

PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS EM SETE LAGOAS-MG

“O SAAE É NOSSO” OU “QUE VENHA A COPASA”?

TARCISIO T. NUNES JR.
LÉO HELLER
PRISCILA LUIZA DA SILVA
SONALY REZENDE
ANTÔNIO LEITE ALVES RADICCHI

RESUMO *A decisão municipal acerca do modelo mais adequado de gestão dos serviços de saneamento básico ainda é objeto de controvérsias e disputas. Com a perspectiva de compreender o processo político de tomada de decisão, o artigo apresenta e analisa o debate ocorrido em Sete Lagoas (MG) entre a possibilidade de concessão dos serviços para a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) ou a manutenção do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Informações foram levantadas junto à Prefeitura, Câmara dos Vereadores e jornais locais, somadas às entrevistas realizadas com alguns dos principais atores do debate, de modo a recriar o cenário, com suas motivações e interesses acerca dessa importante decisão. Não obstante, o desfecho provisório do caso difere da maioria de tantos outros que vêm ocorrendo no país, a partir da criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico. A falta de posicionamento explícito dos representantes públicos do município e a bipolarização da opinião pública entre o desejo da melhoria dos serviços e, por outro lado, os receios de aumento das tarifas e do desemprego, deram o tom da discussão e culminaram em uma decisão inesperada: o encerramento do debate e a continuidade do SAAE.*

PALAVRAS - CHAVE *Saneamento básico; gestão; concessão; política; participação.*

INTRODUÇÃO

O saneamento básico é um serviço essencial e de responsabilidade do poder público. Mesmo que os serviços sejam prestados por uma companhia pública estadual ou por uma empresa privada, cabe ao município concedente zelar por sua adequada gestão, assegurando o envolvimento e a participação da sociedade, uma vez que a ausência ou inadequação desses serviços se traduz em riscos à saúde pública e impactos ao ambiente físico.

Uma questão ainda objeto de controvérsias e de conflitos refere-se à escolha, por parte do município, do mais adequado modelo de prestação de serviços e da natureza do prestador. Se, em alguns casos, municípios tendem a delegar os serviços pela sua insustentabilidade financeira, em outros, ao contrário, há disputas entre entes federativos ou empresas pela conquista do direito de prestá-lo. Fatores como o capital político e finan-

ceiro envolvidos nessa prestação explicam, em geral, tais disputas, que podem resvalar para conflitos (Heller *et al*, 2008).

Com base nesse quadro, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o debate ocorrido em 2007, entre a possibilidade de concessão dos serviços de água e esgotos de Sete Lagoas (MG) para a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) ou a manutenção do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Para tanto, outros objetivos específicos foram delineados: analisar a situação do abastecimento de água e coleta de esgotos no município; compreender a motivação do Poder Executivo em criar um projeto de lei que autorizasse o município a transferir a concessão para a empresa estadual; e, de forma análoga, entender sua motivação em retirar o projeto de lei após o período de debate; e ainda, analisar as consequências dessa decisão para as condições sanitárias municipais.

A seleção deste estudo de caso ocorreu a partir da análise de atas dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) e de Meio Ambiente (Codema) dos 51 municípios da bacia do rio das Velhas no período 1999-2008, no âmbito da pesquisa “Movimentos sociais e mecanismos de controle social em políticas públicas de saneamento: uma avaliação na bacia do rio das Velhas, Minas Gerais”. A repercussão do debate ocorrido em Sete Lagoas no ano de 2007, identificado nas atas do Codema, chamou a atenção do grupo de pesquisa, que elegeu este caso para maior aprofundamento. Para o desenvolvimento do estudo, foram consultados e analisados documentos produzidos pela Prefeitura e Câmara Municipal à época do debate, além de reportagens veiculadas em jornais locais relacionadas às audiências públicas promovidas pela Prefeitura. Em um segundo momento foram realizadas entrevistas semiestruturadas com nove pessoas-chave envolvidas no debate em questão. Buscou-se detalhar os canais de ação, posições, atores e suas preferências, tornando possível a visualização de como as decisões foram tomadas e a política de saneamento construída, tendo como foco os aspectos do “jogo político”, pressões exercidas por instituições, empresas, prefeituras, governo do estado e sociedade em geral. Cabe ressaltar que as entrevistas foram realizadas a partir de roteiros de perguntas abertas, que passaram por avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa da UFMG, voltado à proteção dos participantes de pesquisas no âmbito da universidade.

A indagação teórica central do caso de Sete Lagoas reside em se explorar os porquês de a tomada de decisão se encaminhar na direção da não alteração do modelo de prestação de serviço local, a despeito das forças em direção contrária e das tendências históricas para mudanças, como a cogitada no município. Diversos imperativos contemporâneos determinaram a entrada, na agenda política local, do debate sobre a mudança do modelo de gestão. A necessidade de assegurar condições mais adequadas de acesso aos serviços, como a mais aceitável qualidade da água e a regularidade no seu abastecimento, inseriram-se em uma perspectiva dos direitos sociais, mais especificamente do direito universal à água. Mas, talvez mais importante, a completa ausência de tratamento dos esgotos, em uma cidade de médio porte, vizinha a uma região metropolitana, remete para o tema dos conflitos ambientais.

