

Desafios da Municipalização dos Serviços de Saneamento

Patricia Zaniz¹

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

paty.zaniz88@gmail.com

Valkyrie Vieira Fabre

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

valkyrie.fabre@udesc.br

Lara Fabiana Dallabona

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

lara.dallabona@udesc.br

RESUMO

Temas ligados à qualidade de vida, água potável, serviços públicos prestados de maneira adequada e qualidade do saneamento básico, estão cada vez mais difundidos no meio acadêmico. Os serviços de saneamento passam por uma transformação, que é a municipalização da gestão. A partir disso, surgem diversas dúvidas, ainda não totalmente esclarecidas pela academia. Nesse sentido, esta pesquisa visa identificar como ocorre o processo de municipalização dos serviços de saneamento básico. O enfoque foi nos procedimentos administrativos e contábeis. Trata-se de uma pesquisa de campo, descritiva e com abordagem qualitativa. Foram utilizadas as técnicas de entrevista, levantamento de dados e confirmação de informações. Os resultados remetem à conclusão de que a municipalização foi uma escolha política do gestor público, visando a melhoria dos serviços e o maior controle dos procedimentos em nível local. A transição de gestão não foi organizada e planejada a ponto de se manter o histórico e a documentação utilizada. A municipalização do serviço de tratamento e distribuição de água é viável, os resultados positivos são revertidos em investimentos para o próprio município e em benefício da comunidade atendida.

Palavras-chave: Gestão pública. Saneamento básico. Serviços públicos. Tratamento e distribuição de água.

Data do recebimento do artigo: 04/11/2017

Data do aceite de publicação: 20/11/2017

¹ Autor para correspondência: Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Av. Madre Benvenuta, 2007, Itacorubi, Florianópolis / SC - 88035-901.

1 INTRODUÇÃO

O termo saneamento básico remete o pensamento ao serviço de abastecimento de água, mas o conceito é mais amplo. O saneamento básico envolve várias ações, como por exemplo: o abastecimento de água, o esgoto sanitário, a limpeza pública, a drenagem pluvial e o controle de vetores. Em se tratando da obrigação municipal da prestação dos serviços de saneamento básico, Heller e Pádua (2010) definem que são ações que compreendem o meio ambiente em que vive a população, onde se tem condições de salubridade que garantam um bem-estar mental, físico e social.

Quando os serviços de saneamento básico são realizados diretamente por um órgão público, a entidade deve seguir as normas aplicadas à administração pública. Neste sentido, ao iniciar esta atividade o órgão público deve registrar a entidade de acordo com as normas contábeis da área. Rosa (2011, p. 13) explica que “a contabilidade pública se aplica às pessoas de direito público interno, e para efeito contábil, às pessoas físicas que recebam subvenção, benefício, ou incentivo, fiscal ou creditícias, de órgão público, as quais devem prestar contas dos recursos recebidos”.

A obrigação de disponibilizar os serviços de saneamento é municipal, mas é difícil ao poder público assumir inteiramente a execução dessa atividade. Em grande parte dos casos o serviço é terceirizado para empresas que atuam na área. Para Tashima e Gomes (2016), o processo de contratação de serviços deve seguir normas pré-estabelecidas e visar a eficiência, o planejamento e o controle dos recursos públicos.

O grande problema em assumir os serviços de saneamento é a falta de infraestrutura dos municípios, tanto no setor administrativo quanto no setor operacional. Oliveira, Rezende e Heller (2011), afirmam que existe a necessidade de pessoal qualificado para exercer certas funções, e nesse sentido fica mais viável a terceirização do serviço, do que o investimento para tomar a frente e garantir vantagens para a população.

A essencialidade dos serviços de saneamento básico vem crescendo a cada momento. Hoje não é apenas a questão de água potável que envolve o problema, mas sim a qualidade e quantidade de água fornecida. Para Lisboa, Heller e Silveira (2013), os grandes problemas de saúde pública são causados pela deficiência no serviço de saneamento, que vem sendo agravados pela grande intensificação urbana.

A quantidade de água disponível é cada vez menor e a necessidade aumenta a cada dia. Uma das soluções coerentes para o problema é o tratamento de esgoto sanitário, que tem a vantagem da autodepuração dos cursos da água. Estas águas recuperadas podem ser utilizadas de várias formas, ao economizar água de um lado, sobra de outro, e a oferta de água potável aumenta, frente às necessidades básicas da população (LEONETI; PRADO; OLIVEIRA, 2010).

O saneamento básico vem ganhando grande destaque no planejamento público brasileiro. Em pauta estão presentes as teorias-metodológicas utilizadas neste campo. O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) é de grande auxílio na tomada de decisão do setor público, e seus princípios são adotados diretamente pelos planos anuais, direcionando as visões de mundo que serão decisivas para os programas e ações futuras (SILVEIRA; HELLER; REZENDE, 2013).

Autores como Sanchez (2001), Lisboa, Heller e Silveira (2013) e Borja (2014), destacam que há grandes problemas para a municipalização do saneamento básico no Brasil, principalmente pela falta de qualificação das pessoas envolvidas na área. Neste sentido parece ser mais fácil a terceirização do serviço. Porém, Fabre (2017) ao analisar dados de 293 municípios no Brasil, afirma que o serviço de tratamento e distribuição de água é, na maioria das vezes, superavitário; enquanto que o serviço de coleta e tratamento de esgoto é deficitário.

