utilizadas no alcance de determinado objetivo possui um tratamento mais amplo e abstrato do objeto de estudo. Nesse sentido, o método de abordagem dessa pesquisa é o dedutivo, pois a resposta à questão de pesquisa é obtida por meio das conclusões inferidas a partir do estudo.

As inferências das conclusões, por sua vez, são obtidas com base na análise do relacionamento entre as proposições (características do prestador e particularidades da fonte de recursos), suportadas pelo referencial teórico, e a realidade apurada nas unidades de análise. Nesse caso, as proposições funcionam como as premissas do método dedutivo.

Segundo Marconi e Lakatos (2000), o principal limite do método dedutivo está no fato de que as premissas fornecidas nas proposições podem ser insuficientes para promover o entendimento, a explicação e a conseqüente resposta à questão de pesquisa. Assim, o risco que o pesquisador corre é focar mais no reconhecimento da relação entre as premissas do que na explicação e compreensão do porquê de tais premissas serem verdadeiras ou não.

Com o uso do método de abordagem dedutivo foi possível fazer inferências a partir do relacionamento entre as características do prestador de serviços, as particularidades das fontes de recursos e as suas respectivas escolhas. As deduções obtidas podem explicar parcialmente as decisões dos prestadores de serviços de saneamento pesquisados em um dado período, respeitadas as suas peculiaridades.

Para Mazzotti e Gewandsznajder (1999), a abordagem qualitativa em uma pesquisa se mostra

mais adequada para captar as crenças, percepções, sentimentos e valores das pessoas bem como descrições detalhadas dos eventos e situações relacionadas ao problema pesquisado em que aquelas estão inseridas.

Na abordagem qualitativa são destacados três paradigmas de processos de investigação: construtivismo social, pós-positivismo e teoria crítica.

O processo de investigação aqui utilizado segue o paradigma “pós-positivista”. Segundo Mazzotti e Gewandsznajder (1999), com este paradigma, o pesquisador reconhece a complexidade da realidade a ser pesquisada, porém obtém e trata os dados por meio de métodos científicos tradicionais, com o objetivo de produzir um resultado, ainda que não objetivamente comprovado, cercado de critérios de qualidade e padrões de conhecimento.

De acordo com esses autores, em uma pesquisa de abordagem qualitativa levada sob o paradigma pós-positivista os procedimentos de coleta dos dados mais pertinentes são aqueles baseados na observação, nas entrevistas em profundidade e na análise de documentos.

Segundo Yin (1994), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa bastante utilizada na administração pública, principalmente quando não se tem o controle dos fenômenos pesquisados e o estudo desses fenômenos inseridos em suas realidades cotidianas se faz necessário com o objetivo de dar mais confiabilidade e validade aos resultados.

Assim, considerando que a complexidade das relações existentes entre premissas estudadas na pesquisa é mais bem analisada por meio de uma abordagem qualitativa, o estudo de caso revela ser o método de procedimento mais adequado.

Como foram analisados a escolha e o acesso às fontes de recursos financeiros em função das características dos três prestadores de serviços públicos de saneamento estudados, essa pesquisa é definida como um estudo multicaso.

Para Yin (1994), um dos limites do estudo de caso está no fato dele fornecer pequena base para uma generalização científica, pois, a análise de uma ou poucas unidades de análise não constitui uma amostra representativa de uma determinada população.

Em função da abordagem qualitativa adotada, os procedimentos de coleta dos dados selecionados para a pesquisa são: a) entrevistas, b) questionários e c) pesquisa documental. A entrevista segundo Martins (2006, p. 27) tem como objetivo básico “entender e compreender

o significado que os entrevistados atribuem a questões e situações (...) com base nas suposições e conjecturas do pesquisador”.

Ainda de acordo com esse autor a entrevista é uma importante ferramenta que permite a triangulação com outras fontes, como por exemplo, a análise de documentos e contribui para o aumento do grau de confiabilidade da pesquisa.

É utilizada a entrevista individual, semi-estruturada por meio de tópico guia. O tópico guia se faz necessário para tornar mais produtiva a entrevista, uma vez que o tema é muito específico e corre-se o risco de o entrevistado poder utilizar a entrevista como fonte de desabafo de problemas não conexos à pesquisa ou, o contrário, como forma de “propaganda” pessoal e institucional. Esse e os demais procedimentos de coleta e análise dos dados utilizados no estudo são tratados com mais detalhes no Capítulo 5.

Segundo Bauer e Gaskell (2002) para se evitar falsas inferências, os principais cuidados que se devem tomar em relação aos limites das entrevistas são: a) não aceitar tudo o que o entrevistado diz como verdade pacífica; b) complementar as entrevistas com outras fontes como a análise de documentos, procurando cobrir eventuais lacunas deixadas pelos entrevistados e c) acumular informações que permitam a compreensão do problema por meio de um conjunto de entrevistas.

De acordo com Martins (2006), embora a aplicação de questionário em um estudo de caso não seja comum, pelo fato dos dados e informações serem levantados diretamente pelo pesquisador, ele pode ser utilizado em função da situação e propósitos do estudo.

Nesse sentido, a utilização do questionário nessa pesquisa teve dois objetivos: a) facilitar o levantamento de dados puramente operacionais do prestador de serviços no período abrangido pela pesquisa e b) colher subsídios para elaboração do tópico guia da entrevista. Para tanto, o questionário é enviado antecipadamente ao prestador de serviços antes da realização das entrevistas.

Por fim, em função da característica da pesquisa documental, a busca de material não editado e interno aos prestadores dos serviços públicos de saneamento, torna esse procedimento de coleta fundamental para elevar a confiabilidade dos dados obtidos nas entrevistas e questionários por meio da triangulação.

Tanto nas entrevistas quanto nos documentos foi utilizada a análise de conteúdo como método



de análise e interpretação. A opção pela escolha desse método se deve à sua forma objetiva, sistemática e quantitativa de estudar e analisar a comunicação (MARTINS, 2006, p. 33), fazendo uma “ponte entre o formalismo estatístico e a análise qualitativa dos materiais” (BAUER e GASKEL, 2002, p. 190).

A análise de conteúdo permitiu verificar e comparar o conteúdo das entrevistas dos funcionários e dos documentos dos prestadores de serviços públicos de saneamento com as proposições apontadas na pesquisa com o objetivo de verificar a existência ou não das relações estabelecidas.

### **1.7. Estruturação do trabalho**

O primeiro capítulo apresenta: a importância do assunto escolhido, o tema, a questão de pesquisa, as proposições, os objetivos, as contribuições esperadas, a justificativa e os aspectos metodológicos da pesquisa.

O Capítulo 2 apresenta o contexto do “Saneamento básico no Brasil”. Ele apresenta uma síntese da evolução dos diplomas legais e das políticas públicas para o setor desde 1990. São trabalhadas as grandes questões que permeiam a evolução do setor de saneamento na atualidade: a questão regulatória e a titularidade dos serviços de saneamento; a privatização e as formas alternativas de gestão dos serviços públicos.

No Capítulo 3 são apresentadas as características organizacionais dos prestadores dos serviços públicos de saneamento básico e no Capítulo 4, as particularidades das fontes de financiamento disponíveis para esse setor. Estes capítulos compõem-se da essência do referencial teórico que sustenta o trabalho. Eles foram desenvolvidos a partir de uma pesquisa bibliográfica, que, segundo Martins (2006), aponta o que o pesquisador deve investigar bem como orienta a abordagem e oferece a aproximação com o fenômeno pesquisado.

Os procedimentos utilizados para a obtenção dos dados analisados na pesquisa bem como uma breve análise das limitações e críticas desses procedimentos e dados são detalhados no Capítulo 5. No Capítulo 6 os dados coletados são demonstrados e analisados enquanto que no Capítulo 7 são apresentadas as conclusões da pesquisa e as proposições para novos estudos.

Finalizando o trabalho seguem as referências bibliográficas, um glossário e os apêndices. O

glossário se fez necessário com o objetivo de facilitar a leitura do trabalho devido ao grande número de termos e palavras técnicas e específicas do setor de saneamento, da administração pública e do sistema financeiro do país.

Os apêndices apresentam os instrumentos de coleta utilizados na pesquisa: questionário, tópico guia das entrevistas, modelo das cartas enviadas aos prestadores de serviços solicitando o agendamento das entrevistas e coleta de documentos e as categorias de análise.

## 2. SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: EVOLUÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1. Evolução do setor de saneamento no Brasil

O setor saneamento, segundo Costa (2003, p. 20), é o “conjunto de organizações governamentais, entidades da sociedade civil, atores, grupos de interesse, que atuam nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana”. Entretanto, conforme delimitação apresentada na Seção 1.2, o termo saneamento básico neste estudo refere-se somente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para Sanchez (2001), até o final da década de 50 não se poderia falar de um setor de saneamento no Brasil, pois não havia nem estrutura e nem burocracia com capacidade e visão de conjunto para desenvolver as políticas públicas de saneamento. Na verdade, esse setor foi sendo moldado com a evolução das políticas nacionais de saneamento, notadamente a partir de 1968 com a criação do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e a implementação das primeiras políticas públicas específicas do saneamento unificadas no Planasa (Plano Nacional de Saneamento).

No Planasa, o foco principal foi a elevação dos índices de cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por meio de investimentos maciços na expansão dos sistemas, incluindo a reorganização da gestão e a formação de recursos humanos, pois até então, no Brasil, conforme o Censo de 1960 do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), apenas 43,4% dos domicílios urbanos possuía ligação com a rede de água e 27,6% com a rede de esgotamento sanitário.

Nesse sentido, questões como qualidade das águas, regulação, controle social e integração com os outros componentes do saneamento – resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores – não foram abordados. Já as questões relativas à eficiência produtiva e gerencial, apesar de estarem contempladas nos objetivos do Planasa, por meio de financiamento do desenvolvimento institucional, não lograram êxito em boa parte da CESB's (Companhias Estaduais de Saneamento Básico) se tornando em um dos fatores do desequilíbrio financeiro observado nessas companhias a partir do início dos anos 80 (MPO/SEPURB/IPEA, Vol 3, 1995).

Com a redemocratização do país, materializada na promulgação da Constituição Federal de 1988, inicia-se um processo de redistribuição de responsabilidades e recursos no chamado

Pacto Federativo. Nesse processo, os municípios têm sua participação fortalecida por meio da assunção de um número maior de responsabilidades e autonomia.

O art. 30 item V da CF (Constituição Federal) atribui ao município a competência para organizar e prestar serviços públicos de interesse local. O saneamento está aí incluído.

Os dispositivos constitucionais que reforçavam o papel do município na gestão dos serviços públicos locais causaram diversas discussões sobre a titularidade dos serviços de saneamento, no sentido de favorecer a descentralização na gestão e operação, entretanto, a hegemonia das companhias estaduais de saneamento se manteve, não havendo mudanças expressivas neste setor.

Em meados da década de 90, com o processo de descentralização levado a cabo no setor de infra-estrutura, o setor de saneamento foi objeto de estudos e diagnósticos no sentido de viabilizar a flexibilização do modelo institucional até então vigente e retomar o crescimento nos índices de cobertura para alcançar a universalização.

O PMSS (Programa de Modernização do Setor Saneamento), implantado em 1993 pelo governo federal, com o objetivo de reorganizar a política e melhorar a eficiência do setor, além de outras ações, produziu uma série de estudos e diagnósticos materializados na série Modernização do Setor Saneamento, bem como viabilizou a criação de um banco de dados nacional sobre o setor: o SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento).

Apesar dessas ações, a década de 90 findou sem alcançar os objetivos traçados para o setor de saneamento: nem a universalização dos serviços foi alcançada e nem o setor foi dotado de um marco regulatório.

Até janeiro de 2007 o setor ainda caminhava para alcançar a universalização, principalmente com relação ao serviço de esgotamento sanitário (segundo a PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – do IBGE realizada em 2000, 52,20% dos 5.507 municípios brasileiros possuíam algum tipo de serviço de esgotamento sanitário).

Visando esclarecer os motivos da “evolução lenta” do setor, são apresentados a seguir três temas que atualmente provocam mais discussão entre os pesquisadores: a questão regulatória, a privatização e a política nacional.

## **2.2. A questão regulatória**

### *2.2.1. O debate e a implantação do marco regulatório*

Com a recente aprovação da Lei Federal nº. 11.445 em 05 de janeiro de 2007, o País conclui o processo de implantação, ao menos na estrutura legal, do marco regulatório que começou no início dos anos 90. Um dos principais objetivos desse marco é dotar o setor de transparência e estabilidade para atrair outros investidores e possibilitar a universalização dos serviços de saneamento.

Afinado com o discurso de reforma do Estado no início dos anos 90 e aliado à falência do modelo Planasa, em meados da década de 90 o governo estabeleceu para o setor de saneamento uma nova política nacional que previa entre outras ações a parceria entre agentes públicos e privados. Para dar o suporte jurídico a essa política seria necessária a aprovação de um conjunto de normas que abordasse temas como: a) concessão de serviços públicos; b) institucionalização da política nacional de recursos hídricos; c) institucionalização da política nacional de saneamento; e d) consórcios e parcerias entre os agentes públicos e privados.

Parte desse arcabouço legal foi constituída ao longo de dez anos, citando: 1) a Lei nº. 8.987/1995 que dispõe sobre a concessão e permissão de serviços públicos; 2) a Lei nº. 9.433/1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos; 3) a Lei nº. 11.079/2004 que institui normas para contratação de parcerias público-privadas; e por último 4) a Lei nº. 11.107/2005 que dispõe sobre a contratação de consórcios públicos.

Contudo, essa legislação não trata especificamente do setor de saneamento. Na verdade, boa parte dela fornece suporte para a presença do capital privado em diversos setores da infraestrutura nacional e não somente no de saneamento. A institucionalização da política nacional do setor de saneamento, após longo período de discussão no Congresso Nacional, só veio a ocorrer no início de 2007. A demora deveu-se mais à falta de consenso entre os diversos atores do setor (governo federal, serviços municipais, autarquias, CESB's e prestadores privados), cujos interesses divergentes produziram discussões intermináveis no Congresso, do que por falta de iniciativa de proposições de leis, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Legislativo, como pode ser deduzido no Quadro 1.

Após o fim do Planasa e até a aprovação da Lei Federal nº. 11.445/2007, houve diversas tentativas de implantação do marco regulatório por meio da instituição da Política Nacional de

Saneamento. O Quadro 1, baseado no relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável por emitir parecer quanto ao Projeto de Lei nº. 1.144/2003, lista essas tentativas.

A primeira tentativa ocorreu com Projeto de Lei nº. 53/91 que foi aprovado pelo Congresso Nacional e vetado, na íntegra, pelo Presidente da República em janeiro de 1995. As razões colocadas para o veto foram: a) a proposição de um modelo baseado nos moldes do Planasa, porém, em um novo contexto descentralizado (Pacto Federativo); e b) os impactos econômicos e financeiros advindos com a aprovação da Lei não teriam como ser suportados pela União.

Entre 1995 e 2000 novas tentativas de projetos de lei foram enviadas para apreciação tais como o Projeto de Lei nº. 31/1995 e o Projeto de Lei nº. 72/1999; porém, em virtude de vícios de iniciativa de leis e desrespeito ao Pacto Federativo nenhuma delas prosperou.

Em 2000, a Câmara dos Deputados submeteu o Projeto de Lei nº. 2.763/2000 que continha muitas características do Projeto de Lei nº. 53/91 e outras orientações emitidas pela Conferência Nacional de Saneamento realizada, em 1999, pela Câmara de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados. Porém, após o pedido de retirada desse projeto da votação ele foi arquivado.

Em 2001, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei nº. 4.147/2001, em regime de urgência, que foi apensado ao Projeto de Lei nº. 2.763/2000. Apesar da Comissão Especial ter elaborado o relatório com o parecer final, ele não chegou a ser votado, até que houve o pedido de retirada da votação e o arquivamento do projeto. As principais dificuldades nas discussões se concentraram: a) na definição de titularidade dos serviços; b) na presença de divergências políticas locais na comissão especial; c) na intransigência dos grupos municipalistas, estadualistas e estatistas; e d) no fato do ano eleitoral (2002) ter aumentado a complexidade das negociações.

Em 2005, a tentativa de instituição do marco regulatório no setor de saneamento foi consolidada no Projeto de Lei nº. 5.296/2005. Esse projeto de lei, bem como os de números 1.772/2003, 2.627/2003, 4.092/2004 e 5.578/2005, foi apensado ao Projeto de Lei nº. 1.144/2003. Desses, somente o Projeto de Lei nº. 5.296/2005 era de iniciativa do Poder Executivo, os demais eram de iniciativa do Poder Legislativo.

De forma semelhante ao Projeto de Lei nº. 2.763/2000, o Projeto de Lei nº. 5.296/2005 também foi alvo de intensas discussões e alterações que o fizeram ficar estacionado na Câmara dos Deputados por um longo período de tempo. Prova disso é que na publicação do relatório da Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável por emitir parecer quanto ao Projeto de Lei nº. 1.144/2003 foram apresentadas 862 emendas (que na verdade se consolidaram em 433). Dessas, 14,55% (63 emendas) tratavam da questão da titularidade, reforçando a característica conflituosa desse tema.

Em 2006, por meio da criação de Comissão Mista de Saneamento, o Projeto de Lei nº. 5.296/2005 e seus apensos foram fundidos ao Projeto de Lei do Senado nº. 155/2005. Dessa fusão surgiu o Projeto de Lei do Senado nº. 219/2006 que, em 2007, foi revisado e aprovado pela Câmara dos Deputados e enviado ao Presidente da República para sanção sob o nº 11.445/2007.

ANO	AÇÃO
1990	Projeto de Lei nº. 5.823/1990 arquivado em 1991 devido ao fim da legislatura 1987-1990.
1991	Projeto de Lei nº. 53/91 aprovado pelo Congresso Nacional e vetado, na íntegra, pelo Presidente da República em janeiro de 1995. Em 1991 também foi apresentado o Projeto nº. 779/1991, porém foi arquivado por versar sobre a mesma matéria que o Projeto de Lei nº. 53/1991.
1995	Projeto de Lei nº. 31/1995 devolvido ao autor por versar sobre matéria inconstitucional, nos termos do art. 137, § 1º, II, alínea “b” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em função da forma de indicação.
1999	Projeto de Lei Complementar nº. 72/1999 arquivado em 2003 devido ao fim da legislatura 1999-2002. Em 2003 esse projeto foi desarquivado e atualmente encontra-se aguardando, na Câmara dos Deputados, a constituição de comissão temporária para dar parecer sobre o projeto.
2000	Projeto de Lei nº. 2.763/2000 arquivado em 2003 devido ao fim da legislatura 1999-2002. Em 2003 esse projeto foi desarquivado, retirado do processo de tramitação a pedido do autor e novamente arquivado.
2001	Projeto de Lei nº. 4.147/2001 anexado ao Projeto de Lei nº. 2.763/2000 e conseqüentemente arquivado em 2003 devido ao arquivamento do projeto de lei a que estava anexado.
2003	Projeto de Lei nº. 1.144/2003 fundido ao Projeto de Lei nº. 219/2006 em função da ação da Comissão Mista de Saneamento. Ainda em 2003 foram anexados àquele projeto os Projetos de Lei nº.’s 1.772/2003 e 2.627/2003
2004	Projeto de Lei nº. 4.092/2004, de iniciativa da Câmara dos Deputados, foi anexado ao Projeto de Lei nº. 1.144/2003.

(Continua)

	(Conclusão)
ANO	AÇÃO
2005	Projeto de Lei nº. 5.296/2005, de iniciativa do Poder Executivo, foi anexado ao Projeto de Lei nº. 1.144/2003. Também em 2005 foi apresentado o Projeto de Lei nº. 5.578/2005 de autoria de deputado federal. Pelo Senado Federal foi apresentado o Projeto de Lei nº. 155/2005.
2006	Projeto de Lei nº. 219/2006 surgido da fusão dos projetos de lei apresentados entre 2003 e 2005. Após aprovação no Senado foi enviado à Câmara dos Deputados, sob o nº. 7.361/2006, para votação e aprovação da redação final. Após sua aprovação foi enviado ao Presidente da República que promulgou-a, em 2007, sob o nº. 11.445.

Quadro 1. Das tentativas de implantação da Política Nacional de Saneamento até a Lei Federal nº 11.445.

Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) e [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)).

A Lei Federal nº. 11.445/2007 é ampla e aborda diversos aspectos do saneamento básico tais como princípios fundamentais, prestação de serviços regionalizada, planejamento, regulação, aspectos econômicos e técnicos dos serviços e a política federal de saneamento básico. Considerando o foco desta pesquisa, no financiamento dos serviços de saneamento, convém destacar os seguintes pontos tratados pela lei:

- a) A possibilidade de criação, por um ente federado isoladamente ou reunido com outros em consórcios públicos, de um fundo para financiamento dos investimentos de universalização dos serviços de saneamento básico, por meio de seu uso direto ou como garantia de empréstimos (art. 13);
- b) A necessidade de indicar, no plano de saneamento, as possíveis fontes de financiamento dos investimentos previstos (art. 19, III);
- c) A busca da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços por meio da cobrança de tributos, tarifas ou preços públicos baseados em diretrizes de geração de recursos para investimentos, recuperação de custos e remuneração do capital investido, inclusive com a possibilidade de suspensão do serviço de abastecimento de água para o usuário inadimplente (art. 29 e art. 40, V);
- d) A alocação dos recursos públicos federais e financiamentos, com recursos da União ou operados por ela ou seus órgãos, baseada em diretrizes e objetivos constantes da Política Federal de Saneamento Básico, focando os recursos não onerosos no atendimento de usuários ou Municípios que não possuam capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação dos serviços (artigos 48, 49 e 50); e
- e) A possibilidade de financiamento de projetos de interesse social com recursos de fundos



privados de investimentos, de capitalização ou de previdência complementar (art. 50, § 3º).

Outros dois pontos que constavam do projeto de lei e estavam relacionados diretamente com o financiamento dos investimentos em saneamento foram vetados pelo Presidente da República. O primeiro se referia à possibilidade dos recursos alocados nos investimentos em ativos permanentes imobilizados serem utilizados como créditos perante o COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) e o PIS/PASEP (Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

O segundo previa a possibilidade de uso do FGTS em aplicações de fundos de investimentos em direitos creditórios (FIDC) ou outros fundos criados para investimentos em saneamento e infra-estrutura, bem como na aquisição de ações e debêntures de empresas daqueles setores.

O governo federal alegou no primeiro ponto a configuração da renúncia fiscal sem o atendimento aos dispositivos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>. Quanto ao segundo ponto, expôs os riscos de deterioração da capacidade financeira do FGTS em financiar diretamente os setores de saneamento e habitação e o fato desse dispositivo legal desvirtuar o escopo original da Lei Federal nº. 8.036/1990 que determina os critérios e condições de uso e contratação com recursos do FGTS.

Com relação às disputas na Câmara que paralisaram a aprovação da PNS (Política Nacional de Saneamento), Mota (2004) argumentava que os atores políticos não deveriam tratar o novo marco regulatório como uma forma de manter as discricionariedades dos governantes estaduais e nem transferi-las aos prefeitos. Para ele, o foco de atuação e discussão em torno do marco regulatório não deveria estar na “controvérsia do poder concedente”, mas antes nos instrumentos que garantissem: o respeito aos contratos, o uso adequado de incentivos à eficiência, a expansão dos serviços, os aspectos tarifários, a autonomia das agências reguladoras e a produtividade.

A espera pela aprovação da Política Nacional de Saneamento trouxe atrasos aos prestadores

---

<sup>4</sup> Conforme o art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o ente federado que conceder ou ampliar benefício de natureza tributária que implique em renúncia de receita, deverá ou demonstrar que essa renúncia não afetará suas metas fiscais previstas ou então que adotará medidas de compensação da renúncia por meio do aumento da arrecadação em outros tributos.

de serviços e perdas aos governos e aos usuários.

Quanto aos prestadores de serviço, a indefinição de regras estáveis de operação dos serviços de saneamento, fixação e revisão de tarifas e garantias de contrato inibiram a participação de novos investidores no setor, cujas instalações necessitam de altos investimentos de longa maturação. Entretanto, as companhias estaduais de saneamento básico existentes não perderam espaço.

Para os governos federal, estadual e municipal, elevaram-se as barreiras para o alcance da universalização dos serviços dentro do prazo previsto uma vez que o crescimento da capacidade de investimento do Estado nesse setor (e em outros) não foi (e não é) um cenário provável.

Os usuários desses serviços públicos sofreram as maiores perdas. A falta da regulação e a fiscalização segregada da prestação dos serviços elevaram o risco da oferta de serviços com qualidade duvidosa nas regiões onde existem. Também elevaram os riscos de fixação de tarifas de forma desconexa com o custo dos serviços e de distanciamento entre o prestador e o usuário em termos de solução de reclamações. Além disto, o serviço não está presente em determinadas regiões, principalmente naquelas de renda mais baixa, que requerem um elevado custo de implantação por família.

Entretanto, como a Lei Federal nº. 11.445/2007 aborda, entre outros, os instrumentos apontados anteriormente por Mota (2004) como precursores da retomada dos investimentos e melhoria dos serviços de saneamento, a expectativa é que a efetiva implementação dessa lei imprima mais velocidade no crescimento dos principais indicadores desse setor.

#### *2.2.2. A efetiva importância da titularidade dos serviços de saneamento*

A titularidade quanto aos serviços de saneamento básico se prende à seguinte questão: de quem é a competência de prover esses serviços em áreas de interesse comum? Municipal ou estadual? Porto Neto (2005), em resposta à consulta solicitada pelo Secretário Nacional de Saneamento Ambiental sobre pontos do Projeto de Lei nº. 5.296/2005, entende que a prestação de serviços de saneamento (e outros de interesse local) deve pertencer à esfera local, portanto o município.

Para o autor, não há nenhuma confusão nos dispositivos constitucionais acerca da titularidade

dos serviços de saneamento. Segundo ele, a Constituição Federal trata a competência sobre os serviços públicos de saneamento de duas formas: a) a competência para regulação e planejamento dos serviços; e b) a competência para a execução dos serviços de saneamento. O

Quadro 2 sintetiza o posicionamento do autor que assim conclui a questão:

[...] a competência para *prover* serviços de saneamento é sempre municipal, não há possibilidade, nos termos da Constituição Federal, de remeter essa competência aos Estados que possuem, nesta matéria, somente competências de regulação, em caráter suplementar à regulação federal. O fato de o Município integrar região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião (instituídas por lei complementar estadual) ou região integrada de desenvolvimento (instituída por lei complementar federal) não altera sua competência em relação à execução dos serviços que, apesar disso, *passa a se subordinar à regulação e ao planejamento regional e as normas de organização compartilhada, nos termos definidos em lei complementar*, regulação e planejamento estes que são, por sua vez, suplementares aos editados pela União Federal. Não seria compatível com o princípio da Federação e com o da autonomia dos entes que a integram, sustentar que o Estado, por decisão própria e exclusiva, possa absorver competências que a Constituição Federal confere aos Municípios (PORTO NETO, 2005, p. 16, destaques do autor).

Ente Federado	Competência de Regulação e Planejamento	Competência de Execução
União	<ul style="list-style-type: none"> <li>– elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento (art. 21, IX);</li> <li>– instituir diretrizes gerais (art. 21, XX);</li> <li>– editar normas gerais de proteção do meio ambiente (art. 24, VI, § 1º);</li> <li>– editar normas de integração do sistema único de saúde na formulação das ações de saneamento (art. 200, IV);</li> <li>– editar normas de proteção do usuário de serviços (art. 24, V).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– promover, em cooperação com Estados, DF e Municípios, a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, X).</li> </ul>
Estados	<ul style="list-style-type: none"> <li>– suplementar a legislação da União em questões ambientais ligadas ao saneamento (art. 24, VI e § 2º);</li> <li>– suplementar a legislação da União na regulação dos direitos dos usuários de serviços de saneamento (art. 24, V);</li> <li>– instituir regiões metropolitanas para integrar e organizar o planejamento dos serviços de saneamento considerados de interesse comum (art. 25, § 3º).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– promover, em cooperação com a União e os municípios, a melhoria das condições de saneamento básico (art. 23, X).</li> </ul>
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>– suplementar residualmente a regulação nacional e estadual em matérias relativas à proteção ambiental e aos direitos do usuário (art. 30, II);</li> <li>– legislar sobre a forma de prestação dos serviços de sua competência (art. 30, V);</li> <li>– regular os serviços de interesse local (art. 30, V combinado com o art. 21, XX).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– organizar e prestar os serviços de interesse local (art. 30, V), atendendo às diretrizes fixadas pela União (art. 21, XX) e normas de integração fixadas pelo Estado (art. 25, § 3º), se for o caso.</li> </ul>

Quadro 2. Competências sobre os serviços de saneamento tratadas pela CF.

Fonte: Porto Neto (2005).

Para Dallari (2005, p. 10), devido à fragilidade econômico-financeira de muitos municípios, o despreparo de alguns prefeitos ou a conveniência econômica de grupos poderosos cristalizou-se no país uma idéia sobre a competência dos municípios em relação aos serviços de saneamento que “levou a uma atitude de submissão e à verdadeira renúncia à autonomia, **contrariando as disposições constitucionais**” (destaque do autor).

Contudo, Dallari (2005) insere em seu parecer um ponto de dúvida ao responder que aquilo que exceder o interesse estritamente local, o Estado pode invocar a competência para prestação de serviços. É justamente na definição do que é interesse local ou comum que residem os embates jurídicos sobre a titularidade.

Um desses embates está materializado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 1842-5/RJ. Nessa é questionada a constitucionalidade da Lei Complementar nº. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro que criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e estabeleceu como serviços de interesse comum, dentre outros, o de saneamento básico<sup>5</sup>.

Para Justen Filho (2005), a CF não dispõe sobre um critério único. Existem várias hipóteses que levam à situação em que se configuram interesses municipais e estaduais, isolados ou conjuntamente, e até mesmo interesse da própria União, assim, ele opina em seu parecer que a “competência para prover os serviços públicos de saneamento básico nem sempre é exclusivamente de um único Município” (p. 97).

A Lei Federal nº. 11.445/2007 determinou as competências do titular dos serviços públicos de saneamento bem como os critérios de delegação. Entretanto, a questão conflituosa da definição da titularidade entre os entes da federação ficou mesmo sob a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da ADI que trata desse tema.

Outra forma de definir a questão da titularidade é por meio de alteração da Constituição Federal. Nesse sentido, está tramitando na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 465/2001 que modifica o inciso V e acrescenta o parágrafo único ao art. 30 da Constituição, e inclui expressamente o saneamento básico entre os serviços de interesse local. Contudo, essa PEC está parada na Mesa da Câmara desde 2003 aguardando a criação de uma Comissão Especial para examinar seu mérito e emitir parecer; somente então

---

<sup>5</sup> Até o mês de janeiro de 2007 a decisão final sobre essa ADI ainda aguardava julgamento.

poderá entrar efetivamente no processo de discussão e votação.

Essa profusão de entendimentos divergentes sobre a definição legal da competência para execução (titularidade) dos serviços de saneamento leva a concordar-se com o entendimento de Mota (2004). Para ele, os desafios colocados no setor de saneamento do País são os mesmos, independente de quem seja o poder concedente (municipal ou estadual) e o tipo do prestador (público ou privado). O que se deve definir e implantar, com rapidez, são os instrumentos regulatórios que reduzirão os riscos e exigirão a elevação da eficiência dos serviços nesse setor.

### **2.3. Formas de gestão dos serviços de saneamento**

#### *2.3.1. A privatização e as barreiras ao seu avanço no setor*

Em uma análise do setor de saneamento no final da década de 90, Parlatore (2000) indicava a existência de um expressivo potencial de utilização da concessão à iniciativa privada para a gestão deste setor. Suas expectativas baseavam-se nas limitações do poder público para o atendimento às demandas crescentes pelos serviços de saneamento, devido à redução da capacidade de endividamento, à perda progressiva de pessoal técnico e gerencial qualificado e às influências de políticas públicas danosas.

Parlatore (2000) apontou os pré-requisitos para que a tendência promissora do desenvolvimento da privatização dos serviços públicos de saneamento no Brasil se confirmasse: o marco regulatório, a regulamentação e o controle das relações contratuais entre poder concedente e concessionária e o controle social por meio da participação dos usuários.

Até os dias de hoje, a privatização não avançou conforme as previsões de Parlatore (2000), talvez porque os pré-requisitos por ele estabelecidos não tenham sido alcançados.

Os dados de um levantamento sobre a privatização no Brasil no período de 1990 a 2002, elaborado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, 2002), confirmam esse avanço modesto da privatização no setor de saneamento.

Segundo esse levantamento, dos 105,30 bilhões de dólares provenientes das operações de privatização realizadas no período de 1990 a 2002, apenas 1% (um por cento) se refere ao setor de saneamento, enquanto que os setores de energia elétrica e de telecomunicações

responderam por 31% (trinta e um por cento), cada um, daquele total.

Ainda segundo dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), em 2006 o país possuía 63 concessões privadas no setor que atendiam a 7 milhões de pessoas. Os maiores prestadores de serviços ainda continuam sendo as CESB's, embora algumas delas como a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), a COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais) e a Sanepar (Companhia de Saneamento do Paraná) abriram seu capital em bolsa de valores e contam com a participação de sócios privados.

Sanchez (2001) estudou os processos de privatização dos serviços de saneamento no Estado de São Paulo no período de 1995 a 1998 e concluiu que apesar de haver o interesse de boa parte dos atores do setor, principalmente os prefeitos, ele não avançou. Três fatores intervenientes no processo são os principais motivos: a) de ordem legal; b) de ordem estrutural (economias de escala); e c) de ordem política.

O primeiro, de ordem legal, adveio do fato de os municípios interessados em privatizar seus serviços estarem vinculados à Sabesp (CESB do Estado de São Paulo) por meio de contratos de concessão com cláusulas que dificultavam a sua rescisão antes do prazo de vencimento. O segundo, de ordem estrutural, limitou os municípios àqueles cujos serviços de saneamento básico possuíam economias de escala suficientes para atrair o interesse dos investidores.

O terceiro, de ordem política, resultou da formação de um grupo de resistência contra a privatização dos serviços. Atores como a Sabesp, os sindicatos dos servidores dos sistemas municipais de saneamento e a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), quando da discussão da concessão a grupos privados, pressionaram as Câmaras Municipais para defender seus interesses.

Em um estudo de quatro concessões a empresas privadas realizadas no setor de saneamento, entre os anos de 1995 e 1998, Mello (2005) analisou aspectos relativos ao processo de concessão, política tarifária, regulação, controle e metas de cobertura. Duas das conclusões dessa autora são particularmente importantes.