Nesse contexto, a tentativa de compreensão da tomada de decisão sobre a manutenção do SAAE insere-se no campo teórico das políticas públicas, mais particularmente no subcampo da análise de políticas públicas (John, 2002), buscando “se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos” (Souza, 2006, p.28), avaliação que requer conhecimento dos objetivos e percepções dos atores e de suas visões técnico-científicas e legais ao longo do tempo (Sabatier, 2007, p.4). Tal campo oferece diversas teorias para compreender os processos políticos,

dentre as quais as que encontram sua origem na corrente da escolha racional, as que se filiam na corrente institucionalista e aquelas que se baseiam nas redes políticas. Dentre essas últimas, a teoria da coalizão de defesa (*advocacy coalition framework* – ACF) (Sabatier, 2007) vem se mostrando, em outros estudos, promissora para a compreensão das opções por modelos de gestão em saneamento no Brasil.¹

Em síntese, a ACF considera vários fenômenos na análise das mudanças políticas, como a importância de comunidades políticas, redes, subsistemas que envolvem atores de instituições públicas e privadas, e de múltiplos níveis de governo; a importância da informação substantiva da política pública; o papel crítico exercido pelas elites da política pública em comparação com o público em geral; diferenças no comportamento político através dos tipos de políticas públicas. O modelo organiza-se a partir de três sustentáculos: no nível macro, o pressuposto é que a maior parte dos processos de políticas públicas ocorre entre especialistas dentro de um subsistema de política pública, mas que seus comportamentos são afetados por fatores no amplo sistema político e socioeconômico; no nível micro, o “modelo do individual” é fortemente desenhado pela psicologia social; a convicção, em um nível intermediário, de que o melhor caminho para percorrer com a multiplicidade de atores envolvidos em um subsistema é agregá-los dentro de uma “coalizão de defesa” (Sabatier e Weible, 2007, p.191-192).

A abordagem da ACF propõe-se ainda a entender os processos políticos não meramente como lutas entre interesses antagônicos, mas como processos de aprendizagem. Defendendo suas crenças, os agentes entram em processos de aprendizagem e tentam traduzir seus ideais em políticas (Aicher e Diesel, 2004). As crenças funcionam com variáveis dependentes, que podem ser influenciadas por processos de aprendizagem. A teoria ACF oferece importantes elementos para a compreensão dos processos políticos que conduziram ao desfecho da situação em Sete Lagoas, com base nas evidências empíricas levantadas.

SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: MODELOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E SEUS CONFLITOS

No início dos anos 1970, foram criadas as Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs,² como meio de viabilizar a execução do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, que apresentava o ambicioso objetivo de atender 80% da população urbana com serviços de água e 50% com serviços de esgotos até 1980. Tais companhias eram reguladas pelo antigo Ministério do Interior e pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH). Sua acelerada expansão e desenvolvimento estiveram associados à exclusividade na obtenção de empréstimos do BNH, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), para a execução de obras. Nesse sentido, as CESBs, além de incorporarem os órgãos dos governos estaduais que eram responsáveis diretos pelos serviços, deveriam obter as concessões junto aos municípios. Tal tarefa, em alguns casos, como nas capitais,³ foi lograda sem grande esforço, uma vez que as companhias contavam com o respaldo do autoritarismo do governo federal e seus mecanismos de pressão política e chantagem econômica. Os prefeitos e vereadores da maioria dos municípios brasileiros se viram, portanto, sob o jugo e interesses das CESBs. Dentre os quatro mil municípios existentes à época, apenas mil “*escaparam do rolo compressor e mantiveram a autonomia na gestão e operação dos seus serviços de saneamento*” (Peixoto, 1994, p.7).

1 A análise da mudança no modelo de gestão dos serviços de saneamento em Belo Horizonte, no início dos anos 2000, aplicando a ACF, é desenvolvida em Oliveira, A.P.V. *A relação entre municípios e prestadores estaduais de serviços de saneamento: o caso de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. Qualificação [Doutorado] – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Belo Horizonte, 2009.

2 Por alguns autores, mais propriamente, denominados de Companhias Estaduais de Água e Esgotos, em vista da abrangência restrita em sua atuação.

3 A única capital que não aderiu ao Planasa foi Porto Alegre, sendo que a adesão maciça pode ser explicada pelo fato de, no período, os prefeitos serem de livre nomeação pelos governadores de Estado.

O argumento dos agentes financiadores do Planasa era de que a transferência dos serviços de saneamento dos municípios às CESBs propiciaria a uniformização da Política Nacional de Saneamento, alcançada, dentre outros meios, a partir da centralização das ações e “*eliminação do peso das pressões locais que impediam a adoção de tarifas realistas*” (Rezende e Heller, 2008, p.244).

O Planasa, desde o início, apresentava alguns problemas em sua sustentação, mas, foi a partir da crise de acumulação financeira iniciada no final da década de 1970 – que acarretou o crescimento vertiginoso da inflação, a queda da arrecadação do FGTS e a utilização de capitais das empresas estatais para impedir a elevação dos preços – que começaram a aparecer sinais da insustentabilidade do modelo. Na década de 1980, ainda havia recursos do FGTS disponíveis, porém a crise do Planasa e os problemas básicos do setor se mantiveram e continuaram a contribuir para a precária situação do saneamento no País. Em decorrência desse cenário – falência do BNH e crise econômica, com alto volume de saques do FGTS em virtude do crescente desemprego –, o Planasa desmantelou-se.