Mesmo diante das dificuldades, alguns gestores públicos estão rompendo os contratos com as empresas terceirizadas e assumindo os serviços de saneamento, em alguns municípios do sul do Brasil, em especial no estado de Santa Catarina. Diante desta realidade, é necessário entender como se deu o processo de transferência da gestão privada para a gestão pública. O problema está em identificar como se deu o processo de municipalização do saneamento, principalmente no que tange aos procedimentos administrativos e contábeis necessários. Esta pesquisa vem justamente buscar esse entendimento, com o objetivo de identificar como ocorreu o processo de municipalização dos serviços de saneamento básico.

O saneamento básico é muito importante para a área social, pois a água é um dos bens naturais mais preciosos do planeta. A Declaração dos Direitos da Água, redigida pela ONU em 22/03/1992, estabelece que “a água faz parte do patrimônio do planeta, cada

continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão, é plenamente responsável aos olhos de todos” (ANA, 2014).

Para Fabre (2017), a boa gestão dos sistemas de abastecimento de água exerce papel fundamental na qualidade e quantidade de água potável fornecida à população. Segundo a autora, o grande volume de perda de água nas redes de distribuição é ocasionado pela má gestão dos recursos públicos e resulta na redução do volume posto à disposição da população e na elevação do preço do produto para o consumidor final.

Para entender como ocorre o processo de municipalização foi necessária uma pesquisa de campo. Para Anderson e Widener (2007) cada pesquisa tem sua contribuição para a formação do arcabouço teórico e pesquisas de campo são ricas por trazerem situações reais à discussão no meio acadêmico.

Este artigo iniciou com uma breve introdução sobre a temática municipalização dos serviços de saneamento. Na sequência são apresentados o referencial teórico e em seguida os procedimentos metodológicos adotados. Os resultados e as conclusões são apresentados posteriormente. Todas as referências utilizadas neste artigo foram listadas ao final do texto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo Demoliner (2008, p.110) “saneamento básico é um processo complexo que se inicia com a captação ou derivação da água, adução e distribuição, culminando com o esgoto sanitário, sendo que o lixo, drenagem urbana, e manejo de águas pluviais, são classificados como saneamento básico”.

A descrição de abastecimento de água, está diretamente ligada ao conceito de saneamento básico. Segundo Heller e Castro (2007), o saneamento compreende um conjunto de ações ambientais, nos locais onde vivem as populações, visando garantir seu bem-estar físico, mental ou social, sendo definido ainda como ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza pública, drenagem pluvial e controle de vetores.

A importância da água para a humanidade vem crescendo a cada dia. A água é que determinou a instalação das primeiras comunidades de que se têm dados na história. De certa forma, desde que o homem se tornou sedentário a água contribui para o percurso de sua vida. Existem registros na história, da evolução da água e desenvolvimento de

métodos necessários para sua captação, transporte, tratamento e distribuição. Esses desenvolvimentos estão diretamente ligados ao crescimento da humanidade, o desenrolar das culturas e a preocupação com a saúde humana (HELLER; PÁDUA, 2010).

De acordo com Demoliner (2008), o saneamento básico no Brasil subdivide-se em três etapas. A primeira compreende o período até 1970, quando era quase inexistente o saneamento básico, o qual era serviço prestado pelos municípios, mas com poucos recursos financeiros, baixo atendimento a população e crescente exigência da população por melhores serviços, acabaram por extinguir o modelo de serviço prestado nesta época. A segunda etapa é de 1970-1990, quando o serviço prestado era de responsabilidade do estado, mas a população aumentando a cada dia e a falta de transparência das normas do saneamento básico, acabou em esvaír este programa. E a terceira a atual etapa, começou em 1990 onde existe um grande conflito de competências entre municípios e empresas de prestação deste serviço. O principal marco desta etapa está na criação do SNIS (Serviço Nacional de Informações sobre Saneamento) e na responsabilidade dos municípios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017).

Quanto a obrigatoriedade do município, é possível fazer a ligação de essencialidade com o interesse público, “mediante o exercício do controle, da fiscalização e da mediação de interesses visando sempre à concretização de seus interesses” (DEMOLINER, 2008, p. 147).

O Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) afirma que, existem alguns órgãos principais no sistema de saneamento básico, sendo eles União, Estado, Municípios, Entidades Privadas, Consórcios e Regiões Metropolitanas. Porém, não é possível definir o que cada entidade deve executar, mas diante do disposto a execução não é de responsabilidade da União, mas sim dos Municípios, com apoio dos Estados (TCE/SC, 2010).

De acordo com Andrade (2010) os serviços públicos podem ser divididos em duas partes, os serviços de utilidade pública e os serviços públicos propriamente ditos. Os serviços de utilidade pública são os que a administração presta a coletividade, sendo reconhecidos como essenciais, onde apenas o Estado pode prestá-los, sem ter a possibilidade de delegação ou terceirização. O saneamento básico está classificado em serviço público propriamente dito, pois são essenciais para a sobrevivência da população. Por este motivo

o Município é responsável por este serviço e tem a escolha de terceirizar o serviço ou disponibilizar ele mesmo à população.

De acordo com Leoneti, Prado e Oliveira (2010), o saneamento básico é de responsabilidade do governo local ou regional, seja de forma indireta ou direta, garantindo assim a universalização dos serviços. Mesmo com sua privatização, o serviço jamais perderá sua essencialidade e seu caráter público.

Por volta dos anos de 1990, ocorreu uma desestatização das empresas públicas, quando o Estado deixou de intervir no domínio econômico, dando assim espaço para que os municípios cogitassem a possibilidade de terceirizar os serviços de saneamento básico de suas cidades para empresas privadas, e de certa forma angariar fundos para os cofres do município. Segundo Demoliner (2008), em 13 de fevereiro de 1995 é criada a Lei Federal de Concessões, Lei nº 8.987, a qual pode ser utilizada para contratação de serviços de saneamento.