A primeira, traz como principal desvantagem dessas concessões o descuido com relação à política tarifária. Os métodos de estabelecimento dos preços ainda mantêm (forçosamente) algumas características da gestão pública que impedem o estabelecimento de tarifas eficientes

e equânimes. Dentre essas são citadas: a desvinculação entre o preço e o custo de atendimento e fornecimento (tarifação por classe de consumidores); e a grande amplitude da faixa inicial de consumo cujo preço é reduzido (tarifação por bloco). Persistindo esse fato, pode-se repetir o cenário montado desde o Planasa, onde as tarifas dos serviços de saneamento não conseguiram produzir um valor excedente para investimento, e assim comprometer uma das fontes de financiamento do setor.

A outra importante conclusão se refere às metas de cobertura: modestas e sem definição de prioridades. Como não se impôs a universalização dos serviços de coleta de esgoto até o término da concessão e não se definiu a prioridade de implantação desses serviços, supõe-se que a população de baixa renda será uma das últimas a ser beneficiada devido ao seu reduzido potencial de retorno econômico.

### *2.3.2. Outras alternativas de gestão dos serviços de saneamento*

Em 2003, com o início do governo Lula na gestão federal, o foco das atenções desviou da privatização para uma nova forma de relacionamento entre o setor público e o privado, as parcerias público-privadas materializada na Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (MELLO, 2005, p. 496).

Na verdade esse processo já existia desde o início da década de 90 quando da construção da agenda de reformas das políticas sociais no Brasil advindas com a redemocratização. Porém, segundo Farah (2001), em virtude do recrudescimento da crise fiscal, a discussão dessa “agenda democrática” recebeu contribuições de cunho neoliberal que tinham como proposta entre outras a privatização de serviços públicos.

As parcerias público-privadas (PPP's) surgem como forma alternativa de recuperar os níveis de investimento em infra-estrutura no país por meio da participação do capital privado na construção e operação de serviços e equipamentos públicos tais como: hospitais, presídios, rodovias, ferrovias, trens urbanos, sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Contudo, alguns limites impostos na lei, impedem seu uso generalizado por todos os municípios tais como: limite mínimo por projeto de 20 milhões de reais e limite máximo de 1,00% da receita corrente líquida com despesas de caráter continuado derivadas das PPP's.

Além da fonte adicional de recursos para investimentos, as PPP's possuem outra vantagem

com relação à divisão dos riscos de construção e operação de um projeto entre os parceiros público e privado. Uma vez contratada a construção de um determinado projeto (por exemplo, uma estação de tratamento de esgotos) seguida de sua concessão ao parceiro privado, esse terá interesse em adotar as melhores técnicas construtivas e de operação com vistas a reduzir custos e aumentar o retorno de seu investimento.

No Brasil os empreendimentos formatados por meio de PPP's ainda são inexpressivos. O Quadro 3 ilustra esses empreendimentos públicos contratados ou em fase de contratação por meio de parcerias público-privadas até o mês de setembro de 2006.

Poder Público	Empreendimento	Modalidade	Valor Estimado
Bahia	Construção e operação de sistema de disposição oceânica de esgoto.	Concessão Administrativa	160 milhões de reais
Minas Gerais	Exploração de trecho da rodovia MG-050	Concessão Patrocinada	2,549 bilhões de reais
São Paulo	Exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da linha 4 do metrô São Paulo	Concessão Patrocinada	3,3 bilhões de reais
Governo Federal	Recuperação, manutenção, operação e aumento da capacidade de trecho da BR-116 e BR-324	Concessão Patrocinada	1,1 bilhão de reais

Quadro 3. Empreendimentos no país contratados ou em fase de contratação por PPP.

Fonte: Azevedo Sette Advogados ([www.azevedosette.com.br/ppp/](http://www.azevedosette.com.br/ppp/)).

Outra forma de gestão e operação de serviços públicos está prevista na Lei Federal nº. 11.107/2005 que dispõe sobre a contratação de consórcios públicos. Esses são constituídos na forma de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado e podem atuar em diversos setores conforme os objetivos em comum entre os entes da federação consorciados.

As principais vantagens da ação conjunta dos municípios por meio dos consórcios são: a) aumento da capacidade de atendimento; b) diluição dos custos de operação dos serviços; c) divisão do volume de investimentos; e d) aumento do poder de articulação e negociação nas esferas estadual e federal de governo. Segundo dados do IBGE<sup>6</sup>, no país os consórcios mais comuns são os de prestação de serviços de saúde, presentes em 39,0% dos municípios brasileiros. Em segundo e terceiro lugares os relacionados ao meio ambiente e ao turismo,

<sup>6</sup> Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada pelo IBGE em 2002 e disponível para consulta na Internet no seguinte endereço: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).



presentes, respectivamente em 13,4% e 6,0% dos municípios brasileiros.

Por último, tem-se a publicização cuja regulação está contida na Lei Federal nº. 9.637/1998. Trata-se do processo de qualificação de organizações sociais de direito privado sem finalidade lucrativa para prestar determinados serviços públicos anteriormente executados pelo Estado. Segundo a norma, esses serviços devem ser relativos: a) ao ensino; b) à pesquisa científica; c) ao desenvolvimento tecnológico; d) à proteção e preservação do meio ambiente; e) à cultura e f) à saúde.

A publicização surgiu em meados da década de 90 dentro do cenário de redesenho do Estado e tem por objetivo transferir para o terceiro setor (setor público não-estatal) a execução de serviços públicos, num sistema de parceira entre Estado e sociedade, passando aquele a ser o regulador e financiador.

Um exemplo de publicização de serviços públicos de saneamento é o Sisar<sup>7</sup> (Sistema Integrado de Saneamento Rural) no Estado do Ceará. O Sisar é uma federação de associações comunitárias constituída para gerir e executar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nessas associações comunitárias. Nesse caso, as Prefeituras municipais e a CAGECE (Companhia de Água e Esgoto do Ceará) repassaram para essa organização social a operação dos serviços de água e esgoto nas comunidades rurais. Os objetivos pretendidos eram: a) reduzir o custo do serviço; b) aumentar o comprometimento dos moradores com relação à melhoria dos serviços; e c) liberar parcela de recursos das prefeituras e da CAGECE para investimentos em saneamento em outras comunidades.

Mesmo com a possibilidade de a privatização compartilhar lugar com outras formas de gestão e prestação de serviços públicos, como as parcerias-público privadas, gestão pelos usuários (publicização) e consórcios públicos, o cenário atual não aponta para uma expressiva alteração no atual arranjo institucional do setor.

Um motivo que impede essa alteração está associado ao fato de que, atualmente, muitos prestadores de serviços de saneamento cuja gestão é pública (autarquias, sistemas municipais e CESB's) possuem condições para executar tais serviços. As pesquisas de Vargas e Lima (2004) e Ohira (2005) levantam argumentos de que a solução nem sempre está na privatização

---

<sup>7</sup> Para saber mais sobre o estudo de caso do Sisar, ver Schweizer e Nieradtka (2001).

dos serviços, mas antes na eliminação de barreiras tais como a capacidade de endividamento, aprimoramento gerencial e interferências de políticas populistas.

Um estudo do PRINWASS<sup>8</sup> condensado no resumo das conclusões da Oficina Aberta 2004 também aponta uma contradição na premissa de que o setor público de saneamento é ineficaz e não dispõe dos recursos suficientes, tendo a expansão que ser garantida com a participação da iniciativa privada. Nele há dois argumentos que demonstram esta contradição: a) a injeção de recursos privados no setor de saneamento representa uma pequena parte do total de recursos envolvidos; e b) muitos dos prestadores de serviços privados também apresentam as mesmas deficiências operacionais notadas nos prestadores de serviços públicos.

Mesmo com a recente aprovação do marco regulatório e da Política Nacional de Saneamento por meio da Lei Federal nº 11.445/2007, o arranjo institucional tende a se manter, em função dos motivos anteriormente citados e em função da reeleição do governo Lula, que provavelmente manterá suas diretrizes em relação ao setor.

#### **2.4. Políticas públicas: formulação e avaliação**

Conforme apresentado na seção 3.2.2 desta dissertação, a elaboração e implementação de políticas públicas é um processo de planejamento que visa determinar um conjunto de diretrizes e objetivos que orienta a elaboração de programas governamentais e condicionam as suas execuções no sentido de solucionar problemas específicos.

Apesar de pequenas variações, a maioria das etapas desse processo pode ser agrupada em: diagnóstico dos problemas, levantamento e escolha de alternativas, implementação das alternativas selecionadas e acompanhamento após a implementação.

No Brasil, segundo Frey (2000), a análise de políticas públicas deve dar ênfase à dimensão do processo de sua construção (*politic*), pois essa é a que causa maior interferência tanto na dimensão institucional quanto na material da política, através de padrões de comportamento (clientelismo, paternalismo, populismo ou patrimonialismo).

Para Oliveira (2006); o planejamento de políticas públicas não deve ser apenas como um

---

<sup>8</sup> Mais informações podem ser obtidas no sítio <http://users.ox.ac.uk/~prinwass/>.

processo tecnicista, de elaborar planos e tentar controlar o futuro. Deve antes, ser um processo de construção de decisões com a participação de todos os atores que tenham interesse e sejam afetados por essa política. Para o autor, as falhas das políticas públicas têm diversos motivos, destacando-se os aspectos: a) político-institucionais (pouca articulação entre Estado e sociedade civil); b) financeiros (recursos para levar adiante políticas públicas); e c) técnicos (capacidade de gerir o planejamento por falta de pessoal capacitado e motivado, equipamentos e experiência). Para o autor, esse último aspecto é o que mais limita o planejamento de políticas públicas no Brasil.

As políticas públicas são materializadas por meio de leis aprovadas no âmbito de cada esfera de governo e têm alcance limitado ao escopo de atuação de cada ente federado. Assim, as políticas públicas do governo federal, políticas nacionais, são as de maior alcance abrangendo ao mesmo tempo Estados e Municípios. As políticas públicas municipais são as de menor alcance, porém, considerando o aspecto de participação social são as que mais têm condições de serem formuladas com a efetiva participação da sociedade local.

Essas leis que contemplam as políticas públicas podem ser perenes ou limitadas a um período de tempo determinado. As políticas públicas materializadas por leis perenes têm objetivos focados na regulação e fiscalização de serviços tanto públicos quanto privados. Como exemplo tem-se os marcos regulatórios, normas de concessão, de parcerias entre o setor público e o privado, de financiamento da saúde e educação, entre outras.

A partir das diretrizes emanadas pelas leis perenes e considerando os processos de articulação entre governo e sociedade, são elaboradas e implementadas as políticas públicas cujo foco é voltado para a intervenção efetiva em uma determinada realidade. A parte dessas políticas que compete ao ente federado é materializada em um conjunto de leis composto, basicamente, pelo plano diretor, planos setoriais, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Uma parte desse conjunto de leis contempla as políticas públicas formuladas por um determinado governo e que contemplam o longo prazo, entre 10 e 30 anos, como o plano diretor e os planos setoriais.

A outra parte contempla as políticas, programas e ações que são implementadas por ele dentro de seu mandato por meio da alocação de recursos orçamentários nas diversas ações idealizadas pelo governo em questão. Desses, o plano plurianual é o instrumento que, segundo

Garcia (2000), explicita as intenções do governo e dá coerência as suas ações ao longo do tempo.

É justamente na elaboração desse conjunto de leis que ocorrem as limitações de planejamento em políticas públicas colocadas por Oliveira (2006). Assim, o volume de recursos e conseqüentemente a “atenção” a um determinado setor, como visto acima, dependerá do resultado da interação dos interesses de cada governo e as demandas da sociedade, sabidamente nem sempre em harmonia.

## **2.5. As políticas públicas no setor de saneamento**

Em virtude dos baixos índices de cobertura nos serviços de saneamento que o país apresentava no final da década de 60, as políticas públicas de saneamento do governo federal tiveram, desde então, como uma de suas diretrizes a universalização desses serviços. Nesse sentido, um dos itens sempre presente nessas políticas é o financiamento para investimento em saneamento.

O acesso a esse financiamento depende, em parte, de como as políticas são formuladas e implementadas em termos de: objetivos, público-alvo, programas, ações e metas. Dependendo desses componentes em uma política pública, os prestadores de serviços de saneamento podem ter mais ou menos restrições de acesso aos recursos financeiros. Assim, a disponibilidade e acessibilidade aos recursos financeiros, controlados pelas políticas públicas, podem ser verificadas por meio de uma análise das políticas públicas de saneamento em termos de diretrizes, programas e de resultados alcançados.

A partir da análise de Costa (2003), pode-se separar as políticas públicas nacionais de saneamento em duas fases. A primeira, com o Plano Nacional de Saneamento - Planasa, cunhada num ambiente político centralizador, tinha o foco na universalização dos serviços de saneamento, sem participação e controle social e financiamento determinado por agências federais. A segunda fase, iniciada com a redemocratização do país, passou a focalizar as ações do governo em estratos sociais mais vulneráveis, apoiar a descentralização para as esferas locais, criar e incentivar fontes alternativas de financiamento, criar e ampliar espaço para participação da gestão e controle social. O Quadro 4, adaptado de Pinheiro (1995), permite associar essas duas fases aos dois paradigmas pelos quais, segundo o autor, passaram as

políticas sociais no Brasil.

Características	Fase Pré Anos 90	Fase Pós Anos 90
Critério alocativo	Universalização	Focalização
Público-alvo	Classe média/grupos organizados	Pobres
Financiamento	Estatal	Cofinanciamento <sup>9</sup>
Subsídio da	Oferta de serviços públicos	Demanda dos mais carentes
Institucionalidade	Monopólio/semimonopólio estatal Centralização das políticas	Participação de atores não governamentais: capital privado, ONG's Desconcentração/Descentralização
Alocação de recursos	Burocrática	Por projetos e convênios
Enfoque	Meios: ampliação da oferta de serviços e da cobertura	Fins: produzir impactos no público-alvo
Indicador	Gasto público Social	Relação custo/impacto

Quadro 4. Fases das políticas públicas sociais no Brasil.

Fonte: Adaptado de Pinheiro (1995).

Além dos componentes das políticas públicas, outro fator específico do setor de saneamento que pode restringir o acesso ao financiamento e a sua disponibilidade é a diversidade de políticas públicas entre as esferas de governo. O inciso XX do art. 21 da Constituição Federal atribui à União competência para instituir diretrizes sobre o saneamento; já o art. 23 considera como competência comum dos três entes (União, Estado e Município) a promoção de programas destinados à melhoria das condições de saneamento e por último o art. 30 dá competência ao município para organizar e prestar serviços públicos de interesse local.

Como a Constituição Federal atribui competências às três esferas de governo com relação aos serviços de saneamento, as políticas públicas formuladas e implementadas em cada ente são, muitas vezes, diversas e divergentes e podem afetar de forma negativa os atores desse setor (prestadores de serviços e usuários principalmente).

Um exemplo do impacto dessa diversidade de políticas pode ser ilustrado na situação em que o governo federal implementa política no sentido de elevar o índice de cobertura dos serviços

<sup>9</sup> O cofinanciamento, segundo Pinheiro (1995), se baseia no estímulo à busca de fontes alternativas de financiamento dos serviços públicos para as classes sociais com maior capacidade contributiva. No caso do saneamento, uma dessas fontes alternativas seria a participação do capital privado por meio de concessões ou parcerias público privadas.

de saneamento. Porém, em muitos municípios, devido à inexistência de uma política pública local específica e consistente para o setor de saneamento; ou os recursos daquela política do governo federal não serão acessados pelo município ou poderão ser utilizados de forma que não produza os resultados esperados pelo governo federal.

Essa diversidade nos planos e políticas públicas é um dos pontos que o marco regulatório do setor de saneamento tem por objetivo resolver. A Lei Federal nº. 11.445/2007, em seu art. 50, regulamenta a exigência de que a alocação dos recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou por ela operados sejam feitos em conformidade com a política federal de saneamento e os planos de saneamento básico elaborados pelos entes federados titulares dos serviços.

A etapa de avaliação das políticas públicas fornece importantes subsídios para correção das divergências e falhas quando da elaboração de novas políticas. Alguns exemplos desses subsídios são as conclusões de Costa (2003, p. 207) sobre a PNS no período de 1996-2002, avaliada pelas dimensões de efetividade (institucional e alocativa) e eficácia:

- a) Houve uma distância significativa entre a formulação e os resultados da política em função da baixa efetividade e eficácia devido: ao constrangimento de recursos, às limitações técnico-burocráticas na relação demandante-operacionalizador dos recursos, aos interesses das agências envolvidas no financiamento, à multiplicidade de agentes e falta de articulação institucional na implementação da política e à falta de sustentabilidade e integralidade das ações;
- b) Apesar dessa distância entre formulação e resultados, houve melhora das condições de saneamento entre os mais pobres devido à elevação da cobertura desses serviços em municípios de pequena população e em regiões mais pobres;
- c) Embora tenha havido a melhora das condições de saneamento entre os mais pobres, essa se deu em maior grau nos pobres que residem em municípios maiores;
- d) A participação de um número maior de atores do setor no processo de implementação de uma política pública exigiu um ambiente de negociações que tornou esse processo mais complexo devido à necessidade de incentivos e redefinição de pactos normativos. Embora não conclusivo esse fator pode ter contribuído para a baixa efetividade da política pública de saneamento;
- e) A não definição contratual da relação entre mutuário e prestador dos serviços quando o primeiro obtém o financiamento e o segundo executa os serviços representa um problema

- para a política pública no que se refere às informações sobre a qualidade e continuidade dos serviços de saneamento implantados com o financiamento;
- f) A dissociação entre formulação da política pública e operacionalização dos recursos em duas entidades distintas em termos de perenidade e competência do corpo técnico e a pouca articulação entre as ações de saneamento e saúde produziram insuficiências na gestão da política pública de saneamento;
  - g) Não houve a criação de mecanismos para institucionalizar o controle social na política pública de saneamento, situação agravada ainda mais pela não implementação da descentralização da prestação dos serviços;
  - h) A opção, na agenda da política de saneamento, pela privatização, desconsiderando as especificidades do setor, fez com que a maior capacidade de acessar recursos fosse efetivada pelos prestadores com maior capacidade técnica e financeira;
  - i) A alocação dos recursos fiscais e onerosos deve ser feita com base na capacidade de pagamento do prestador de serviço e não por meio de grupos-alvo (por exemplo, os usuários mais pobres).

Um exemplo do uso desses subsídios na melhoria das novas políticas públicas a partir da avaliação das falhas das anteriores se refere à tentativa de correção de duas das conclusões apresentadas por Costa (2003, p. 207) nas letras “e” e “i” anteriores. Na gestão do governo federal 2003-2006, o Ministério das Cidades<sup>10</sup>, tendo em vista o alto índice de irregularidades na aplicação dos recursos públicos e de operações de crédito, adotou uma nova sistemática para concessão desses recursos baseada em um processo de seleção pública dos pedidos de convênio e operações de crédito (ver mais detalhes na Subseção 4.3.1 deste trabalho).

Para se efetivar a assinatura do contrato, tanto o mutuário quanto o prestador de serviços (se forem diferentes) e o projeto têm de se enquadrarem em critérios institucionais, operacionais e de viabilidade. O objetivo é o de focar os recursos onerosos em projetos economicamente viáveis em termos de pagamento da operação e manutenção dos serviços. Com relação aos recursos não onerosos, apesar do foco no retorno social e não financeiro como no anterior, a nova sistemática também procura privilegiar projetos com sustentabilidade econômica.

---

<sup>10</sup> Ministério criado pelo governo Lula que incorporou a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) e absorveu, entre outras, a competência para formular e propor a política e os programas de saneamento por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA).

### 3. OS PRESTADORES DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

#### 3.1. O perfil dos prestadores

Os serviços de saneamento básico são considerados serviços de utilidade pública passíveis de delegação. Assim, esses serviços tanto podem ser prestados diretamente pelo governo quanto por meio de concessões a entidades públicas ou privadas. Portanto, algumas características do prestador de serviços como corpo funcional, processo de planejamento e capacidade de endividamento relacionam-se com sua constituição jurídica.

Atualmente no Brasil, o arranjo institucional do setor de saneamento contempla as seguintes naturezas jurídicas dos prestadores de serviços: a) órgão da administração direta; b) autarquia; c) sociedade de economia mista; d) empresa pública; e) empresa privada; e f) associação comunitária<sup>11</sup>. Essa divisão se dá em função das características peculiares que cada prestador de serviço possui em termos de personalidade jurídica, regime jurídico, forma de criação, de organização e de extinção.

Essas características são determinadas pelas normas contidas nos ramos do direito brasileiro a que cada prestador de serviços está sujeito. Isso representa limites diferentes entre os prestadores de serviços, inclusive em termos de execução de contratos, gestão de pessoas e tratamento tributário. No Brasil, os prestadores de serviços de saneamento estão sujeitos ou às disposições contidas nas normas do direito público (constitucional, administrativo e tributário) ou às normas do direito privado (comercial, trabalhista e cível).

Estão sob a tutela do direito público os órgãos da administração direta e as autarquias. Os demais tipos de prestadores são regidos pelas normas do direito privado. Embora não seja foco da pesquisa, ressalta-se o trespassse de algumas normas do direito público sobre a atuação dos prestadores de serviços regidos pelas normas do direito privado. Como exemplo, a exigência de que a contratação de empregados e realização de compras de bens e serviços das empresas públicas e sociedades de economia mista, entidades de direito privado, sejam feitas, respectivamente, por meio de concurso público e de licitações. As empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas privadas e associações comunitárias figuram na categoria de entidades de direito privado.

---

<sup>11</sup> Como nos resultados da pesquisa do SNIS 2004 não foi detectada a participação de nenhum prestador de serviços com essa natureza jurídica, ela não foi trabalhada na pesquisa.



### **3.2. Entidades de Direito Público**

Os serviços de saneamento básico podem ser executados por órgãos da administração direta de um ente federado, por intermédio de secretaria ou departamento específico. Em função de sua personalidade jurídica e da titularidade dos serviços públicos de saneamento, a abrangência de atuação desses prestadores é sempre local.

Segundo Di Pietro (2005), em função da complexidade de certas atividades desempenhadas pelo Estado, a sua descentralização por meio da criação de entidades (entre elas a autarquia) surge como uma alternativa de ordem técnico-administrativa. Segundo a autora, essa descentralização alivia o órgão central e permite obter ganhos com a formação de um corpo técnico especializado, em virtude do foco exclusivo no serviço descentralizado. As autarquias têm ainda a vantagem de recolher menos tributos que as entidades de direito privado.

As autarquias, segundo a FUNASA (BRASIL-FUNASA, 2004), são formas de gestão preferíveis aos órgãos da administração direta em função de sua autonomia administrativa e financeira reduzir os impactos negativos freqüentes na gestão dos serviços públicos de saneamento por órgãos da administração direta, tais como: ausência de planejamento, prática de tarifas abaixo do custo real de operação e da baixa qualidade dos técnicos.

Heller, Coutinho e Mingoti (2006) analisaram a gestão de prestadores de serviços públicos de saneamento básico no Estado de Minas Gerais e concluíram que o desempenho da autarquia, em alguns casos, chega a ser superior ao da COPASA, uma sociedade anônima de economia mista.

#### *3.2.1. Corpo funcional*

O corpo funcional das entidades de direito público é composto por agentes políticos e servidores públicos. Os agentes políticos compõem a gerência superior, responsável pela formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, enquanto que uma parte dos servidores públicos assume a gerência média e a outra executa as funções operacionais dos órgãos.

São considerados agentes políticos, na estrutura administrativa dos órgãos do Poder Executivo de um ente municipal, o prefeito municipal e os ocupantes dos cargos de primeiro escalão,

geralmente denominados secretários municipais. O número desses cargos bem como as suas competências é determinado em lei que cria a estrutura administrativa do respectivo poder. No caso das autarquias, o seu dirigente, na maioria dos casos, ocupa cargo de mesmo nível hierárquico que os de primeiro escalão.

Os servidores públicos ocupam dois tipos de cargos: efetivos e em comissão. As competências, os requisitos e remuneração dos ocupantes desses cargos são determinados nas leis que dispõem sobre o estatuto dos servidores e seu plano de carreira.

Tanto os agentes políticos do primeiro escalão quanto os cargos em comissão são ocupados por pessoas nomeadas pelo chefe de cada poder, no caso do Poder Executivo Municipal, o prefeito. Como a maioria das leis que criam tais cargos não exige nenhum tipo de requisito coerente com as suas atribuições e responsabilidades, existe a possibilidade de que ele seja preenchido por critérios baseados no nepotismo ou clientelismo.

Essa prática prejudica a eficiência e eficácia da atuação do órgão na medida em que a pessoa que ocupa um cargo de gerência não possui os requisitos de qualificação técnica ou gerencial exigidos. Se o cargo é de primeiro escalão em um governo municipal, os riscos de prejuízos são maiores, pois da qualidade das decisões do ocupante desse cargo depende o sucesso de um programa ou um projeto do governo, como por exemplo, a construção de uma estação de tratamento de esgoto ou ainda da definição de políticas públicas para determinado setor.

Os servidores públicos ocupantes de cargos efetivos de natureza operacional, por determinação legal, somente são admitidos no serviço público mediante aprovação em concurso público e são criados e preenchidos de acordo com as necessidades do órgão. Os cargos de natureza gerencial ou de planejamento podem ser preenchidos por ocupantes de cargos efetivos ou por pessoas nomeadas pelos agentes políticos na condição de ocupantes de cargos de livre provimento.

Conforme Nunberg (1998), desde o início das reformas administrativas iniciadas no país na década de 90, a redução do tamanho do Estado significou também redução de sua despesa com pessoal. Desse modo, assim como na iniciativa privada, o Estado passou a ter como necessidade a contratação, desenvolvimento e motivação de um quadro de servidores efetivos focado não no volume e sim na competência.

Porém, a situação detectada pela autora, no final da década de 90, nos quadros de servidores públicos, ainda persiste. Segundo suas avaliações, a administração de pessoal em muitos países em desenvolvimento está praticamente paralisada, produzindo um quadro de servidores desmotivados, pouco qualificados e insuficiente ou inadequadamente preparados para executar as tarefas previstas para seus cargos.

Isso decorre da quase inexistência de processos de ascensão na carreira, programas de treinamento adequados e principalmente remuneração compatível com as atividades desempenhadas.

De acordo com Faller (2004, p. 91), o modelo de gestão de recursos humanos na área pública “parece continuar pautado nos princípios burocráticos da impessoalidade, do tecnicismo e do mecanismo e dissociado de qualquer fundamento teórico mais apropriado”. Segundo ele, se verifica a ausência de políticas públicas sérias para tratar a questão motivacional dos servidores públicos.

### *3.2.2. Processo de planejamento*

O processo de planejamento nas entidades de direito público está baseado na formulação de políticas públicas que fornecem um conjunto de diretrizes e objetivos para orientar a elaboração de programas governamentais e condicionar as suas execuções no sentido de solucionar problemas específicos.

Com a edição, em 2001, da Lei Federal nº. 10.257 (Estatuto da Cidade) a política urbana foi explicitada em dezesseis diretrizes (art. 2º da lei). Dentre essas, a declarada no inciso I desse artigo garante o direito a cidades sustentáveis por meio do acesso, entre outros, ao saneamento ambiental.

Para viabilizar essas diretrizes, o Estatuto da Cidade determinou como um de seus instrumentos a utilização de um processo de planejamento municipal composto pela articulação de leis como: o plano diretor, os planos setoriais, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

Nesse processo, o plano diretor figura como um plano estratégico, onde a política urbana é focada na visão de longo prazo sobre o futuro da cidade. Essa política é formalizada por meio

da definição de objetivos, estratégias e instrumentos para cada tema considerado prioritário para o alcance daquela visão, tais como habitação, transporte e saneamento. Temas esses escolhidos com a participação da sociedade.

Os planos setoriais são elaborados para setores ou serviços específicos da cidade tais como transportes, saúde, educação e saneamento. Da mesma forma que o plano diretor, cada um contém a definição, participativa, de objetivos, estratégias e instrumentos. A diferença está no maior nível de detalhamento e na necessária articulação com o plano diretor dentro do contexto do processo de planejamento municipal.

Os investimentos previstos no plano diretor e nos planos setoriais servem então como orientadores para elaboração dos programas constantes do plano plurianual (PPA) que apesar de ser considerado o plano de governo de cada gestor, deve ser compatível com aqueles.

Apesar da importância do PPA, essa ferramenta não tem sido corretamente empregada pelos órgãos da administração direta. Essa afirmação foi confirmada por Pagliarussi, Nossa e Lopes (2005) em um estudo de caso sobre a ligação entre o PPA e a execução orçamentária na prefeitura de Vitória. Uma das conclusões dos autores é no sentido de que o administrador público se mostra inexperiente na utilização do PPA enquanto ferramenta de gestão e planejamento.

### *3.2.3. Capacidade de endividamento*

A restrição ao crédito no setor público atualmente é regida basicamente pela Lei Complementar nº. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), pela Resolução do Senado Federal nº. 43/2001 e Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN). Esse conjunto de normas e suas alterações impõem ao ente federado limites e condições para criação ou aumento de seu endividamento.

Apesar de apresentarem personalidades jurídicas distintas, tanto os órgãos da administração direta quanto as autarquias têm seus dados contábeis consolidados no ente federado. Com isso, a capacidade de endividamento da autarquia, por exemplo, passa a ser a mesma do ente federado. Isso pode representar uma redução na capacidade de endividamento em função da existência de dívidas da administração direta de outras origens tais como de contribuições previdenciárias não pagas e de fornecedores não pagos e transformados em precatórios.

Os limites atuam em duas frentes: na contratação de novas operações de crédito e no saldo da dívida pública já contratada. O Quadro 5 discrimina os limites que devem ser cumpridos pelo ente federado.

LIMITE	DISPOSITIVO
O montante das operações de crédito a serem contratadas em um exercício deve ser igual aos créditos orçamentários alocados para despesa de capital na Lei Orçamentária Anual.	Art. 6º da RSF n. 43/2001
Montante das operações de crédito realizadas em um exercício deve alcançar, no máximo, 16% da Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 7º, I da RSF n. 43/2001
Comprometimento anual com amortizações, juros e outros encargos da dívida pública consolidada deve ser menor ou igual a 11,5% da Receita Corrente Líquida.	Art. 7º, II da RSF n. 43/2001
Redução de 1/15 da Dívida Consolidada Líquida até 2016 para até 1,2 vezes a RCL (se o ente federado for município).	Art. 7º, III RSF n. 43/2001 Art. 3º da RSF n. 40/2001
O montante da operação de crédito não pode superar o limite previsto na lei que autorizou a contratação.	Art. 21, II RSF n. 43/2001

Quadro 5. Limites para contratação de operação de crédito e para níveis da dívida pública.

Além dos limites para endividamento, a Lei Complementar nº. 101/2000 e a Resolução do Senado Federal nº. 43/2001 impõem algumas condições que barram a contratação de operações de crédito pelo ente federado. Essas condições estão resumidas no Quadro 6 abaixo.

CONDIÇÃO	DISPOSITIVO
Se a contratação ocorrer dentro dos 180 dias anteriores ao final do mandato do chefe do poder.	Art. 15 da RSF n. 43/2001
Se o tomador estiver inadimplente com alguma instituição financeira integrante do Sistema Financeiro Nacional	Art. 16 da RSF n. 43/2001
Se o ente estiver com a despesa de pessoal acima do limite permitido em lei	Art. 23, § 3º, III da LRF
Se o ente tiver dívida honrada pela União ou pelo Estado por meio de garantia prestada.	Art. 40, § 10 da LRF
Se o ente não publicar o Relatório Resumido da Execução Orçamentária no prazo estipulado.	Art. 52, § 2º da LRF
Se o ente não publicar o Relatório de Gestão Fiscal no prazo estipulado.	Art. 54, § 2º da LRF
Se o ente não encaminhar suas contas à União para consolidação.	Art. 51, § 2º da LRF
Se a operação de crédito representar violação de acordo de refinanciamento firmado com a União.	Art. 5º, IV RSF n. 43/2001
Se a garantia for prestada por instituição financeira por ele controlada.	Art. 17 RSF n. 43/2001

Quadro 6. Condições que impedem a contratação de operações de crédito.

Atualmente as operações de crédito pleiteadas por município com o objetivo de financiar projetos de melhoria de sua administração tributária e de sua gestão fiscal, financeira e patrimonial<sup>12</sup> não são computadas nos limites previstos no art. 7º da Resolução do Senado Federal nº. 43/2001. Isso representa um incentivo à modernização administrativa do município, sem onerar sua capacidade de endividamento com outros financiamentos destinados, por exemplo, para a infra-estrutura.

### **3.3. Entidades de Direito Privado**

As principais diferenças entre a sociedade de economia mista e a empresa pública se relacionam às suas formas de organização e composição do capital. A sociedade de economia mista, por determinação do art. 235 da Lei Federal nº. 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), deve-se organizar sob a forma de sociedade anônima cujo capital é dividido em ações. Os acionistas tanto podem ser entidades de direito público quanto de direito privado, desde que a maioria das ações com direito a voto pertença ao Estado ou a uma empresa pública ou ainda uma autarquia (DI PIETRO, 2005, p. 401).

A empresa pública pode ser constituída por qualquer uma das formas de sociedade legalmente admitidas. Desse modo, em função das atualizações no Código Civil, uma empresa pública pode ser constituída sob umas das formas de sociedade empresária permitidas: Sociedade Limitada, Sociedade em Comandita por Ações e a própria Sociedade Anônima. Isso porque, embora haja na esfera federal a instituição de empresas públicas sob formas inéditas de organização, tal adaptação não é permitida aos Estados e Municípios por não terem esses a competência para legislar sobre Direito Comercial ou Civil (DI PIETRO, 2005, p. 401).

Independentemente da forma de organização da empresa pública o seu capital social deve pertencer, integralmente, a um ente federado ou outras entidades da administração direta ou indireta (autarquias, fundações e empresas estatais).

---

<sup>12</sup> Essas operações são contratadas junto ao Banco do Brasil e ao BNDES sob a sigla de PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária e Gestão dos Setores Sociais Básicos) e junto à Caixa Econômica Federal sob a sigla do PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal). Para conhecer as características de cada programa, acesse os sítios das instituições: [www.bndes.gov.br](http://www.bndes.gov.br) , [www.bb.com.br](http://www.bb.com.br) e [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br).

As empresas privadas prestadoras de serviços públicos de saneamento podem ser constituídas sob as mesmas formas de organização das empresas públicas. A diferença é com relação à composição do seu capital social que poderá ser totalmente privado.

### *3.3.1. Corpo funcional*

Com relação às empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas) parte do seu corpo funcional terá a formação conforme o que dispuser o ato de criação de cada uma dessas empresas, por exemplo, o estatuto social ou o contrato social.

A direção dessas empresas é exercida por presidentes, diretores e/ou órgãos colegiados de aconselhamento e deliberações. Geralmente, esses cargos são também nomeados pelo chefe do Poder Executivo que autorizou a criação da empresa. Porém, principalmente nos casos de sociedades de economia mista cujo capital social é aberto, fica a cargo da assembléia geral dos acionistas a indicação dos diretores e conselheiros.