Rezende e Heller (2008) destacam que apesar do Planasa ter sido implementado de forma autoritária e excludente, trouxe significativos avanços quanto à ampliação dos sistemas de saneamento, principalmente no que se refere ao aumento da cobertura por abastecimento de água. Não obstante, a falta de ações integradas referentes ao abastecimento de água tratada, coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos, controle de vetores e drenagem, assim como a predominância de investimentos nas regiões mais desenvolvidas – Sul e Sudeste, e nos centros urbanos – agudizaram ainda mais o quadro de disparidades sociais no país. “*O critério para a alocação dos recursos passou a ter como parâmetro o retorno dos investimentos, ficando a melhoria da saúde pública e da qualidade de vida relegada a um plano secundário*” (Rezende e Heller, 2008, p.244).

O colapso do sistema Planasa acarretou uma séria crise institucional e financeira no setor de saneamento. Concomitantemente ao processo de redemocratização, instituições como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE) e Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) discutiam com a sociedade e o governo federal um novo modelo para a política pública do setor. Um quadro inédito se desenhou a partir da Constituição de 1988, marcado pela descentralização político-administrativa e fiscal, na qual o governo sinalizava uma disposição em constituir inovadores modelos gerenciais, pautados pela integração do planejamento e implementação de políticas públicas nas três esferas de governo. Além disso, a titularidade dos serviços foi expressa na Constituição como atribuição dos municípios, de acordo com o inciso V do artigo 30, embora alguns governos estaduais venham questionando esta definição para as regiões metropolitanas.

Na década de 1990, as soluções para o setor recaíram na privatização de algumas empresas e serviços, fomentada, sobretudo, no governo Fernando Henrique Cardoso, e na continuidade da concessão dos serviços municipais às CESBs, que devido às restrições de acesso aos recursos do FGTS, desviados para amortização dos juros da dívida federal, tiveram de angariar empréstimos internacionais, principalmente do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além negociar parte de suas ações no mercado financeiro. Este processo acarretou ainda, a elevação das tarifas, como meio de financiamento próprio para a universalização dos serviços.

Apesar da sua extinção oficial, o modelo centralizador do Planasa ainda marca a prática técnica e operacional do setor de saneamento (Rezende e Heller, 2008). Devem se destacar as relações por vezes conflituosas entre as CESBs e os municípios, por um lado

e, de outro, as dificuldades técnica, financeira e gerencial de parte dos municípios que optaram pela autonomia. Apesar do quadro de insatisfação por que muitos municípios vêm passando diante das posturas autoritárias das CESBs, uma parte deles não se acha em condições, ou não tem disposição, de assumir a operação direta dos serviços. Há ainda um conjunto de municípios que solicita às companhias estudos para a transferência de concessão, tendo em vista a ineficiência dos serviços municipais e a periódica carência de linhas de crédito.

A supremacia das Companhias Estaduais na concessão dos serviços de abastecimento de água contínua e é confirmada por dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 (PNSB) (IBGE, 2010), que revelam estar presentes em 68% dos municípios brasileiros, e em mais de 70% dos municípios das regiões Sudeste e Sul. Apenas nos municípios da Região Norte é que não há predominância das CESBs, que estão em 31% deles. E a lógica do Planasa, de investir em abastecimento de água e preterir o esgotamento sanitário, ainda prevalece. Os dados da PNSB de 2008 apontam a baixa participação das CESBs na gestão do esgotamento sanitário, já que estas atuam em apenas 19% dos municípios brasileiros e em cerca de 35% dos municípios onde é responsável pelo abastecimento de água.

Os municípios que mantiveram o controle sobre seus sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário realizam sua gestão sob os modelos da administração indireta autárquica, por meio dos Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs), por exemplo, ou pela administração direta municipal. A principal vantagem da autarquia, quando comparada à administração direta, diz respeito à autonomia administrativa e financeira, que permite melhor controle e desempenho operacionais (Peixoto, 1994).

Os municípios autônomos, ao contrário daqueles servidos pelas CESBs, não contam com o apoio financeiro e institucional, além da assistência técnica, dos Estados e da União, desde a formulação do Planasa até o início dos anos 2000, ressalvado o suporte fornecido pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa). Tendo em vista que foram renegados pelo Planasa, a capacitação técnica e gerencial de seus quadros ficou limitada, com a concorrência do mercado privado e das CESBs, que atraíram os seus profissionais mais capacitados com melhores condições salariais (Peixoto, 1994). A exceção ficou por conta das cidades mais organizadas. As deficiências orçamentárias têm dificultado a ampliação e a melhoria do abastecimento de água e do esgotamento sanitário nos municípios menores.

Dados da PNSB de 2008 (IBGE, 2010) mostram que as administrações autárquicas apresentam uma atuação conjunta em abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios da região Sudeste onde são responsáveis pela gestão (13% e 12%, respectivamente). Nas demais regiões do País, esse modelo de gestão atua predominantemente no abastecimento de água (em 10% dos municípios) e menos no esgotamento sanitário (5%). É importante destacar que as administrações diretas municipais estão presentes em 32% dos municípios brasileiros na gestão dos serviços de esgotamento sanitário⁴ e que cerca de 2.300 municípios (40% do total) não informaram nada sobre essa gestão ou informaram não existir gestão desse serviço (IBGE, 2010), o que reafirma a forte presença do modelo Planasa no saneamento brasileiro até os dias atuais.