Para dar um enfoque maior na obrigação do Município, perante o saneamento básico, Silva (1988) divide as atividades de administração pública em dois seguimentos, as atividade-meio e as atividade-fim. Onde a atividade-meio tem o objetivo de garantir os controles da administração pública diante das funções de chefia e de seus serviços auxiliares. Já as atividade-fim, tem objetivo de garantir os serviços considerados essenciais, complementares e públicos, nas quais a finalidade é de promover o bem-estar da população.

No que se refere as concessões e permissões, são as formas terceirizadas de prestação de serviço público. De acordo com Kohama (2008) pode se dizer que concessão é um ato que deve ser amparado por autorização legislativa, onde se possa afirmar claramente as definições e condições de execução dos serviços, em conformidade com o edital de concorrência. Sua visão sobre permissão, é que se trata do procedimento no qual uma pessoa de direito público, faculta mediante delegação a título precário a uma pessoa física ou jurídica, chamada permissionário, podendo ser outorgada de forma gratuita ou remunerada.

De acordo com o TCE/SC (2010), é considerada ilegal a licitação de concessão de serviços de saneamento básico, sem que haja um estudo prévio de viabilidade técnica, econômica e financeira da prestação dos serviços públicos. Para tanto, é necessário que o

titular do serviço se encarregue de providenciar o estudo sobre a viabilidade, para que após a conclusão do estudo seja feita a licitação da concessão do serviço. No contexto da concessão, tem que haver um prazo para que a concessionária, da prestação do serviço, possa amortizar o investimento que foi necessário para a realização do estudo de viabilidade.

Diante a concessão do serviço, o Poder Público tem o direito de fiscalizar os serviços a qualquer momento, conforme for à necessidade e ainda pode revogar a concessão a qualquer instante, caso não estejam sendo cumpridas as cláusulas do contrato. Mesmo o serviço sendo concedido a terceirização, ele ainda continua sendo de caráter público, sendo assim o poder público nunca perde o poder de executá-lo, seja de forma direta ou indireta (KOHAMA, 2008).

A Lei Federal 8.987/95 é bem clara quanto ao processo de fiscalização dos serviços públicos, quando determina que a concessão ou permissão estão sujeitas à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. Quanto à permissão, existe a condição de ser compatível com o interesse público, onde a qualquer momento pode-se revogar ou modificar, sem que exista algum recurso do permissionário. A permissão do serviço público pode ser outorgada mediante decreto, no entendimento de que exista um melhor pretendente para o cargo (KOHAMA, 2008). Independente de se optar por concessão ou permissão, para exploração do serviço público, há necessidade de licitar os serviços para possibilitar a escolha do fornecedor.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, descritiva e cujo principal procedimento metodológico realizado foi a pesquisa de campo. Para isso, foram realizadas entrevistas diretamente com os envolvidos no processo de municipalização e levantados dados in loco, para melhor elucidar as informações obtidas e as omitidas.

Foi considerada população desta pesquisa, os municípios que possuem os serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto municipalizados, pertencentes a microrregião do Alto Vale do Itajaí, no interior do estado de Santa Catarina, na região sul do Brasil. Dos 28 municípios que compõem a microrregião, a maioria deles mantém os serviços terceirizados com a CASAN (uma sociedade de economia mista do estado de Santa

Catarina, criada para tal finalidade). Alguns municípios estão em fase inicial de municipalização e ainda não assumiram os serviços.

A amostra desta pesquisa foi restrita aos municípios que já municipalizaram os serviços de saneamento básico e que aceitaram receber os pesquisadores. Assim, Braço do Trombudo e Presidente Getúlio são os municípios da amostra, os quais disponibilizaram seus dados, indicaram pessoas para acompanhar os pesquisadores nas visitas e responderam as entrevistas realizadas.

Os Diretores de cada órgão de saneamento dos municípios da amostra indicaram as pessoas mais apropriadas, para responder como foi o processo de municipalização e disponibilizar documentos necessários. As entrevistas foram realizadas de forma não estruturada e tiveram o seguinte direcionamento: 1) Motivos que levaram a municipalização dos serviços de saneamento básico no município e como se deu o processo; 2) Aspectos positivos e negativos da municipalização dos serviços e se os respondentes acreditam que foi viável para os munícipes e a administração, municipalizar o saneamento básico; 3) Documentos contábeis que foram necessários para criação de um órgão para gerir os serviços de saneamento básico e a caracterização jurídica deles em seu município.

As entrevistas foram realizadas em dois momentos com prévio agendamento. O primeiro de forma direta com as pessoas indicadas pelos diretores, quando eles puderam expressar seu parecer de como foram realizados os processos de municipalização; o segundo, após análise das entrevistas, foram encaminhadas mais algumas perguntas a cada indicado, a fim de aprofundar e complementar as informações necessárias para a pesquisa.

Após análise das respostas verificou-se a necessidade de fazer-se um levantamento in loco (nos documentos e com informantes da área contábil), a fim de identificar procedimentos e apurar resultados econômicos para comprovar a viabilidade apontada pelos respondentes. Com estes dados organizados, foi feita a busca nos órgãos responsáveis pelo registro de abertura de entidades (Secretaria da Receita Federal e Cartório), para confirmar os documentos necessários para criação de entidades públicas.