Na verdade, mesmo na maioria das sociedades de economia mista de capital aberto o chefe do Poder Executivo ainda possui, mesmo que implicitamente, o poder de nomear diretores e conselheiros devido ao fato de o ente federado ser o acionista controlador por possuir a maioria das ações com direito a voto em assembléias.

Mesmo nas empresas públicas e sociedades de economia mista não há garantias da existência de estruturas de capacitação e motivação dos funcionários. De acordo com Sampaio e Tavares (2001), em pesquisa realizada em oito sociedades de economia mista e duas empresas públicas de Minas Gerais, foram detectados quatro padrões diferentes de treinamento e desenvolvimento. Esses padrões variaram desde a inexistência de uma área e programas específicos até a aglutinação dessas atividades na forma de uma unidade de negócios atuando como consultora interna.

### *3.3.2. Processo de planejamento*

Assim como as empresas privadas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista devem adotar, em função da realidade atual mutável e globalizada, uma administração estratégica.

Para Ferreira, Reis e Pereira (2002, p. 116) a administração estratégica não se resume a um processo sistemático de análise de informações, pois “procura capacitar as pessoas a pensar estrategicamente, alcançando uma mudança de comportamento dos decisores”.

De acordo com Sampaio e Tavares (2001), 60,0% das empresas públicas e sociedades de economia mista de Minas Gerais, participantes da pesquisa, afirmaram executar o processo de planejamento estratégico e não apenas a elaboração de orçamentos.

Mesmo em uma situação de monopólio natural, como é o caso do prestador de serviços públicos de saneamento, onde algumas variáveis do ambiente externo tais como clientes, fornecedores e concorrentes são praticamente estáveis, a implementação de um processo de planejamento estratégico é importante.

Isso porque, mesmo havendo certa estabilidade naquelas variáveis externas, outras variáveis também externas estão sujeitas a variações tais como o governo, por meio de normas relativas à prestação dos serviços; os usuários, por meio do controle social; e o sistema financeiro, enquanto fonte de financiamento dos investimentos.

Assim, o planejamento enquanto processo permanente de pensamento sobre o futuro de uma empresa ou entidade com o objetivo de orientar as decisões no sentido de alcançar esse futuro, deve estar presente e formalizado nas empresas públicas e sociedades de economia mista.

### *3.3.3. Capacidade de endividamento*

Diferentemente das autarquias, fundações e órgãos da administração direta, as empresas públicas e sociedades de economia mista, em princípio, não possuem restrições legais ao endividamento. A não ser que a empresa ou sociedade receba recursos do sócio órgão público para cobrir despesas de pessoal, de custeio em geral ou de capital.

Nesse caso, conforme dispõe o art. 30 combinado com § 2º do art. 1º e com o art. 2º, todos da Lei Complementar nº. 101/2000, essas empresas são consideradas como empresas estatais dependentes e seu endividamento estará sujeito aos limites discutidos na Subseção 3.2.3.

Para as empresas públicas ou privadas e para as sociedades de economia mista, a capacidade de endividamento pode ser obtida por meio da análise de índices financeiros. Segundo Ross,



Westerfield e Jaffe (1995), os índices de endividamento fornecem informações sobre a capacidade de uma empresa em conseguir financiamento.

Isso significa que o limite de endividamento de uma empresa será determinado, de um lado, pela percepção do credor, sobre o risco de inadimplência dessa empresa quanto ao pagamento dos juros e do principal da dívida. E por outro lado, pela percepção da própria empresa quanto aos riscos e retornos advindos do seu nível de endividamento.

Essa percepção e consequente decisão da empresa sobre seu nível de endividamento estão inseridos em um contexto de estudo sobre a estrutura de capital das empresas que envolve decisões sobre o uso de capital próprio e o de terceiros (dívidas).

Ross, Westerfield e Jaffe (1995) apresentam três fatores que, segundo eles, são importantes na determinação final do índice de endividamento da empresa: a) o impacto dos impostos sobre o lucro tributável induz a uma utilização maior de capital de terceiros; b) o custo de dificuldades financeiras (risco financeiro) induz a uma utilização menor de capital de terceiros, principalmente em empresas com fluxos de caixa incertos; e c) a teoria da hierarquização das fontes de financiamento (*pecking order*) explica a preferência de uso do autofinanciamento (lucros retidos) por empresas mais lucrativas.

## 4. FONTES DE FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO

### 4.1. Finanças corporativas e as decisões de financiamento

De acordo com Ross, Westerfield e Jaffe (1995), entre as preocupações básicas em finanças da empresa, três questões se destacam: a) a definição da estratégia de investimento a ser adotada; b) a escolha das fontes para financiar esse investimento; e c) a gestão do fluxo de caixa de curto prazo dessa empresa. Em cada uma dessas questões o gestor ou o administrador financeiro tem de tomar decisões cujos resultados podem conduzir ao crescimento, à sobrevivência ou à extinção da empresa.

Para Assaf Neto (2003a), qualquer que seja sua atividade, uma empresa será avaliada em função de dois tipos de decisão que deverá tomar: a) de investimento, relacionada à aplicação dos recursos; e b) de financiamento, relativa à captação dos recursos requeridos em função da primeira decisão.

Para esse autor, as decisões de investimento refletem os planos de longo prazo traçados pela empresa, cujo objetivo é sempre a criação de valor. Já as decisões de financiamento envolvem a seleção das fontes de captação disponíveis (clientes, fornecedores, instituições financeiras e acionistas) em função da adequação de suas condições (custo, prazo e garantias) à rentabilidade e liquidez onde esses recursos serão aplicados.

Os clientes e os fornecedores são fontes de captação de recursos destinados às necessidades financeiras de curto prazo da empresa, por meio da gestão dos adiantamentos de clientes e das duplicatas a pagar aos fornecedores. Além dessas duas, as instituições financeiras também se constituem em fontes de financiamento de recursos de curto prazo por meio da concessão de linhas de crédito de curto prazo ou desconto de duplicatas.

As instituições financeiras e os acionistas fornecem os recursos de longo prazo necessários aos investimentos das empresas. As operações de captação junto a essas duas fontes ocorrem no mercado de capitais que, segundo Assaf Neto (2003a), divide-se em mercado acionário (financiamento por meio de recursos próprios) e mercado de empréstimos e financiamentos (captações de recursos de terceiros).

A captação de recursos próprios para financiar os projetos de longo prazo pode se efetivar: a) pela retenção dos resultados líquidos obtidos com as operações da empresa, denominada

autofinanciamento; e b) pelo aumento do capital social com a emissão e subscrição de novas ações, no caso de empresas constituídas na forma de sociedade anônima de capital aberto.

Os recursos de terceiros, segundo Assaf Neto (2003a, 2003b) são captados por meio: a) da contratação de empréstimos junto a instituições financeiras não bancárias tais como bancos de desenvolvimento, bancos de investimento e sociedades de crédito, financiamento e investimento; b) da contratação de financiamentos com recursos oriundos de fundos governamentais destinados a setores ou atividades cujo desenvolvimento seja de interesse do Estado; c) da contratação de empréstimos com recursos oriundos de captações efetuadas no exterior; d) da subscrição de debêntures; e e) de operações de arrendamento mercantil, onde há a locação de determinado ativo com as opções, ao final do contrato, de prorrogação do prazo, de compra ou de devolução do ativo.

Apesar da existência dessa diversidade de fontes para captação de recursos de longo prazo, nem todas as empresas (públicas ou privadas) têm condições de acessá-las. As particularidades dessas fontes em termos de público-alvo, volume de recursos disponíveis, requisitos e custos de contratação, quando confrontadas com as características das organizações relacionadas à constituição jurídica, porte e setor econômico onde atuam podem representar barreiras (reduzida capacidade de endividamento) e restrições legais (não enquadramento no público-alvo da fonte) ao acesso.

O termo “decisão de financiamento”, na literatura de finanças (ROSS, WESTERFIELD e JAFFE, 1995; GOMES e LEAL, 2000; ASSAF NETO, 2003a), está bem associado ao estudo dos impactos no valor de uma empresa decorrentes da estrutura de capital adotada. Isso significa que, além da necessidade de se decidir financiar apenas projetos economicamente viáveis, a forma de financiá-los, se por meio de capital próprio ou de uma composição ótima entre esse e o de terceiros, também se revela uma decisão que pode criar ou destruir o valor da empresa.

Entretanto, considerando o escopo desta pesquisa, esse termo é utilizado como o processo de escolha de uma ou mais fontes fornecedoras de recursos de longo prazo disponíveis em função do projeto a ser financiado. Desse modo, não é analisado o impacto dessa decisão em termos de definição de estrutura ótima de capital visando a criação de valor. Isso porque o estudo de caso abrange um órgão da administração direta e duas autarquias, situações em que

os conceitos de estrutura de capital não são aplicáveis. Embora não abrangidos neste estudo, às empresas públicas e sociedades de economia mista são aplicáveis tais conceitos.

Assim, a decisão de financiamento, enquanto processo executado pelo prestador dos serviços públicos de saneamento para selecionar a fonte de financiamento dos seus projetos de investimento, é analisada a partir dos seguintes fatores: a) observância dos planos de investimento; b) impacto da capacidade de endividamento; e c) percepção das particularidades das fontes de recursos.

#### **4.2. O financiamento no setor de saneamento**

De acordo com Costa (2003, p. 82), as fontes tradicionais de financiamento podem ser agrupadas em três categorias: 1) Fiscais; 2) Onerosos; e 3) Tarifários. O financiamento no setor de saneamento permanece atrelado a estas fontes.

Conforme apresentado na Seção 2.2.1 (p. 32), a aprovação da Lei Federal nº. 11.445/2007 trouxe algumas inovações em termos de financiamento, porém, nenhuma delas de implantação obrigatória.

Os recursos de origem fiscal abrangem aqueles disponibilizados pelos governos federal, estadual e municipal por meio de seus orçamentos e quase sempre não há reembolso, podendo, entretanto, exigir contrapartida por parte do beneficiário.

Os recursos onerosos são aqueles disponibilizados por agências multilaterais de crédito, bancos federais, bancos de investimento e de desenvolvimento, agências de fomento e investidores. Esses recursos são obtidos na forma de emissão de títulos de propriedade (ações preferenciais e ordinárias) ou de dívida (empréstimos, debêntures e notas promissórias) e importam em reembolsos; ou das amortizações, acréscidos dos juros e outros encargos pactuados, no caso dos títulos de dívida ou de agregação de valor, dividendos ou elevação no preço da ação, no caso dos títulos de propriedade.

Os recursos de origem tarifária são os recursos obtidos em função da venda dos serviços de saneamento que além de custear as operações dos serviços, possibilitam acumular recursos para investimentos ou amortização de empréstimos utilizados na expansão ou melhoria dos serviços.

O Quadro 7 resume, em torno dessas categorias, as principais fontes de recursos de longo prazo atualmente disponíveis para investimentos no setor saneamento. As seções seguintes, desse capítulo, têm o objetivo de detalhar essas fontes considerando as particularidades constantes da proposição de pesquisa apontada na Seção 1.2 (p. 19).

Categoria	Fonte
Fiscais	Orçamento da União Orçamento dos Estados Orçamento dos Municípios
Onerosos	FGTS FAT Empréstimos externos Empréstimos internos Subscrição de ações Subscrição de debêntures Emissão de títulos de dívida <sup>13</sup>
Tarifários	Tarifas de água e esgoto

Quadro 7. Fontes dos recursos de longo prazo disponíveis ao setor saneamento.  
Fonte: Adaptado de Costa (2003).

### 4.3. Recursos onerosos

A partir de 1999, o acesso aos recursos onerosos, por parte dos órgãos estatais, sofreu forte restrição com o objetivo de reduzir o déficit público devido ao alto volume de endividamento do governo (nas três esferas) acumulado no final da década de 80, principalmente em decorrência do uso político e para cobertura de déficits correntes<sup>14</sup>.

Visando reduzir o risco do endividamento descontrolado, foram editadas pelos órgãos públicos federais, a Lei Complementar nº. 101/2000 e outras Resoluções específicas do Senado e do Banco Central, que impõem controles sobre os empréstimos dos órgãos públicos. No caso de empréstimos de instituições financeiras nacionais, as operações de crédito

<sup>13</sup> Assaf Neto (2003b) considera os títulos públicos como recursos de curto prazo, entretanto, dependendo de sua aceitação, alguns títulos públicos federais podem ser emitidos com prazos de resgate variando de 2 a 40 anos, como as Notas do Tesouro Nacional – Série B (NTN-B).

<sup>14</sup> Déficit corrente, nesse contexto, significa que as despesas de custeio (correntes) incorridas por um ente foram maiores que suas receitas de custeio (corrente).

necessitam de pareceres favoráveis do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional. Quando as operações de crédito envolvem instituições financeiras externas também é necessária uma autorização do Senado Federal.

Mesmo nesse cenário restritivo esta fonte de recurso é importante porque dificilmente há superávits orçamentários seguidos para que os governos possam financiar os projetos de infraestrutura. Ademais, os empréstimos de longo prazo revelam-se essenciais e equânimes entre as gerações, compatibilizando a vida útil do empreendimento com seu financiamento (FERNANDES, 2000).

O rito de controle estabelecido pela legislação federal estabelece que o pedido de empréstimo do ente federado requisitante (ou suas autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes) à instituição financeira concedente dos recursos necessita passar pelo Banco Central, o qual, em função das normas de contingenciamento do crédito ao setor público, emite o parecer sobre o pleito. Os limites e condições para autorização estão previstos na Resolução CMN nº. 2.827/2001 e suas atualizações.

Uma vez respeitados os limites e condições desse contingenciamento a operação de crédito pleiteada segue para a Secretaria do Tesouro Nacional que, obedecendo às disposições contidas na LRF e nas Resoluções nº. 40/2001 e 43/2001 (e suas atualizações posteriores) ambas do Senado Federal, tem a incumbência de verificar o atendimento dos requisitos previstos nessas normas para deferimento ou não do pleito.

Assim, independente de qual seja a fonte do recurso oneroso, o ente público somente terá acesso a ela ao se enquadrar nos limites e condições<sup>15</sup> impostos pela legislação federal específica. Dentre estas condições e limites se destacam:

- a) A capacidade de endividamento baseada na receita (corrente líquida);
- b) A equivalência entre montante das operações de crédito pleiteadas e as despesas de capital (investimentos) previstas na Lei Orçamentária Anual;
- c) A capacidade de pagamento das amortizações, juros e encargos baseada em sua receita (corrente líquida);
- d) A redução anual da dívida consolidada líquida para atingir nível pré-determinado até

---

<sup>15</sup> A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) editou e atualiza periodicamente o *Manual de Instruções de Pleitos* que tem como objetivo descrever os procedimentos e documentos necessários para examinar os pleitos de operações de crédito, bem como as vedações, limites e condições para o deferimento dessas operações. Esse manual pode ser obtido na página da STN na Internet pelo endereço <http://www.stn.fazenda.gov.br>.

- 2016, conforme determina do art. 3º da Resolução do Senado Federal nº. 40/2001;
- e) A autorização pelo Poder Legislativo da esfera do ente pleiteante para contratar o montante;
  - f) As justificativas da relação custo-benefício e o interesse econômico e social da operação pleiteada;
  - g) O cumprimento dos limites legais de despesa com pessoal;
  - h) A publicação de relatórios orçamentários e financeiros exigidos pela LRF;
  - i) A situação de regularidade junto à Previdência Social e ao FGTS.

Há previsão de punições às pessoas que agirem à margem da legislação. Se uma operação de crédito for contratada desrespeitando um dos limites, condições ou vedações, as sanções vão do cancelamento da operação, implicando na devolução dos recursos, até a reclusão ou detenção.

#### *4.3.1. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)*

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi criado em 1966 pela Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966<sup>16</sup>. O fundo é formado pelos depósitos efetuados por todos empregadores do país aplicando-se a alíquota de 8%<sup>17</sup> (oito por cento) sobre o valor de toda remuneração paga ou devida, no mês anterior, a cada trabalhador.

Os objetivos do FGTS são: a) formar um fundo de indenizações trabalhistas; b) possibilitar a formação de um patrimônio para o trabalhador devido à não garantia de estabilidade no emprego; c) possibilitar o acesso, pelo trabalhador, à aquisição da casa própria; e d) formar um fundo de recursos passíveis de serem canalizados para o financiamento de programas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

Na gestão e operacionalização do FGTS participam diversos órgãos e entidades, tanto do

---

<sup>16</sup> Essa lei sofreu diversas alterações e regulamentações no período de 1966 a 1989 quando foi revogada pela Lei n. 7.839, de 12 de outubro de 1989. Essa última também foi alterada e regulamentada em 1990 e veio a ser revogada nesse mesmo ano pela Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990 que sofreu alterações posteriores e está atualmente em vigor.

<sup>17</sup> Em 2001 o governo federal publicou a Lei Complementar nº. 110 que estabeleceu as condições de financiamento de um ajuste referente à atualização monetária dos saldos das contas do FGTS no período de dezembro de 1988 a fevereiro de 1989 e abril de 1990. Dentre as condições estavam previstas o acréscimo de 0,5% (cinco décimos por cento) também incidentes sobre toda remuneração paga ou devida a cada trabalhador.

governo quanto da sociedade. O Quadro 8 descreve os órgãos envolvidos diretamente com o FGTS, bem como uma síntese de suas funções.

ÓRGÃO	FUNÇÃO
Conselho Curador do FGTS (CCFGTS)	Instância máxima de gestão e administração do fundo. Possui representantes do governo federal, das entidades patronais e das entidades dos trabalhadores.
Ministério das Cidades	Agente Gestor das aplicações dos recursos, responsável por selecionar e hierarquizar os projetos a serem contratados.
Caixa Econômica Federal	Agente Operador responsável por operacionalizar o FGTS por meio de ações tais como arrecadação e centralização dos recursos nas contas vinculadas, avaliação da capacidade econômica e financeira dos tomadores de recursos e implementação dos atos de alocação dos recursos.
Caxia Econômica Federal Demais agentes financeiros do Sistema Financeiro de Habitação	Agente Financeiro. Intermediador financeiro que contrata empréstimos junto ao Agente Operador e os repassa aos mutuários.
Ministério do Trabalho e Emprego	Agente Fiscalizador que responde pela fiscalização e apuração das contribuições do FGTS, aplicando as multas pertinentes.
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional	Representante judicial e extrajudicial. Além de representar o FGTS, responde pela inscrição em dívida ativa das contribuições não recolhidas bem como da execução daqueles créditos.

Quadro 8. Órgãos e entidades envolvidos diretamente com o FGTS.

Os recursos do FGTS são utilizados conforme as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Curador. Essas diretrizes estão dispostas na Resolução CCFGTS n. 289, de 30 de junho de 1998 e tratam de assuntos como: recursos líquidos do fundo passíveis de aplicação; distribuição dos recursos por área de aplicação e Unidade da Federação; taxa de juros e prazo de amortização.

Atualmente, a distribuição dos recursos do FGTS por área de aplicação, para todo País no período 2005-2008, é dada pela Resolução CCFGTS n. 460, de 14 de dezembro de 2004, que alterou a Resolução CCFGTS n. 289/98. Os percentuais são os seguintes: a) 60% (sessenta por cento) para habitação popular; b) 30% (trinta por cento) para saneamento básico; c) 5% (cinco por cento) para habitação e operações especiais; e d) 5% (cinco por cento) para infraestrutura urbana, exceto o saneamento.



A distribuição dos recursos do FGTS por Unidade da Federação leva em conta critérios ponderados que tem como objetivo canalizar os recursos para os Estados com maior carência nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana (Tabela 1).

Esses critérios exercem uma forma de redistribuição dos recursos do fundo uma vez que os Estados mais ricos e, conseqüentemente, os maiores arrecadadores de FGTS, geralmente possuem melhores indicadores de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana que os Estados mais pobres e são esses últimos que mais terão acesso aos recursos do fundo (COSTA, 2003, p. 87).

Tabela 1. Critérios ponderados para distribuição dos recursos do FGTS entre os Estados brasileiros, 2005-2008

VARIÁVEIS POR UF	PESOS PARA PONDERAÇÃO	
	Até 5 salários mínimos	Acima de 5 salários mínimos
<b>HABITAÇÃO POPULAR</b>		
Déficit habitacional	90	45
População urbana	10	35
Arrecadação bruta do FGTS	0	20
<b>SANEAMENTO BÁSICO</b>		
Déficit de água e esgoto		45
População urbana		35
Arrecadação bruta do FGTS		20

Fonte: Resolução CCFGTS n. 460, de 14/12/2004.

Historicamente o FGTS tem sido a principal fonte de financiamento para o setor de saneamento básico. No período abrangido pelo Planasa e Pronurb (1968-1993) foram investidos 16,2 bilhões de dólares em abastecimento de água, em preços de 1994, esgotamento sanitário e drenagem urbana. Desse total, 7,8 bilhões (48%) foram recursos oriundos do FGTS (MPO/SEPURB/IPEA, 1995, V. 7, p. 167).

Contudo, o FGTS apresenta instabilidade em sua arrecadação líquida em função de fatores como a redução da força de trabalho formal, queda da renda do trabalhador assalariado e criação de novas possibilidades de saque<sup>18</sup>. Como essa arrecadação líquida é a base para determinação do volume de recursos que poderão ser disponibilizados para contratação na

<sup>18</sup> Até 1990 com a aprovação da Lei n. 8.036/1990 eram 10 (dez) possibilidades e posteriormente foram acrescentadas outras possibilidades de saque tais como: a) trabalhador portador do vírus HIV (AIDS); b) trabalhador portador de neoplasia maligna (câncer); e c) para aplicação em quotas dos Fundos Mútuos de Privatização conforme disposto na Lei n. 9.491, de 9 de setembro de 1997.

habitação, saneamento e infra-estrutura; o setor de saneamento pode não receber o volume necessário de investimentos para a universalização do atendimento nos termos da Política Nacional de Saneamento. No período de 1997 a 1999, o FGTS apresentou arrecadação líquida negativa que coincide com o período de contingenciamento dos recursos do FGTS.

Apesar de ser o Ministério das Cidades o órgão responsável por alocar os recursos por meio dos programas de governo para as áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura, essa alocação deve seguir alguns requisitos para a contratação dos recursos. A Lei n. 8.036/90 e as resoluções baixadas pelo CCFGTS determinam esses critérios de contratação. O Quadro 9 apresenta os critérios, mais importantes, atualmente previstos na legislação do FGTS.

NORMA	CRITÉRIOS
Lei n. 8.036/90	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantias como hipoteca, fiança e caução. (art. 9º, I).</li> <li>– Correção monetária equivalente à das contas vinculadas (art. 9º, II).</li> <li>– Taxa de juros média mínima, por projeto, de 3% (três por cento) ao ano.</li> <li>– Prazo máximo de 30 (trinta) anos.</li> </ul>
Resolução CCFGTS n.º 460/2004  (alterada pelas Resoluções n. 477/2005 e 491/2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Estabelece as diretrizes para o período 2005-2008.</li> <li>– Margem Operacional (MO) mínima de 1% (um por cento). MO = Taxa anual de rentabilidade efetiva menos taxa de custo do FGTS.</li> <li>– Limite de desconto nos financiamentos de habitação popular para pessoas físicas (ver critérios no item 5 da Resolução n. 460/2004).</li> <li>– Limites para remanejamento dos recursos entre as Unidades da Federação de 20% para a habitação popular e 50% para o saneamento básico. Deve ser feito pelo agente gestor mediante solicitação fundamentada do agente operador com a aprovação do CCFGTS.</li> <li>– Público-alvo dos recursos: a) para as áreas de habitação popular e operações especiais, é definido em função da renda familiar bruta; b) para o saneamento básico, os órgãos públicos, prestadores públicos dos serviços, empresas públicas ou privadas, concessionárias dos serviços de saneamento ou entidades focadas na implantação de projetos de saneamento e c) para infra-estrutura urbana, os órgãos públicos, gestores públicos dos serviços de transporte coletivo urbano, empresas públicas ou privadas e concessionárias de transporte coletivo urbano.</li> <li>– Contrapartida mínima de 10% para a área de saneamento básico.</li> <li>– Prazo de amortização de 20 anos para a área de saneamento básico.</li> <li>– Prazo de carência de até 48 meses contados da data de assinatura do contrato, permitida a prorrogação por até metade do prazo originalmente pactuado.</li> <li>– Taxa nominal de juros mínima de 5% a.a. e máxima de 10% a.a. para a área de saneamento, sendo o custo do financiamento acrescido da remuneração do Agente Financeiro.</li> </ul>

Quadro 9. Critérios para utilização dos recursos do FGTS.

Os recursos do FGTS podem ser acessados pelos interessados por meio dos programas

criados pelo agente gestor, atualmente o Ministério das Cidades. Cada programa possui critérios específicos em função dos objetivos que ele pretende alcançar. O agente gestor é o responsável por definir os procedimentos para efetivar esse acesso. Atualmente, a Instrução Normativa MC n. 29, de 29 de setembro de 2005 define os procedimentos:

- 1) O interessado registra proposta na forma de carta-consulta junto ao agente gestor;
- 2) A carta-consulta registrada e os documentos requeridos por ela são enviados ao agente financeiro para validação;
- 3) A proposta é remetida ao agente gestor para enquadramento em um dos seus programas;
- 4) Após o enquadramento se dá a análise institucional (exigências mínimas para a prestação dos serviços de saneamento) da carta-consulta com a emissão de parecer;
- 5) A carta-consulta com o parecer favorável segue para o agente financeiro para análise de viabilidade do projeto, informando o resultado ao agente gestor;
- 6) O agente gestor procederá à hierarquização da carta-consulta juntamente com as demais que passaram pelo mesmo processo, publicando os resultados e abrindo prazo para recurso;
- 7) O prestador do serviço de saneamento ligado à carta-consulta, como proponente ou operador, é convocado junto à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (atual órgão executivo do agente gestor) para negociação ou repactuação das metas do Acordo de Melhoria de Desempenho (AMD) e celebração do acordo com o agente gestor; e
- 8) O agente financeiro efetiva a contratação da operação habilitada junto ao mutuário (proponente que ingressou com a carta-consulta), registra a operação no Banco Central e envia cópia ao agente gestor.

Durante o período de 1995-1999 parte significativa dos recursos disponibilizados pelo CCFGTS ao financiamento de investimento de saneamento, 15 bilhões de reais, não foram utilizados, segundo Costa (2003). O autor cita como causas desse fato a definição, pelo governo federal, de contingenciamentos nos investimentos com recursos públicos e a redução da capacidade de endividamento dos entes federados.

A Tabela 2 demonstra os valores do FGTS orçados para contratação de projetos em habitação, saneamento e infra-estrutura, no período de interesse para este trabalho - 2001 a 2005. Do total orçado, 28,19% (8,04 bilhões de reais) não foram efetivamente contratados. Isso significa que ainda há margem para expansão das contratações, uma vez que nos últimos anos o FGTS vem apresentando recordes de arrecadação líquida (2,78 bilhões de reais em 2002,

4,58 bilhões em 2003 e 6,18 bilhões em 2004) o que, em tese, afasta a possibilidade de contingenciamento dessa fonte por parte do governo federal.

O valor nulo do ano de 2005 para o Saneamento e Infra-estrutura teve como explicação, segundo o Relatório de Gestão do FGTS, as “limitações impostas pela legislação vigente para a contratação de operações de crédito com o setor público” em função da capacidade de endividamento e pagamento de diversos entes federados e do não atendimento aos requisitos conforme demonstrados anteriormente.

Tabela 2. Valores das contratações realizadas com recursos do FGTS, 2001-2005

	R\$ milhões					
	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Habitação	2.650	2.914	2.672	3.584	5.193	17.013
Saneamento e Infra-estrutura <sup>1</sup>	-	254	1.234	1.941	0	3.429
CRI <sup>2</sup>	-	57	0	0	0	57
1. Total Realizado	2.650	3.225	3.906	5.525	5.193	20.499
2. Total Orçado	3.800	4.300	4.700	7.450	8.297	28.547
(1/2) x 100	69,73%	75,00%	83,10%	74,16%	62,58%	71,81%

Fonte: Relatórios de Gestão do FGTS 2005, 2004, 2003, 2002 e 2001 – [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br) e [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br). Nota: 1. No ano de 2001 houve apenas uma contratação em saneamento no valor de R\$ 35 mil. 2. Certificados de Recebíveis Imobiliários<sup>19</sup>

Embora os recursos do FGTS não sejam suficientes para o atendimento de toda a demanda por financiamento nas áreas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana, esta fonte de recursos é imprescindível para o alcance do objetivo de universalização dos serviços de saneamento.

Mantidas as condições conjunturais que dão suporte ao crescimento da arrecadação do FGTS, este tende a manter seu *status* de principal fonte de financiamento para o setor de saneamento em função do baixo custo, amplo público-alvo e critérios transparentes de concessão.

---

<sup>19</sup> Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) são títulos lastreados em créditos imobiliários originados de operações de compra e venda de imóveis ou financiamentos habitacionais. O CRI foi criado pela Lei Federal nº. 9.514/1997 e atualizado pela Lei Federal nº 10.931/2004. O Conselho Curador do FGTS autorizou a partir de 2002, por meio da Resolução nº. 375/2001, a aquisição desses títulos com recursos do FGTS. Na prática também significa investimento em habitação em função de seu lastro.

#### 4.3.2. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

O FAT foi instituído pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, com o objetivo de: a) custear o programa federal de Seguro-Desemprego; b) custear o Abono Salarial; e c) financiar programas de desenvolvimento econômico. Desde sua criação, o FAT está vinculado ao Ministério do Trabalho, atualmente denominado Ministério do Trabalho e Emprego.

Os recursos que compõem o FAT provêm da arrecadação das contribuições do PIS e do PASEP (1% sobre parte da receita corrente do ente federado), da correção monetária e dos juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo dentre outras receitas de menor monta.

A gestão do FAT fica a cargo do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Esse conselho é constituído por 9 (nove) membros com representação paritária dos trabalhadores, empregadores e do governo. As competências desse conselho se referem à elaboração das diretrizes dos programas custeados pelo FAT, a alocação desses recursos, o acompanhamento e avaliação dos impactos dos programas na sociedade, a fiscalização das contas do fundo e análise dos relatórios dos executores dos programas.

Dentre os programas amparados pelos recursos desse fundo, o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) possui uma linha de crédito denominada PROEMPREGO<sup>20</sup> (Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador), criada pela Resolução CODEFAT n. 103, de 06 de março de 1996, cujo agente operador é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Essa linha de crédito contempla dentre os seus objetivos: (1) melhorar a qualidade de vida da população, em especial as pertencentes às camadas de renda mais baixa por meio de ações como transporte coletivo de massa e saneamento ambiental; e (2) gerar emprego e renda, que é o principal objetivo.

Segundo dados do BNDES, foram alocados ao PROEMPREGO R\$ 11,50 bilhões até 2004. Desse total, até setembro de 2001, R\$ 589, 44 milhões foram investidos em saneamento.

---

<sup>20</sup> A Resolução CODEFAT n. 103/96 que criou o PROEMPREGO determinou que deveriam ser investidos até R\$ 3,5 bilhões entre 1996 e 1998. Para o período de 1999 a 2001, a Resolução CODEFAT n. 207/99 determinou o investimento de até R\$ 2,5 bilhões e a Resolução CODEFAT n. 289/02 determinou o investimento de até R\$ 4,5 bilhões para o período 2002 a 2004.

A Resolução CODEFAT n. 438, de 2 de junho de 2005, instituiu o FAT Infra-estrutura com a finalidade de utilizar 75% de seus recursos disponíveis nos setores de energia, transporte urbano, telecomunicações, logística e saneamento.

Essa linha pode financiar até 90% do valor dos projetos elaborados por órgãos da Administração Pública, com um prazo de carência de até cinco anos e amortização até 25 (vinte e cinco) anos. O custo do empréstimo é igual à TJLP (Taxa de Juros de Longo Prazo) acrescido de 5,5% ao ano. Além de observar os critérios e requisitos de contratação específicos dessa linha, o órgão público também deverá observar as mesmas restrições e condições previstas na Subseção 3.2.3.

Da mesma forma que no FGTS, a manutenção da atual tendência de crescimento da economia e do emprego formal no país implica na elevação da capacidade de investimento do FAT em virtude do conseqüente aumento de sua arrecadação e redução dos saques de seguro-desemprego.

Mesmo com a disponibilidade dos recursos dessa fonte inferior ao FGTS, o seu custo de contratação e prazo de amortização a tornam atrativa aos prestadores de serviços públicos de saneamento básico, notadamente os que se enquadrarem nos requisitos previstos pela Resolução CODEFAT n. 438, de 2 de junho de 2005, citada anteriormente.

#### *4.3.3. Empréstimos externos*

Os empréstimos externos são tomados junto a organizações multilaterais de crédito como o Banco Mundial (WB - BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Podem ser tomados pelos governos federal, estadual ou municipal; os dois últimos quase sempre com o aval do governo federal e no caso de municípios mais limitado aos de grande porte.

Quando o governo federal é o tomador do empréstimo ele pode utilizar esse recurso de forma onerosa, exigindo o reembolso pelos entes federados ou entidades beneficiadas; ou pode empregá-lo de forma a não exigir reembolsos (“fundo perdido”), arcando sozinho com as amortizações e os juros. O PMSS<sup>21</sup> é financiado com empréstimos externos em que os

---

<sup>21</sup> O PMSS – Programa de Modernização do Setor Saneamento já foi tratado nessa dissertação às páginas 24 e 61. Mais informações sobre esse programa podem ser obtidas na Internet pelo endereço: <http://www.pmss.gov.br>

beneficiados não reembolsam o valor recebido.

Os empréstimos externos podem ser contratados pelo governo federal para serem empregados em regiões ou Estados específicos ou ainda para programas específicos como foi o caso do Programa de Saneamento para População de Baixa Renda (Prosanear).

Além do atendimento aos requisitos exigidos pelas agências bilaterais e multilaterais de crédito, a contratação de operações de crédito externo por governos, suas autarquias e empresas estatais dependentes encontra limite na Lei Complementar n. 101/2000 e na Resolução do Senado Federal nº. 43/2001, respectivamente nos artigos 32 e 28 de cada norma.

Esses dispositivos legais estabelecem requisitos que o ente federado deve cumprir para ter seu pleito de financiamento atendido, dentre os quais se destaca a necessidade de autorização específica do Senado Federal após a análise pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Segundo os resultados da pesquisa, consolidados na série *Modernização do Saneamento* (MPO/SEPURB/IPEA – Vol 2, 1995, p. 64), até 1995 as instituições contratantes de empréstimos externos possuíam dificuldades no cumprimento de suas obrigações advindas da contratação em função de: a) dificuldade na formação da contrapartida; b) falta de equipes técnicas capacitadas para a elaboração dos projetos; c) inoperância do sistema administrativo; e d) falta de empenho político para execução de projetos complexos.