Apesar da hegemonia política e econômica das CESBs há que se ressaltar os bons resultados obtidos pelas autarquias na gestão dos serviços de água e esgotos. Em estudo dos determinantes da cobertura de redes de água e esgotos em municípios brasileiros, no ano 2000, Rezende *et al* (2007) mostraram as chances de cobertura domiciliar associadas a cada modelo de gestão e, a despeito da ampla atuação e destacada captação de recursos,

⁴ Considerando que a PNSB de 2008 apresenta informações sobre a gestão do esgotamento sanitário de aproximadamente 60% dos municípios brasileiros.

as companhias estaduais aparecem com chances de cobertura de redes de água e esgotos inferiores às das autarquias. As chances de domicílios situados em municípios cujo modelo de gestão é do tipo autarquia possuem ligações de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário são 2,7 e 2,3 vezes as chances de domicílios situados em municípios com gestão do tipo administração direta. Para as companhias estaduais, essas chances são 1,8 e 1,9 vezes as chances relativas ao modelo de administração direta, respectivamente. De modo semelhante, Heller *et al* (2006) sugerem, a partir de estudos quantitativos, que o modelo autárquico tem revelado um desempenho no mesmo patamar ou superior ao das companhias estaduais. A maior proximidade com os usuários e com a administração pública e suas políticas intersetoriais locais, mais efetivas, quando comparada com o distanciamento que as CESBs geralmente apresentam em relação aos municípios onde atua, pode ser responsável por esse panorama favorável relativo à atuação das autarquias.

A melhoria dos serviços sanitários prescinde de uma gestão baseada no exercício pleno da titularidade e da competência municipal, além da implementação de instâncias e instrumentos de participação e controle social sobre a prestação de serviços em nível local, qualquer que seja a natureza dos prestadores, de modo a promover serviços de saneamento básico justos do ponto de vista social. Cabe aos municípios que optaram pela autonomia, buscar a capacitação do serviço, lisura no trato político e alternativas de financiamento que atendam às crescentes demandas sociais e ambientais postas na atualidade.

Esse sucinto recorte histórico, cujo intento não é abarcar a completude da evolução do saneamento ambiental no Brasil, esclarece alguns elementos notórios na atualidade quanto a dificuldades em que se encontra parte dos municípios que gerenciam seus próprios sistemas. E justifica, em certa medida, o quadro analítico-descritivo acerca da gestão promovida pelo SAAE de Sete Lagoas.

O CASO DE SETE LAGOAS: SAAE OU COPASA?

Sete Lagoas está localizada na região central do estado de Minas Gerais, distando aproximadamente 70 km da capital, na direção noroeste. O município integra o denominado colar metropolitano.⁵ Sua população é de aproximadamente 221 mil habitantes, sendo 98% caracterizada como urbana (IBGE, 2008). Os principais cursos d'água que cortam o município são o ribeirão Jequitibá e o córrego Vargem do Tropeiro, que integram a bacia do rio São Francisco. O abastecimento de água e a coleta de esgotos são prestados pela prefeitura, por meio da autarquia Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), criada em 1965. Segundo informações do SAAE, 100% das residências da área urbana possuem abastecimento de água tratada e 95% da população é atendida pela coleta dos esgotos. O município não dispõe de Estação de Tratamento de Esgotos – ETE, sendo a totalidade dos seus esgotos lançada *in natura* nos cursos d'água. O setor de obras da prefeitura é responsável pelas intervenções relacionadas à drenagem pluvial e gestão dos resíduos sólidos urbanos.

O abastecimento de água no distrito sede é realizado integralmente a partir de fontes subsuperficiais. Há em toda a cidade cerca de 110 poços em operação, que servem água de origem calcária, contendo quantidades relativamente elevadas de minerais dissolvidos, o que acarreta alguns transtornos à população, tais como paladar desagradável, entupimento de chuveiros e acúmulo de crostas brancas em panelas. A dependência do abastecimento em relação às fontes subterrâneas é motivo de preocupação, devido à inexistência de estu-

5 “Art. 21 – O Colar Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte é constituído pelos Municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Morais, Santa Bárbara, São José da Varginha e Sete Lagoas.” (Lei complementar 63, de 10/01/2002, alterando os arts. 7º e 21 da LC 26, de 14/01/1993)

do hidrogeológico que avalie a real disponibilidade hídrica do município. Mas, apesar da falta de um estudo, a maioria dos entrevistados acredita na existência de água subterrânea em abundância, o que alguns associam ao interesse já explicitado da instalação de uma fábrica de cervejas da Ambev (Companhia de Bebidas das Américas) no município.

Segundo um entrevistado, a água é potável, mas em virtude de seu gosto ruim, a maioria da população consome água mineral. O tratamento da água pelo SAAE consiste na desinfecção por cloro e adição de flúor. Outro problema informado pelos entrevistados associado ao abastecimento é sua intermitência. A falta de água em alguns bairros, principalmente em períodos de seca, deve-se à precariedade da infraestrutura da rede de abastecimento da cidade. Há deficiências nos sistemas de reservação e adução, observadas em relatos que caracterizam a insuficiente interligação entre os reservatórios. Há casos de abundância de água nos reservatórios de alguns bairros e falta em outros, como se houvesse “*distintas cidades*” dentro de Sete Lagoas, conforme declaração de um entrevistado. Além disso, por ser a rede muito antiga, há problemas de obstrução e vazamentos, o que faz com que o bombeamento dos poços não ocorra em sua máxima capacidade. Segundo um entrevistado, já foi realizado um projeto para a construção de grandes reservatórios, que seriam interligados por uma adutora, possibilitando a pressurização do sistema 24 horas por dia, o que eliminaria a falta de água na cidade. Foi mencionada pelos entrevistados a recorrência de internações hospitalares em virtude de contaminação por doenças de veiculação hídrica. Entrevistados relataram também a possível contaminação da água para consumo humano pelos esgotos, tendo em vista a precariedade das tubulações.