A análise dos dados deu-se pelo método de análise de conteúdo, pois de acordo com Marconi e Lakatos (2010) esta técnica utiliza os produtos da ação humana, e está direcionada ao estudo das ideias e não ao estudo das palavras. Assim, foram comparadas

as entrevistas realizadas para chegar a um entendimento geral, acrescidos os dados do levantamento in loco e consolidadas as informações. A seguir, são apresentados os resultados dessa pesquisa.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção são apresentados os motivos que levaram a municipalização dos serviços de saneamento básico, a análise da viabilidade da municipalização dos serviços e os documentos necessários.

A análise dos dados da pesquisa foi retornada aos municípios, para que identificassem possíveis erros de interpretação ou viés dos pesquisadores. Não houve objeções dos entrevistados quanto à interpretação dada por estes pesquisadores, em relação aos dados coletados na pesquisa de campo.

4.1 MOTIVOS QUE LEVARAM A MUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os motivos que levaram a municipalização dos serviços aqui relatados, foram feitos com base única nas entrevistas realizadas, portanto, demonstram a visão dos entrevistados, pessoas indicadas pelos gestores dos municípios para conceder as informações.

Com base no relato dos entrevistados, no caso do município de Braço do Trombudo, não existiu um motivo específico para a municipalização dos serviços de abastecimento de água, o que ocorreu na época foi que a CASAN construiu a estação de tratamento no território de Braço do Trombudo, e o então prefeito, ao findar o contrato de concessão, viu a oportunidade de tomar a administração e a distribuição destes serviços para o município.

No início não se via essa atitude como um projeto de melhoria, apenas uma questão geográfica, pois como a estação de tratamento do município de Trombudo Central ficava muito longe, e a nova estação foi construída no território de Braço do Trombudo, foi uma questão de oportunidade.

A Estação de Tratamento de Água (ETA) de Braço do Trombudo está vinculada a administração direta, pois ela é um departamento vinculado a Secretaria de Administração e Finanças do município. Nela são realizados todos os tratamentos da água, por funcionários próprios da prefeitura. Desta maneira, tem-se uma maior credibilidade nos

serviços que estão sendo disponibilizado, além do rápido atendimento, em casos de manutenção, que é disponibilizado a população. Hoje no município de Braço do Trombudo se vê a ETA como um instrumento de melhoria da qualidade de vida da população, e não apenas um departamento da prefeitura, que traz lucros para o município.

No caso da Serviço de Abastecimento de Água e Tratamento de Esgoto (SAATE), do município de Presidente Getúlio, foram levantados alguns motivos para sua criação, por parte dos entrevistados.

O primeiro a ser mencionado pelos dois entrevistados foi proporcionar melhor qualidade no abastecimento de água e nos serviços de saneamento no município. A população na época da municipalização queixava-se muito da qualidade da água que chegava às torneiras das casas (água muitas vezes com coloração e até com odor). Para que esse problema fosse resolvido, assim que a SAATE assumiu a estação de tratamento, iniciou-se um grande trabalho de limpeza de alguns maquinários e até mesmo troca de outros, além da troca de algumas tubulações que levam a água até as residências da população.

O segundo motivo para a criação da SAATE, foi que na época em que a CASAN administrava os serviços de abastecimento de água, existia uma permanente falta de água em todo o município, grande parte motivada pela estrutura distributiva precária e pela distância da sede regional (que prestava o suporte). Hoje o problema foi praticamente sanado, e poucas vezes ocorrem à falta de água, já que no município existe um forte manancial. O problema apenas persiste em longas épocas secas (de pouca chuva). Neste caso, existe sempre o reforço de comunicação, para que a população economize água.

O terceiro motivo foi o bem-estar da população de Presidente Getúlio. Pode-se dizer que isso foi um complemento aos dois primeiros motivos, pois com água chegando à casa da população, e água de qualidade, a população se sente mais satisfeita e tem uma qualidade de vida maior. Foi relatado que negociações anteriores não tiveram êxito na melhoria do serviço, então, a solução foi tentar resolver o problema trazendo-o para o município (pensando em agilizar os serviços de manutenção, visto que a solução estaria mais próxima da comunidade).

Tanto a ETA, quanto o SAATE, foram criados com o intuito de aproximar o serviço da comunidade. Durante as entrevistas, foi possível perceber que na concepção dos gestores, existe um ganho na qualidade quando a gestão está mais próxima da comunidade

atendida. Por se tratarem de municípios com baixo número de habitantes (menos de 20.000 habitantes), o contato dos munícipes com o prefeito, vereadores e diretor de saneamento, é facilitado pela relação de proximidade. Assim, independente de quem estava gerindo o sistema de saneamento, as reclamações eram direcionadas à prefeitura. Com a municipalização, a manutenção do sistema de distribuição de água está concentrada no próprio território municipal, o que facilita a agilidade na resolução dos problemas.

4.2 VIABILIDADE DA MUNICIPALIZAÇÃO

A análise da viabilidade foi realizada com base nas entrevistas realizadas, sendo que, os dados numéricos foram confirmados e complementados por meio de documentos oficiais, solicitados ao município, como demonstrativos contábeis, operacionais e legislação local.

A ETA de Braço do Trombudo possui seis funcionários (cinco operadores de ETA e uma engenheira química). Entre os cinco operadores de ETA, está também o Coordenador da ETA, que hoje ocupa os dois cargos.

Hoje a estação de tratamento do município de Braço do Trombudo disponibiliza apenas os serviços de tratamento e distribuição de água à sua população. A média mensalmente é de 14.143 m³ de água tratada, atendendo a área urbana e rural, com média de 1.070 ligações no município.