Em síntese, trata-se de uma fonte importante em função do seu baixo custo e amplo prazo de amortização. Entretanto, a contratação dessa fonte, diretamente com os agentes financeiros externos fica mais limitada aos governos federal e dos Estados bem como Municípios ou empresas estatais de grande porte. Para os Municípios menores resta a contratação indireta desses recursos por meio de agentes financeiros nacionais.

#### 4.3.4. O mercado de capitais

Com o paradigma político focado na privatização dos serviços de saneamento a partir de 1995, o setor passou a contar com a possibilidade de recursos privados para financiar os investimentos necessários, principalmente de bancos de investimentos, fundos de pensão, companhias de seguro entre outros. Porém, essa possibilidade ainda não se concretizou no

nível esperado pelo governo federal.

Esse baixo nível de participação pode ser explicado pelas barreiras impostas à privatização que, segundo Sanches (2001), são de ordem: a) legal, onde existem alguns contratos de concessão que dificultam a rescisão; b) estrutural em função das economias de escala que inviabilizam privatizações em municípios pequenos; e c) político devido à resistência do Poder Legislativo local apoiado por servidores públicos ligados aos serviços de água e esgoto e instituições como a ASSEMAE. Parlatore (2000), também reconhece como outro fator inibidor da efetiva entrada do capital privado no setor, a ausência da definição legal da titularidade dos serviços de saneamento<sup>22</sup>.

Esse cenário provoca um desequilíbrio na competição pelos recursos, pois segundo Barat (1998) os investidores e os fundos administrados por bancos dão preferência por setores da infra-estrutura e suas empresas já consolidados e em franco crescimento, como energia, transporte, telecomunicações, portos e aeroportos. Desse modo, como os recursos disponíveis no mercado de capitais são também limitados, o setor de saneamento, no atual estágio, fica em desvantagem na competição por esses recursos.

Além da entrada de recursos privados por meio de privatizações, o setor público também pode acessar o mercado de capitais diretamente, da mesma forma que o setor privado: pela emissão de títulos de dívida ou de propriedade. Contudo, além das restrições legais há, no caso da administração pública, outras peculiaridades que limitam o uso dessas fontes.

#### 4.3.4.1. O mercado de títulos públicos

A emissão de títulos públicos é uma das formas de financiamento do déficit orçamentário de um governo. As outras formas são: o aumento de impostos e a emissão de moeda; porém, essa última é privativa do governo central.

Para o governo emitir os títulos de dívida pública é preciso que estes sejam interessantes aos investidores, que procuram segurança e boa rentabilidade. Por isto, o governo deve garantir o pagamento dos títulos nos prazos pactuados e oferecer uma taxa atrativa.

---

<sup>22</sup> Contrariando o entendimento desse autor, acredita-se que a ausência da definição da titularidade não seja um fator inibidor à privatização, conforme exposto ao final da Subseção 2.2.2.



Considerando a estratégia adotada no país desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, de descentralizar recursos e responsabilidades para os Estados e Municípios, uma solução para financiamento dos investimentos de longo prazo é a criação, dentro do mercado de capitais, de um sistema de crédito local (FERNANDES, 2000, p.2).

Segundo Fernandes (2000), sistema de crédito local é um segmento do mercado de crédito cuja atuação está focada no financiamento de Estados, Municípios e empresas públicas ou privadas que prestam serviços públicos locais como, por exemplo, o saneamento.

Para o desenvolvimento e modernização de um mercado de crédito local que possa viabilizar o financiamento dos investimentos municipais, Peterson (2000), Fernandes (2000) e Calife (2004) apresentam como requisitos a implementação dos seguintes pontos: a) estabilidade e regras claras sobre a competência de cada esfera de governo referente às receitas próprias e transferidas e às responsabilidades para execução dos gastos; b) transparência nas informações sobre as contas públicas e sobre os projetos e serviços dos governos locais; e c) flexibilização dos limites de endividamento dentro de níveis aceitáveis de déficit público principalmente para projetos de longo prazo.

De forma semelhante às pré-condições de desenvolvimento de um mercado de crédito local, para que o mercado de capitais absorva a emissão de títulos de dívida do governo municipal, segundo Gremaud e Toneto Jr (2002), devem estar presentes os seguintes requisitos:

- a) Definição clara das competências e responsabilidades dos governos municipais, das regras de repartição de receitas e recebimento de transferências de outras esferas de governo, voltando-se para uma racionalização do sistema tributário local que permita a ampliação e eficiência na arrecadação de receitas próprias;
- b) Garantia de transparência e entendimento dos processos de elaboração e execução orçamentária, inclusive com auditorias externas e criação de indicadores, permitindo a avaliação do risco e do retorno dos títulos públicos do município;
- c) Criação e capacitação de equipe de servidores públicos destinada a realizar os processos necessários à colocação dos títulos do governo no mercado (padronização contábil, planejamento, formatação e efetiva colocação);
- d) Redução dos custos de colocação e aumento da transparência por meio da criação de entidade responsável por emitir diretrizes sobre os processos de preparação e colocação dos títulos municipais no mercado, bem como efetuar a custódia e liquidação desses.

Apesar da implementação de parte desses requisitos por meio da regulamentação estabelecida pela Lei Complementar nº. 101/2000, o cenário atual no Brasil não aponta para um desenvolvimento de um mercado de crédito local como fonte de financiamento dos investimentos de longo prazo dos municípios pela via de emissão de títulos de dívida devido a quatro motivos:

- a) A existência de norma restritiva do Senado Federal. A Resolução nº. 43/2001, em seu art. 11 proíbe os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de emitirem títulos de dívida pública até o final de 2010, exceto para refinarciar a dívida anteriormente contraída;
- b) Em função da baixa divulgação das contas públicas dos entes federados. A Lei Federal nº. 9.755/1998 exige a divulgação das contas públicas, mas são poucos os Municípios e Estados que divulgam suas receitas e despesas por meio eletrônico. A contínua e confiável publicação demonstra maior transparência das suas contas, dando maior acessibilidade e confiança aos investidores em títulos públicos. Ademais, comumente os dados divulgados são insuficientes para que os investidores e agências de *rating* possam realizar análises de risco. Inclusive, a própria Secretaria do Tesouro Nacional reconhece a possibilidade de inconsistências ou desatualizações nos dados enviados pelos entes federados e publicados em sua página da Internet;
- c) A falta de condições técnicas para a emissão de títulos públicos. A maioria dos municípios do país é de pequeno ou médio porte e não possuem condições técnicas e financeiras de emitir títulos públicos, restringindo essa fonte de financiamento apenas aos grandes municípios; e
- d) A competição entre entes federados desfavorável. A elevada taxa de juros praticada pelo governo federal na venda de seus títulos públicos desestimula a emissão de títulos públicos Estaduais e Municipais. Estes entes federados poderiam captar recursos através de outras fontes com taxas menos onerosas.

#### 4.3.4.2. O mercado dos títulos de propriedade e outros títulos de dívida

Além dos títulos públicos, os recursos para investimentos em saneamento podem ser captados através da emissão de ações, debêntures e securitização de recebíveis. Contudo, desses três instrumentos, apenas o último pode ser utilizado diretamente pelos governos, os dois primeiros, apenas por meio de suas empresas públicas ou sociedades de economia mista.

A emissão de ações somente pode ser feita por sociedade anônima cujas formas e procedimentos de constituição e definição dos tipos de ações estão disciplinados na Lei Federal nº. 6.404/1976, dentre outras disposições. Fica a cargo da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) a edição de normas e regulamentos referentes a inscrição da sociedade, sua abertura de capital e conseqüente oferta pública de ações. Dessas, tem-se as instruções nº. 202/1993, 361/2002, 400/2003, que dispõem, respectivamente sobre os procedimentos de registro de companhia aberta, ofertas públicas de ações e de valores mobiliários.

De acordo com Assaf Neto (2003b), a principal vantagem da abertura de capital por uma sociedade está no prazo indeterminado para resgate dos recursos captados com a venda da participação acionária, principalmente no cenário econômico brasileiro em que ainda predominam altas taxas de juros e restrições ao crédito de longo prazo.

Entretanto, a decisão da empresa por essa fonte de financiamento não é condição suficiente para captar tais recursos. Há alguns requisitos e desafios que devem ser observados e atendidos. Os requisitos estão relacionados com: a) a percepção do mercado quanto ao seu desempenho passado e futuro; b) a situação do setor onde atua em termos de mercados fornecedor e consumidor, concorrentes e regulação; c) as condições de subscrição das ações em termos de incentivos, garantias de liquidez e preço de lançamento; e d) a conjuntura econômica relacionada ao mercado de capitais, taxas de juros e níveis de inflação (ASSAF NETO, 2003a, p. 381b).

Os desafios para a abertura de capital, de acordo com Leal (2000), situam-se em três pontos: a) alto custo do capital próprio em função das elevadas taxas de juro; b) a falta de proteção ao acionista minoritário; e c) os custos indiretos de emissão. De acordo com o autor a combinação desses fatores faz com que se exijam retornos maiores quando da emissão das ações o que implica necessariamente na redução do seu preço de lançamento e conseqüentemente no volume previsto para captação.

Recentemente, com a recuperação econômica e financeira de algumas CESB's, tornou-se viável a captação de recursos para financiamento dos investimentos no setor de saneamento por meio da venda de ações dessas companhias na bolsa de valores. A CESB de Minas Gerais (COPASA) passou a partir de 2006 a negociar suas ações na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), assim como já faziam outras CESB's como a Sabesp de São Paulo.

Segundo Sant'ana (2006), o mercado de capitais no Brasil registrou forte expansão em 2005

com emissões de títulos no valor total de R\$ 64 bilhões, 145% a mais que no ano de 2004. Como a tendência se manteve em 2006, revela um crescimento da participação do mercado de capitais no financiamento das empresas, atualmente dominado pelas fontes de recursos próprios, empréstimos de bancos de desenvolvimento como o BNDES e créditos externos.

As debêntures são títulos de dívida emitidos por uma sociedade anônima com o objetivo de captar recursos no mercado de capitais a médio e longo prazos. Suas características e critérios de emissão estão previstos na Lei Federal nº. 6.404/1976 enquanto que os requisitos e exigências para emissão estão disciplinados em diversas instruções normativas emitidas pela CVM, destacando-se a 202/1993, 400/2003 e 429/2006.

Esses títulos ocupam o primeiro lugar das emissões primárias no mercado de capitais com 60% do volume total dos títulos emitidos no período de 2000 a 2005. Contudo, Sant'ana (2006) verificou que, apesar de ser um título de dívida de longo prazo, os recursos captados pelas debêntures vêm sendo destinados, em maior percentual, para financiamento a curto e médio prazo como o reforço de capital de giro.

Esse fato pode ser justificado pelas condições e termos nos quais as debêntures vêm sendo emitidas no mercado. Por exemplo, a maioria das emissões tem adotado como indexador da taxa de juros o Depósito Interbancário (DI) que possui variação diária e acompanha a taxa SELIC. Isso faz com que o valor presente desse título tenha variação diária e independente do prazo de resgate (SANT'ANA, 2006, p. 5).

A emissão de debêntures pelas sociedades de economia mista no setor de saneamento ainda é muito pouco explorada se comparada com outros setores de serviços públicos como energia elétrica e telecomunicações. Segundo dados do Sistema Nacional de Debêntures<sup>23</sup> (SND) do volume total de debêntures registradas (108,55 bilhões de dólares), 12,10% referem-se ao setor de energia elétrica, 4,74% ao setor de telecomunicações e apenas 1,83% saneamento e serviços de água (incluindo os serviços de gás).

Por fim, a securitização de recebíveis, regulamentada pela Lei Federal nº. 9.514/1997, que dispõe sobre os recebíveis imobiliários; a Resolução do Banco Central nº. 2.493/1998, que regulamenta as operações de cessão de créditos oriundos de operações financeiras a

---

<sup>23</sup> Dados obtidos em outubro/2006 no sítio do Sistema Nacional de Debêntures na Internet, pelo seguinte endereço: <http://www.debentures.com.br>.

sociedades de propósito específico (SPE); a Resolução do Banco Central nº. 2.907/2001 e Instrução CVM nº. 356/2001, que, respectivamente institui e regulamentou os fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC).

Trata-se, resumidamente, da cessão a uma sociedade de propósito específico, a uma companhia de securitização ou a um fundo de recebíveis (FIDC), dos direitos creditórios (duplicatas mercantis, faturas de cartões de crédito, empréstimos consignados, fluxos futuros de caixa e dívida ativa tributária<sup>24</sup>) originados das vendas de bens ou serviços da empresa cedente. Para essa, é uma alternativa ao financiamento bancário com vantagens de custo e de segregação do risco de recebimento.

A criação dos fundos de recebíveis deu novo impulso a esse instrumento de captação de recursos em virtude de seu custo fiscal mais reduzido em relação às SPEs e companhias de securitização, bem como pela a possibilidade de financiamento de empresas de pequeno e médio porte. De acordo com dados do Sistema Nacional de Debêntures (SND), em 2006 as captações por meio de FIDC somaram 12,77 bilhões de reais, um crescimento de 53,71% em relação a 2005, o que o posicionou como o terceiro ativo mobiliário em captações, atrás apenas das debêntures e das ações.

Considerando as características de estabilidade no volume de receita dos serviços de água e esgoto, os prestadores desses serviços públicos, a exemplo do setor de energia elétrica, podem também utilizar seus fluxos futuros de caixa como fonte de financiamento por meio de sua securitização.

#### **4.4. Recursos não onerosos**

Os recursos de origem fiscal (não onerosos) são alocados nos orçamentos da União, Distrito Federal, Estados e Municípios em função da programação de cada governo ou em função da atuação do Poder Legislativo de cada esfera de governo através de emendas parlamentares. Essa alocação se dá por meio de créditos orçamentários que serão destinados a executar ações

---

<sup>24</sup> A Resolução do Senado Federal nº. 33/2006 que dispõe sobre a cessão, para cobrança, da dívida ativa tributária dos entes federados possui interpretação divergente quanto ao efetivo sentido de que o direito da dívida não é cedido, apenas o direito de cobrá-la. Tanto é que já existe a ADI nº. 3845 questionando a constitucionalidade dessa resolução.

em áreas como assistência social, educação, segurança, saúde, habitação e saneamento.

Os créditos orçamentários constantes nos orçamentos representam programas e ações criados pelo governo com o propósito de atingir objetivos específicos no âmbito de cada ministério ou secretaria. O conjunto de programas e ações representa a materialização das políticas públicas elaboradas e implementadas em cada governo, cujo processo já foi apresentado na Seção 2.4.

A destinação dos recursos orçamentários no setor de saneamento varia conforme a esfera de governo. Na esfera federal e estadual praticamente todos os recursos são voltados para investimentos, de implantação, de ampliação ou de melhoria. Na esfera municipal, principalmente em pequenos municípios onde os serviços de saneamento básico são prestados de forma direta, os recursos fiscais são utilizados tanto para despesas de custeio (cobertura de déficits) quanto para investimentos.

Desde 1995, tem-se proposto para o setor de saneamento, no esforço de universalização, a focalização dos recursos fiscais no atendimento da demanda das populações e municípios onde o nível de renda não permite o seu atendimento em bases comerciais e onde as tarifas sejam dimensionadas para cobrir o custo de operação e a amortização de investimentos (MPO/SEPURB/IPEA – Vol. 2, 1995, p. 64).

Os recursos fiscais provenientes do orçamento da União (conhecido como Orçamento Geral da União - OGU) e dos orçamentos dos Estados são acessados por meio de convênios com os órgãos da Administração Direta de cada ente (ministérios e secretarias). Esses convênios podem ser pleiteados junto ao órgão diretamente pelo ente interessado ou por meio de emendas parlamentares.

Zveibil (2003) alerta para as conseqüências nocivas da forma de repasse dos recursos do OGU por meio das emendas parlamentares. O autor, ao analisar os recursos repassados pelo PASS no período de 1996 a 1998, através de projetos encaminhados por emendas parlamentares, concluiu que esse procedimento se traduz em:

- i) pulverização de recursos em pequenas obras, que não garantem as expansões e universalizações necessárias aos sistemas; ii) espaço para clientelismo, nas indicações e priorização dos projetos financiados; iii) pouco avanço da capacidade técnica dos municípios em elaborar e gerir os projetos apresentados, no mais das vezes encaminhados [...] de maneira bastante precária; iv) desvio da finalidade original [...] (ZVEIBIL, 2003, p. 141)

Embora os critérios para concessão de recursos oriundos de convênios ficaram mais exigentes, principalmente com relação a viabilidade e funcionalidade do projeto a ser

financiado, o repasse por emendas parlamentares é até hoje utilizado e ainda produz uma pulverização dos recursos. Observa-se que muitos dos programas elaborados pelo governo federal são utilizados por muitos parlamentares como forma de garantir os votos de sua região, o que às vezes culmina na concessão de recursos para investimento não prioritários no município beneficiário.

Seja qual for a forma de pleitear os recursos federais e estaduais, a sua concessão fica sujeita ao atendimento dos requisitos exigidos pelos programas específicos de cada órgão e esfera de governo, bem como às disposições contidas em leis específicas como a LRF e regulamentos relacionados à assinatura de convênios em cada esfera de governo<sup>25</sup>. Essa legislação impõe condições relativas ao conteúdo mínimo do projeto a ser beneficiado, documentação mínima do ente requisitante, condições de execução do projeto e de prestação de contas da utilização dos recursos.

Além dos requisitos citados anteriormente, a Lei Federal nº. 11.445/2007, em seu art. 50, disciplina o uso de recursos fiscais do governo federal, destacando-se:

- a) A alocação em conformidade com as diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento previstos nos artigos 48 e 49 da lei e com os planos de saneamento básico dos titulares beneficiados;
- b) O condicionamento ao alcance de índices mínimos de desempenho gerencial, econômico e financeiro e de eficiência e eficácia dos prestadores de serviços;
- c) A operação e manutenção adequada de empreendimentos anteriormente financiados com recursos não onerosos; e
- d) O direcionamento, com prioridade, aos empreendimentos que visem atender usuários ou Municípios que não possuam capacidade de pagamento compatível com a auto-suficiência econômico-financeira dos serviços de saneamento básico.

Portanto, tem-se que o volume de recursos alocados nos orçamentos de cada ente para o setor de saneamento, bem como a sua efetiva execução, depende da capacidade de sua arrecadação e das prioridades demonstradas em cada governo por meio de seus planos diretor e plurianual e agora, no caso dos recursos federais, coerente com a Política Nacional de Saneamento

---

<sup>25</sup> Os convênios com os órgãos do governo federal seguem as disposições contidas na Instrução Normativa STN nº. 01, de 15 de janeiro de 1997 e suas alterações posteriores; os convênios com os órgãos do governo de Minas Gerais seguem o Decreto nº. 43.635/2003.

aprovada pela Lei Federal nº. 11.445/2007.

#### **4.5. Recursos tarifários**

Os recursos tarifários passam a ser efetivamente uma fonte de financiamento para projetos de investimentos a partir do momento em que exista um excedente depois de deduzidos os custos e despesas de operação e manutenção dos serviços, bem como a remuneração do capital investido.

Historicamente, no País, o maior problema com as tarifas tem sido justamente a sua fixação em bases empresariais que permita gerar esse excedente. Há três principais motivos: uso político e como política, desperdícios por meio de subsídios e limitação da renda dos usuários.

Principalmente durante o período de combate à inflação, o governo federal utilizou o congelamento das tarifas públicas como estratégia de controle e combate dentro de sua política macroeconômica. Isso produziu uma grande defasagem entre os custos dos serviços e o seu preço.

No entanto, essa interferência deixou de acontecer com a publicação da Portaria nº. 401/1990, à época pelo Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento, que determinou o repasse ao ente concedente da autonomia para aprovação das tarifas e seus reajustes.

Esse fato é percebido nos resultados do diagnóstico dos serviços de água e esgoto elaborado pelo SNIS (MC/SNSA, 2005), onde a tarifa média de água, no período de 2001 a 2004 cresceu 42,6% e a tarifa média de esgoto, no mesmo período, cresceu 43,2%. Já a inflação medida no período pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) foi de 29,4%.

Apesar desse cenário de recuperação das tarifas, ainda se verifica alguns casos, principalmente onde os serviços públicos de saneamento são prestados diretamente pelo titular, de uso das tarifas públicas como mecanismo de apoio político por meio do congelamento, da prática de valores abaixo do custo ou até mesmo a não cobrança. Nesse último caso, atualmente o prestador de serviços fica impedido de realizar operação de crédito com recursos do FGTS, nos termos da Instrução Normativa do Ministério das Cidades nº. 6/2006.



O desperdício por meio de subsídios ocorre, segundo Andrade (1998), em dois momentos. Primeiro, na medida em que ao se utilizar o subsídio tarifário por blocos de consumo, são beneficiados tanto os usuários pobres quanto aqueles que não necessitam de proteção social, mas conseguem manter seu consumo dentro daqueles blocos subsidiados. O outro momento se deve à perda de receita pela elasticidade da demanda em função da tarifação por blocos de consumo, em que os usuários mais pobres tendem a consumir mais, porém pagando menos em função do subsídio, ao passo que os usuários que financiarão esse subsídio tenderão a consumir menos.

Com relação ao limite da renda dos usuários, um estudo realizado pela EBAPE (1995) demonstrou que uma elevação das tarifas do serviço público de saneamento provocou uma elevação no índice de inadimplência. Essa limitação é mais presente nas regiões mais pobres do país: norte e nordeste.

A aprovação da Lei Federal nº. 11.445/2007 estabelece diretrizes para a instituição de tarifas dos serviços de saneamento que têm por objetivo reduzir esses impactos negativos sobre essa fonte de recursos por meio da:

- a) Imposição da sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento básico pela cobrança dos serviços, sempre que possível (art. 29);
- b) Instituição das tarifas observando diretrizes relacionadas à inibição de consumo supérfluo e do desperdício, à recuperação dos custos incorridos, à remuneração do capital investido e ao incentivo à eficiência (art. 29, § 1º);
- c) Consideração, quando da definição da estrutura de remuneração dos serviços, de fatores relacionados à categoria dos usuários por faixa de consumo, aos padrões de uso ou qualidade requeridos, à quantidade mínima de consumo, ao custo mínimo e à capacidade de pagamento dos consumidores (art. 30);
- d) Implantação de subsídios aos consumidores de baixa renda ou aos prestadores de serviços, na forma de reduções nos valores das tarifas ou por alocação de recursos fiscais (art. 31);
- e) Garantia de revisões ou reajustes periódicos, desde que observada pauta definida pela entidade reguladora e ouvidos os titulares e usuários (art. 38); e
- f) Possibilidade de interrupção dos serviços por impedimento à instalação de instrumentos de medição, uso indevido dos equipamentos e inadimplemento do usuário (art. 40).

Com a efetiva implementação desses dispositivos legais, essas barreiras ao estabelecimento de

tarifas sustentáveis tendem a ser reduzidas. Aliado a estes, o prestador de serviços pode, através de eficientes medições, tarifas e custos operacionais, transformar os recursos tarifários em uma fonte de financiamento para a expansão do setor.

## 5. OS PROCEDIMENTOS DE PESQUISA DO ESTUDO MULTICASO

O termo saneamento básico usado neste estudo restringe-se ao abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em função das proposições e objetivos apresentados inicialmente, os objetos de estudo selecionados foram três prestadores de serviços públicos de saneamento do triângulo mineiro e as fontes de recursos para os investimentos nesse setor. Apesar de ter estes dois objetos como alvos, os questionários e as entrevistas utilizados na pesquisa foram aplicados somente aos prestadores de serviços, pois se considerou que os dados obtidos a partir deles permitiria responder a questão de pesquisa, por ser a unidade principal de um estudo de caso (YIN, 1994).

Conforme demonstrado na Seção 3.1, as naturezas jurídicas dos prestadores de serviços de saneamento determinam diferenças em seu corpo funcional, processo de planejamento e capacidade de endividamento. Nesse sentido, dentro das delimitações impostas na Seção 1.2, foram estudados prestadores de serviços de duas daquelas naturezas jurídicas: administração direta e autarquia.

A região de estudo escolhida, Triângulo Mineiro, possui 35 municípios nos quais a prestação de serviços públicos de saneamento básico é realizada conforme descrito na Tabela 3. Portanto, depreende-se que deveria se ter selecionado os três tipos de prestadores que atuam na região. Entretanto, a COPASA, sociedade de economia mista, que executa serviços em 24 municípios da região teve de ser excluída da pesquisa em função das dificuldades de obtenção de alguns dos dados necessários à pesquisa, considerados pela empresa como sigilosos e estratégicos.

Tabela 3. Distribuição dos municípios do Triângulo Mineiro segundo o tipo de prestador de serviços públicos de saneamento básico

Serviço Prestado	Administração Direta	Autarquia Municipal	Sociedade de Economia Mista
Água e Esgoto	6	5	7
Somente de Água	0	0	17
Somente de Esgoto	17	0	0

O órgão da administração direta escolhido foi o Departamento de Água e Esgoto de Monte Alegre de Minas (DAE-MAM). O fator de representatividade em termos de população a ser

atendida justificou a escolha desse município. Entre os seis municípios da macrorregião do Triângulo Mineiro em que os serviços de saneamento básico são prestados por órgãos da administração direta, Monte Alegre é o que possui a segunda maior população, 18.070 habitantes segundo as estimativas do IBGE para 2006.

Com relação a autarquia, o fator população também influenciou na escolha do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) de Uberlândia. Esse município possui a maior população entre os cinco da macrorregião em que operam autarquias municipais: 600.368 habitantes segundo as estimativas do IBGE para 2006.

Além dessa, a escolha de outra autarquia, a Superintendência de Água e Esgotos (SAE) de Ituiutaba se justificou pelo seu destaque na gestão. Além de possuir certificação ISO 9001 no Sistema de Gestão da Qualidade, conquistou, em 2001, o Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento (PNQS)<sup>26</sup>.

Como nas conclusões não se pretendeu inferir e generalizar os resultados para os demais prestadores, o viés de não se ter estudado as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as empresas privadas não prejudica os resultados da pesquisa, apenas impõe limite à sua replicação nesses prestadores de serviços públicos.

A escolha do período abordado na pesquisa, de 2001 a 2005, justificou-se por dois motivos: a) analisar os prestadores em um ambiente de consolidação da estabilidade monetária do país; e b) permitir a abordagem de duas gestões distintas nas três esferas de governo, dado os impactos das políticas públicas conforme demonstrado nas Seções 2.4 e 2.5.

O primeiro motivo baseou-se no estudo do tema em um contexto atual de estabilidade monetária em que se verifica a possibilidade efetiva de aplicação do planejamento e uma maior maturidade, no país, dos mercados de crédito e de capitais. Já com relação ao segundo motivo a análise dos prestadores de serviços, sob interferência direta ou indireta do chefe de governo, possibilita o estudo dos impactos das diferentes características de gestão de cada governo no setor de saneamento.

---

<sup>26</sup> O SAE Ituiutaba conquistou o PNQS no nível I, 250 pontos. Essa é uma das três categorias de premiação do PNQS. As outras duas são: nível II, 500 pontos e Inovação da Gestão em Saneamento - IGS. No nível I é avaliado todo o sistema de gestão da entidade por meio da atribuição de pontos nos critérios de liderança, estratégias e planos, clientes, sociedade, informações e conhecimento, pessoas, processos e resultados.

## **5.1. Os procedimentos de coleta e de análise adotados**

### *5.1.1. Questionário*

O questionário foi enviado a cada um dos prestadores de serviços de saneamento envolvidos no estudo de multicaso por meio eletrônico e direcionado ao dirigente da entidade. Além do envio por *e-mail* foi feito contato telefônico para certificar o recebimento e solicitar empenho no preenchimento e envio dos questionários.

O questionário foi construído utilizando-se o Excel, planilha eletrônica da Microsoft. Os motivos foram: a) possibilidade de maior controle na consistência dos dados por meio de restrições ao preenchimento dos campos utilizando as facilidades da planilha eletrônica; e b) agilidade na tabulação dos dados.

O questionário foi dividido em oito módulos. O primeiro foi reservado apenas para a apresentação da pesquisa e um convite ao dirigente para a participação por meio do preenchimento e envio do questionário. O segundo módulo conteve as orientações de preenchimento e o menu de acessos aos demais módulos do questionário.

Os seis módulos restantes compreenderam as questões, abertas e fechadas, separadas pelos seguintes assuntos: a) identificação do respondente; b) identificação do prestador de serviços; c) números do saneamento no município; d) investimentos realizados nos serviços de água e esgoto; e) necessidades de investimentos nos serviços de água e esgoto; e f) análise dos financiamentos pleiteados.

Os objetivos da aplicação do questionário foram: a) realização de um diagnóstico da situação operacional dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; e b) busca de subsídios adicionais para direcionamento das entrevistas. Nesse sentido, o questionário foi enviado em período anterior à realização das entrevistas.

A proposta inicial foi realizar as entrevistas somente após o recebimento e primeira análise dos questionários. Contudo, em função do preenchimento incompleto de todos os questionários, principalmente nas questões de subsídio das entrevistas, o seu preenchimento foi finalizado juntamente com as entrevistas e coleta de documentos.

Embora as questões do questionário contivessem todas as instruções para o seu correto preenchimento, em princípio não se pôde atribuir o não preenchimento de algumas questões à

ausência de tais dados ou ao não entendimento da questão. Possivelmente, a complexidade dos dados que deveriam ser levantados pelo respondente pode ter sido, a princípio, o fator responsável pelo não preenchimento de todas as questões.

Foram realizados alguns pré-testes com dois modelos do questionário, um completo e outro simplificado e, nos dois modelos, questões semelhantes não foram respondidas. Desse modo, optou-se por aplicar o questionário completo, cujo modelo está no apêndice A.

### *5.1.2. Entrevista semi-estruturada*

A entrevista utilizada na pesquisa se classifica, de acordo com Bauer e Gaskell (2002), como semi-estruturada, com um único respondente e com a utilização de um tópico guia. O uso do tópico guia foi necessário para garantir o número mínimo de questões necessárias à comprovação das proposições de pesquisa; contudo, conforme a resposta do entrevistado suscitasse um tema não abordado, esse questionamento era inserido na entrevista.

Conforme citado anteriormente, as respostas ao questionário serviram de base para elaboração de algumas das perguntas da entrevista. Além do questionário, a pesquisa documental, para montagem do referencial teórico, também serviu de orientação para a elaboração do tópico guia, cujo modelo aplicado encontra-se no apêndice B.

Foram realizadas sete entrevistas, com um mínimo de duas por prestador de serviços. Em cada prestador de serviços, as entrevistas foram realizadas com os servidores de nível gerencial relacionados com a área de projetos ou financeira. Destaca-se que das entrevistas realizadas, cinco não puderam ser gravadas a pedido dos entrevistados.

Tanto para a obtenção das entrevistas quanto dos documentos utilizados na pesquisa documental, enviou-se a cada prestador de serviços uma carta contendo a solicitação da visita com o objetivo de realizar as entrevistas e obter os documentos. Na carta, endereçada ao dirigente do prestador de serviços, também continha um elenco das datas disponíveis para efetivação da visita, onde deveria ser escolhida uma delas.

A carta foi enviada pelo correio com Aviso de Recebimento (AR) e, após o recebimento desse aviso o pesquisador entrou em contato com o dirigente para confirmar a possibilidade de realização da entrevista e a respectiva data. O modelo da carta enviada aos prestadores de

serviços está no apêndice C.

### *5.1.3. Pesquisa documental*

Na pesquisa documental foram coletados documentos que tiveram origem nos prestadores de serviços estudados e em outras entidades ligadas ao setor de saneamento. Em função do conteúdo desses documentos alguns deles foram analisados apenas nas partes pertinentes aos objetivos da pesquisa.

Nos prestadores de serviços foram coletados e analisados: a) lei de criação da autarquia; b) lei de estrutura administrativa do ente federado; c) planos plurianuais e outros planos; d) leis orçamentárias; e) relatórios de execução orçamentária; f) relatórios operacionais; g) convênios assinados; e h) contratos de operações de crédito assinados.

Paralelamente aos documentos obtidos junto aos prestadores de serviços estudados foram levantados e analisados, nos respectivos sítios oficiais na Internet: a) relatórios de empréstimos de instituições financeiras que operam linhas de crédito específicas para o setor de saneamento; b) relatórios de análise de investimentos do Ministério das Cidades; c) relatórios de gestão do Conselho Curador do FGTS, do FAT e da Caixa Econômica Federal; e d) relatórios de execução orçamentária dos governos federal e estadual.

### *5.1.4. Estrutura da análise de conteúdo*

O uso da análise de conteúdo permitiu sistematizar o conteúdo das entrevistas e dos documentos colhidos na pesquisa de modo a extrair indicadores. Consolidando o método de abordagem dedutivo, isso possibilitou a realização de inferências sobre as relações existentes entre as características do prestador de serviços, as particularidades das fontes de financiamento e a escolha e o acesso à fonte de financiamento dos projetos de investimentos.

Os procedimentos de montagem da análise de conteúdo dos documentos e entrevistas foram separados nas três etapas propostas por Martins (2006): pré-análise, descrição analítica e interpretação inferencial. A etapa de pré-análise já teve os procedimentos detalhados nas seções anteriores que trataram da coleta e organização das entrevistas e documentos.

Na etapa de descrição analítica foram definidas as categorias de análise bem como as suas respectivas unidades de registro. De acordo com Martins (2006), nessa etapa, tanto as hipóteses quanto o referencial teórico da pesquisa orientam a construção das categorias e seus valores (unidades de registro).

A unidade de registro, ou unidade de análise (MARTINS, 2006, p. 35), é um símbolo definido pelo pesquisador e alocado em uma determinada categoria de análise conforme o contexto em que é utilizada. Uma unidade de registro pode ser uma palavra, uma locução adverbial, uma locução verbal, um slogan, uma frase ou um tema (OLIVEIRA *et al*, 2003, p. 17) e forma a base de interpretação do texto pela análise de conteúdo.

Por meio da apuração da frequência de aparecimento, ou apenas da presença/ausência, dessas unidades de registro em um texto, o pesquisador tem, então, um indicador sobre o conteúdo do texto analisado em relação às categorias de análise criadas. De posse desse conjunto de indicadores dá-se início a terceira e última etapa, onde o pesquisador realiza inferências no sentido de entender “as causas e antecedentes da mensagem, bem como seus efeitos e conseqüências” (MARTINS, 2006, p. 35). Os resultados dessa terceira etapa compõem o capítulo 6 dessa pesquisa.

Portanto, considerando que as categorias de análise foram construídas baseadas nas proposições e no referencial teórico, as inferências realizadas permitiram efetuar comparações entre o conteúdo desses textos e as proposições apontadas na pesquisa.

As categorias de análise criadas foram divididas em dois grupos: processo de planejamento e volume de recursos, requisitos e custos de contratação. O primeiro representa uma das características presentes na proposição sobre o prestador de serviços; enquanto que o segundo representa as particularidades inseridas na proposição sobre as fontes de financiamento.