A falta de tratamento de esgotos é o problema mais latente, polêmico e debatido nos últimos anos no município, cujos efluentes são a principal fonte poluidora do ribeirão Jequitibá e um dos maiores responsáveis pelo lançamento de esgotos na bacia do rio das Velhas. Apesar de coletar 97% dos esgotos, sua totalidade é lançada nos córregos Diogo, Matadouro e dos Tropeiros, além do rio Paraopeba, sem qualquer tratamento. Segundo um entrevistado, há forte indignação nas populações dos municípios a jusante de Sete Lagoas em relação ao descaso quanto ao tratamento dos esgotos: “*Eles exercem uma pressão e dizem que Sete Lagoas é a privada da região*”. Outro entrevistado afirmou que “*Os municípios vizinhos declaram que não há nem como criar gado mais próximo ao rio, por causa dos esgotos*”. Isso leva a uma situação de injustiça ambiental, na qual outros municípios suportam os danos e riscos dos efluentes emitidos por Sete Lagoas, instalando no quadro regional uma situação de conflito ambiental (Ascerald, 2004). Apesar da alarmante situação, ainda não há previsão para instalação de uma ETE no município, não obstante já ter sido requerido junto ao governo federal, recursos para tal investimento.

O SAAE SETE LAGOAS

A avaliação que os entrevistados fizeram do SAAE é de que este perdeu a sua capacidade operacional há alguns anos, em parte justificada pela ingerência política da prefeitura sobre sua autarquia, como também é percebido entre as conclusões do Relatório Final da Comissão Especial para Análise e Levantamento de Dados, realizado por alguns vereadores com o auxílio da direção do SAAE, em maio de 2007:

problemas, tais como: administração centralizada e verticalizada; inoperância da Diretoria de Estudos e Projetos nos últimos anos; enorme lacuna de planejamento, em que a inexistência de estudos, planos e projetos é uma constante; falta de técnicos especializados, como

engenheiros e geólogos; deficiências gerencial e organizacional da Diretoria de Operações; desperdício de recursos e custos elevados, descuido na manutenção e ampliação dos serviços de água e esgotos; funcionamento da autarquia no limite da capacidade instalada.

Alguns entrevistados relataram que há funcionários do SAAE que trabalham em outras funções na Prefeitura ou na Câmara dos Vereadores, além de pedidos de isenção de pagamento de contas feitos por gestores municipais e vereadores em benefício próprio ou do eleitorado. Segundo os entrevistados, a autarquia atua amadoristicamente e está fortemente sujeita às interferências do poder público local.

O SAAE passa por dificuldades orçamentárias para a realização dos investimentos necessários no município, que durante muitos anos deixaram de ser realizados em função do desvio de recursos da autarquia. O mesmo relatório aponta que houve pagamento dos serviços de limpeza urbana pelo SAAE, no período 1998 a 2005, sem a cobrança da correspondente taxa à população, totalizando R\$ 20 milhões. Esse desvio acarretou a descapitalização do SAAE, que até 1998 apresentava situação financeira favorável e realizava investimentos em seu sistema. Desse período à atualidade, sobreveio uma situação deficitária em termos de infraestrutura, maquinário e pessoal, em geral sem adequada remuneração e falhas quanto à capacitação.

O problema da ingerência política se reflete em perdas de arrecadação e privilégios. Segundo um entrevistado:

Há inadimplência de pagamento em cerca de 10% (dos usuários), mais nos setores de médio e alto consumo, e há perdas estimadas em 20%, incluindo os “gatos”. O SAAE tem pouca condição de evitar os “gatos”. Só permite atrasar dois meses a conta, mas se forem pessoas de alto consumo e empresas, eles podem ficar mais tempo sem pagar, por causa da questão política por trás. Ele está sujeito à ingerência política e tem uma autonomia limitada.

Outro entrevistado corrobora a situação, que dilapida a arrecadação e prejudica a imagem da empresa junto à população, ao afirmar que “*Os ‘gatos’ não são feitos por pessoas de baixa renda não, é pra gente rica encher piscina*”.

Por fim, o relatório produzido pela comissão especial da Câmara ressalta a necessidade imperiosa de reforma administrativa da autarquia, adoção de novas práticas sociais, políticas e administrativas sintonizadas com as demandas ambientais que visam ao atendimento da Meta 2010, de despoluição da bacia hidrográfica do rio das Velhas, o que segundo o próprio relatório, “*não se fará sem o urgente tratamento de 100% dos esgotos do município*”. Para tanto, o relatório insiste na necessidade de minimizar “*a notória ingerência política*” sobre o SAAE.

O SAAE contava com cerca de 300 funcionários efetivos e 200 contratados à época do relatório (2007). Atualmente, segundo um entrevistado, o SAAE está apenas com os efetivos, uma vez que os contratados foram dispensados, como meio de enxugar a folha de pagamentos e reduzir as despesas da autarquia. Segundo o mesmo entrevistado, não há necessidade de ter funcionários contratados, e o que a autarquia precisa realizar urgentemente é a capacitação do seu quadro e a realização de concurso público voltado aos profissionais de nível superior especializados.