A ETA possui um faturamento mensal de aproximadamente R\$ 40.000,00. Os gastos mensais com manutenção dos equipamentos, energia elétrica, produtos químicos para o tratamento da água e análises químicas giram em torno de R\$ 15.000,00. Os gastos com pessoal são em média de R\$ 10.160,00 por mês.

A ETA faz parte da estrutura administrativa direta da prefeitura. Portanto, o resultado positivo mensal, fica alocado diretamente no caixa da prefeitura, que pode utilizar o recurso livremente (para a atividade de saneamento ou em qualquer outra necessária).

Hoje a taxa de água base cobrada pela ETA é de R\$ 27,20, mas a média de valores cobrados é de R\$ 32,29 para cada unidade consumidora atendida no município. Com estes dados é possível verificar que o sistema é totalmente viável para o município, pois suas receitas cobrem todas as despesas e ainda existe uma sobra de caixa para futuros investimentos na estação.

De acordo com um dos entrevistados, a ETA se torna viável financeiramente à população pelo fato de que a taxa cobrada hoje pela CASAN gira em torno dos R\$ 34,00, enquanto a taxa cobrada pela ETA é menor. Também é viável de forma operacional, pois os defeitos hoje são sanados quase que de imediato e inclusive nos finais de semana. Isso não era possível quando o serviço era terceirizado, visto que era realizado um agendamento com a central regional, para posterior deslocamento de maquinário e funcionários (um rompimento de adutora levava de 2 a 7 dias para ser resolvido).

Em Presidente Getúlio, o SAATE possui vinte e quatro funcionários, sendo eles agentes administrativos, diretores e operadores de ETA. É um órgão público de administração indireta, classificado juridicamente como uma autarquia municipal, com CNPJ (cadastro nacional de pessoa jurídica) próprio e autonomia financeira e administrativa.

O SAATE visa gerir os serviços de água e de esgoto, mas no momento apenas cuida da água, pois a estação de tratamento de esgoto está em construção. No orçamento consta também a coleta seletiva de lixo do município, que ainda não foi totalmente implantada.

Mensalmente trata e distribui em média 93.600 m³ de água, atendendo toda a área urbana do município e algumas áreas rurais, com aproximadamente 4.408 unidades consumidoras. A SAATE possui um faturamento mensal de aproximadamente R\$ 230.000,00 com água e aproximadamente R\$ 54.000,00 com coleta de lixo. Tem gastos com as manutenções da estação de aproximadamente R\$ 174.000,00, e possui uma média de gastos com pessoal de R\$ 60.000,00 mensais. O resultado positivo é mantido na própria entidade (pois é uma autarquia) e obrigatoriamente utilizado nas atividades de saneamento.

Hoje a taxa mínima pelo consumo de água da SAATE é de R\$ 28,08 e a taxa de coleta de lixo é de R\$ 7,02, somando um total de R\$ 35,10 por unidade consumidora. Mas a média de valores cobrados é de R\$ 49,76, de acordo com o consumo registrado em cada unidade. Com estes dados e com as informações dos entrevistados é possível verificar que a SAATE é uma autarquia totalmente viável.

Conforme um dos entrevistados menciona, a SAATE de Presidente Getúlio é viável financeiramente para a população, pois a taxa cobrada pela CASAN há cinco anos era em torno de quase R\$ 40,00 e não incluía a taxa de coleta de lixo. Hoje a SAATE fixou sua taxa de cobrança no valor de R\$ 35,10 com a taxa de lixo. A SAATE se torna viável

operacionalmente, pois segundo informações dos entrevistados, os consertos são feitos rapidamente.

Um dos indicados, durante a entrevista mencionou que no início a SAATE não dispunha de veículos exclusivos para atendimento às ocorrências, e que algumas vezes os municípios transportavam os funcionários até o local do problema. Isso foi um fato positivo que criou vínculos de confiança com os moradores. Assim que acionada pela população a equipe operacional já se desloca, para tenta solucionar os problemas, isso é possível porque trabalham em rodízio de turnos e plantão em feriados e fins de semana. São funcionários do município e conhecem muitos dos moradores, o que faz com que tentem ajudar mais rápido e da melhor maneira possível.

Segundo os entrevistados, tanto a ETA, quanto o SAATE são viáveis financeira e operacionalmente. Foi possível perceber durante as visitas, o entusiasmo dos gestores e dos funcionários em estar mudando a realidade das pessoas do seu município. A viabilidade no setor público vai além do aspecto financeiro e operacional, pois se trata de um serviço essencial à população, portanto, grande parte dele se justificaria apenas por proporcionam melhor qualidade de vida e bem-estar social.

4.3 DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA MUNICIPALIZAÇÃO

A análise da documentação para municipalização dos serviços foi feita em três etapas. A primeira foi a realização da entrevista, a qual foi insuficiente para identificar a documentação necessária. Prosseguiu-se então com a busca de informações junto aos funcionários da área contábil da entidade, para então, cruzar as informações com os órgãos responsáveis pelo registro jurídico (no caso a Secretaria da Receita Federal e o Cartório).

No município de Braço do Trombudo a ETA é considerada um departamento da Secretaria de Administração e Finanças. A SAATE em Presidente Getúlio, é uma autarquia municipal com CNPJ próprio. Existe uma grande diferença na composição dos dois órgãos, desde sua criação até a destinação de seus resultados financeiros.

A ETA é considerada um órgão público de administração direta, totalmente ligada e dirigida pelo município. Neste caso não é criada uma entidade com personalidade jurídica separada, o órgão pertence ao poder executivo municipal, e este foi criado quando da

emancipação do município. Assim, a ETA faz parte da estrutura administrativa da Prefeitura.