A unidade de registro escolhida foi o tema que, de acordo com Moscovici *apud* Oliveira *et al* (2003, p. 8) “exprime toda uma família de proposições tendo relação com um conteúdo formulado [...] Sua função é a de resumir o conteúdo”. Cada tema foi alocado em uma determinada categoria de análise em função do seu significado no contexto do texto o que Bardin (1988) denomina de unidade de contexto.

A forma de contagem dos temas, ou regra de enumeração (BARDIN, 1988, p. 108), utilizada foi a presença ou ausência dessas unidades de registro. Segundo esse autor, essa regra conduz



a uma análise de conteúdo mais qualitativa na qual a importância da unidade de registro já é colocada, o que se verifica, e conseqüentemente se infere, é o impacto dessa presença/ausência no texto analisado.

Com relação às interpretações e inferências relatadas na pesquisa, além dos limites impostos pela intuição, imaginação e criatividade do pesquisador, há de se considerar também os limites relativos às desvantagens do uso da análise de conteúdo.

Bauer e Gaskell (2002) apontam uma dessas desvantagens que pode ter limitado as interpretações e inferências desta pesquisa. Ela se refere ao risco de introdução de inexatidões de interpretação em função da categorização das unidades de registro.

Também de acordo com Oliveira *et al* (2003, p. 15), a análise de conteúdo temática, cujos dados não são quantificados, “tem sido considerada subjetiva e até mesmo impressionista” pelo fato de se apoiar na interpretação e na “‘codificação intuitiva’ do pesquisador”.

#### 5.1.4.1. Determinação das categorias de análise e unidades de registro

Essa subseção descreve o processo de obtenção das categorias de análise e suas respectivas unidades de contexto que foram utilizadas na pesquisa. O resultado final está consolidado no Quadro 10.

Conforme apresentado na subseção 3.2.2, o processo de planejamento em entidades de direito público é baseado na formulação de políticas públicas, que são instrumentalizadas na articulação de leis como: o plano diretor, os planos setoriais, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

De acordo com Woiler e Mathias (1996, p. 23) o planejamento é um “[...] processo de tomada de decisões interdependentes [...] que procuram conduzir a empresa para uma situação futura desejada”. Tanto esses autores, quanto Clemente e Fernandes (1998) dividem essas decisões em três níveis: estratégico, de negócios (administrativa) e operacional.

O ponto comum que une essas decisões é o projeto que em função da destinação de seu uso nesse processo, é classificado em: de viabilidade, final e de financiamento (WOILER e MATHIAS, 1996). Por meio do projeto tem-se condições de simular os impactos das decisões

sobre os objetivos estabelecidos antes delas serem implementadas, reduzindo o risco e a incerteza.

Com o projeto de financiamento, a organização pretende demonstrar para os órgãos fornecedores de recursos (onerosos ou não) o impacto (benefícios x custos) de sua decisão de investimento no alcance de seus objetivos propostos. Geralmente segue-se os modelos pré-definidos pelos agentes financiadores por meio do preenchimento de “carta-consulta” ou “consulta prévia”.

O sucesso da captação de recursos depende da viabilidade, coerência e realidade do projeto de financiamento. Por isso, pressupõe-se que esse foi elaborado com base nos resultados apresentados pelo projeto de viabilidade, ou, no mínimo, que esteja coerente com os planos da organização.

Desse modo, criou-se, para a categoria de análise “processo de planejamento” as seguintes unidades de registro: 1) coerência e articulação entre os projetos de investimento e os planos (diretor, de saneamento, plurianual e orçamento); e 2) nível de realidade dos planos e projetos.

O tema “coerência e articulação entre os projetos de investimento e os planos” esteve presente nos planos. Neles foram identificadas, palavras ou frases que determinavam o seqüenciamento de uma decisão de investimento iniciada com o “plano diretor”, “plano setorial” ou “plano plurianual” de saneamento, constantes nas leis orçamentárias anuais dos respectivos municípios.

O tema “nível de realidade dos planos e projetos” foi verificado pela presença de palavras, frases e valores que indicassem a existência de estudos ou análises prévias à decisão de investimento constante nos planos e projetos em termos de viabilidade e funcionabilidade.

Como a capacidade de endividamento, no caso de categoria e unidades de análise desta pesquisa, é um fator restritivo apurado apenas por cálculos financeiros, a sua análise deu-se apenas pela verificação da existência ou não dessa capacidade. Assim, não se justificou a criação de uma categoria de análise para esse item da pesquisa.

Entretanto, havendo capacidade de endividamento, pressupõe-se que a decisão de financiamento do prestador de serviços passa a depender da sua percepção e avaliação das variáveis de volume de recursos disponíveis, requisitos e custos de contratação das fontes de financiamento disponíveis sob as óticas de risco e complexidade.

Dessa forma, criou-se para a categoria de análise “volume de recursos, requisitos e custos de contratação” as seguintes unidades de registro: 1) percepção de risco na utilização da fonte; e 2) percepção da complexidade de acesso à fonte.

O tema “percepção de risco na utilização da fonte” foi verificado pela presença de palavras que indicassem a existência de aversão ao uso de recursos oriundos das fontes disponíveis relacionada ao custo e a inadimplência.

Para a verificação do tema “percepção da complexidade de acesso à fonte” procurou-se a presença de palavras relacionadas ao tempo de liberação dos recursos, exigências de documentos, de desempenho do prestador de serviços e de garantias.

CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	UNIDADE DE CONTEXTO
[1] Processo de Planejamento	Coerência e articulação entre os projetos de investimento e os planos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nível de envolvimento</li> <li>- Apenas cumprimento da legislação</li> <li>- Ferramentas de planejamento</li> </ul>
	Nível de realidade dos planos e projetos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realidade financeira do prestador</li> <li>- Realidade de custos do projeto</li> <li>- Pré-definição das fontes de recursos</li> </ul>
[2] Volume de recursos, requisitos e custos de contratação	Percepção de risco na utilização da fonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custo (juros e outros encargos)</li> <li>- Inadimplência</li> </ul>
	Percepção da complexidade de acesso à fonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo de liberação dos recursos</li> <li>- Exigências de documentos</li> <li>- Exigências de desempenho</li> <li>- Exigências de garantias</li> </ul>

Quadro 10. Categorias de análise e unidades de registro utilizadas na pesquisa.

## 5.2. Limites e críticas dos dados

Alguns dados financeiros referentes aos investimentos em saneamento e suas respectivas fontes de financiamento encontravam-se de forma consolidada nos documentos analisados (planos plurianuais, nas leis orçamentárias e balancetes de despesa). Como não foi possível detalhar essas informações, incorre-se no risco de falsas inferências.

Por exemplo, quanto à fonte de financiamento por meio de convênios, alguns documentos de receita (balancete de receita ou o Anexo 10 da Lei Federal nº. 4.320/64) demonstram os

valores até a esfera repassadora dos recursos, não definindo, se os recursos do convênio foram destinados para investimentos na educação, na saúde ou no saneamento.

Outro limite se refere aos entrevistados. Alguns servidores considerados importantes para a pesquisa em função do cargo ocupado não puderam ser entrevistados em função da agenda dos mesmos. Desse modo, a visão dos entrevistados sobre as decisões de financiamento do prestador de serviços pode ser restrita ao seu nível de conhecimento do processo.

## 6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 6.1. O Departamento de Água e Esgoto de Monte Alegre de Minas

#### 6.1.1. *Dados institucionais e operacionais*

No Departamento de Água e Esgoto de Monte Alegre de Minas (DAE-MAM) foi realizada uma entrevista com o ocupante do cargo efetivo de engenheiro civil (entrevistado 01) que está na prefeitura há 16 anos. O questionário enviado foi preenchido por servidor público lotado no setor que cuida da arrecadação do DAE-MAM, o qual afirmou ter coletado os dados nos setores pertinentes, e pelo entrevistado 01.

O DAE-MAM é um órgão da Administração Direta do Município de Monte Alegre de Minas. De acordo com a Lei Municipal nº. 2.134/2004, que dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura, o Departamento de Água e Esgoto figura como um departamento diretamente subordinado à Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Manutenção de Serviços Públicos.

O organograma aprovado por aquela lei com as alterações posteriores pelas Leis nº. 2.228/2006 e 2.249/2006, divide a estrutura organizacional da Prefeitura de Monte Alegre de Minas em apenas três níveis hierárquicos: o gabinete do prefeito como primeiro nível, as secretarias como segundo nível e os departamentos como terceiro nível.

As secretarias são gerenciadas por secretários municipais e os departamentos por diretores, todos nomeados pelo Prefeito conforme o inciso II, do art. 37 e art. 84, ambos da Constituição Federal.

Foi analisado um relatório emitido pela empresa PCA Ambiental Planejamento e Assessoria, contratada, em 2005, pela Prefeitura de Monte Alegre de Minas com o objetivo de efetuar um diagnóstico do sistema de abastecimento de água na cidade. Pela leitura do relatório verificou-se que houve, entre 2003 e 2005, três tentativas de mudança na constituição jurídica do prestador de serviços de saneamento, incluindo a proposta pelo citado relatório.

Em 2003, foi contratada a empresa Portela Engenharia de Projetos e Consultoria Ltda. para elaborar diagnóstico dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade com o objetivo de verificar as necessidades de melhoria dos sistemas. Além de propor intervenções nos sistemas visando melhorar as necessidades levantadas no diagnóstico, apontou propostas e elementos para concessão dos serviços de saneamento básico. Inclusive o

trabalho continha como anexos uma minuta de edital de concorrência pública e do respectivo contrato de concessão.

Em 2004, a COPASA também elaborou diagnóstico dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário da cidade com o objetivo de obter a concessão desses serviços. Nesse diagnóstico foram apontadas as obras necessárias à adequação dos sistemas atuais às normas daquela concessionária estadual.

Apesar dos dois diagnósticos apontarem a concessão como uma das alternativas de melhoria dos serviços públicos de saneamento básico no município, a tentativa não logrou êxito. Um dos motivos se deveu à forte oposição contra o projeto de lei de concessão no processo de apreciação na Câmara Municipal. Esse fato ratifica as conclusões de Sanchez (2001), apresentadas na Subseção 2.3.1, sobre a questão política como um fator inibidor à privatização.

O último trabalho contratado ocorreu em 2005, também para elaborar um diagnóstico da situação atual do serviço de abastecimento de água. O objetivo, a exemplo dos dois anteriores, era o de subsidiar a decisão sobre a forma de prestação dos serviços de abastecimento de água.

As conclusões desse último diagnóstico apontaram para a necessidade de mudança da forma atual de prestação dos serviços para, preferencialmente, a autarquia. De acordo com o relatório do diagnóstico, o modelo atual (órgão da administração direta) apresentava a desvantagem do comprometimento da qualidade dos serviços em função da centralização do controle financeiro e orçamentário.

Percebeu-se a tendência, de parte do corpo técnico do Departamento de Água e Esgoto, em apoiar a criação da autarquia como forma de sanar os problemas de qualidade e regularidade de fornecimento do serviço municipal de água e esgoto. O entrevistado 01, lotado na Secretaria Municipal de Obras, Habitação e Manutenção de Serviços Públicos e que também atua no Departamento de Água e Esgoto quando questionado sobre suas impressões quanto ao corpo funcional e as estruturas operacional e administrativa do Departamento de Água e Esgoto assim respondeu:

Eu acho que a principal alternativa hoje seria a **autarquização** [sic] porque criaria um corpo técnico, o direcionamento ficaria mais voltado especificamente para o órgão e aí

administrativamente é a melhor maneira, não tenho dúvida nenhuma nisso. (destaque do pesquisador)

Essa passagem ratifica a afirmação de Di Pietro (2005) sobre a visão da autarquia como uma alternativa de gestão e operação dos serviços de saneamento básico em que a formação de um corpo técnico especializado conduz a ganhos de eficiência em função do foco exclusivo nesse tipo de serviço público.

O mesmo entrevistado, quando solicitado a emitir uma avaliação geral e final sobre os serviços de água e esgoto no Município de Monte Alegre de Minas, se a forma atual atendia às demandas dos cidadãos, respondeu:

Não, ainda como ele está não atende tanto em relação à eficácia do abastecimento, na qualidade da água que está aí e do esgoto. Administrativamente também deixa a desejar. Agora com a **criação da autarquia** a gente tem certeza absoluta que isso muda totalmente. Ou no caso **uma privatização** através de uma concessão. (destaques do pesquisador)

Em termos operacionais, o DAE-MAM apresentou no período pesquisado (2001-2005) uma elevação de 16,52% no número de ligações de água e de 18,11% no número de ligações de esgoto. Apesar de verificado o crescimento do número de ligações, esse apresentou tendência decrescente, nos dois tipos, conforme pode ser verificado na Tabela 4.

Mesmo com a tendência decrescente na cobertura (ver Tabela 4), houve redução no número de domicílios sem ligação de água ou de esgoto. Isso porque o crescimento populacional de Monte Alegre de Minas, de acordo com dados do IBGE, se deu em ritmo inferior ao crescimento do número de ligações. Como o número de ligações contempla apenas a zona urbana, na Tabela 4 foi considerado apenas o número de habitantes da zona urbana, que para Monte Alegre de Minas, segundo o IBGE, é de 70,38% da população total do município.

Desse modo, considerando que, no caso de Monte Alegre de Minas, cada ligação corresponda a uma economia (residência, comércio ou indústria). Considerando também que o número médio de habitantes por domicílio em áreas urbanas no país, segundo os dados do IBGE (IBGE/PNAD, 2005), é de 3,6 habitantes por domicílio. Uma redução no indicador Habitantes/Ligação constante da Tabela 4 representa, teoricamente, um aumento no índice de cobertura dos serviços de água e esgoto.

Tabela 4. Evolução do número de economias com água e de ligações de esgoto do DAE-MAM, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Economias c/ Água <sup>1</sup>	4.594	5.006	5.175	5.260	5.353
Crescimento Anual (%)	-	8,97	3,38	1,64	1,77
Hab./Lig. de Água	2,76	2,53	2,45	2,42	2,37
Ligações de Esgoto	4.396	4.802	4.994	5.120	5.192
Crescimento Anual (%)	-	9,24	4,00	2,52	1,41
Hab./Lig. de Esgoto	2,88	2,64	2,54	2,48	2,45
População (IBGE) <sup>2</sup>	12.665	12.685	12.692	12.704	12.711
Crescimento Anual (%)	-	0,16	0,05	0,10	0,06

Fonte: Questionário aplicado pelo pesquisador e sítio do IBGE na Internet.

Notas: 1. Cada economia representa uma unidade imobiliária autônoma (casa, comércio e indústria). 2. Cada ligação de esgoto pode conter mais de uma economia. 3. Apenas a população urbana que, de acordo com Censo 2000 do IBGE, é de 70,38% da população do município.

Embora tenha se verificado, indiretamente, o crescimento da cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, isso não foi acompanhado de uma melhora nos serviços em termos de regularidade e qualidade.

A regularidade do serviço de abastecimento de água se refere à efetiva disponibilidade da água nos domicílios. De acordo com os dados colhidos no questionário aplicado pelo pesquisador foi informado que o abastecimento de água na cidade não é regular. Segundo os respondentes, no período chuvoso não há falta de água, porém ela não é disponibilizada 24 (vinte e quatro) horas por dia. Durante determinado período do dia ou da noite o fornecimento de água é deslocado de um setor da cidade para outro. Já no período da seca há falta de água, principalmente na parte mais alta da cidade.

Essa irregularidade no fornecimento de água não pode ser confirmada quando se apurou a quantidade média diária de litros de água por habitante disponibilizada pelo sistema. Isso porque, considerando a captação de água durante 24 horas por dia, os dados da Tabela 5 demonstraram que a quantidade média *per capita* diária de água ficou, no período pesquisado, entre 583,57 e 616,77 litros/hab.dia. Esse valor está bem acima dos 200 litros/hab.dia de consumo médio diário de uma população entre 6.000 e 30.000 habitantes (BRASIL-FUNASA, 2004, p. 50) e do consumo médio *per capita* do país, apurado em 2004, em torno de 142,7 litros/hab.dia (MC/SNSA, 2005, p. 54).

Como a falta de água é uma realidade na cidade restaram duas possíveis respostas para a divergência apontada na Tabela 5: ou a captação de água não é aquela informada no



questionário, ou há um elevado índice de perdas físicas no sistema. A busca dessa resposta foge ao escopo dessa pesquisa, por isso não se aprofundou nessa busca.

Tabela 5. Evolução da captação de água do DAE-MAM, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Captação de Água <sup>1</sup> (m <sup>3</sup> )	2.706.048	2.706.048	2.706.048	2.706.048	2.861.568
População (IBGE) <sup>2</sup>	12.665	12.685	12.692	12.704	12.711
litros de água/hab.dia	585,38	584,44	584,15	583,57	616,77

Fonte: Questionário aplicado pelo pesquisador

Notas:1. Produção média anual, considerando apenas a medição da água obtida nos poços artesanais.  
2. Apenas a população urbana que, de acordo com Censo 2000 do IBGE, é de 70,38% da população do município.

Com relação ao nível de qualidade dos serviços de água e de esgoto o questionário apontou que tanto no abastecimento de água quanto no esgotamento sanitário não existe qualquer tipo de tratamento.

Todo abastecimento de água da cidade de Monte Alegre de Minas é feito por meio de poços artesanais perfurados pela Prefeitura. Embora as águas subterrâneas, geralmente, contenham menos bactérias e matérias orgânicas que as águas de superfície, aquelas não estão livres da contaminação pela construção desordenada de poços artesanais, infiltração de excretos de fossas sépticas e redes de esgoto sem manutenção (MELO, DANTAS, CEZAR, 2000, p. 2). Isso significa que mesmo o abastecimento da cidade sendo feito por meio de poços artesanais, a qualidade da água, sem a realização do tratamento, pode ser questionada.

A ausência do tratamento de esgoto, que é todo lançado nos dois córregos que cortam a cidade, além de elevar o risco de contaminação de animais e plantações situadas a jusante da cidade, impossibilita o uso futuro desses cursos d'água como fonte de abastecimento da cidade (essa alternativa inclusive foi citada no relatório de diagnóstico da empresa PCA Ambiental Planejamento e Assessoria).

A Tabela 6 resume a má situação financeira do DAE-MAM apurada pelos dados colhidos no questionário. Verifica-se que operou com déficit durante todo o período abrangido pela pesquisa, inclusive com tendência crescente (o déficit mais do que quadruplicou em cinco anos). Isso porque a receita total ficou praticamente estagnada enquanto que a despesa total cresceu 71,84%. Os valores apresentados são nominais, o que, portanto, agrava ainda mais o quadro ao se considerar os efeitos inflacionários no período.

A manutenção da situação apontada na Tabela 6 inutiliza duas fontes de financiamento de longo prazo disponíveis ao DAE-MAM: a receita tarifária e o orçamento fiscal do Município. Isso porque o excedente dos recursos tarifários e orçamento fiscal do Município poderiam ser utilizados como contrapartida de recursos de convênios (não onerosos) ou de operações de crédito contratadas com recursos do FGTS ou FAT, ou ainda como investimento direto na ampliação dos serviços. Entretanto, verificou-se que além das tarifas serem insuficientes para cobrir as despesas dos serviços de saneamento básico, parte do orçamento está sendo canalizado para cobrir déficits de despesas correntes.

Tabela 6. Resultado financeiro do DAE-MAM, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Receita tarifa de água	271.444,00	236.880,00	251.063,00	251.353,00	231.576,00
% em relação a 2001	100,00	87,27	92,49	92,60	85,31
Receita tarifa de esgoto	81.882,00	87.591,00	118.023,00	121.347,00	114.364,00
% em relação a 2001	100,00	106,97	144,14	148,20	139,67
Receita Total	353.326,00	324.471,00	369.086,00	372.700,00	345.940,00
% em relação a 2001	100,00	91,83	104,46	105,48	97,91
Despesa com pessoal	132.573,00	120.028,00	148.373,50	176.719,00	158.493,00
Outras desp. de custeio	274.977,00	339.400,00	386.082,00	432.764,00	584.503,00
Investimentos	37.535,00	20.133,00	-	27.001,00	21.845,00
Amortização e juros	-	-	-	-	-
Despesa Total	445.085,00	479.561,00	534.455,50	636.484,00	764.841,00
% em relação a 2001	100,00	107,75	120,28	143,00	171,84
Resultado financeiro	-91.759,00	-155.090,00	-165.369,50	-263.784,00	-418.901,00

A Tabela 7 contém os dados que demonstram um dos motivos da redução no volume de arrecadação. Durante o período de referência para o estudo os valores das tarifas de água e esgoto permaneceram constantes e nem mesmo houve recomposição monetária do valor. O outro motivo está associado ao alto índice de inadimplência, situado entre 40 e 50% no período, segundo cálculos do setor de arrecadação da Prefeitura.

Tabela 7. Evolução das tarifas de água e de esgoto do DAE-MAM, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Tarifa média de água (R\$/m <sup>3</sup> )	7,19	7,19	7,19	7,19	7,19
Crescimento anual (%)	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Tarifa média de esgoto (R\$/m <sup>3</sup> )	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81
Crescimento anual (%)	-	0,00	0,00	0,00	0,00

Destaca-se o fato da tarifa de água ser cobrada em valor fixo por ligação, desconsiderando o volume de água consumida. O DAE-MAM ainda não iniciou a medição do consumo de água pelo fato de parte das ligações existentes na cidade não ter hidrômetros. A permanência dessa situação praticamente impossibilita o DAE-MAM de reverter sua situação financeira uma vez que a ausência de cobrança pelo volume de água consumida eleva a perda de faturamento e induz ao desperdício. A cobrança da tarifa de esgoto também é em valor fixo e em torno de 53% da tarifa de água.

À exceção do ano de 2003, a Tabela 6 demonstrou que os valores executados do item “investimento” permaneceram praticamente constantes em todo o período pesquisado. Contudo, pela análise dos percentuais de execução dos créditos orçamentários alocados aos investimentos, em cada ano, apresentados na Tabela 8, verificou-se que os montantes classificados, nos demonstrativos, como investimentos não estão relacionados à implantação dos novos projetos previstos. No máximo, esses valores podem estar relacionados a despesas realizadas com manutenção da estrutura existente ou a pequenas melhorias ou expansão nos sistemas de saneamento básico. A situação financeira do DAE-MAM pode ser uma das explicações para o reduzido percentual de execução dos projetos no período, média de 13,79% ao ano.

Tabela 8. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DAE-MAM, 2001-2005

R\$ 1,00				
Projeto	Ano	Orçado	Executado	% <sup>1</sup>
Sistema de abastecimento de água	2001	150.000,00	18.147,00	12,10
Extensão de redes de esgoto	2001	15.000,00	6.192,00	41,28
Estação de tratamento de esgoto	2001	100.000,00	0,00	0,00
Poços artesianos	2001	50.000,00	490,00	0,98
Reservatório de água	2001	50.000,00	0,00	0,00
Equipamentos para o DAE-MAM	2001	16.500,00	11.542,00	69,95
<b>Total em 2001</b>		<b>381.500,00</b>	<b>36.371,00</b>	<b>9,53</b>
Melhoria do sistema de abast. de água	2002	40.000,00	19.348,00	48,37
Rede de esgoto sanitário	2002	10.000,00	785,00	7,85
Estação de tratamento de esgoto	2002	10.000,00	0,00	0,00
Equipamentos para o DAE-MAM	2002	15.000,00	0,00	0,00
<b>Total em 2002</b>		<b>75.000,00</b>	<b>20.133,00</b>	<b>26,84</b>
<b>Total em 2003</b>	<b>2003</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Melhoria do sistema de abast. de água	2004	200.000,00	21.832,00	10,92
Construção de emissários de esgoto	2004	20.000,00	519,00	2,60
Equipamentos para o DAE-MAM	2004	5.000,00	4.650,00	93,00
<b>Total em 2004</b>		<b>225.000,00</b>	<b>27.001,00</b>	<b>12,00</b>

(Continua)

(Conclusão)

Tabela 8. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DAE-MAM, 2001-2005

Projeto	Ano	Orçado	Executado	R\$ 1,00
				% <sup>1</sup>
Melhoria do sistema de abast. de água	2005	200.000,00	0,00	0,00
Construção de emissários de esgoto	2005	100.000,00	0,00	0,00
Equipamentos para o DAE-MAM	2005	21.846,00	21.845,00	100,00
Total em 2005		321.846,00	21.845,00	6,79
Total Geral		1.003.346,00	105.350,00	10,50

Fonte: Pref. Monte Alegre de Minas - Balancetes da despesa.

Nota: 1. Percentual de execução dos valores orçados.

Embora a situação financeira do DAE-MAM tenha influenciado fortemente no nível de investimento do período, verificou-se a existência de previsão orçamentária para investir. Desse modo, considerando o foco dessa pesquisa, se houve decisões de investimento, também houve decisões de financiamento que foram tomadas considerando os processos de planejamento e a percepção do DAE-MAM quanto às fontes de financiamento disponíveis e discutidas na seção 6.1.3 deste capítulo.

### *6.1.2. Características do prestador de serviços*

#### 6.1.2.1. Processo de planejamento

O Município de Monte Alegre de Minas não possui plano diretor e nem um plano setorial específico para o setor de saneamento. Embora não seja legalmente obrigado a elaborar e implementar o plano diretor, a sua ausência, conforme discutido na subseção 3.2.2, significou que o Município não implementou os objetivos e nem as respectivas diretrizes sobre o futuro dos serviços saneamento básico.

Desse modo, as decisões de investimentos em saneamento no Município resumiram-se aos projetos previstos no plano plurianual analisado (2002-2005). Como o PPA é conhecido e estruturado como o “plano de governo” de cada gestor eleito, o fato de não haver um conjunto de diretrizes de longo prazo a serem seguidas colocou o futuro do Município à mercê das discricionariedades de cada gestão. Esse risco se agrava ainda mais se considerar a possibilidade de ocorrência da mesma situação verificada por Garcia (2000) na elaboração do PPA do governo federal para o período 1989-1992:

Sua elaboração deu-se sob enorme improvisação, pois os responsáveis por sua redação trabalhavam sem contato regular com os dirigentes máximos, que, por sua vez, apenas declaravam intenções vagas, anunciavam programas com nomes pomposos e sem substância. Muitas palavras de ordem, sem indicação de como realizá-las na prática. Garcia (2000, p. 11)

Com relação ao saneamento, o PPA 2002-2005 de Monte Alegre de Minas continha apenas um programa e seis ações, sendo quatro relacionadas a projetos em abastecimento de água e esgotamento sanitário. Embora no corpo da lei que aprovou esse plano não tenham sido declarados os problemas a serem enfrentados verificou-se coerência entre as ações previstas para o saneamento básico e as principais carências da cidade: construção dos emissários de esgoto, construção da estação de tratamento de esgoto e melhoria do sistema de abastecimento de água.

Ressalta-se que esse plano foi elaborado sem a participação da sociedade por meio de audiências públicas, por exemplo. Esse fato confirma a afirmação de Oliveira (2006) de que em países em desenvolvimento, como o Brasil, o processo de planejamento é dominado por políticos e burocratas sem a interação com a sociedade.

Porém, as ações foram quantificadas no PPA apenas em metas físicas e não apresentaram os custos nem os prazos de implementação que, segundo Garcia (2000, p. 21) são fatores que criam “possibilidades para a prática de uma administração mais gerencial no setor público”. De fato, a ausência desses fatores pôde ser confirmada na análise dos orçamentos do período pesquisado, nos quais houve a alocação de créditos orçamentários sabidamente insuficientes para implementar a ação (por exemplo, na Tabela 8 foram alocados para a construção da estação de tratamento de esgotos da cidade apenas 100 mil reais e 10 mil para os exercícios de 2001 e 2002 respectivamente).

A análise da Tabela 8 também revelou outro fato que pôde significar uma barreira à efetiva captação de recursos. No exercício de 2001 estava previsto o investimento na construção da estação de tratamento de esgoto, entretanto, a construção dos emissários, necessários para conduzir o esgoto coletado até a estação somente estava prevista nos exercícios de 2004 e 2005.

Desse modo, a viabilidade técnica do projeto de construção da estação de tratamento de esgoto estaria comprometida caso o Município não tivesse emissários construídos. Como a

confirmação de viabilidade técnica é um dos principais critérios de análise na concessão de recursos, as chances de sucesso numa eventual captação para esse projeto seriam mínimas.

Além desse critério, atualmente o Ministério das Cidades, em seu processo de hierarquização das cartas-consultas, verifica e pontua diversos aspectos dos quais destacam-se: a integração do projeto a ser financiado com o plano diretor ou plano setorial de saneamento básico e a existência de projeto básico, não existentes no caso do DAE-MAM.

Assim, considerando as normas para captação de recursos externos ao prestador e as características presentes no processo de planejamento do DAE-MAM referentes a não utilização dos planos como ferramenta de gestão e à distância entre esses e a realidade, pode-se afirmar que o processo de planejamento dos investimentos nesse prestador de serviços possui um efetivo potencial de influência negativa no êxito da captação de recursos. Essa conclusão apresenta o limite da impossibilidade de ter-se verificado se o Município efetivamente iniciou algum processo de contratação no período da pesquisa cujas razões são expostas na subseção 6.1.3. A influência dessa característica na escolha das fontes de financiamento é analisada na subseção 6.1.3.

#### 6.1.2.2. Capacidade de endividamento

Considerando os dados apresentados na Tabela 9, o DAE-MAM teria condições de captar, por meio de operações de crédito, valores muito superiores aos investimentos previstos na Tabela 8. Isso porque o município de Monte Alegre de Minas possuía, no período da pesquisa, uma capacidade média de endividamento de 12,10 milhões de reais, podendo contrair anualmente, em média, uma dívida de 1,96 milhão de reais (montante anual das operações de crédito); ambos limites apresentaram tendência crescente. Esses cálculos não consideraram os dados do ano de 2001, pois não foram enviados à Secretaria do Tesouro Nacional, fonte utilizada para construção da Tabela 9.

Os limites apurados não foram exclusivos para a contratação de dívidas somente pelo prestador de serviços de saneamento básico em função da vinculação discutida na seção 3.2.3. Entretanto, mesmo considerando esse fato e o de que não foi possível levantar as demandas por investimentos em outras áreas do município, pôde-se concluir que houve margem suficiente para o uso de fonte de recursos onerosos para investimentos em saneamento, uma

vez que as operações de crédito orçadas no período variaram entre 135 mil e 500 mil reais (Tabela 10).

Tabela 9. Capacidade de endividamento de Monte Alegre de Minas, 2001-2005

Ano	R\$ 1,00				
	2001	2002	2003	2004	2005
Receita Corrente Líquida	nd	9.998.852	10.802.414	12.136.000	16.097.966
Dívida Consolidada Líquida	nd	3.136.101	2.552.914	1.255.000	3.470.506
% da DCL sobre a RCL <sup>1</sup>	nd	31,36	23,63	10,34	21,56
Limite de Endividamento <sup>2</sup>	nd	11.998.622	12.962.896	14.563.200	19.317.559
Capac. de Endividamento <sup>3</sup>	nd	8.862.521	10.409.982	13.308.200	15.847.053
Montante Anual de OC <sup>4</sup>	nd	1.599.816	1.728.386	1.941.760	2.575.674

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)).

Notas:1. DCL = Dívida Consolidada Líquida e RCL = Receita Corrente Líquida. 2. De acordo com a RSF nº. 43/2001 é igual a 120% da RCL. 3. Limite de Endividamento – Dívida Consolidada Líquida. 4. Limite máximo por ano para Operação de Crédito = 16% da RCL, conforme RSF nº. 43/2001.

Portanto, tomada isoladamente, a capacidade de endividamento, no caso específico de Monte Alegre de Minas não representou um fator inibidor ao uso de fontes onerosas para captação de recursos para financiamento de seus investimentos em saneamento básico.

### 6.1.3. Decisões de financiamento

Na Tabela 10 constata-se que o nível de investimento foi praticamente nulo, mesmo havendo previsão orçamentária para a realização de investimentos nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, à exceção do ano de 2003. Essa tabela também revela que o DAE-MAM não obteve êxito em efetivar a captação de recursos nas fontes selecionadas para financiar esses investimentos.

Parte desse fracasso, como apresentado na subseção anterior, pode estar associado à característica do prestador de serviços referente ao processo de planejamento que, em função da constituição jurídica está inserido no conjunto de processos da Prefeitura de Monte Alegre de Minas. Assim, nesta subseção são apresentados e analisados os dados referentes à percepção dos tomadores de decisão quanto ao risco e complexidade das fontes disponíveis para o financiamento dos investimentos em saneamento básico.

Pela verificação dos dados apresentados na Tabela 10 distinguiu-se a opção pelo uso de, pelo menos, três fontes de financiamento para os investimentos previstos: convênios, operações de

crédito e tarifas. Porém, considerando a estrutura tarifária analisada anteriormente verificou-se a necessidade de se usar uma quarta fonte: o orçamento fiscal do município.

Tabela 10. Previsão de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento no DAE-MAM, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Investimentos orçados	381.500	75.000	0	225.000	321.846
Investimentos efetivados	36.371	20.133	0	27.001	21.845
Convênios orçados	0	0	0	170.000	0
Convênios efetivados	0	0	0	0	0
Op. de crédito orçadas	200.000	0	0	105.000	371.846
Op. de crédito efetivadas	0	0	0	0	0
Recursos do Munic orçados	0	0	0	0	0
Recursos do Munic efetivado	36.371	20.133	0	27.001	21.845
Receita tarifária orçada	181.500	75.000	0	0	0
Receita tarifária efetivada	0	0	0	0	0

Fonte: Pref. de Monte Alegre de Minas - Balancetes da Receita e da Despesa.

Notas: Contempla apenas investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Os dados apresentados na Tabela 10 revelaram que, no período pesquisado, as fontes de financiamento dos investimentos em saneamento básico selecionadas pelo DAE-MAM se distinguiram em três momentos. De 2001 a 2003, houve a opção pelo uso intensivo de recursos tarifários. Em 2004, houve um equilíbrio entre as fontes não onerosas (convênios) e onerosas (operações de crédito). Por fim, em 2005, há a opção exclusiva pela fonte onerosa, por meio de operações de crédito. Porém, como em nenhuma das fontes selecionadas se obteve êxito na efetivação, ficou a cargo do orçamento fiscal do município financiar as despesas de capital no período. Em 2004, o valor total das operações de crédito orçadas para o Município foi de R\$ 400.000,00 e em 2005, de R\$ 500.000,00, entretanto, na Tabela 10 foram alocados apenas os valores das operações de crédito referentes aos investimentos em saneamento.

Tanto as decisões de investimento quanto as de financiamento são definidas pelo Prefeito que pode inserir outros órgãos do município no processo. De acordo com o entrevistado 01, são mais consultadas a Secretaria de Governo e a de Administração e Finanças: “[...] é essa parte [decisão de financiamento] [...], normalmente fica mais a cargo da secretaria de governo ligada direto com o Prefeito, [...] e as finanças, as duas secretarias que [...] estão mais nessa parte”.