Além do elevado gasto com folha de pessoal antes das demissões, outro dado que chama atenção é o valor gasto com energia elétrica. Isto se deve ao bombeamento ininterrupto de água dos poços, por não haver reservatórios suficientes para armazená-la. A

empresa não possui um plano de utilização racional da energia elétrica, concentrando esta atividade apenas no período em que há redução do valor cobrado, e com isso há meses em que são desembolsados R\$ 500 mil nessa despesa, situação que poderia ser minimizada a partir da construção de novos reservatórios e interligação do sistema.

A arrecadação mensal do SAAE está em torno de R\$ 2,3 milhões e sua tarifa residencial, segundo um entrevistado, é de R\$ 19,00 por 10m³ de água, sobre a qual incide um acréscimo de 50% referente à coleta de esgotos. O mesmo entrevistado declarou que considera o SAAE viável, do ponto de vista financeiro, desde que não haja ingerência política. No entanto, afirmou que a capacidade de investimento da autarquia restringe-se apenas a pequenos e médios investimentos, o que impossibilita a construção de sistemas de tratamento de esgotos. Somente por meio de empréstimos ou repasses dos governos estadual e federal isso seria possível.

Na opinião de alguns dos entrevistados, a maioria da população mostra-se insatisfeita quanto aos serviços prestados pelo SAAE e clama por melhorias. Nas falas dos entrevistados ficam explícitos os sentimentos de saudosismo em relação ao período em que o SAAE apresentava uma adequada condição financeira e prestava o abastecimento de modo satisfatório. Esses sentimentos somam-se ao notório orgulho setelagoano decorrente das características de vanguarda da constituição e evolução da cidade no passado, relatados por Nogueira (2003) e fortemente presente nas entrevistas.

A breve descrição das condições do abastecimento e esgotamento sanitário em Sete Lagoas visa situar o contexto em que antecedeu o debate, não obstante a atual situação não se diferenciar da apresentada em 2007. Importante compreendê-la, tendo em vista que esta foi o estopim do debate entre a possibilidade de concessão dos serviços à Companhia Estadual ou a manutenção do SAAE.

INÍCIO DO DEBATE: SAAE OU COPASA?

O debate teve início a partir da conclusão e divulgação pública dos estudos realizados pela Copasa em Sete Lagoas. No Ofício de Gabinete 041 da Prefeitura, de 11 de janeiro de 2007, consta que “*A Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, com o apoio do Governo do Estado de Minas Gerais, solicitou à Copasa um levantamento das condições de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Sete Lagoas*”. O documento não esclarece, no entanto, se foi a prefeitura quem procurou o governo do Estado ou se foi este quem demonstrou interesse em expandir a área de concessão de sua empresa. Segundo um dos entrevistados, o interesse partiu da Copasa, que contactou o prefeito por intermédio do Projeto Manuelzão.⁶ No entanto, os demais entrevistados dividem-se entre os que afirmam que a iniciativa partiu do ex-prefeito, que procurou a Copasa para realizar um diagnóstico da cidade; e aqueles que identificam o início do debate apenas quando os resultados do diagnóstico foram apresentados publicamente. O entrevistado da Copasa declarou que a empresa “*não pode procurar os municípios, ela serve como um braço de governo. Os municípios que devem procurá-la se precisarem: é o que diz a Lei de Saneamento. O município quem fez uma solicitação formal*”.

No mesmo ofício citado, consta que a Copasa havia encerrado seu estudo e apresentado à prefeitura. Por esta julgar o “*assunto de interesse público de grande relevância para a sociedade setelagoana...*”, afirma que “*qualquer decisão tanto do executivo quanto do legislativo deverá passar por um amplo debate com a população*”. Neste sentido, o ex-prefeito convocou duas audiências públicas e promoveu um seminário, aberto a toda a sociedade.

⁶ “O Projeto Manuelzão nasceu em 1997, por iniciativa de professores da Faculdade de Medicina da UFMG. As diretrizes do Projeto Manuelzão são: lutar por melhorias nas condições ambientais e, assim, garantir a promoção da qualidade de vida, tendo por objetivo principal promover a revitalização da bacia do rio das Velhas. Para isso, o projeto incentiva a participação e o comprometimento da comunidade, constrói relações com o poder público e com o empresariado, além de atuar na educação ambiental e na pesquisa” (<http://www.manuelzao.ufmg.br>).

7 “A Meta 2010: revitalização da bacia do rio das Velhas tem como objetivo a despoluição do trecho mais degradado do rio, entre os municípios de Itabirito e Jequitibá, para assim permitir a recuperação de toda a bacia hidrográfica. Em termos técnicos, a proposta visa conseguir reenquadrar o trecho do rio das Velhas que passa pela Região Metropolitana de Belo Horizonte para classe 2, de acordo com classificação prevista pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente. Em 2007, a Meta 2010 foi adotada pelo Governo de Minas como um de seus Projetos Estruturadores, passando a figurar entre as ações prioritárias para o Estado”. (<http://www.manuelzao.ufmg.br/meta2010>)

O Seminário intitulado “*O saneamento ambiental no município de Sete Lagoas e a Meta 2010⁷ para o rio das Velhas*”, ocorreu no dia 13 de fevereiro de 2007 e contou com apresentações do Projeto Manuelzão, de um especialista em hidrologia e meio ambiente, do Secretário Municipal de Meio Ambiente à época, além de representantes da FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente, SAAE e Copasa. Chamam a atenção os temas das palestras, que versavam sobre a Meta 2010: riscos da exploração de água subterrânea em regiões cársticas; a Deliberação Normativa – DN 96/2006 (que determina que todos os municípios mineiros implantem um sistema de tratamento de esgotos eficiente e que atenda, no mínimo, a 80% da população urbana); a situação do saneamento básico no município de Sete Lagoas e a política de investimento do SAAE e, por fim, palestra intitulada “Proposta do Estado e da Copasa para o saneamento básico de Sete Lagoas e a Meta 2010”. Presume-se, portanto, que as primeiras palestras contextualizaram a problemática da situação setelagoana, para em seguida apresentar os ditames legais e finalizar com a “solução” do Estado.