Com base nos dados obtidos nas entrevistas com os indicados do município de Braço do Trombudo, a prefeitura daquela cidade não possui nenhum documento sobre a municipalização dos serviços de abastecimento de água e esgoto. Segundo eles, desde que o município foi emancipado, em 1993, a ETA já fazia parte do município, mas a estrutura física foi construída pela CASAN e todos os documentos de implantação do sistema ficaram em poder da mesma.

A ETA foi construída quando Braço do Trombudo ainda fazia parte do município de Trombudo Central. Na época os dirigentes da CASAN acreditavam que a obra iria garantir o fornecimento de água para toda aquela região. Logo após o término da construção e da instalação de todo o maquinário necessário, o município de Trombudo Central rompeu o contrato e tomou para si toda a estrutura física existente. Quando Braço do Trombudo se desmembrou (emancipação política) de Trombudo Central, como a ETA ficava em seu território, ela ficou de uso exclusivo para o novo município.

No caso do município de Presidente Getúlio como a SAATE é uma autarquia municipal ela é considerada um órgão público de administração indireta onde a entidade assume uma personalidade jurídica própria, e por determinação legal prestam serviços ao Município.

Em Presidente Getúlio, de acordo com as entrevistas realizadas, no primeiro ano de funcionamento da SAATE, a atividade foi executada com o orçamento da Prefeitura do município, pois apenas em meados de 2010, ano de início das atividades, é que foi criada a autarquia com uma liminar concedida pela justiça.

O entrevistado não soube informar os documentos que foram utilizados quando a SAATE se tornou uma autarquia. Segundo ele, este não foi um processo que teve planejamento antecipado. As implantações foram acontecendo de forma muito rápida, em meio às ações judiciais e conforme a necessidade do município. No primeiro ano ocorreram apenas despesas, após uma liminar da justiça, conseguiu-se acesso aos dados para cobrança pelo serviço (receita). A partir de então é que foi decidido criar a SAATE sob a forma de autarquia, com autonomia financeira e administrativa.

Os indicados para as entrevistas não souberam relatar qual a documentação necessária para criação dos atuais órgãos. Foram então solicitados os documentos de criação, alguns foram enviados, como as leis de criação e orçamentos, porém insuficientes para cumprir integralmente o objetivo proposto. A pesquisa de campo então partiu então para observação, coleta de informações com os funcionários da área contábil e levantamento de documentos nos respectivos municípios. Com os dados em mãos, foi realizada consulta junto a Secretaria da Receita Federal e ao Cartório. No caso dos municípios pesquisados não havia necessidade de registro em cartório, mas as informações lá coletadas foram importantes para diferenciar a classificação quanto a natureza jurídica das entidades.

Existem algumas possibilidades para criação de entidade de pública ou com participação do órgão público, são elas: autarquia, fundação pública, fundo público, consorcio público, fundação pública, empresa pública e sociedade de economia mista. A ETA não requer criação de CNPJ, pois não possui personalidade jurídica própria e utiliza o CNPJ da Prefeitura para todas as movimentações que realiza. No Quadro 1 estão elencados os documentos necessários para criar o CNPJ de vários tipos de órgãos, inclusive a autarquia (que é o caso da SAATE).

Quadro 1 - Documentos para Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ)

ITEM	NATUREZA JURÍDICA	DATA DO EVENTO	ATO CONSTITUTIVO (REGRA GERAL)	BASE LEGAL
1.1.3	AUTARQUIA NJs 110-4, 111-2 ou 112-0. OBS.: Entidades Fiscalizadoras do Exercício de Profissões Regulamentadas são autarquias federais.	Data de vigência do ato legal.	Ato legal de criação da autarquia, publicado na forma da lei, acompanhado do ato de nomeação ou eleição/posse do seu gestor, publicado na forma da lei ou registrado em órgão competente, conforme o caso.	CF, art. 37; CC, art. 41; Decreto-Lei 200/67, art. 5º.
1.1.4	Fundação Pública de Direito Público: NJs 113-9, 114-7 ou 115-5.	Data de vigência do ato legal.	Ato legal de criação da fundação pública de direito público, publicado na forma da lei, acompanhado do ato de nomeação ou eleição/posse do seu gestor, publicado na forma da lei ou registrado em órgão competente, conforme o caso.	CF, art. 37; CC, art. 41..