De fato, a influência do Prefeito pôde ser verificada pela análise da Tabela 10, a qual demonstrou que no período de 2001 a 2004 (uma gestão) houve opção por captar 335 mil reais em operações de crédito para financiar os projetos de investimento. Já a gestão seguinte, logo no primeiro ano, 2005, optou por captar 500 mil reais por meio de operações de crédito para investir em seus projetos.

Uma característica importante levantada na pesquisa foi que até 2005, a Prefeitura de Monte Alegre de Minas não possuía um setor e nem um servidor específicos para cuidar da montagem de processos destinados a pleitear recursos junto à União, ao Estado e aos agentes financeiros. Considerando que a montagem dos processos de captação de recursos não onerosos (convênios) ou onerosos (operações de crédito) exige constante leitura das normas emitidas pelos entes fornecedores de recursos, a ausência desse setor/servidor pode ter representado uma deficiência para a efetivação das captações dos recursos previstos na Tabela 10. De fato, segundo Stoner (1982, p. 178) a definição de uma estrutura organizacional ajustada aos objetivos e ambientes de uma organização “dá a estabilidade e continuidade que permitem que [...] sobreviva às idas e vindas das pessoas e coordene suas relações com o ambiente”.

Um dos efeitos da descontinuidade, em função da não existência do setor/servidor específico, foi confirmado pela ausência de informações sobre a efetivação das decisões de financiamento previstas nos orçamentos, bem como sobre as percepções de risco e complexidade das fontes de financiamento disponíveis. Isso foi constatado pelas respostas obtidas, em que não houve o preenchimento das questões do questionário relativas aos financiamentos pleiteados e suas principais dificuldades e nem foi possível localizar a pessoa que poderia fornecer tais informações, uma vez que no período da pesquisa referente a 2001-2004 se deu em outra gestão.

Embora não se possa concluir sobre a influência da percepção dos tomadores de decisão quanto ao risco e complexidade das fontes disponíveis para o financiamento dos investimentos em saneamento básico, verificou-se que outra característica, a relacionada à estrutura organizacional pode ter sido a outra responsável pelo insucesso na efetivação das captações de recursos previstas no período pesquisado.

Também não pode ser desconsiderada a influência das mudanças na legislação federal concernentes à concessão de financiamentos ou recursos não onerosos, como: a exigência do

Ministério das Cidades de que o prestador de serviços de saneamento esteja organizado sob a forma de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista; e de que a política tarifária seja capaz de recuperar os custos dos serviços e permitir a cobertura dos encargos e das amortizações dos financiamentos pleiteados.

Por fim, em função da centralização das decisões de financiamento e em função da fragilidade dos planos do DAE-MAM, apontada na subseção 6.1.2.1 pode-se deduzir que o processo de planejamento nesse prestador de serviços, no período pesquisado, não teve influência na seleção das fontes de financiamento.

## 6.2. O DMAE de Uberlândia

### 6.2.1. Dados institucionais e operacionais

Os serviços de água e esgoto do Município de Uberlândia são executados pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), uma autarquia municipal criada pela Lei nº. 555, de 23 de novembro de 1967. A gestão do DMAE compete ao Diretor Geral que é nomeado pelo Prefeito Municipal.

Além da Diretoria Geral há mais dois níveis hierárquicos representados por quatro diretorias (técnica, de suprimentos, administrativa e financeira) e nove divisões (tratamento de água e operações, tratamento de esgotos, abastecimento de água e esgotamento sanitário, de projetos, financeira e de custos, de controle de licitações, de gestão de estoque, de serviços administrativos, de projetos escolares).

No DMAE foram realizadas três entrevistas cujos perfis dos respondentes encontram-se detalhados no Quadro 11. O questionário enviado foi preenchido por servidor da autarquia, porém, a identificação que consta é do Diretor Geral.

Entrevistado	Cargo	Tempo de Serviço
01	Gerente da Divisão de Abast. de Água e Esgoto	6 anos
02	Secretário Municipal de Obras	29 anos
03	Engenheiro Civil	23 anos

Quadro 11. Perfil dos entrevistados no DMAE.

Em termos operacionais, o DMAE apresentou no período pesquisado (2001-2005) uma elevação de 15,21% no número de economias com ligação de água e de 11,57% no número de

ligações de esgoto. Pela Tabela 11 também foi possível verificar que o crescimento anual do número de ligações de água apresentou tendência crescente (a exceção do ano de 2004), o mesmo não aconteceu com o crescimento anual das ligações de esgoto.

Com exceção do ano de 2004, nos demais, o crescimento no número de ligações de água foi superior ao índice de crescimento populacional. Desse modo, o DMAE conseguiu manter a universalidade no serviço de abastecimento de água.

Isso porque o crescimento populacional de Uberlândia, em 2004 e em 2005, foi superior ao índice de crescimento das ligações de esgoto. Assim, considerando que o número médio de habitantes por domicílio em áreas urbanas no país, segundo os dados do IBGE (IBGE/PNAD, 2005), é de 3,6 habitantes por domicílio, a pequena elevação no indicador Hab./Lig. de Esgoto, apresentado na Tabela 11, representou, teoricamente, no mínimo a manutenção no índice de cobertura nesse serviço.

Tabela 11. Evolução do número de economias com água e ligações de esgoto no DMAE, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Economias c/ Água <sup>1</sup>	188.231	194.506	201.863	207.703	216.874
Crescimento Anual (%)	-	3,33	3,78	2,89	4,42
Hab./Lig. de Água	2,68	2,66	2,62	2,68	2,63
Ligações de Esgoto <sup>2</sup>	123.298	126.646	131.696	134.617	137.567
Crescimento Anual (%)	-	2,72	3,99	2,22	2,19
Hab./Lig. de Esgoto	4,09	4,08	4,02	4,13	4,15
População (IBGE) <sup>3</sup>	504.258	516.523	529.303	556.133	570.982
Crescimento Anual (%)	-	2,43	2,47	5,07	2,67

Fonte: Questionário aplicado pelo pesquisador e sítio do IBGE na Internet.

Notas: 1. Cada economia representa uma unidade imobiliária autônoma (casa, comércio e indústria). 2. Cada ligação de esgoto pode conter mais de uma economia 3. Apenas a população urbana que, de acordo com Censo 2000 do IBGE, é de 97,56% da população do município.

Além dos dados da Tabela 11 foi informado no questionário que o serviço de esgotamento sanitário em Uberlândia atualmente está próximo da universalização (98% em 2007) e possui a vantagem de ter 100% de seus esgotos coletados tratados antes de serem lançados nos rios e córregos. Inclusive, todos os distritos do Município também possuem coleta e tratamento de esgoto.

Além da quase integralidade dos serviços de saneamento básico, de acordo com informações transcritas no questionário, a qualidade da água é garantida pela realização periódica das análises exigidas pela legislação e a sua publicação em locais de acesso ao público, inclusive

pela Internet. Essa situação ratifica um das conclusões de Heller, Coutinho e Mingoti (2006) que consideraram as autarquias como o gestor que melhor atende aos usuários.

A regularidade no fornecimento de água também pôde ser constatada pela Tabela 12 uma vez que a quantidade média *per capita* diária de água disponível para consumo ficou, no período pesquisado, entre 371,44 e 308,12 litros/hab.dia. Esse valor está acima dos 300 litros/hab.dia de consumo médio de uma população acima de 100 mil habitantes (BRASIL-FUNASA, 2004, p. 50) e do consumo médio *per capita* do país, apurado em 2004, em torno de 142,7 litros/hab.dia (MC/SNSA, 2005, p. 54). Entretanto, ressalva-se que essa regularidade pode ser questionada se for considerada a quantidade média *per capita* diária de água faturada, que oscilou no período entre 210,76 e 239,68 litros/hab.dia.

Como não é o foco dessa pesquisa, não houve preocupação em se verificar o destino da água captada e não faturada (média anual de 118,97 litros/hab.dia) dividida entre consumo próprio, reservação e perdas físicas. Convém alertar para a tendência de redução na captação de água. Caso essa se mantenha e aliado ao crescimento do consumo em função do aumento da população poderá haver, no futuro, problemas de abastecimento.

Tabela 12. Evolução da captação de água do DMAE, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Captação de água <sup>1</sup> (m <sup>3</sup> )	68.364.444	70.820.027	64.864.739	67.144.993	64.214.757
Faturamento de água (m <sup>3</sup> )	41.170.435	43.840.737	46.305.038	44.699.666	43.924.578
População (IBGE) <sup>2</sup>	504.258	516.523	529.303	556.133	570.982
Litros de água/hab.dia C <sup>3</sup>	371,44	375,64	335,75	330,78	308,12
Litros de água/hab.dia F <sup>4</sup>	223,69	232,54	239,68	220,21	210,76

Notas:1. Produção média anual. 2. Apenas a população urbana que, de acordo com Censo 2000 do IBGE, é de 97,56% da população do município. 3. Litros de água captada/hab.dia. 4. Litros de água faturada/hab.dia

O DMAE apresentou no período da pesquisa um bom resultado financeiro com superávits crescentes em função de um aumento da receita de 59,85% contra um aumento da despesa de 33,72%. Nesse período, o DMAE investiu 49,27 milhões de reais que, pelos dados apresentados na Tabela 13, foram integralmente financiados com recursos tarifários.

As informações obtidas junto aos entrevistados 01 e 03 confirmam essa sistemática de financiamento. O entrevistado 01, quando questionado sobre o motivo da não existência de recurso de convênio no período da pesquisa emitiu a seguinte resposta:

[...]Nos últimos 12 anos foram investidos em torno de R\$ 70 milhões para a construção da estação de tratamento e também para construção de redes coletoras, redes troncos,

emissários para fazer todo o processo de descontaminação dos córregos e do Rio Uberabinha. Então esse montante foi totalmente investido com recurso próprio.

O entrevistado 03 ao ser questionado sobre como o DMAE decidia sobre a busca de recursos para financiar os investimentos respondeu que “sempre houve essa política de fazer com recurso próprio [...]”.

O resultado financeiro apresentado na Tabela 13 permite ainda que o prestador de serviços utilize esse excedente como fundo de amortização para operações de crédito em investimentos futuros.

Tabela 13. Resultado financeiro do DMAE, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Receita tarifa de água	13.096.122	16.935.108	21.343.739	21.810.208	22.050.773
Variação acumulada (%)	100,00	129,31	162,98	166,54	168,38
Receita tarifa de esgoto	8.791.127	10.554.558	11.776.942	14.175.419	15.255.164
Variação acumulada (%)	100,00	120,06	133,96	161,25	173,53
Receita de Convênios	0	0	0	0	0
Receita de Empréstimos	0	0	0	0	0
Outras receitas	8.967.184	9.940.664	9.322.514	9.573.682	12.014.734
Receita Total	30.854.433	37.430.330	42.443.195	45.559.310	49.320.671
Variação acumulada (%)	100,00	121,31	137,56	147,66	159,85
Despesa com pessoal	7.065.945	7.641.326	8.495.118	10.864.989	12.379.672
Outras desp. de custeio	13.725.399	15.307.059	19.121.822	21.394.362	24.627.994
Investimentos	9.582.060	12.747.083	13.251.712	10.082.357	3.608.109
Amortização e juros					
Despesa Total	30.373.405	35.695.467	40.868.652	42.341.709	40.615.775
Variação acumulada (%)	100,00	117,52	134,55	139,40	133,72
Resultado financeiro	481.028	1.734.863	1.574.544	3.217.601	8.704.896

Não foi possível obter os valores das tarifas praticadas no período da pesquisa. Assim, embora não seja adequado em função da tarifação por blocos de consumo e tipo de consumidor, os valores da Tabela 14 foram obtidos pela divisão das receitas tarifárias de cada ano pelo volume de água e esgoto faturados. Verificou-se, em cada ano, a elevação do valor da tarifa por metro cúbico.

Porém, o crescimento apresentado não pode ser atribuído somente ao aumento da tarifa, pois, como se pratica a tarifação por blocos de consumo e tipo de consumidor, essa variação pode ser explicada por uma alteração nessa estrutura de consumo. Até porque os entrevistados 01 e 03 falaram da necessidade de elevação do preço da tarifa.

Tabela 14. Evolução das tarifas de água e esgoto do DMAE, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Tarifa média de água (R\$/m <sup>3</sup> )	0,32	0,39	0,46	0,49	0,50
Crescimento anual (%)	-	21,88	17,95	6,52	2,04
Tarifa média de esgoto (R\$/m <sup>3</sup> )	0,27	0,30	0,32	0,40	0,43
Crescimento anual (%)	-	11,11	6,67	25,00	7,50

O detalhamento dos investimentos apresentados na Tabela 15 demonstra que o DMAE focou seus recursos, no período pesquisado, na ampliação de seus sistemas de esgoto com aproximadamente 75% do total dos investimentos previstos. Isso representou um orçamento de 54,4 milhões de reais distribuídos nos cinco anos analisados e desse total o DMAE conseguiu executar 35,7 milhões (65,5%). Esse percentual só não foi maior porque a autarquia não teve êxito em efetivar a contratação de 11,73 milhões de reais em operações de crédito referentes a dois projetos de investimentos na ampliação dos sistemas de tratamento de esgoto. Segundo o entrevistado 3, um dos motivos desse insucesso se deveu à necessidade de alteração da lei municipal que autorizava a contratação da operação de crédito. De acordo com ele, em função de informações incorretas junto ao agente financeiro, essa lei deveria autorizar o Município a contratar a operação de crédito, entretanto, autorizou o DMAE. Desse modo, foi necessária a alteração que não foi possível efetuar dentro do prazo disponível para prosseguir com o pleito.

Tabela 15. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DMAE, 2001-2005

Projeto	Ano	R\$ 1,00		
		Orçado	Executado	% <sup>1</sup>
Aquisição de equip. e material permanente DG	2001	17.500	5.594	31,97
Obras e instalações na DG	2001	2.600	0	0,00
Construção e ampliação da sede do DMAE	2001	91.500	5.131	5,61
Aquisição de equip. e material permanente DA	2001	316.000	254.813	80,64
Construção de parques recreativos	2001	1.000	0	0,00
Aquisição de equip. e material permanente DF	2001	35.000	2.726	7,79
Aquisição de equip. e material permanente DS	2001	30.000	1.143	3,81
Obras e instalações na DT	2001	734.800	631.597	85,95
Aquisição de equip. e material permanente DT	2001	945.200	709.450	75,06
Implantação Parque Linear Rio Uberabinha	2001	150.000	142.900	95,27
PASS - Programa de Ação Social em Saneam.	2001	154.200	154.200	100,00
Programa Morar Melhor	2001	3.238.902	3.232.528	99,80
Ampliação dos sistemas de esgoto	2001	6.957.977	4.244.563	61,00
Aquisição de equip. e material permanente DT	2001	275.740	197.413	71,59
Total em 2001		12.950.419	9.582.058	73,99

(Continua)

(Continuação)

Tabela 15. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DMAE, 2001-2005

Projeto	Ano	Orçado	Executado	R\$ 1,00
				% <sup>1</sup>
Aquisição de equip. e material permanente DG	2002	10.500	9.919	94,47
Reestruturação da sede do DMAE	2002	145.000	128.343	88,51
Aquisição de equip. e material permanente DA	2002	111.000	100.725	90,74
Aquisição de equip. e material permanente DF	2002	130.000	127.146	97,80
Aquisição de equip. e material permanente DS	2002	8.000	7.762	97,03
Obras e instalações na DT	2002	451.700	400.692	88,71
Aquisição de equip. e material permanente DT	2002	456.176	403.446	88,44
Implantação Parque Linear Rio Uberabinha	2002	145.000	39.973	27,57
PASS - Programa de Ação Social em Saneam.	2002	11.000	6.704	60,95
Programa Morar Melhor	2002	49.000	48.319	98,61
Despoluição de bacias hidrográficas	2002	712.824	711.824	99,86
Ampliação dos sistemas de esgoto	2002	10.846.533	10.543.516	97,21
Aquisição de equip. e material permanente DT	2002	242.000	220.360	91,06
<b>Total em 2002</b>		<b>13.318.733</b>	<b>12.748.729</b>	<b>95,72</b>
Aquisição de equip. e material permanente DG	2003	15.000	3.196	21,31
Reestruturação da sede do DMAE	2003	63.600		0,00
Aquisição de equip. e material permanente DA	2003	196.500	102.385	52,10
Aquisição de equip. e material permanente DF	2003	50.000	26.961	53,92
Aquisição de equip. e material permanente DS	2003	8.000	230	2,88
Obras e instalações na DT	2003	1.440.000	821.528	57,05
Aquisição de equip. e material permanente DT	2003	546.500	215.024	39,35
Implantação Parque Linear Rio Uberabinha	2003	116.000	114.320	98,55
PASS - Programa de Ação Social em Saneam.	2003	1.000	0	0,00
Programa Morar Melhor	2003	146.000	144.943	99,28
Despoluição Rio Uberabinha/ETE/BNDES	2003	2.030.000	0	0,00
Despoluição de bacias hidrográficas	2003	1.000	0	0,00
Aplicações com rec. de Emendas do Legis.	2003	165.000	62.870	38,10
Ampliação dos sistemas de esgoto	2003	13.015.000	11.628.411	89,35
Aquisição de equip. e material permanente DT	2003	211.000	131.843	62,48
<b>Total em 2003</b>		<b>18.004.600</b>	<b>13.251.711</b>	<b>73,60</b>
Aquisição de equip. e material permanente DG	2004	15.000	10.338	68,92
Aquisição ou desapropriação de imóvel	2004	10.000	0	0,00
Reestruturação da sede e de unidades descent.	2004	41.500	0	0,00
Aquisição de equip. e material permanente DA	2004	215.500	210.282	97,58
Aquisição de equip. e material permanente DF	2004	40.000	22.924	57,31
Aquisição de equip. e material permanente DS	2004	12.000	6.585	54,88
Obras e instalações na DT	2004	1.605.000	1.442.865	89,90
Aquisição de equip. e material permanente DT	2004	85.000	68.457	80,54
Aquisição ou desapropriação de imóvel	2004	15.000	0	0,00
Implantação Parque Linear Rio Uberabinha	2004	11.000	7.794	70,85
PASS - Programa de Ação Social em Saneam.	2004	1.000	0	0,00

(Continua)

(Conclusão)

Tabela 15. Execução dos créditos orçamentários de investimentos no DMAE, 2001-2005

Projeto	Ano	Orçado	Executado	R\$ 1,00
				% <sup>1</sup>
Programa Morar Melhor	2004	1.000	0	0,00
Despoluição de bacias hidrográficas	2004	2.000	0	0,00
Aplicações com rec. de Emendas do Legis.	2004	85.000	60.592	71,28
Ampliação dos sistemas de esgoto	2004	9.023.000	8.175.847	90,61
Aquisição de equip. e material permanente DT	2004	106.200	65.362	61,55
Aquisição ou desapropriação de imóvel	2004	40.000	0	0,00
<b>Total em 2004</b>		<b>11.308.200</b>	<b>10.071.046</b>	<b>89,06</b>
Aquisição de equip. e material permanente DG	2005	15.000	5.141	34,27
Aquisição ou desapropriação de imóvel	2005	10.000	0	0,00
Reestruturação da sede do DMAE	2005	285.500	34.831	12,20
Aquisição de equip. e material permanente DA	2005	961.750	756.820	78,69
Aquisição de equip. e material permanente DF	2005	50.000	17.782	35,56
Aquisição de equip. e material permanente DS	2005	12.000	2.791	23,26
Obras e instalações na DT	2005	1.600.000	619.054	38,69
Aquisição de equip. e material permanente DT	2005	1.156.100	843.381	72,95
Aquisição ou desapropriação de imóvel	2005	15.000	0	0,00
PASS - Programa de Ação Social em Saneam.	2005	100	0	0,00
Programa Morar Melhor	2005	1.000	0	0,00
Ampliação dos sistemas de esgoto	2005	2.865.000	1.109.672	38,73
Aquisição de equip. e material permanente DT	2005	335.800	218.636	65,11
Contratação de Op. de Crédito - Ampl. Sist.	2005	9.700.000	0	0,00
Aquisição ou desapropriação de imóvel	2005	20.000	0	0,00
<b>Total em 2005</b>		<b>17.027.250</b>	<b>3.608.108</b>	<b>21,19</b>
<b>Total Geral</b>		<b>72.609.202</b>	<b>49.261.652</b>	<b>67,84</b>

Fonte: DMAE - Balancetes da despesa.

Nota: 1. Percentual de execução dos valores orçados. DG = Diretoria Geral, DA = Diretoria Administrativa, DF = Diretoria Financeira, DS = Diretoria de Suprimentos e DT = Diretoria Técnica.

Considerado como a materialização financeira dos planos, o orçamento, de acordo com Andrade (2002, p. 56), “quando bem elaborado, transforma-se em instrumento de planejamento, deixando de ser apenas formalidade legal [...]”. Para isso, deve ser compatível com os planos da entidade (PPA, planos setoriais e plano diretor) e apresentar os projetos e atividades por seus custos reais de realização.

Os orçamentos do DMAE analisados no período, apesar de coerentes com o PDGE em termos de ações a serem realizadas e realidade desses valores, carecem de um melhor detalhamento dos projetos para que se torne efetivamente um instrumento de planejamento. Por exemplo, o projeto “ampliação dos sistemas de esgoto” foi utilizado tanto para alocar investimentos com a ampliação da rede de esgotos da cidade quanto para construção da estação de tratamento de



esgotos. Nesse caso a divisão dessa única ação em duas fornece um grau melhor de análise de desempenho dos planos da autarquia.

## *6.2.2. Características do prestador de serviços*

### 6.2.2.1. Processo de planejamento

O Município aprovou seu último plano diretor em 2006, por meio da Lei Complementar nº. 432/2006. Segundo o parágrafo único do art. 1º dessa lei, o plano diretor foi uma revisão do anterior, aprovado em 1994 pela Lei Complementar nº. 78.

O plano diretor, com relação ao saneamento ambiental da cidade, se limita:

- a) Ao estabelecimento de dois princípios gerais relacionados à ampliação e manutenção da infra-estrutura urbana e à incorporação do componente ambiental para expansão dos serviços de saneamento básico (art. 6º, incisos IV e VIII respectivamente);
- b) A uma diretriz referente à implantação do Plano Diretor de Gestão Estratégica de Água e Esgoto (art. 14, XVI); e
- c) A duas ações referentes à integração dos sistemas de abastecimento Bom Jardim e Sucupira e elaboração de programa de recebimento e monitoramento de efluentes domésticos (art. 15, incisos XI e XIII, respectivamente).

A pequena presença do saneamento básico no Plano Diretor de Uberlândia se deve ao repasse da responsabilidade pela elaboração das diretrizes e objetivos de longo prazo ao Plano Diretor de Gestão Estratégica de Água e Esgoto (PDGE). De certa forma está coerente com a Lei Federal nº. 11.445/2007, que em seu art. 19 impõe que a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário se dê conforme os objetivos e metas de curto, médio e longo prazos determinados em um plano de saneamento elaborado pelo titular. No caso do DMAE é o plano referido pelo art. 14, XVI do Plano Diretor de Uberlândia.

No final de 2004, o DMAE recebeu de consultoria contratada, a proposta final do PDGE no qual se projetou os serviços de saneamento básico para os próximos 30 anos e se propôs, inclusive, a criação de uma agência reguladora e fiscalizadora e a implantação de um sistema de qualidade na autarquia. Entretanto, até hoje essa proposta não foi convertida em lei o que deixa o Município sem um plano setorial de saneamento institucionalizado. Esta preocupação

é refletida no plano diretor em sua única diretriz relativa aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Com a institucionalização do Plano Diretor de Gestão Estratégica dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Município de Uberlândia (PDGE) e sendo devidamente observado e atualizado tornar-se-á uma importante ferramenta de gestão dos serviços de saneamento básico em função de sua abrangência e profundidade.

A proposta do PDGE possui um nível de detalhamento de ações e projetos que o transformou em um marco orientador para a definição dos investimentos de longo prazo do DMAE, inclusive já pensados quais seriam as melhores alternativas e as possíveis fontes de financiamento. Além da leitura da proposta, a confirmação de sua influência sobre as decisões de investimento do DMAE pôde ser percebida na fala dos entrevistados. O entrevistado 02 afirmou que todos os investimentos em saneamento do município, agora, estão definidos nesse relatório e que a forma como foi construído conseguiu abranger todos os objetivos propostos pelo prestador de serviços no que tange aos investimentos em saneamento básico para os próximos 30 anos e uma população de 1 milhão de habitantes. Em um trecho da entrevista o entrevistado 01 informou que:

Existe um plano diretor, recente, que foi contratado para levantar as necessidades, fazer um diagnóstico e propor um norte, um rumo para o atendimento da população até um milhão de habitantes [...] Então com esse novo plano e a atual capacidade de investimento, o DMAE está vendo que vai ter que buscar recurso fora. Vai ter que melhorar sua arrecadação e vai ter que buscar recurso para poder fazer com que as coisas aconteçam no tempo necessário.”

De fato, a proposta do PDGE é bem detalhada em termos de projetos a serem executados, os custos estimados e as necessidades de financiamento em seu horizonte de planejamento. Inclusive, apresentou sete cenários possíveis para o DMAE ao longo do tempo de vida do plano, apontou o mais viável e as ações que devem ser executadas para que esse cenário se realize. Dentre essas ações se destacam o aumento das tarifas e a mudança da gestão do DMAE com foco na modernização administrativa, tecnológica e da qualidade.

O DMAE apresentou um processo de planejamento mais estruturado com o efetivo uso de um plano de longo prazo elaborado em estreita consonância com a realidade financeira e operacional da autarquia. Essas características aliadas às situações acima apresentadas permitem deduzir que o processo de planejamento nessa autarquia pode influenciar positivamente no êxito da captação de recursos para investimentos.

Porém, uma variável referente à estrutura organizacional do DMAE revelou ser uma potencial influenciadora no sucesso das captações de recursos. Trata-se da ausência ou número insuficiente de servidores para elaborar os projetos de engenharia mais detalhados que irão compor os processos dos pleitos de recursos.

Esse fato foi verificado na fala do entrevistado 01 ao informar que os projetos elaborados pelo corpo técnico do DMAE são mais relacionados a projetos de obras civis. Segundo ele, os projetos de saneamento básico, água e esgoto, via de regra são contratados de empresas terceiras. Para o entrevistado 02, uma das principais dificuldades da autarquia na obtenção de recursos está relacionada ao projeto. De acordo com ele, projetos bem elaborados aumentam em muito as chances de obter os recursos. O entrevistado 03 também apontou como uma das dificuldades para obtenção de recursos externos ao prestador de serviços a “falta de estrutura das prefeituras, dos órgãos municipais de saneamento e às vezes até da companhia estadual de saneamento para fazer o projeto, para atender a todas as exigências [...]”.

#### 6.2.2.2. Capacidade de endividamento

A Tabela 16 revela, no período pesquisado, que o Município de Uberlândia possuiu uma capacidade média de endividamento de 424,27 milhões de reais, permitindo contrair, por ano, uma média 58,89 milhões.

A distorção no ano de 2005 se deveu ao fato das deduções serem superiores à dívida consolidada apurada. Nesse ano, a dívida do município fechou em 46,86 milhões de reais enquanto que as deduções permitidas (ativo disponível e outros haveres financeiros) somaram 47,71 milhões. Como o limite de endividamento é apurado sobre um percentual da receita corrente líquida e a capacidade de endividamento como resultado da subtração entre esse limite de endividamento e a dívida consolidada líquida (que nesse ano foi negativa), matematicamente, o valor da capacidade de endividamento ficaria superior ao limite o que não é permitido legalmente.

Embora essa capacidade de endividamento fosse compartilhada pela Prefeitura, pelo DMAE e demais autarquias do Município, em função da vinculação já discutida na subseção 3.2.3, ela não representou restrição de acesso às fontes onerosas de recursos. De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, houve um aumento médio anual de 2,57 milhões de reais na

Dívida Consolidada de Uberlândia que está bem abaixo do montante anual de operações de crédito que o Município pode realizar (Tabela 16).

Como a situação financeira da autarquia vem permitindo o financiamento dos investimentos por meio de recursos próprios (tarifas), o uso de recursos onerosos pode figurar como uma alternativa adicional e desse modo, dividir a capacidade de endividamento entre os projetos do DMAE e das outras áreas do Município.

Tabela 16. Capacidade de endividamento de Uberlândia, 2001-2005

	R\$ 1,00				
Ano	2001	2002	2003	2004	2005
Receita Corrente Líquida	301.058.003	310.919.109	359.098.137	413.367.192	487.132.453
Dívida Consolidada Líquida	28.052.000	26.586.000	37.209.000	33.514.000	-850.083
% da DCL sobre a RCL <sup>1</sup>	9,32	8,55	10,36	8,11	-0,17
Limite de Endividamento <sup>2</sup>	361.269.603	373.102.930	430.917.764	496.040.630	584.558.943
Capac. de Endividamento <sup>3</sup>	333.217.603	346.516.930	393.708.764	462.526.630	584.558.943
Montante Anual de OC <sup>4</sup>	48.169.280	49.747.057	57.455.701	66.138.750	77.941.192

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)).

Notas:1. DCL = Dívida Consolidada Líquida e RCL = Receita Corrente Líquida. 2. De acordo com a RSF nº. 43/2001 é igual a 120% da RCL. 3. Limite de Endividamento – Dívida Consolidada Líquida. 4. Limite máximo por ano para Operação de Crédito = 16% da RCL, conforme RSF nº. 43/2001.

### 6.2.3. Decisões de financiamento

Apesar da constituição jurídica do prestador de serviços, na forma de autarquia, permitir autonomia na gestão financeira e patrimonial, na prática, essa não se verificou. Percebeu-se na fala dos entrevistados a influência do Prefeito nas decisões de financiamento. O entrevistado 01 ao falar sobre os investimentos da autarquia: “Então o DMAE agora está estudando alternativas, a Diretoria junto com a Prefeitura, junto com o próprio prefeito, quais são as diretrizes. Então isso daí está em um momento de estudo em busca de alternativas”.

Em outro momento da entrevista ao ser indagado sobre seu nível de participação nas decisões de financiamento, o entrevistado 01 respondeu:

[...] nesse sentido eu entendo que fica uma decisão mais a nível de diretoria, isso é uma decisão de diretoria mesmo. [...] essa condição de buscar recurso, como, é uma coisa que a gente fica como participante e não como decisor [...] aí já fica mais ligado a uma diretoria geral, a diretoria financeira e ao próprio governo municipal.

A Tabela 17 demonstra que os investimentos do DMAE, em função da situação financeira favorável, foram efetivamente financiados por recursos próprios (tarifários). Pelas respostas

obtidas nas entrevistas, isso parece representar o perfil de decisão inclusive em períodos anteriores à realização da pesquisa. O entrevistado 01 ao descrever os investimentos da autarquia disse:

Nos últimos 12 anos foram investidos em torno de 70 milhões de reais para a construção da estação de tratamento e também para construção de redes coletoras, redes troncos, emissários para fazer todo o processo de descontaminação dos córregos e do Rio Uberabinha. Então esse montante foi totalmente investido com recurso próprio.

Embora, no período pesquisado, não se tenha previsto, em valores expressivos, a utilização de recursos oriundos de convênios (recursos não onerosos) as entrevistas revelaram que o DMAE também procurou, em períodos anteriores, financiar seus investimentos utilizando-se dessa fonte. De acordo com o entrevistado 02, até recentemente, a autarquia priorizava para seus investimentos recursos tarifários ou então recursos não onerosos, principalmente por meio dos programas como PROSEGE e do OGU, por meio de emendas parlamentares.

Na passagem abaixo, o entrevistado 03 também confirmou a propensão da autarquia por recursos externos (não onerosos). Além disso, foi possível verificar, novamente, nesse trecho o impacto negativo da estrutura organizacional apontada no final da subseção 6.2.2.1:

[...] sempre tinha vontade de buscar recurso externo, mas sempre tinha dificuldade e não tinha assim, um planejamento para buscar esse recurso, na verdade nunca houve isso até porque não tinha pessoas para pensar nisso e para tentar buscar. Esses recursos que vieram sempre foram por ação dos deputados federais [...]

A ênfase na opção pelos recursos tarifários para financiamento dos investimentos da autarquia pode ser confirmada na Tabela 17. Apesar de constar a previsão de contratação de operação de crédito em 2002, 2003 e 2005 nenhuma delas se concretizou, possivelmente em função dos fatores já apresentados na subseção 6.2.2.1.

Tabela 17. Previsão de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento no DMAE, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Investimentos orçados	12.950.419	13.318.733	18.004.600	11.308.200	17.027.250
Investimentos efetivados	9.582.060	12.747.083	13.251.712	10.082.357	3.608.109
Convênios orçados	400	1.667	4.500	4.500	5.000
Convênios efetivados	0	0	0	0	0
Op. de crédito orçadas	400	500.000	9.685.000	15.000	10.005.000
Op. de crédito efetivadas	0	0	0	0	0
Recursos do Munic orçado	800	100	0	0	0
Recursos do Munic efetivado	0	0	0	0	0

(Continua)

(Conclusão)

Tabela 17. Previsão de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento no DMAE, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Receita tarifária orçada	12.948.819	12.816.966	8.315.100	11.288.700	7.017.250
Receita tarifária efetivada	10.063.089	14.481.945	14.826.255	13.299.958	12.313.005

Fonte: DMAE - Balancetes da Receita e da Despesa.

Notas: Contempla apenas investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O resultado das entrevistas e das análises dos documentos (balancetes e do PDGE) não apontou para a existência de influência da percepção do risco das fontes de financiamento onerosas nos processos de decisão. O entrevistado 02, por exemplo, afirmou que o DMAE tem como política procurar o recurso onde ele existe, independentemente do fato de ser oneroso ou não.

Entretanto, verificou-se a presença, nas entrevistas, de fatores relacionados à complexidade de acesso às fontes onerosas (exigência de documentos e duração do processo) como potenciais influenciadores no processo de decisão.

Enfim, a manutenção do elevado superávit financeiro no período pesquisado foi o fator mais influente nas decisões de financiamento, devido às condições propícias de acesso a essa fonte tais como: custo, facilidade e tempo de liberação dos recursos.

### 6.3. A SAE de Ituiutaba

#### 6.3.1. Dados institucionais e operacionais

A Superintendência de Água e Esgotos de Ituiutaba (SAE-Ituiutaba) foi criada pela Lei Municipal nº 1.208, de 27 de dezembro de 1967, constituída sob a forma de autarquia municipal, ficou sob a gestão do Ministério da Saúde, por meio da FUNASA até o início da década de 70. Sua gestão compete a um diretor nomeado pelo Prefeito municipal que recebe o apoio de um diretor adjunto e de dois órgãos de assessoria: uma jurídica e outra de controladoria.