Apesar da incerteza quanto às reais motivações do ex-prefeito em transferir a concessão, foi unânime a percepção entre os entrevistados de que a situação sanitária no município se tornou insustentável e que havia forte pressão dos municípios vizinhos, governo do Estado, Projeto Manuelzão e sociedade local quanto à tomada de medidas urgentes que buscassem atender à DN 96/2006 e à Meta 2010. Um dos entrevistados afirmou que a motivação poderia estar relacionada justamente à incapacidade sentida pela prefeitura e SAAE em “*prestar o serviço com a devida qualidade*”. Esta situação decorre da ingerência política citada anteriormente, mas apresenta, ainda, forte vinculação à descapitalização provocada pelas medidas adotadas pelo governo federal ao instituir o Planasa e desmotivar a autonomia municipal na gestão desses serviços, conforme discutido anteriormente.

De modo a complementar as hipóteses apresentadas, seguem as falas de dois entrevistados:

Acho que o estopim é também a pressão sobre Sete Lagoas como a maior poluidora da bacia do Jequitibá. A pressão do Manuelzão e dos municípios vizinhos. Eles exercem uma pressão e dizem que Sete Lagoas é a privada da região. Pra mim, esses são ingredientes anteriores ao estopim. Teve sim uma motivação política: o prefeito da época queria apoio do governo do Estado para sua reeleição. Uma forma de ter este apoio seria conceder os serviços de abastecimento de água para a Copasa. Assim, ele se relacionaria mais próximo ao governador e teria apoio para sua reeleição. Além da motivação estrutural.

As falas refletem a complexidade de entendimentos acerca da motivação do ex-prefeito em promover a discussão da concessão: teriam sido as inúmeras pressões sofridas, interesses políticos eleitoreiros, ou uma combinação entre ambas?

No *caput* do Projeto de Lei Nº 013/2007, enviado à Câmara Municipal pelo ex-prefeito Leone Maciel, constava que:

Autoriza o poder executivo a celebrar convênio de cooperação com o Estado de Minas Gerais, para delegação ao Estado das competências de organização, regulação, inclusive tarifária, planejamento, fiscalização e prestação dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, bem como da competência para selecionar empresa para prestar tais serviços, por meio de contrato de programa a ser celebrado entre o município, o Estado e a empresa.

Dessa forma, a prefeitura declarou publicamente seu interesse em transferir a concessão ao Estado, pelos próximos 30 anos, que naturalmente está representado pela Copasa.

O estudo feito pela Copasa no município gerou uma proposta para o serviço de concessão, que foi apresentada inicialmente à prefeitura e posteriormente em seminário e audiências públicas. A proposta da Copasa previa a necessidade de investimentos totais da ordem de R\$ 162 milhões, sendo R\$ 64 milhões em esgotamento sanitário e R\$ 98 milhões em abastecimento de água. Deste montante, R\$ 138 milhões seriam aplicados nos três primeiros anos. A indenização da Copasa ao município, em virtude da transferência dos ativos necessários à implantação dos sistemas, foi estimada em R\$ 12 milhões, valor considerado baixo por alguns entrevistados. A proposta previa uma fase de transição de três anos, na qual a Copasa assumiria o SAAE e continuaria operando os sistemas, utilizando toda sua estrutura de máquinas, equipamento e o pessoal que fosse indispensável. Durante esta fase *“as tarifas do SAAE serão mantidas e corrigidas na mesma data e pelos índices das tarifas praticadas pela Copasa em Minas Gerais, de acordo com os preços autorizados pelo Governo do Estado de Minas Gerais”*. Ao término desse prazo de implantação dos novos sistemas, a Copasa assumiria, portanto, a operação pelo prazo de 30 anos. A empresa comprometeu-se, ainda, a assumir em seu quadro de pessoal apenas os empregados efetivos. Quanto aos contratados, não foi assegurada qualquer garantia.

A Copasa foi muito hábil em sua apresentação, na qual deu informações gerais sobre a empresa e fez um comparativo entre a situação dos serviços de água e esgotos oferecidos pelo SAAE, apresentados de modo negativo, e o novo panorama possível, caso esta assumisse os serviços. Fez, ainda, a comparação entre as tarifas doméstica e industrial do SAAE e as da Copasa, com esta última apresentando o menor valor. Ressaltou, também, a existência da tarifa social, na qual os consumidores de até 6 m³ teriam descontos em suas contas, o que o SAAE não oferece. Demonstrou, ainda, que com a concessão a cidade receberia mais investimentos e instalação de novas empresas, em virtude da garantia de uma água de melhor qualidade, pois, segundo eles, a presença ineficiente do SAAE afugentaria novos investimentos.