1.1.6	Fundo Público: NJ 120-1.	Data de vigência do ato legal.	Ato legal de criação do fundo público, acompanhado do ato de nomeação do seu gestor, publicados na forma da lei.	CF, art. 167;
1.1.7	Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública): NJ 121-0	Data de vigência do último ato legal ratificador.	Atos legais de ratificação do protocolo de intenções firmado pelos entes federativos consorciados, publicados na forma da lei, acompanhados do ato de nomeação ou eleição/posse do seu dirigente, publicado na forma da lei ou registrado em órgão competente, conforme o caso.	CC, art. 41; Lei 11.107/2005, arts. 1º a 7º, 11, 12, 15.
1.1.8	Consórcio Público de Direito Privado: NJ 122-8	Data de registro do estatuto.	Estatuto, acompanhado da ata de assembleia de constituição e de eleição/posse do seu dirigente, registrados no RCPJ.	CC, arts. 53 a 60; Lei 6.015/73, arts. 114, 120; Lei 9.532/97, arts. 12 a 15; Lei 11.107/2005, arts. 1º a 7º, 11, 12, 15.
1.1.1 0	Município: NJ 124-4	Data de vigência da lei.	Lei estadual de criação do novo Município, publicada na forma da lei.	CF, art. 18; CC, art. 41.
1.1.1 1	Fundação Pública de Direito Privado: NJs 125-2, 126-0 e 127-9	Data de registro do estatuto.	Estatuto registrado no RCPJ, acompanhado do ato de nomeação ou eleição/posse do seu gestor, publicado na forma da lei ou registrado em órgão competente, conforme o caso.	CF, art. 37; CC, arts. 62 a 68; Decreto-Lei 200/67, art. 5º.
1.1.1 2	Empresa Pública: NJ 201-1.	Data de registro do contrato social OU da ata de assembleia de constituição.	Contrato social registrado na JC; OU Estatuto, acompanhado de ata de assembleia de constituição, registrados na JC.	CF, arts. 37 e 173; CC, arts. 981 a 985, 1.039 a 1.092 e 1.150; Decreto-Lei 200/67, art. 5º; Lei 6.404/76, arts. 87 a 97, 138 a 151.
1.1.1 3	Sociedade de Economia Mista: NJ 203-8.	Data de registro da ata de assembleia de constituição.	Estatuto, acompanhado de ata de assembleia de constituição, registrados na JC.	CF, arts. 37 e 173; CC, arts. 981 a 985, 1.089; Decreto-Lei 200/67, art. 5º; Lei 6.404/76, arts. 4º, 87 a 97, 138 a 151, 235 a 240.

Fonte: Adaptado de Secretaria da Receita Federal (2016).

Das entidades citadas no Quadro 1, serão apresentadas no quadro 2 apenas as correspondentes aos serviços públicos municipais de Braço do Trombudo (ETA) e

Presidente Getúlio (SAATE), com os respectivos códigos de natureza jurídica e a qualificação do titular. Na análise dos dados desta pesquisa, identificou-se que se caracterizam como Secretaria municipal (administração direta) e Autarquia municipal (administração indireta).

QUADRO 2: Natureza Jurídica

CÓDIGO	NATUREZA JURÍDICA	REPRESENTANTE DA ENTIDADE
112-0	AUTARQUIA MUNICIPAL	ADMINISTRADOR OU PRESIDENTE
124-4	MUNICÍPIO	PREFEITO MUNICIPAL

Fonte: Adaptado de Secretaria da Receita Federal (2016).

Em Braço do Trombudo, o órgão ETA pertencente ao poder executivo municipal, o qual foi criado quando da emancipação do município, e alterado por normas legais que complementam a estrutura da administração direta. Neste caso, a Receita Federal exige os seguintes documentos: Ato legal de criação do órgão público, publicado na forma de lei, acompanhado do ato de nomeação ou eleição/posse do seu gestor, publicado na forma da lei ou registrado em órgão competente. Como a Secretaria de Administração e Finanças não foi criada para gerir a ETA, na verdade, no momento em que a ETA foi criada, nenhum destes documentos foi feito no município.

Em Presidente Getúlio, a opção foi pela criação de uma autarquia, pertencente à administração indireta. Os documentos exigidos pela Receita Federal, para o caso de autarquias são: o Ato legal de criação da autarquia publicado em forma de lei acompanhado do ato de nomeação ou eleição/posse do seu gestor, publicado na forma da lei ou registrado em órgão competente. Neste município existem todos estes documentos.

Considerando que ambas se tratam de órgãos públicos, suas receitas e despesas devem constar ainda das Leis dos Orçamentos; bem como, a Lei de sua criação (no caso da autarquia) deve ser aprovada no ano anterior ao início de seu funcionamento.

5 CONCLUSÃO

Esta pesquisa identificou como ocorreu o processo de municipalização dos serviços de saneamento básico, nos municípios pertencentes a microrregião do Alto Vale do Itajaí, no interior do estado de Santa Catarina, na região sul do Brasil. Apenas dois municípios

já assumiram estes serviços, sendo eles Braço do Trombudo (por meio da ETA) e Presidente Getúlio (por meio do SAATE).

O resultado da pesquisa demonstrou que não existiu um estudo prévio sobre a viabilidade da municipalização dos serviços, conforme orienta o TCE/SC (2010). Porém, constatou-se que o mesmo foi viável à amostra pesquisada, mesmo que financeira e operacionalmente, a implantação destes serviços tenha se dado de maneira desordenada.

Em Braço do Trombudo, a atitude de tomar para o município o tratamento e distribuição de água, aconteceu involuntariamente, diante da emancipação do município. Até hoje a ETA ainda fazer parte de uma Secretaria do Município, mas existe grande expectativa de transforma-la em uma autarquia municipal, com CNPJ próprio e autonomia financeira.

Em Presidente Getúlio, a atitude também não foi planejada previamente. Quando o prefeito decidiu romper o contrato de concessão e assumir o serviço de abastecimento, o município não estava preparado para este compromisso. Por conta disso, no primeiro ano a prefeitura teve de arcar com todas as despesas. Após uma limitação judicial, foram efetivamente repassados os dados e foi então criada a autarquia municipal, tendo seu próprio CNPJ e a autonomia financeira e administrativa necessárias.

A documentação de criação e o histórico dos procedimentos necessários, não estão totalmente disponíveis nos municípios, visto que a implantação não se deu de maneira organizada e planejada. Porém, foi possível observar na pesquisa de campo o entusiasmo dos gestores e funcionários, em pertencer ao quadro dessas estruturas e se sentirem responsáveis por um serviço diferenciado para seus municípios. O ganho em termos de qualidade do serviço, na percepção dos entrevistados, superou todas as dificuldades da implantação.