Além da Diretoria e dos órgãos de assessoria a SAE-Ituiutaba é composta por cinco gerências de apoio (contabilidade, suprimentos, integração com a comunidade, desenvolvimento humano e desenvolvimento da excelência) e quatro gerências de sistema (operação, manutenção e expansão, comercial e de meio ambiente).

Na SAE-Ituiutaba foram realizadas três entrevistas cujos perfis dos respondentes encontram-se detalhados no Quadro 12. O questionário enviado foi preenchido, porém, não teve a identificação específica do respondente.

Entrevistado	Cargo	Tempo de Serviço
01	Assessor de Projetos e Obras	25 anos
02	Diretor Adjunto	30 anos
03	Diretora	2 anos

Quadro 12. Perfil dos entrevistados na SAE-Ituiutaba.

Os serviços de abastecimento de água da autarquia atendem a 100% da população da zona urbana com água tratada pelo método convencional (coagulação, floculação, decantação, filtração, desinfecção e fluoretação). O controle de qualidade da água já atende aos procedimentos definidos na Portaria nº. 518/2004 e parte das análises é realizada em laboratório próprio e outra em laboratório externo contratado. Os resultados dessas análises são divulgados à comunidade por meio da fixação em quadro de avisos nos prédios da SAE e em sua página na Internet ([www.saeituiutaba.com.br](http://www.saeituiutaba.com.br)).

O esgotamento sanitário atende a 99% da população da zona urbana e aproximadamente 70% dos esgotos coletados são tratados pelo sistema de lagoas aeradas de mistura completa e lagoas de sedimentação.

De acordo com a Tabela 18, o crescimento do número de domicílios (economias) com água e o de ligações de esgoto permaneceu praticamente constante, com médias anuais de 2,20% e 2,82%, respectivamente. Como o crescimento médio anual da população, estimado pelo IBGE, foi de 0,71% e considerando o número médio de habitantes por domicílio em áreas urbanas no país, segundo os dados do IBGE (IBGE/PNAD, 2005), de 3,6 habitantes por domicílio, pela Tabela 18 pôde-se confirmar: a) a manutenção da universalização do atendimento do serviço de abastecimento de água; e b) um aumento no índice de cobertura do serviço de coleta de esgoto.

Tabela 18. Evolução do número de economias com água e ligações de esgoto da SAE-Ituiutaba, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Economias c/ Água <sup>1</sup>	29.477	30.177	30.915	31.547	32.152
Crescimento Anual (%)	-	2,37	2,45	2,04	1,92
Hab/Economia-Água	2,85	2,81	2,75	2,73	2,69
Ligações de Esgoto <sup>2</sup>	24.810	25.800	26.525	27.150	27.725

(Continua)

(Conclusão)

Tabela 18. Evolução do número de economias com água e ligações de esgoto da SAE-Ituiutaba, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Crescimento Anual (%)		3,99	2,81	2,36	2,12
Hab/Economia-Esgoto	3,39	3,28	3,21	3,17	3,12
População Urbana <sup>3</sup>	84.091	84.747	85.162	86.032	86.514
Crescimento Anual (%)	-	0,78	0,49	1,02	0,56

Notas: 1. Cada economia representa uma unidade imobiliária autônoma (casa, comércio e indústria). 2. Cada ligação de esgoto pode conter mais de uma economia. 3. De acordo com Censo 2000 do IBGE é de 94,12% da população do município.

A captação de água para abastecimento da cidade é feita em águas superficiais (Ribeirão São Lourenço e Rio Tijuco). A Tabela 19 revelou uma constância nos índices de água captada e faturada com uma média de 249,82 e 190,76 litros/hab.dia, respectivamente, gerando uma perda de receita na ordem de 23%. Portanto, ficou demonstrado que a autarquia conseguiu suprir o consumo médio anual de água mesmo com o crescimento populacional de quase 3% no período. Como não é o foco dessa pesquisa, não procurou-se verificar o destino da água captada e não faturada (média anual de 59,07 litros/hab.dia) dividida entre consumo próprio, reservação e perdas físicas.

Tabela 19. Evolução da captação de água da SAE-Ituiutaba, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Captação de Água (m <sup>3</sup> )	7.750.848	7.658.604	7.757.136	7.825.608	7.901.940
Água Faturada (m <sup>3</sup> )	5.908.008	5.736.108	5.840.364	5.991.048	6.226.392
População Urbana <sup>1</sup>	84.091	84.747	85.162	86.032	86.514
Litros de água/hab.dia C <sup>2</sup>	252,53	247,59	249,55	249,21	250,24
Litros de água/hab.dia F <sup>3</sup>	192,49	185,44	187,89	190,79	197,18

Notas: 1. De acordo com Censo 2000 do IBGE é de 94,12% da população do município. 2. Litros de água captada/hab.dia. 3. Litros de água faturada/hab.dia

Com relação à regularidade no fornecimento houve apenas uma crise de abastecimento, com racionamento, no período de seca de 2001. Contudo, com a entrada em operação, naquele mesmo ano, da unidade de captação do Rio Tijuco o problema foi amenizado.

A SAE-Ituiutaba obteve superávit em quatro dos cinco anos abrangidos pela pesquisa. Porém, destaca-se que o ano em que ocorreu o déficit foi um dos que a SAE mais investiu (3,37 milhões de reais de um total de 9,31 milhões). Pela análise da Tabela 20, verificou-se que a tarifa de água representou 44,89% do total da receita do período, seguida pela tarifa de esgoto com 31,53% e outras receitas (transferências do orçamento fiscal do município, taxas de



ligações de água e esgoto, multa e juros por atraso e rendimentos de aplicações financeiras) com 12,68%.

Tabela 20. Resultado financeiro da SAE-Ituiutaba, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Receita tarifa de água	3.434.449	3.342.392	3.743.340	4.169.947	4.666.397
Varição acumulada (%)	100,00	97,32	108,99	121,42	135,87
Receita tarifa de esgoto	1.979.934	2.315.322	2.758.881	3.164.730	3.374.404
Varição acumulada (%)	100,00	116,94	139,34	159,84	170,43
Receita de Convênios	364.542	587.747	296.992	0	0
Receita de Empréstimos	0	0	0	0	2.346.342
Outras Receitas	539.853	2.218.433	1.327.380	1.239.060	1.245.568
Receita Total	6.318.778	8.463.895	8.126.592	8.573.738	11.632.710
Varição acumulada (%)	100,00	133,95	128,61	135,69	184,10
Despesa com pessoal	2.014.130	2.260.881	2.405.762	2.706.444	2.867.033
Outras desp. de custeio	2.912.450	3.227.762	4.400.340	4.700.665	5.102.205
Investimentos	774.267	3.375.457	1.045.697	707.263	3.414.697
Amortização e juros	107.149	141.261	119.158	116.269	118.381
Despesa Total	5.807.996	9.005.361	7.970.957	8.230.641	11.502.316
Varição acumulada (%)	100,00	155,05	137,24	141,71	198,04
Resultado financeiro	510.782	-541.467	155.635	343.096	130.394

Fonte: SAE Ituiutaba – Balancetes da receita e da despesa.

A análise da situação financeira da SAE-Ituiutaba revelou que seus recursos próprios (tarifários) foram insuficientes para manter o nível de investimento apurado no período. Caso essa situação se repetiu no passado e se mantiver no futuro será uma forte influenciadora nas decisões de financiamento.

Na Tabela 21 são apresentadas as tarifas de água e esgoto praticadas no período, no qual verificou-se um aumento de 29,31% e 58,82%, respectivamente. O aumento foi inferior à inflação acumulada que foi de 71,01% (IGP-M). Porém, o crescimento apresentado não pode ser atribuído somente ao aumento da tarifa, pois, como essa autarquia pratica a tarifação por blocos de consumo e tipo de consumidor, essa variação pode ser explicada por uma alteração nessa estrutura de consumo.

Tabela 21. Evolução das tarifas de água e esgoto na SAE-Ituiutaba, 2001-2005

ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Tarifa média de água (R\$/m <sup>3</sup> )	0,58	0,58	0,64	0,70	0,75
Crescimento Anual (%)	-	0,00	10,34	9,38	7,14
Tarifa média de esgoto (R\$/m <sup>3</sup> )	0,34	0,40	0,47	0,53	0,54
Crescimento Anual (%)	-	17,65	17,50	12,77	1,89

Não foi possível obter os demonstrativos da execução orçamentária detalhados por projetos e atividades o que limitou a análise da compatibilidade dos orçamentos da SAE-Ituitaba com os planos plurianual e da autarquia. Somente, foi possível obter os projetos constantes do orçamento do exercício de 2002, onde verificou-se, no Setor de Operações da autarquia, um projeto referente a perfuração e implantação de poço artesiano no valor de 10 mil reais e duas atividades: abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos, respectivamente nos valores de 2,55 milhões e 310 mil reais.

Como nesse exercício houve execução de despesas de capital (portanto investimentos) no valor de pouco mais de 3,37 milhões de reais, deduz-se que, pelo menos nesse exercício, o orçamento não se firmou como um instrumento de planejamento em função do seu reduzido detalhamento das ações.

A Tabela 22 demonstra que a SAE-Ituitaba estimou investir 11,85 milhões de reais distribuídos nos cinco anos analisados, desse total conseguiu executar 9,31 milhões (78,62%). O alto índice de execução da despesa fixada demonstra que os orçamentos da autarquia enquanto instrumento de gerenciamento são bem utilizados.

Tabela 22. Execução dos créditos orçamentários de investimentos na SAE-Ituitaba, 2001-2005

Área/tipo de investimento	Ano	R\$ 1,00		
		Orçado	Executado	% <sup>1</sup>
Administração - Equipamentos	2001	25.600	25.588	99,95
Setor de Água - Obras e instalações	2001	296.500	291.642	98,36
Setor de Água - Equipamentos	2001	13.000	12.997	99,97
Setor de Esgotos – Obras	2001	725.909	444.040	61,17
<b>Total em 2001</b>		<b>1.061.009</b>	<b>774.267</b>	<b>72,97</b>
Administração - Equipamentos	2002	46.840	46.834	99,99
Operação - Obras e instalações	2002	3.173.550	3.173.538	100,00
Operação - Equipamentos	2002	10.690	10.685	99,96
Comercialização - Obras e instalações	2002	143.000	142.369	99,56
Comercialização - Equipamentos	2002	2.150	2.031	94,47
<b>Total em 2002</b>		<b>3.376.230</b>	<b>3.375.457</b>	<b>99,98</b>
Administração - Obras e instalações	2003	170.000	127.880	75,22
Administração - Equipamentos	2003	119.455	101.082	84,62
Operação - Obras e instalações	2003	1.395.145	799.008	57,27
Operação - Equipamentos	2003	65.600	17.726	27,02
Operação - Aquisição de imóveis	2003	20.000	0	0,00
<b>Total em 2003</b>		<b>1.770.200</b>	<b>1.045.697</b>	<b>59,07</b>
Administração - Obras e instalações	2004	167.300	60.392	36,10
Administração - Equipamentos	2004	183.500	70.091	38,20

(Continua)

(Conclusão)

Tabela 22. Execução dos créditos orçamentários de investimentos na SAE-Ituiutaba, 2001-2005

Área/tipo de investimento	Ano	Orçado	Executado	% <sup>1</sup>
Operação - Obras e instalações	2004	1.230.006	559.102	45,46
Operação - Equipamentos	2004	142.100	14.328	10,08
Operação - Aquisição de imóveis	2004	20.000	3.350	16,75
Total em 2004		1.742.906	707.263	40,58
Gabinete do Diretor - Equipamentos	2005	20.000	4.500	22,50
Gerências de Apoio - Equipamentos	2005	179.045	171.830	95,97
Operação - Obras e instalações	2005	2.139.377	1.973.791	92,26
Operação - Equipamentos	2005	1.563.099	1.264.576	80,90
Total em 2005		3.901.521	3.414.697	87,52
Total Geral		11.851.866	9.317.380	78,62

Fonte: SAE – Ituiutaba – Balancetes da despesa.

Nota: 1. Percentual de execução dos valores orçados.

### 6.3.2. Características do prestador de serviços

#### 6.3.2.1. Processo de planejamento

O Município de Ituiutaba possui plano diretor aprovado pela Lei Complementar nº. 63 em 31 de outubro de 2006. O objetivo desse plano, declarado em seu artigo 2º, é o de ser:

o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e rural do município e integra o processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (ITUIUTABA, 2006, p. 5).

Portanto, verifica-se que com a instituição desse plano diretor, as ações de investimento do município têm uma diretriz maior a ser seguida que orientará todos os demais planos. Além disso, o plano diretor exige que, no processo de planejamento, o município considere os planos das outras esferas de governo e inclusive cita expressamente o Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Paranaíba (PN3).

O saneamento básico no plano diretor possui diretrizes relacionadas à integralidade dos serviços em todo município (zona urbana e rural), foco nas áreas com déficit de redes de água e coletoras de esgoto e priorização do investimento no esgotamento sanitário visando à universalização.

De acordo com os entrevistados 01 e 02, apesar do plano diretor ser recente, suas diretrizes de saneamento básico refletiram o planejamento de longo prazo (plano estratégico) que a SAE-

Ituiutaba já possuía, em função da efetiva participação da autarquia no processo de elaboração e discussão do plano.

Com relação à efetiva utilização do plano estratégico, os entrevistados 01 e 02 afirmaram que ele é seguido e executado “não fica apenas no papel, pois, já é uma cultura internalizada na SAE” (entrevistado 02). Ainda, de acordo com o entrevistado 01, foram poucos os episódios em que o plano não foi seguido ou os resultados esperados não se concretizaram ou ficaram aquém da previsão.

Apesar da existência desse processo interno de elaboração e seleção de objetivos de investimentos, conforme fala do entrevistado 03, a SAE-Ituiutaba deve também seguir as diretrizes emanadas pela prefeitura. Essa participação é esperada e necessária, uma vez que há interdependência entre os investimentos realizados pela autarquia e pela prefeitura para evitar duplicação de esforços ou barreiras à atuação de um ou de outro ente. Por exemplo, se a prefeitura tem a intenção de investir na construção de 500 casas nos próximos três anos em dois novos loteamentos, a autarquia terá de prever em seu orçamento os investimentos necessários à extensão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a esses dois novos loteamentos.

Com a certificação da autarquia pela ISO-9001, o atendimento às exigências relacionadas ao foco no cliente, planejamento das atividades, melhoria contínua e documentação dos processos, criou-se uma cultura de planejamento nessa autarquia elevando seu potencial de influência no êxito do acesso à captação de recursos para investimentos. Por exemplo, a SAE-Ituiutaba possui instrução de trabalho específica para elaboração de projetos (de financiamento inclusive) que contempla uma metodologia e os formulários a serem utilizados. Além disso, dentro do planejamento anual da entidade existe um plano de treinamento que inclui cursos específicos e *benchmarking* em outras empresas de saneamento.

#### 6.3.2.2. Capacidade de endividamento

Confrontando a média de investimentos realizados pela SAE-Ituiutaba no período pesquisado (Tabela 22) com a capacidade de endividamento do Município de Ituiutaba (Tabela 23), verifica-se que essa não representa uma restrição à captação de recursos onerosos. Mesmo que essa seja compartilhada entre a prefeitura e as demais entidades da administração indireta da cidade há uma folga expressiva. Provavelmente, o máximo que pode ocorrer é uma limitação

de contratação em um determinado ano em função do montante máximo anual de operações de crédito que o Município pode contratar. Mesmo essa hipótese tende a ser pouco provável uma vez que no período pesquisado a média do montante anual de operações de crédito foi de 9,30 milhões de reais com tendência crescente.

Tabela 23. Capacidade de endividamento de Ituiutaba, 2001-2005

Ano	R\$ 1,00				
	2001	2002	2003	2004	2005
Receita Corrente Líquida	46.392.968	50.067.468	55.487.305	64.848.776	73.796.064
Dívida Consolidada Líquida	91.000	3.916.000	4.442.000	6.646.000	3.168.856
% da DCL sobre a RCL <sup>1</sup>	0,20	7,82	8,01	10,25	4,29
Limite de Endividamento <sup>2</sup>	55.671.561	60.080.961	66.584.766	77.818.531	88.555.276
Capac. de Endividamento <sup>3</sup>	55.580.561	56.164.961	62.142.766	71.172.531	85.386.420
Montante Anual de OC <sup>4</sup>	7.422.874	8.010.794	8.877.968	10.375.804	11.807.370

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional ([www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)).

Notas:1. DCL = Dívida Consolidada Líquida e RCL = Receita Corrente Líquida. 2. De acordo com a RSF nº. 43/2001 é igual a 120% da RCL. 3. Limite de Endividamento – Dívida Consolidada Líquida. 4. Limite máximo por ano para Operação de Crédito = 16% da RCL, conforme RSF nº. 43/2001.

### 6.3.3. Decisões de financiamento

Segundo o entrevistado 01 a SAE-Ituiutaba sempre procura captar recursos onerosos para financiar os projetos maiores e aloca os recursos tarifários nos projetos menores. Essa sistemática foi confirmada pelo entrevistado 03 que adicionalmente informou a inexistência de receio por parte da autarquia e da prefeitura em captar recursos onerosos com relação aos seus custos e nível de endividamento.

Além dos recursos tarifários, a autarquia conta anualmente com aportes do orçamento fiscal do Município referente a uma parcela da Quota Municipal do ICMS (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação) relativo ao investimento ações de meio ambiente<sup>27</sup>. Além desse repasse anual, o Município contribuiu, em 2002, com 1,1 milhão de reais para execução de investimentos na captação de água do Rio Tijucu.

<sup>27</sup> Essa parcela é conhecida como “ICMS Ecológico” e corresponde a uma parte do ICMS a ser distribuído aos municípios em função dos seus investimentos em coleta e disposição correta de resíduos sólidos, sistemas de tratamento de esgotos. A metodologia do cálculo está disposta na Lei Estadual nº 13.803/2000, mais conhecida como Lei Robin Hood.

A Tabela 24 revela a efetivação na obtenção de recursos de convênio e operações de crédito embora eles não tenham sido previstos nos orçamentos de cada exercício. Na verdade, de acordo com o setor de contabilidade da SAE-Ituiutaba, tanto os recursos dos convênios quanto das operações de crédito foram transferidos do orçamento do Município para o da autarquia por ser aquele o beneficiário direto e o mutuário dos recursos não onerosos e onerosos. Entretanto, os projetos de investimentos se iniciaram na autarquia e, desse modo, a SAE-Ituiutaba deveria ter previsto esses recursos em seu orçamento para evitar distorção na origem dos recursos.

Tabela 24. Previsão e execução de investimentos em saneamento básico e fontes de financiamento na SAE-Ituiutaba, 2001-2005

	R\$ 1,00				
ANO	2001	2002	2003	2004	2005
Investimentos orçados	1.061.009	3.376.230	1.770.200	1.742.906	3.901.521
Investimentos efetivados	774.267	3.375.457	1.045.697	707.263	3.414.697
Convênios orçados	0	0	0	0	0
Convênios efetivados	364.542	587.747	0	0	0
Op. de crédito orçadas	0	0	0	0	0
Op. de crédito efetivadas	0	0	296.991	0	2.346.341
Recursos do Munic orçado	0	700.000	2.200.000	360.000	500.000
Recursos do Munic efetivado	65.000	1.383.845	194.079	220.000	461.891
Receita tarifária orçada	1.061.009	2.676.230	0	1.382.906	3.401.521
Receita tarifária efetivada	1.285.049	2.833.990	1.201.333	1.050.359	3.545.092

Fonte: SAE-Ituiutaba - Balancetes da Receita e da Despesa.

Nota: Contempla apenas investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Mesmo com o aparente êxito nas captações, a autarquia vê a complexidade de acesso às fontes como uma dificuldade à obtenção tanto de recursos onerosos quanto por meio de convênios. De acordo com o entrevistado 3 essa complexidade está presente principalmente nos trâmites de juntada e envio dos documentos exigidos nos financiamentos, que produzem desgastes e atrasos na assinatura do contrato.

#### **6.4. Considerações conclusivas sobre o multicaso**

No período pesquisado, os três prestadores optaram por selecionar, entre as fontes disponíveis, as mais tradicionais: FGTS, FAT, OGU, orçamento fiscal do município e tarifas. Verifica-se, pela Tabela 25, que dessas decisões de financiamento, a fonte de recursos de origem tarifária foi a mais utilizada. Entretanto apenas a SAE-Ituiutaba conseguiu efetivar a

captação da quase totalidade dos recursos previstos. O DMAE de Uberlândia obteve êxito apenas na captação de recursos tarifários, enquanto que o DAE-MAM não conseguiu captar recursos em nenhuma das fontes previstas, o que exigiu a busca de recursos do Orçamento Fiscal do Município, ainda que não estivesse orçado.

Tabela 25. Investimentos e decisões de financiamento e suas efetivações nos três casos, 2001-2005

R\$ 1.000,00

	DAE-MAM		DMAE		SAE-Ituiutaba	
	Orçado	Realizado	Orçado	Realizado	Orçado <sup>2</sup>	Realizado
Investimentos	1.623,35	106,51	72.609,20	49.271,32	11.851,87	9.317,38
1. Convênios	170,00	0	16,07	0	952,99	952,29
2. Op. de crédito	676,85	0	20.205,40	0	2.643,33	2.643,33
3. Município <sup>1</sup>	0	106,51	0,90	0	3.760,00	2.324,81
4. Tarifas	776,50	0	52.386,83	64.984,25	4.496,24	9.915,82

Nota: 1. Orçamento fiscal do Município. 2. A divergência entre o orçamento da SAE-Ituiutaba nesta Tabela e na Tabela 24 está explicada na p. 127.

No caso do DAE-MAM, a influência das características organizacionais (processo de planejamento) nas decisões de requerer o financiamento não teve como ser medida, uma vez que as decisões foram do prefeito e pela utilização quase exclusiva dos recursos do Orçamento Fiscal. A capacidade de endividamento não seria restrição para a seleção das fontes de financiamento para os investimentos, entretanto, não serviu de parâmetro, no caso do DAE-MAM, por não haver a solicitação de recursos financiados.

No DMAE de Uberlândia, onde o processo de planejamento existe, mas ainda não de maneira satisfatória, ainda que tenha a capacidade de endividamento, as decisões sobre as fontes de financiamento a serem utilizadas tiveram mais a influência do prefeito do que do trabalho gerado pela equipe de planejamento. Somente na SAE-Ituiutaba verificou-se que os planos e projetos gerados pela equipe de planejamento influenciaram significativamente no processo de seleção das fontes de financiamento, bem mais do que as interferências do prefeito.

Contudo, pelo estudo, verificou-se que a existência de um processo de planejamento estruturado facilita a obtenção dos recursos solicitados. Isso se justifica porque os requisitos para concessão de recursos onerosos e não onerosos (convênio) são atrelados à existência de planos de médio e longo prazo e à coerência do projeto a ser financiado com esses planos, o que pode ser mais bem articulado quando o processo de planejamento é melhor gerido.

No DAE-MAM o processo de planejamento é incipiente e apresenta planos e projetos com valores distantes da realidade e até mesmo a ausência de planos que são pré-requisitos para concessão de recursos, como o plano diretor. Isso confirmou a afirmação de Oliveira (2006) de que os aspectos que levam as políticas públicas a falharem estão relacionados à pequena articulação entre Estado e sociedade, recursos financeiros insuficientes para implementar as políticas e ausência ou insuficiência de equipamentos e pessoal com competência e motivação para gerir o processo de planejamento.

O DMAE demonstra a existência de um processo de planejamento mais estruturado em termos de coerência e detalhamento dos planos e projetos, entretanto carece da institucionalização e efetiva implementação de seu plano de saneamento (PDGE) para iniciar o processo de implantação do sistema de qualidade que contribuirá para a documentação e padronização dos processos de captação de recursos para investimentos. A SAE-Ituiutaba que possui, em função da implantação da certificação ISO-9001, uma maior internalização da filosofia de planejamento foi o único prestador do estudo a efetivar a contratação das operações de crédito e dos convênios previstos.

A outra característica organizacional, capacidade de endividamento, não influenciou negativamente na efetivação do acesso, em função da existência de margem para endividamento, considerando o volume de financiamentos com recursos onerosos previsto pelos três prestadores de serviços.

Esta pesquisa também revelou a influência de uma terceira característica organizacional na efetivação do acesso às fontes de financiamento: a estrutura organizacional do prestador de serviços públicos de saneamento para elaborar projetos e inscrever pleitos. Essa característica está relacionada à criação de setor ou alocação de servidores com a função específica de preparar os projetos e inscrever os pleitos junto aos órgãos de financiamento visando a obtenção dos recursos, principalmente os onerosos e oriundos de convênios.

A complexidade dos documentos exigidos na montagem das propostas de financiamento requer um grupo de servidores treinados e com recursos materiais para preencher e juntar tais documentos. Portanto, a ausência dessa área ou desses servidores representou uma deficiência nos prestadores de serviços pesquisados, especificamente nos casos do DAE-MAM e DMAE, que implicou na perda dos prazos estipulados nos processos dos pleitos de financiamento.



Sob a percepção do prestador de serviços, há influências das particularidades das fontes de financiamento no processo de escolha das mesmas. Isto foi verificado nos casos do DMAE e do SAE-Ituiutaba. A complexidade de acesso às fontes, tais como documentos exigidos e o processo de contratação, inibe a busca pelo recurso, porém, a percepção dos operadores sobre o risco de utilização da fonte - custo e inadimplência - não foi verificada. Quanto ao DAE-MAM, não foi possível analisar estas influências, em função da inexistência de registros e pessoas com conhecimento sobre as solicitações no período pesquisado. Nas autarquias, esta influência se refletiu na opção pelo uso mais intensivo de recursos tarifários, que possui reduzida complexidade de obtenção.

O Quadro 13 resume a contagem dos temas (unidades de registro) que permitiram as inferências descritas nessa subseção. Essa contagem se deu pelo registro da ausência ou presença do tema nos documentos e entrevistas obtidos de cada prestador de serviços. No caso do DAE-MAM não foi possível apurar a presença/ausência dos temas relacionados à categoria de análise nº. 2, devido à impossibilidade de se localizar pessoa com conhecimento para informar sobre as percepções no período de 2001-2004.

CATEGORIA	UNIDADE DE REGISTRO	CONTAGEM
[1] Processo de Planejamento	Coerência e articulação entre os projetos de investimento e os planos	- DAE-MAM: Presente - DMAE: Presente - SAE-Ituiutaba: Presente
	Nível de realidade dos planos e projetos	- DAE-MAM: Ausente - DMAE: Presente - SAE-Ituiutaba: Presente
[2] Volume de recursos, requisitos e custos de contratação	Percepção de risco na utilização da fonte	- DAE-MAM: Não apurado - DMAE: Ausente - SAE-Ituiutaba: Ausente
	Percepção da complexidade de acesso à fonte	- DAE-MAM: Não apurado - DMAE: Presente - SAE-Ituiutaba: Presente

Quadro 13. Resultados da análise de conteúdo.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como recomendações específicas aos prestadores do serviço de saneamento básico estudados, têm-se: (1) o DAE-MAM deve desenvolver esforços para a implantação de uma autarquia, visando melhorar a estrutura e a capacitação para planejar os investimentos e executar os serviços na cidade de Monte Alegre de Minas; (2) O DMAE de Uberlândia deve implantar o PDGE, o que pode colaborar com a cultura do planejamento na entidade.

Este estudo, ao detalhar as características e os processos de planejamento dos prestadores de serviços de saneamento básico, permitiu identificar que as suas capacidades de endividamento não foram restrições à solicitação de recursos das fontes de financiamento. Além disto, permitiu identificar as percepções de seus responsáveis sobre as fontes de financiamento disponíveis em termos de complexidade de obtenção e risco de endividamento, associando esse cenário à efetivação ou não do acesso às fontes selecionadas.

Para o êxito na obtenção de recursos para os investimentos em saneamento básico, um indicativo obtido a partir desta pesquisa foi a necessidade dos gestores dos prestadores destes serviços consolidarem o processo de planejamento e realizar a sua correta condução, principalmente se as fontes forem externas ao prestador.

Em função da complexidade cada vez maior das particularidades das fontes de financiamento existentes, apenas a existência formal de planos e projetos não garante o sucesso nas captações desses recursos. Os prestadores desses serviços têm de demonstrar que seus planos e projetos apresentam coerência com a realidade local, viabilidade de execução e alto potencial de efetividade na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Ao estabelecer as relações existentes entre as características dos operadores do serviço de saneamento básico e os seus processos de obtenção de recursos, esta pesquisa contribuiu para o melhor conhecimento sobre as questões de financiamento do setor. Entretanto essa contribuição apresenta as restrições já discutidas sobre o método de procedimento utilizado (pequena base para generalização científica) bem como sobre a limitação das informações qualitativas obtidas.

A Lei Federal nº. 11.445/2007, citada nos itens 4.4 e 4.5, produz expectativas positivas no que se relaciona ao processo de planejamento e novas fontes de financiamento para o setor de

saneamento. A obrigatoriedade de institucionalizar o plano de saneamento colabora para o aprimoramento do processo de planejamento. Além disso, exige em seu art. 19, inciso III a necessidade de se demonstrar os projetos a serem realizados e suas respectivas fontes de financiamento.

Com relação às fontes de financiamento, a legislação permite o financiamento de projetos de interesse social com recursos de fundos privados de investimentos, de capitalização ou de previdência complementar.

A Medida Provisória nº. 349/2007 autoriza o uso dos recursos do FGTS para a formação de um fundo destinado aos investimentos em empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, porto e saneamento, podendo ser alocados até 5 bilhões de reais, representando uma nova fonte de financiamento, inclusive para o setor de saneamento.

Para os próximos estudos sobre o tema financiamento dos investimentos em saneamento básico propõe-se que as categorias de análise criadas nesta pesquisa, inclusive a característica relacionada à estrutura organizacional, percebida durante as análises dos dados, sejam detalhadas e adaptadas para uma pesquisa quantitativa. Além disto, a investigação das sociedades de economia mista, das empresas públicas e das empresas privadas, é outro espaço para uma próxima pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN**. São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, Thompson Almeida. Tarifas das *utilities* em um contexto de liberalização e privatização. **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**. Brasília: IPEA, 1998. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 20 ago. 2006

ASSAF NETO, Alexandre. **Finanças corporativas e valor**. São Paulo: Atlas, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Mercado Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003b.

BARAT, Josef. O financiamento da infra-estrutura urbana: os impasses, as perspectivas institucionais, as perspectivas financeiras. **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização**. Brasília: IPEA, 1998. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 20 ago. 2006

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70. 1988.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BNDES. **Privatização no Brasil: 1990-1994/1995-2002**. Atualizado em Ago. 2002. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 12 nov. 2006.

BRASIL. **Lei n. 8.036**, 11 mai. 1990. Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e dá outras providências. Brasília: Ministério do Trabalho. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2006.

BRASIL. Conselho Curador do FGTS. **Resolução n. 289**, 30 jun. 1998. Estabelece diretrizes para aplicação e a elaboração das propostas orçamentárias do FGTS [...]. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2006.

BRASIL. Comissão especial destinada a proferir parecer ao projeto de lei nº. 1.144, de 2003. **Projeto de lei nº. 1.144, de 2003**. Institui a Política Nacional de Saneamento Ambiental, define diretrizes para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Instrução Normativa n. 29**, 29 set. 2005. Regulamenta, no âmbito do Ministério das Cidades, o Processo de Habilitação para contratação de operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental [...]. Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 17 fev. 2006.

BRASIL. Fundação Nacional de Saúde. **Manual de saneamento**. 3. ed. ver. Brasília:

Fundação Nacional de saúde, 2004. 408p.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Seminário: Novo marco regulatório do setor de saneamento no Brasil**. 2005 Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/especial/pl114403/apresentacoes/>>. Acesso em: 16 jan. 2007.

CALIFE, Flávio Estevez. O mercado de capitais e a agenda para o financiamento local. **ENANPAD**, 2004, Curitiba. ENANPAD, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. 953 p.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1977.

CLEMENTE, Ademir; FERNANDES, Elton. Planejamento e projetos. In: CLEMENTE, Ademir (Org.). **Projetos empresariais e públicos**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 21-27.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Plano Estratégico 2005-2007**. Rio de Janeiro, 2005. 34 p. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br>>. Acesso em: 26 nov. 2006.

COSTA, André Monteiro. **Avaliação da política nacional de saneamento, Brasil – 1996/2000**. 2003. 248 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

DALLARI, Dalmo Abreu. **Parecer sobre o anteprojeto de lei que estabelece as diretrizes para os serviços públicos de saneamento e a Política Nacional de Saneamento – PNS**. Ministério das Cidades: 2005. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 12. jun. 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS. **Novo modelo de financiamento para o setor saneamento**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995. 204 p. (Série Modernização do Setor Saneamento, 2). Disponível em <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em 05. jan. 2006.

FALLER, Bruno César. **Motivação no serviço público: um estudo de caso da Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul**. 2004. 107 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – UFRS. Disponível em <<http://www.ufrs.br>>. Acesso em 20 dez. 2006.

FARAH, Maria Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, n. 1, jan-fev, 2001.

FERNANDES, Andréa Gomes. Sistemas de crédito local: o que ensinam as experiências internacionais. In: **INFORME-SE**. Rio de Janeiro: BNDES, n. 13, mai. 2000. Disponível em

<<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em 14. ago. 2006.

FERREIRA, Ademir Antônio; REIS, Ana Carla Fonseca; PEREIRA, Maria Isabel. **Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias**. São Paulo: Pioneira, 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**. Brasília: IPEA Publicações, n. 20, jun. 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 12. jun. 2006.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. In: **Texto para discussão nº. 726**. Brasília: IPEA, 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

GOMES, Gabriel Lourenço; LEAL, Ricardo P. Câmara. Determinantes da estrutura de capitais das empresas brasileiras com ações negociadas em bolsas de valores. In: LEAL, R.P.C; COSTA JUNIOR, N.C.A.; LEMGRUBER, E.F. (Org.). **Finanças Corporativas**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 42-57.

GREMAUD, Amauri Patrick; TONETO Jr., Rudinei. Descentralização e endividamento municipal: formas, limites e possibilidades. In: **Nova Economia**. Belo Horizonte: Departamento de Ciências Econômicas/UFMG, v. 12, n. 2, jul-dez. 2002. Disponível em <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v12n2.html>>. Acesso em 14. ago. 2006.

HELLER, Léo; COUTINHO, Marcelo Libânio; MINGOTI, Sueli Aparecida. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. In: **Engenharia Sanitária Ambiental**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, out-dez 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522006000400005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522006000400005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 29 mar. 2007.

IBGE. **Atlas de Saneamento: Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) - 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

ITUIUTABA, **Lei complementar nº. 63, de 31 de outubro de 2006**. Institui o Plano Diretor Integrado do município de Ituiutaba e dá outras providências. Ituiutaba: Secretaria Municipal de Planejamento.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Parecer versando sobre a minuta do anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento**. Ministério das Cidades: 2005. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 12. jun. 2006.