O que se pode perceber é que não existe falta de recursos financeiros para contratar bons profissionais para atuarem nos municípios. Assim, as afirmações de Sanchez (2001), Lisboa, Heller e Silveira (2013) e Borja (2014), de que a grande dificuldade da municipalização do saneamento no Brasil é a falta de qualificação das pessoas envolvidas, não procedem.

Na amostra pesquisada, ficou claro que a maior dificuldade é a vontade política para mudar uma situação já instaurada e cômoda para o município. Corroborando assim com Fabre (2017), quanto a importância do gestor no processo de tomada de decisão para promover

a municipalização, já que os serviços de tratamento e distribuição de água são superavitários.

Em ambos os municípios, mesmo sendo solicitada a entrevista no final do ano de 2015, a indicação das pessoas responsáveis pelas informações e o agendamento da primeira entrevista, só foi possível no segundo quadrimestre de 2016. Ocorreram ainda outras limitações que o próprio método de entrevista impõe, como a grande ocupação de tempo, a dificuldade de ser agendadas e a incompreensão do informante referente às perguntas, podendo ocasionar falhas na interpretação. Ao término da pesquisa podemos concluir que funcionários efetivos e com maior tempo de casa, conseguem transmitir informações mais detalhadas e têm uma visão melhor do funcionamento geral do órgão.

Recomenda-se aos futuros trabalhos, uma pesquisa de campo com os municípios, identificando a percepção destes, quanto à municipalização dos serviços. A partir desta pesquisa, pode-se acompanhar a gestão e comparar com outros municípios, que tiveram o processo com maior planejamento. A mensuração dos resultados financeiros e a identificação dos processos operacionais adotados, nos sistemas de saneamento municipalizados, são importantes para compreensão do direcionamento que está se tomando, na gestão destes órgãos públicos.

REFERÊNCIAS

ANA, Agência Nacional de Águas. **Gerencia de Outorga**. Disponível em: <http://www.ana.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2017.

ANDERSON, S. W.; WIDENER, S. K. Doing quantitative field research in Management Accounting. In: CHAPMAN, Christopher S.; HOPWOOD, Anthony G.; SHIELDS, Michael D. **Handbook of Management Accounting Research**. Oxford, UK: Elsevier, v. 1, 2007. Cap. 12, p. 319-342.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BORJA, P. C. Política Pública de Saneamento Básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Revista Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 2, 2014.

DEMOLINER, K. S. **Água e saneamento básico: regimes judiciários e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FABRE, V. V. **Relevância econômica da perda de água tratada nos sistemas de abastecimento municipais**. Beau Bassin: Novas Edições Acadêmicas, , 2017.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Política Pública de Saneamento: apontamentos teóricos-conceituais. **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2007.

HELLER, L.; PÁDUA, V. L. **Abastecimento de água para consumo humano**. 2. Ed. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LEONETI, A. B.; PRADO, E. L.; OLIVEIRA, S. V. W. B. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 45, n. 2, p. 331-48, 2010.

LISBOA, S. S.; HELLER, L.; SILVEIRA, R. B. Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro , v. 18, n. 4, p. 341-348, 2013 .

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto**. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/215/titulo/Diagnostico+dos+Servicos+de+Agua+e+Esgotos>. Acesso em: 30 mar. 2017.

OLIVEIRA, T. G.; REZENDE, S.; HELLER, L. Privatização dos serviços de saneamento: uma análise qualitativa à luz do caso de Cachoeira de Itapemirim (ES). **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, 2011.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL, Ministério da Fazenda. **Tabela de documentos inscrição de CNPJ**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>. Acesso em: 17 mai. 2016.

ROSA, M. B. **Contabilidade do setor público**. São Paulo: Atlas, 2011.

SANCHEZ, O. A. A Privatização do Saneamento. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, 2001.

TCE-SC, Tribunal de Contas de Santa Catarina. **12º Ciclo de estudos de controle público da administração municipal**. Florianópolis, 2010.

SILVA, L. M. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. São Paulo: Atlas, 1988.

SILVEIRA, R. B.; HELLER, L.; REZENDE, S. Identificando correntes teóricas de planejamento: uma avaliação do plano nacional de saneamento básico (PLANSAB). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2013.

TASHIMA, L. C. N.; GOMES, J. C. Gestão de compras na administração pública. **Revista Ensino e Pesquisa em Administração e Engenharia**, São Paulo, v. 2, n. 1, 2016.

CHALLENGES OF THE MUNICIPALITY OF SANITATION SERVICES

Patricia Zaniz
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
paty.zaniz88@gmail.com

Valkyrie Vieira Fabre
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
valkyrie.fabre@udesc.br

Lara Fabiana Dallabona
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)
lara.dallabona@udesc.br

ABSTRACT

Issues related to quality of life, clean water, public services provided and quality of basic sanitation are increasingly widespread in the academic world. The sanitation services undergo a transformation, which is the municipalization of management. From this, several doubts arise, not yet fully clarified by the academy. In this sense, this research aims to identify how the process of municipalization of basic sanitation services occurred. The focus was on administrative and accounting procedures. This is a field research, descriptive and qualitative approach. The techniques of interview, data collection and confirmation of information were used. The results point to the conclusion that municipalization was a political choice of the public manager, aiming at improving services and greater control of procedures at the local level. The management transition has not been organized and planned to the extent of maintaining the history and documentation used. The municipalization of the water treatment and distribution service is feasible, the positive results are reversed in investments for the municipality itself and for the benefit of the community served.

Keywords: Public management. Basic sanitation. Public services. Treatment and distribution of water.