LEAL, Ricardo P. Câmara. Três desafios para as aberturas de capital. In: LEAL, R.P.C; COSTA JUNIOR, N.C.A.; LEMGRUBER, E.F. (Org.). **Finanças Corporativas**. São Paulo: Atlas, 2000. p. 132-140.

MAZZOTTI, A. J. Alves; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson, 1999.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 3. ed. São

Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

MELO, Josette Lourdes de Sousa Melo; DANTAS, Josivan de Medeiros; CEZAR, Gustavo Magalhães. Avaliação preliminar da qualidade das águas dos poços artesianos do campus universitário da UFRN/Natal – RN. In: **XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental**, 2000, Fortaleza. Disponível em: <[http://www.ciplima.org.pe/sanitaria/xxvii\\_con/tema02/poster/ii-048.pdf](http://www.ciplima.org.pe/sanitaria/xxvii_con/tema02/poster/ii-048.pdf)> Acesso em 12 jan. 2006.

MELLO, Marina Figueira de. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. In **Economia Aplicada**. São Paulo: USP e FIPE, Vol. 9, n. 3, jul-set 2005.

MC/SNSA. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2004.** Brasília: MC/SNSA, 2005. Disponível em <<http://www.snis.gov.br>> Acesso em 05 jan. 2006.

MOTA, Ronaldo Seroa. A urgência de uma política nacional para o saneamento. In **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 3. ed. Brasília, out. 2004. Disponível em: <<http://www.desafios.org.br/index.asp>>. Acesso em: 21 jun. 2006.

MPO/SEPURB/IPEA. **Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento: implicações e desafios.** Brasília: IPEA, 1995, vol 3. Disponível em <<http://snis.gov.br>>. Acesso em 05. jan. 2006.

MPO/SEPURB/IPEA. **Novo modelo de financiamento para o setor saneamento.** Brasília: IPEA, 1995, vol 2. Disponível em <<http://snis.gov.br>>. Acesso em 05. jan. 2006.

MPO/SEPURB/IPEA. **Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro.** Brasília: IPEA, 1995, vol 7. Disponível em <<http://snis.gov.br>>. Acesso em 05. jan. 2006.

NUNBERG, Bárbara. Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos. In: **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, n. 14, 1998. Disponível em <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em 15/10/2006.

OREGA, Rita de Cássia. **Análise de gestão local e estadual dos serviços de água e esgoto no estado de São Paulo, 1996 – 2000.** 2002. 189 p. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – USP. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

OHIRA, Thelma Hamuri. **Fronteira de eficiência em serviços de saneamento no estado de São Paulo.** 2005. 108 p. Dissertação (Mestrado em Ciências) – ESALQ/USP. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

OLIVEIRA, Eliana de, et al. Análise de conteúdo e pesquisa na área da educação. In: **Revista Diálogo Educacional**. Curitiba: PUC Paraná, v. 4, n. 9, pp. 11-27, mai./ago. 2003. Disponível em <<http://www.pucpr.br/template.php?codlink=168>>. Acesso em: 14 out. 2006.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, v. 2, n. 2, pp. 273-288, mar./abr. 2006.

PAGLIARUSSI, Marcelo Sanches, NOSSA, Valcemiro, LOPES, Venina de Almeida. A influência do Plano Plurianual nos indicadores de execução: um estudo de caso exploratório na prefeitura de Vitória. In: **Revista de Gestão USP**. São Paulo, v. 12, n. 3, p. 29-45, jul./set. 2005. Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/>> . Acesso em: 05 jan. 2006.

PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do setor de saneamento do Brasil. In **A Privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública**. Rio de Janeiro: BNDES, 2000. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

PETERSON, George. **Building local credit systems**. The World Bank: Background Series 3, 2000. Disponível em <[http://www.worldbank.org/html/fpd/urban//mun\\_fin/toolkit/credit\\_systems.html](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban//mun_fin/toolkit/credit_systems.html)>. Acesso em 27 set. 2006.

PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. In **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**. Brasília: IPEA, 1995, n. 12, jun/dez, pp.63 – 88. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em 31 jan. 2006.

PORTO NETO, Benedicto. **Consulta sobre o anteprojeto de lei que estabelece as diretrizes para os serviços públicos de saneamento e a Política Nacional de Saneamento – PNS**. Ministério das Cidades: 2005. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em 12. jun. 2006.

PRINWASS. **Principales tendencias y perspectivas que caracterizan la participación del sector privado en el agua y el saneamiento**: discusión de los hallazgos de proyecto. Inglaterra: Universidade de Oxford, 2004. Disponível em <<http://users.ox.ac.uk/~prinwass/es/index.shtml>>. Acesso em: 07 fev. 2006.

ROSS, Stephen A., WESTERFIELD, Randolph W., JAFFE, Jeffrey F. **Administração financeira**: corporate finance. Atlas: São Paulo, 1995.

SAMPAIO, Jader dos Reis, TAVARES, Karlyson de Castro. Estrutura e programas de T&D: o caso das empresas públicas e sociedades de economia mista do estado de Minas Gerais. In **Revista de Administração Contemporânea**. 2001, vol. 5, n. 1, jan./abr., p. 121-144. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac/>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A privatização do saneamento**. São Paulo Perspec. [online]. jan./mar. 2001, vol.15, no.1, p.89-101. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 05 jan. 2006

SANT'ANA, André Albuquerque. Crescimento de debêntures financia capital de giro. In **Visão do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: BNDES, n. 5, 20 jul. 2006. Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 29 set. 2006.

SCHWEIZER, Luciano Teixeira; NIERADTKA, Kurt. Publicização, uma alternativa aos



extremos da privatização e da estatização: um estudo de caso do Sisar, no setor de água e saneamento. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV, n. 2, mar-abr, 2001.

STONER, James A. F. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1982.

TUROLLA, Frederico A. Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. In: **Texto para discussão nº. 922**. Brasília: IPEA, 2002. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

VARGAS, Marcelo Coutinho; LIMA, Roberval Francisco de. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? In: **Ambiente & Sociedade**. Campinas: ANPPAS, Vol. 7, nº. 2, jul-dez, 2004, pp 67-93.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, Vol. 2, mar-abr, 1996, pp 5-43.

WOILER, Samsão; MATHIAS, Washington Franco. **Projetos**: planejamento, elaboração e análise. São Paulo: Atlas, 1996.

YIN, Robert K. **Case study research**: design and methods. 2. ed. USA: Sage, 1994.

ZVEIBIL, Victor Zular. **Reforma do estado e a gestão do saneamento**: uma trajetória incompleta. 2003. 237 p. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

## GLOSSÁRIO

**Abono Salarial:** pagamento de um salário mínimo uma vez por ano aos trabalhadores que: a) recebeu, em média até 2 (dois) salários mínimos por mês no ano anterior; b) estiver cadastrado ou no Programa de Integração Social – PIS ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP à pelo menos 5 (cinco) anos e c) trabalhou no ano anterior com vínculo empregatício por pelo menos 30 (trinta) dias.

**Acordo de Melhoria de Desempenho (AMD):** um acordo assinado entre o prestador de serviços de saneamento e o Ministério das Cidades (agente gestor do FGTS) que visa à definição de metas para o aumento da eficiência na prestação dos serviços. Esse acordo é assinado sempre que o prestador de serviços de saneamento contratar, diretamente ou por meio de um ente federado, operação de crédito com recursos do FGTS.

**Autarquia:** entidade de direito público, criada e extinta por lei de iniciativa do Poder Executivo de um ente federado e a ele vinculada. As autarquias podem ser criadas para atingir objetivos assistenciais, previdenciários, culturais, profissionais, administrativos e de controle. Possui patrimônio desvinculado da Administração Direta, contudo seus bens são considerados bens públicos. O corpo funcional pode ser regido por estatuto ou CLT. Por ser de direito público possui prerrogativas típicas da Administração Direta tais como: a) imunidade tributária nos termos do art. 150, § 2º da Constituição Federal; b) impenhorabilidade dos bens e rendas; c) prescrição quinquenal de seus débitos e d) execução fiscal de seus créditos.

**Bancos de Desenvolvimento:** Constituem-se de entidades da Administração Indireta cujas operações visam promover o desenvolvimento econômico e social de determinada região, apoiando projetos no setor privado por meio de empréstimos, arrendamento mercantil e garantias. O BNDES e o BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais SA) são exemplos desse tipo de instituição financeira.

**Bancos de Investimento:** De acordo com Assaf Neto (2003b), são instituições financeiras não bancárias (não emitem moeda ou meios de pagamento como os bancos comerciais) que operam fornecendo recursos de médio e longo prazos por meio de repasse de recursos oficiais de crédito, recursos captados no exterior, subscrição pública de ações e debêntures (e outros valores mobiliários), arrendamento mercantil e securitização de recebíveis. Também podem prestar serviços de aval, fiança, custódia e administração de carteiras de títulos e valores mobiliários.

**Crédito Orçamentário:** uma autorização constante na lei orçamentária anual que define um montante de recursos financeiros que podem ser utilizados para pagamento de pessoal, aquisição de bens de consumo, material permanente ou transferências para outras entidades de direito público ou privado.

**Debênture:** título de dívida emitido por sociedade anônima que tem por objetivo captar recursos no mercado de capitais para financiar investimentos ou alongar o perfil de seu passivo. As características desse título e as normas para sua emissão, amortização, resgate entre outros estão disciplinados no Capítulo V da Lei Federal nº. 6.404/1976. Dentre as principais características da debênture está a possibilidade de conversão em ações da empresa emissora e de garantia real ou flutuante. Mais informações sobre esse título, inclusive sobre o seu mercado podem ser obtidas no sítio na Internet do Sistema Nacional de Debêntures ([www.debentures.com.br](http://www.debentures.com.br)).

**Descentralização:** De acordo com Di Pietro (2005) é a distribuição de competências, originariamente pertencentes a um ente federado, a outra pessoa, física ou jurídica (de direito público ou privado). Dentre os tipos de descentralização tem-se: a) por serviços, onde o ente federado atribui a titularidade e a execução de determinado serviço público a outra entidade criada por lei, sendo autarquia, fundação, sociedade de economia mista ou empresa pública; b) por colaboração, onde o ente federado, por meio de concessão, permissão ou autorização, repassa a outra pessoa de direito privado apenas a execução do serviço público.

**Dívida Pública Consolidada:** Segundo o inciso III do art. 2º da Resolução do Senado Federal nº. 43/2001 é montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do ente federado, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados. Compõem também a dívida pública consolidada as operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e as operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

**Dívida Consolidada Líquida:** De acordo com o art. 2º, V da Resolução do Senado Federal nº. 43/2001 é dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

**Efetividade Alocativa:** capacidade do gestor público em alocar os recursos previstos na política pública sob duas relações: a) contratado pelo orçado e b) executado pelo contratado.

**Efetividade Institucional:** capacidade do gestor público em implementar a sua agenda política composta dos objetivos e metas traçados quando da elaboração da política pública.

**Empresa Pública:** De acordo com Carvalho Filho (2005) é uma entidade de direito privado cuja criação ou extinção é autorizada por lei, assumindo qualquer forma jurídica de sociedade legalmente aceita. O objetivo de sua criação é o desempenho de uma atividade de caráter econômico, incluído nesse conceito a prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado e que sejam superavitários. O capital social deve ser integralmente de pessoas integrantes da Administração Pública Direta ou Indireta. Estão sujeitas às mesmas obrigações tributárias que as demais empresas privadas.

**Ente Federado:** um dos integrantes de um regime de governo federativo que possui como fundamento a descentralização da autonomia, concedendo a cada ente federado competências e poderes para autoconstituição, autogoverno, autolegislação e autoadministração. No caso da federação brasileira, além da União e dos Estados, são também considerados entes federados o Distrito Federal e os Municípios; todos autônomos, independentes entre si.

**Esgotamento sanitário:** Há diversos sistemas de tratamento de esgotos, porém, a composição comum de cada um deles é: ramais prediais, redes coletoras, interceptores, emissários e estações de tratamento.

**Meta de cobertura:** quantidade de ligações de água ou esgoto a serem alcançadas em um determinado período de tempo, determinada por meio de contrato ou plano.

**Operação de Crédito:** compromisso financeiro assumido em função de empréstimo, financiamento, operação de arrendamento mercantil, emissão e aceite de título, concessão de garantias e outras operações que resultem em captação de recursos inclusive com uso de derivativos.

**Parceria público-privada:** contrato de concessão celebrado entre um particular e órgãos da Administração Pública Direta, Indireta (autarquias, fundações, fundos especiais), empresas públicas ou sociedades de economia mista. Conforme os objetivos, esse contrato pode ser na modalidade patrocinada (o poder público concede serviços ou obras públicas e participa com uma contraprestação em dinheiro) ou administrativa (o poder público contrata serviços

públicos que serão utilizados por ele de forma direta ou indireta). Além de outros requisitos previstos na lei, o objeto do contrato de concessão será implantado e gerido por meio de uma sociedade de propósito específico (SPE).

**Plano Plurianual (PPA):** é o instrumento que materializa as diretrizes do planejamento estratégico do ente federado por meio de um conjunto de programas para um período de quatro anos. Os programas constantes do PPA são voltados para as despesas de capital e os programas de duração continuada e compreendem os objetivos, público-alvo, duração, ações, metas, indicadores de desempenho e responsáveis por sua execução.

**Pacto Federativo:** síntese da repartição das competências dos estados-membros de uma república federativa, que é o modelo adotado no Brasil, e a participação desses nas decisões do governo central. A Constituição Federal em seus artigos 18 e 23 dispõem, respectivamente sobre a autonomia dos estados-membros e as competências comuns a cada um deles a serem normatizadas por meio de lei complementar.

**Precatórios:** Documento expedido por juiz ao presidente do tribunal de contas ao qual o ente devedor está jurisdicionado, determinando que esse ente pague sua dívida por meio da inclusão desse precatório no seu orçamento do ano seguinte (art. 100 da Constituição Federal).

**PRINWASS:** É um projeto interdisciplinar patrocinado pela Comissão Européia que tem como objetivo estudar o setor de saneamento básico em países em desenvolvimento na América Latina e África. Estão associadas a esse projeto diversas entidades de várias partes do mundo; no Brasil tem-se a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, o Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre, a ASSEMAE, a Secretaria de Saneamento da Prefeitura de Recife e o Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG. PRINWASS é a sigla para “Barriers and Conditions for de Involvement of Private Capital and Enterprise in Water Supply and Sanitation in Latin America and Afrika: Seeking Economic, Social and Environment Sustainability.

**Receita Corrente Líquida:** é o montante da receita, do ente federado, não vinculada à despesa de capital e livre de duplicidades utilizada para apuração de limites com despesa com pessoal e endividamento. Seu conceito e forma de cálculo estão previstos no art. 2º, IV da LRF.

**Salubridade Ambiental:** estado de higidez em que vive a população urbana e rural, tanto no que se refere a sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de endemias ou epidemias veiculadas pelo meio ambiente, como no tocante ao seu potencial de promover o aperfeiçoamento de condições mesológicas favoráveis ao pleno gozo de saúde e bem-estar .

**Sistema de abastecimento de água:** conjunto de equipamentos, instalações e processos destinados a captar, aduzir, tratar e distribuir água em qualidade e quantidade compatíveis com as necessidades de consumo doméstico, industrial e público de uma população.

**Sociedade de crédito, financiamento e investimento:** Para Assaf Neto (2003b), são conhecidas como financeiras que atuam, principalmente, financiando os consumidores finais por meio de crédito direto ao consumidor. Também operam repasses de recursos governamentais e fornecimento de crédito por meio da aquisição de créditos a receber de empresas comerciais.

**Sociedades de economia mista:** De acordo com Carvalho Filho (2005) é uma entidade de direito privado cuja criação ou extinção é autorizada por lei, assumindo a forma jurídica de sociedade anônima onde a maioria das ações com direito a voto deve pertencer ao ente federado que autorizou a sua criação. O objetivo de sua criação é o desempenho de uma atividade de caráter econômico, incluído nesse conceito a prestação de serviços públicos não exclusivos do Estado e que sejam superavitários. Estão sujeitas às mesmas obrigações tributárias que as demais empresas privadas.

**Subsídio Cruzado:** mecanismo de financiamento utilizado nos serviços de saneamento onde o consumidor de baixa renda tem a sua conta subsidiada pelo consumidor de renda mais alta, por meio de diferenciação no valor do m<sup>3</sup> de água por faixas de consumo. O subsídio cruzado também pode ser aplicado entre municípios (os municípios de maior faturamento subsidiam o de menor faturamento) principalmente no caso das CESB's.

## APÊNDICE A – Questionário aplicado

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA	
FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS	
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO	
QUESTIONÁRIO	

A. IDENTIFICAÇÃO DO RESPONDENTE	
A.1. NOME COMPLETO	
A.2. CARGO	A.3. TELEFONE
A.4. E-MAIL	

B. IDENTIFICAÇÃO DO PRESTADOR DE SERVIÇO
B.1. DENOMINAÇÃO DO PRESTADOR DE SERVIÇOS (Razão social, depto. etc.)

B.2. NATUREZA JURÍDICA - Marque com um "X"	
<input type="checkbox"/>	Administração pública direta: secretaria, departamento etc.
<input type="checkbox"/>	Autarquia: direito público ente da Administração Pública Indireta.
<input type="checkbox"/>	Empresa pública: direito privado porém 100% do capital de origem pública.
<input type="checkbox"/>	Sociedade de economia mista com gestão pública: capital público (maioria) e privado.
<input type="checkbox"/>	Sociedade de economia mista com gestão privada: capital público e privado.
<input type="checkbox"/>	Empresa privada.
<input type="checkbox"/>	Organização social: entidade sem fim lucrativo que recebeu delegação para prestar o serviço.

B.3. ABRANGÊNCIA DOS SERVIÇOS PRESTADOS - Marque com um "X"	
<input type="checkbox"/>	Abrangência regional: vários municípios em um ou mais estados.
<input type="checkbox"/>	Abrangência microrregional: mais de um município com proximidade geográfica.
<input type="checkbox"/>	Abrangência local: único município.

B.4. TIPO DO SERVIÇO PRESTADO - Marque com um "X"	
<input type="checkbox"/>	Pleno: presta serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
<input type="checkbox"/>	Parcial Água: presta apenas serviços de abastecimento de água.
<input type="checkbox"/>	Parcial Esgoto: presta apenas serviços de esgotamento sanitário.

B.5. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS	
<input type="checkbox"/>	Possui plano estratégico formalizado e permanentemente atualizado.
<input type="checkbox"/>	Possui plano operacional e métodos de controle das operações.
<input type="checkbox"/>	Elabora (ou contrata) diagnósticos, estudos ou projetos sobre demandas e projetos.
<input type="checkbox"/>	Os investimentos são vinculados ao plano estratégico ou a estudos de demandas.
<input type="checkbox"/>	Existem critérios de elegibilidade dos investimentos (priorização dos investimentos).
<input type="checkbox"/>	Os projetos a serem executados passam por uma análise de viabilidade técnica.
<input type="checkbox"/>	Os projetos a serem executados passam por uma análise de viabilidade financeira.
<input type="checkbox"/>	Os projetos a serem executados passam por uma análise de impacto social.

	Existe capacitação dos funcionários que lidam com os projetos de investimento.
	Existe manual de normas e procedimentos sobre o gerenciamento de projetos de investimentos.
	Existe corpo funcional específico para elaboração de projetos.
Use esse espaço para fazer alguma consideração sobre as alternativas marcadas acima.	

### C. OS NÚMEROS DO SANEAMENTO NO MUNICÍPIO

C.1. NÍVEL DE ATENDIMENTO					
Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
Nº de ligações de água					
Nº de ligações de esgoto					
Nº de economias com serviço de água					
Nº de economias c/ serviço de esgoto					
O conceito de economia é diferente do conceito de ligação pois aquela se refere a uma unidade imobiliária autônoma. Por exemplo: um prédio com 24 aptos. tem uma ligação e 24 economias.					

C.2. DADOS OPERACIONAIS					
Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
Volume de água tratada mensal (m <sup>3</sup> )					
Volume de água faturada mensal (m <sup>3</sup> )					
Volume esgoto coletado mensal (m <sup>3</sup> )					
Volume de esgoto tratado mensal (m <sup>3</sup> )					
Em cada item informar a média dos valores apurados nos 12 meses do ano em questão. Exemplo: Água tratada por mês em 2001 = (Água tratada de janeiro a dezembro / 12)					

C.3. DADOS FINANCEIROS - Informar os valores em R\$ mil. Exemplo: R\$ 10.000,00 = R\$ 10,00					
Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
a. Receita total do serviço de água					
b. Receita total do serviço de esgoto					
c. Receita oriunda de convênios					
d. Receita oriunda de empréstimos					
e. Outras receitas					



<b>f. Receita total (a + b + c + d + e)</b>					
g. Despesas com pessoal e encargos					
h. Outras despesas de custeio					
i. Investimentos					
j. Amortiz. empréstimos (juros+principal)					
<b>k. Despesa total (g + h + i + j)</b>					
<b>l. Resultado Financeiro (f - k)</b>					
Inadimplência (em % da receita total)					

<b>C.4. PREÇO DOS SERVIÇOS - Informar os valores em R\$</b>					
Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
Valor médio da tarifa de água (em R\$/m <sup>3</sup> )					
Valor médio da tarifa de esgoto (em R\$/m <sup>3</sup> )					
<p>Para se obter o valor médio, tanto da tarifa de água quanto de esgoto: Valor total do faturamento de água (ou esgoto) no ano dividido pelo volume total de água (ou esgoto) faturada no ano.  Exemplo: R\$ 3.250.000,00 de tarifa no ano e 15.250.000 m<sup>3</sup> de água faturada no ano ----  (3.250.000/15.250.000) = R\$ 2,13/m<sup>3</sup></p>					

#### D. INVESTIMENTOS NOS SERVIÇOS

<b>D.1. INVESTIMENTOS EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA - Informar os valores em R\$ mil.</b>					
Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
a. Recursos próprios (tarifas dos serviços)					
b. Recursos fiscais: orçamento da União					
c. Recursos fiscais: orçamento do estado					
d. Recursos fiscais: orçamento município					
e. Recursos de empréstimos junto à CEF					
f. Recursos empréstimos junto ao BNDES					
g. Recursos empréstimos outros agentes					
h. Outra fonte de recursos:					
<b>i. Total Investido (a+b+c+d+e+f+g+h)</b>					
<p>- Nas letras "a" à "h" informar a origem dos recursos investidos no sistema de abastecimento de água.  - Deverão ser considerados investimentos as despesas referentes à expansão, reparação e melhoria dos serviços de abastecimento de água em termos de equipamentos e instalações.  - Os recursos tarifários são aqueles provenientes do superávit das operações do prestador de serviços. Por exemplo o Resultado Financeiro do Quadro C.3 desse questionário.</p>					

<b>D.2. INVESTIMENTOS EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO - Informar os valores em R\$ mil.</b>					
Especificação	2001	2002	2003	2004	2005
a. Recursos próprios (tarifas dos serviços)					
b. Recursos fiscais: orçamento da União					
c. Recursos fiscais: orçamento do estado					
d. Recursos fiscais: orçamento município					

e. Recursos de empréstimos junto à CEF					
f. Recursos empréstimos junto ao BNDES					
g. Recursos empréstimos outros agentes					
h. Outra fonte de recursos:					
<b>i. Total Investido (a+b+c+d+e+f+g+h)</b>					
Se você preencheu algum campo das letras "g" e "h" das questões D.1 e D.2, utilize esse espaço para informar o nome do agente ou da fonte do recurso utilizada no investimento.					

### E. NECESSIDADES DE INVESTIMENTOS NOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

#### E.1. NECESSIDADES DE INVESTIMENTOS EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA ATÉ 2010

Especificação: caso a especificação não conste na tabela abaixo escreva-a no campo em branco.  
 Meta: escrever o percentual de atendimento da população que será beneficiada com o investimento. Ex. um investimento de R\$ 500 mil em expansão da captação irá beneficiar 80% da população.  
 Em cada um dos itens que houver necessidade de investimentos (Implantação, expansão, melhoria ou manutenção) escrever o valor em R\$ mil.

Especificação	Meta	Implant.	Expansão	Melhoria	Manut.
Captação (de superfície ou subterrâneas)					
Adução (da captação à distribuição)					
Tratamento (ETA, equipamento, laboratório)					
Reservação (de montante e de jusante)					
Estação elevatória (captação, pressão e vazão)					
Redes de distribuição (tubulações etc.)					
Ligações domiciliares (micromedicação)					

As necessidades de investimentos acima estão: (Marque com um "X" uma mais alternativas que completem a frase)	
<input type="checkbox"/>	na legislação do município tais como: plano diretor, plano plurianual, política de saneamento etc.
<input type="checkbox"/>	na legislação do estado tais como: plano diretor, plano plurianual, política de saneamento etc.
<input type="checkbox"/>	no prestador de serviços por meio de planos formais (estratégico, operacional etc.)
<input type="checkbox"/>	foram levantadas apenas para essa pesquisa, não estando formalizadas.
<input type="checkbox"/>	N.D.
Caso o prestador de serviços não possua as informações acima, use esse espaço para justificar (explicar as causas).	

## E.2. NECESSIDADES DE INVESTIMENTOS EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO ATÉ 2010

Especificação: caso a especificação não conste na tabela abaixo escreva-a no campo em branco. Meta: escrever o percentual de atendimento da população que será beneficiada com o investimento. Ex. um investimento de R\$ 500 mil em expansão de ramais prediais irá beneficiar 60% da população. Em cada um dos itens que houver necessidade de investimentos (Implantação, expansão, melhoria ou manutenção) escrever o valor em R\$ mil.

Especificação	Meta	Implant.	Expansão	Melhoria	Manut.
Ramal predial (das casas à rede coletora)					
Rede coletora (troncos, interceptores, PVs)					
Estação elevatória					
Tratamento (ETEs)					

As necessidades de investimentos acima estão: (Marque com um "X" uma mais alternativas que completem a frase)

<input type="checkbox"/>	na legislação do município tais como: plano diretor, plano plurianual, política de saneamento etc.
<input type="checkbox"/>	na legislação do estado tais como: plano diretor, plano plurianual, política de saneamento etc.
<input type="checkbox"/>	no prestador de serviços por meio de planos formais (estratégico, operacional etc.)
<input type="checkbox"/>	foram levantadas apenas para essa pesquisa, não estando formalizadas.
<input type="checkbox"/>	N.D.

Caso o prestador de serviços não possua as informações acima, use esse espaço para justificar (explicar as causas).

## F. ANÁLISE DOS FINANCIAMENTOS PLEITEADOS

### F.1. FINANCIAMENTOS PLEITEADOS NO PERÍODO 2001 A 2005

Preencha o quadro a seguir conforme as orientações abaixo.

**a) Fonte de financiamento:** Escreva [1] para convênio, [2] para empréstimo e [3] para outra fonte. Caso tenha selecionado a opção [3] "Outra fonte" descreva-a no campo "Programa/Linha de Crédito".

**b) Agente/Governo:** informe o nome do agente ou do ente federado onde o recurso foi pleiteado. Exemplo: Caixa Econômica Federal, Ministério da Saúde, BDMG etc.

**c) Programa/Linha de Crédito:** informe o nome do programa ou da linha de crédito em que o recurso foi pleiteado. Ex.: Pró-Saneamento - modalidade Prosanear, Saneamento para Todos etc.

**d) Ano do Pleito:** informe o ano em que foi dada a entrada do pleito do financiamento no agente/governo (entre 2001 e 2005).

**e) Fim:** Escreva [1] para água e [2] para esgoto. Caso em um mesmo financiamento haja projetos tanto para água e esgoto quanto para outras áreas separe os valores, repetindo as informações anteriores em uma nova linha.

**f) Valor em R\$:** informe o valor em R\$ mil.

**g) Status:** Escreva [1] para liberado, [2] para em análise e [3] para indeferido. Sendo "Liberado" para o financiamento aprovado e que já houve a liberação de ao menos uma parcela; "Indeferido" para o financiamento que não foi concedido e "Em análise" para o financiamento cujo pedido ainda está sendo analisado pelo agente/governo.

Nº.	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

F.2. DADOS SOBRE OS FINANCIAMENTOS INDEFERIDOS		
<p><b>a) Nº do financiamento:</b> escreva o número que representa o financiamento no quadro F.1 (que vai de 1 a 35).  <b>b) Causa do Indeferimento:</b> escreva o número referente a uma das causas de indeferimento descritas abaixo. Caso tenha escrito [12] Outra, descrever a causa no campo "Descrição da causa".  <b>c) Descrição da causa:</b> use esse espaço se quiser detalhar a causa que indeferiu o financiamento.</p>		
Nº.	CAUSA	
1	Não enquadramento do pedido nos objetivos do programa.	
2	Capacidade de endividamento insuficiente para assunção do empréstimo.	
3	Ausência de documentos necessários à análise da proposta.	
4	Falta de viabilidade da proposta apresentada no pedido.	
5	Erro ou preenchimento incompleto dos formulários solicitados pelo governo ou agente financeiro.	
6	Situação de inadimplência junto ao governo ou agentes financeiros.	
7	Despesa total com pessoal acima do limite previsto no art. 20 da LRF.	
8	Aporte de contrapartida insuficiente.	
9	Não atendimento à Resolução do CMN nº 3.331/2005.	
10	Inexistência de concessão regular e com prazo equivalente ao do financiamento..	
11	Não existe cobrança de tarifa..	
12	Outra	
(a)	(b)	(c) – Descrição da causa

F.3. BARREIRAS À SOLICITAÇÃO DE FINANCIAMENTOS/CONVÊNIOS	
<p>Marque com um "X" uma ou mais dos fatores abaixo que representam frequentemente uma barreira à solicitação de financiamentos/ convênios. Caso um ou mais fatores não estejam listados abaixo favor escrevê-los nos espaços em branco.</p>	
	Desconhecimento da existência do programa, prazos e formas de solicitação.
	Dificuldade em montar documentação técnica, social e jurídica necessária.
	Dificuldade em aportar a contrapartida financeira necessária (no caso de convênios).
	Não existe uma política pública ou de governo no município que priorize o investimento em saneamento.
	Dificuldade em alocar pessoal capacitado para preenchimento dos formulários e juntada dos documentos necessários.

## APÊNDICE B – Tópico guia das entrevistas

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA  
 FACULDADE DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
 MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO  
 DISSERTAÇÃO  
 Bruno Roberto Martins Arantes

### TÓPICO GUIA – ENTREVISTA

#### 1. DADOS INTRODUTÓRIOS

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo \_\_\_\_\_

Órgão/Área \_\_\_\_\_

Data da Entrevista: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Objetivo da Entrevista: coletar dados sobre o perfil do prestador dos serviços (ATENÇÃO: falar esse objetivo para o entrevistado apenas no final da entrevista).

#### 2. INÍCIO DA ENTREVISTA

Palavras iniciais ao entrevistado: Agradecemos a sua disponibilidade em conceder essa entrevista, que se destina a elaboração de dissertação para conclusão do Mestrado em Administração da UFU. Você se importaria se gravássemos a entrevista? A gravação nos fará ganhar tempo e facilitará a posterior análise.

#### 3. CORPO FUNCIONAL (Vamos falar um pouco sobre você!)

- 3.1. Como você descreveria as suas atribuições e competências atuais?
- 3.2. Há quanto tempo você desempenha essas atribuições?
- 3.3. Quais os tipos de dificuldades que você enfrenta ao executar essas atribuições?
- 3.4. Essas dificuldades têm origem em você ou no sistema?
- 3.5. Algumas dessas dificuldades apontadas fazem você se sentir frustrado?
- 3.6. Existem outras dificuldades que lhe provocam frustração?
- 3.7. Você ou a entidade adotam ações para minimizar essas dificuldades? Descreva-as.
- 3.8. Fale-me de suas impressões sobre o restante do pessoal diretamente envolvido no processo de obtenção de recursos para financiamento dos investimentos em saneamento.

#### 4. PROCESSO DE PLANEJAMENTO (Vamos discutir sobre o planejamento)

- 4.1. Como os investimentos em saneamento básico são definidos?
- 4.2. Você considera que essa forma de definição atinge os objetivos propostos pelo prestador de serviços?
- 4.3. Como você definiria a sua participação (ou a ausência dela) no processo de definição e escolha das alternativas de investimentos no saneamento?

#### 5. CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO

- 5.1. Independente da capacidade do prestador em se endividar, você considera o endividamento uma fonte viável para financiamento dos investimentos em saneamento básico?
- 5.2. Você acha que a capacidade de endividamento do prestador de serviços interfere na escolha da fonte de financiamento?

**6. FONTES DE FINANCIAMENTO**

- 6.1. Como a fonte de financiamento é escolhida? Quais os critérios utilizados?
- 6.2. Com relação às fontes de financiamento utilizadas, descreva as principais dificuldades enfrentadas na obtenção desses recursos.

**7. FINALIZANDO**

Assim que finalizar a entrevista pode-se explicar com mais detalhes o seu objetivo. Pode ser com o gravador desligado.

## APÊNDICE C – Carta ao dirigente solicitando visita

Uberlândia-MG, \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2006.

Ilmo Sr.

*(nome do dirigente)*

*(cargo do dirigente)*

Estamos realizando uma pesquisa que tem por objetivos a elaboração de um diagnóstico da situação do financiamento dos sistemas de saneamento básico e a conclusão do programa de Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Uberlândia, por parte do aluno de mestrado.

Nesse sentido solicitamos sua autorização para que o *(nome do prestador de serviços)* participe da pesquisa por meio da realização de entrevistas junto a alguns servidores/empregados dessa entidade, bem como a coleta de alguns dados necessários à realização das análises pertinentes ao objetivo da pesquisa.

Os servidores/empregados que participarão das entrevistas deverão possuir os seguintes perfis: níveis gerencial e operacional nas atividades relacionadas ao financiamento de projetos de investimento em saneamento. Os servidores/empregados serão designados pela entidade e deverão ter disponibilidade mínima de 2 horas para participar das entrevistas.

As entrevistas e coleta de documentos serão realizadas em um único dia de sua escolha na semana de \_\_ a \_\_ de novembro de 2006.

Brevemente efetuaremos contato para confirmar a participação dessa entidade na pesquisa bem como colher o nome dos entrevistados e a data de realização da visita. Se desejar poderá responder essa carta pelo endereço eletrônico [bruno@amvapmg.org.br](mailto:bruno@amvapmg.org.br)

Esperamos que os resultados desta pesquisa contribuam para que os dirigentes dos prestadores de serviços de saneamento incrementem seus conhecimentos a respeito da situação em que se encontra o financiamento no setor e sirvam de referência para a tomada de decisão.

Contamos com a sua participação que em muito irá colaborar para o desenvolvimento desse setor fundamental para a evolução da qualidade de vida das pessoas.

Atenciosamente

Bruno Roberto Martins Arantes  
Mestrando

Prof. Dr. Kleber Carlos Ribeiro Pinto  
Professor orientador