A convincente apresentação da Copasa, cuja equipe de comunicação está altamente treinada e acostumada a lidar com esse tipo de situação, soube defender a ideia de que a melhor opção seria transferir os serviços à estatal. Além das apresentações realizadas no seminário e em duas audiências públicas, a empresa investiu fortemente em publicidade nas mídias locais. Segundo um dos entrevistados, *“Ela fez um investimento pesado em rádio, televisão e jornais. Gastou quase R\$ 2 milhões em propaganda, durante seis meses, toda hora anunciando nos jornais e rádios”*.

AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Nos debates sobre a possibilidade de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o posicionamento dos diversos atores envolvidos deu-se de modo diverso. No entanto, os entrevistados não podem ser divididos simplesmente entre aqueles que defendem a continuidade do SAAE e os que defendem a sua saída. A complexidade do caso demonstrou inúmeras possibilidades de percepção e posicionamento por seus envolvidos, que ultrapassam meros antagonismos, tal como entendido por Sabatier (2007). Entre os entrevistados existem aqueles que defendem uma reestruturação completa do SAAE, e aqueles que preferem sua substituição pela Copasa, em uma clara

demonstração de descrédito à autarquia e crença na melhoria dos serviços caso eles sejam prestados pela estatal. Mas, mesmo estes últimos mostram-se receosos com um possível aumento de tarifa e com as demissões de funcionários públicos, efetivos e contratados. Esses diferentes grupos constituíram redes políticas, de modo a direcionar as mudanças na política de saneamento do município de acordo com interesses próprios.

Os debates foram claras demonstrações de um jogo político que envolveu relações de poder, interesses pessoais e sérias consequências sociais. Em geral, estes espaços tendem a acirrar o posicionamento de seus participantes, tornando-os mais evidentes. Não obstante, neste caso, muitos de seus envolvidos preferiram a escusa de um posicionamento declarado, evitando embates diretos e tendo em vista o possível desgaste político que tal decisão poderia acarretar.

O Codema (Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente), atendendo à solicitação do então prefeito, Leone Maciel, convocou a comunidade para participar das audiências públicas referentes ao processo de concessão. Nas audiências, houve apresentação dos estudos realizados no município pelo SAAE e pela Copasa. Foi solicitado que os interessados em se manifestar verbalmente durante as audiências comparecessem à sede do Codema para inscrição prévia. De acordo com um entrevistado, “*Nunca teve um assunto tão debatido publicamente. A população participou muito*”. Segundo um entrevistado, o debate “*Não foi a toque de caixa, exatamente pra sedimentar bem. Por que senão o seguinte: se o prefeito toma uma medida e dá certo, tudo bem, se dá errado é um desgaste incrível... Então, ninguém queria errar*”. Apesar da obrigação legal em promover audiências públicas em casos como este, ao que parece, o poder público hesitou em tomar esta importante decisão e preferiu dividir a responsabilidade com a sociedade.

Os auditórios, segundo um dos entrevistados, estavam lotados e a prefeitura teve de instalar um telão do lado de fora da Casa da Cultura, de modo a possibilitar o acompanhamento da discussão pelos interessados que não couberam no lado interno. No entanto, segundo o jornal Boca do Povo de 16/02/2007, de circulação em Sete Lagoas, “*A garantia de permanência ou não dos servidores do SAAE em seus empregos foi o ponto principal da audiência pública*”. Os entrevistados corroboram essa informação ao declararem que a maior parte dos presentes era composta de funcionários e seus parentes, temerosos por seus empregos. Conforme apresentado anteriormente, a posição da Copasa em relação a essa questão foi a promessa de contratação apenas dos efetivos do SAAE. Intencionalmente ou não, a convocação feita pela prefeitura aos funcionários do SAAE, para que participassem ativamente dos debates, serviu como espaço de manobra política por aqueles que temiam a concessão à Copasa. A consequência disso foi o deslocamento da discussão sobre saneamento para a questão do funcionalismo público, relegando-a a um plano secundário.

O jornal Boca do Povo de 17/02/2007 noticiou que “*A população também teve voz e vez durante a audiência pública realizada*”. Contudo, o depoimento de um entrevistado auxilia na compreensão acerca do tipo de participação observada durante os debates nas audiências realizadas:

Na cidade nós temos problema de participação popular. Agora que estamos começando com audiências públicas [...] Lotou a Casa de Cultura, mas lá é pequeno e por que o prefeito convocou os funcionários públicos. Houve muita participação dos funcionários do SAAE também, pra verem como ficaria o caso dos efetivos e contratados. Chegou um momento em que a discussão quase perdeu o foco do saneamento e ficou muito em questões de funcionalismo. Então, a casa enchia de funcionários com medo de serem mandados embora.

O outro ponto polêmico do debate tem relação com a tarifa que seria praticada pela Copasa, apesar de a empresa afirmar que sua tarifa seria próxima e até menor, nos casos da tarifa social, em relação à do SAAE. Segundo um entrevistado, “*O que existia em relação à tarifa era especulação. Vereador pegava cópia de conta da Copasa cobrada em outro município e cópia de conta do SAAE e fazia comparativo, mas que não sabíamos se era a realidade mesmo*”. No entanto, a população temia o aumento das contas, pois, segundo outro entrevistado, “*Tinha gente que montava conta. Pegava conta de pessoa jurídica e mostrava que aquela seria a taxa mínima, que era quase o dobro, daí o povo ficava assustado*”. Assim, vê-se que diversos meios, legítimos ou não, foram utilizados por ambos os lados na tentativa de convencimento da população e do poder público.

Dentre as propostas apresentadas pela Copasa, caso assumisse a concessão, figurava a desativação da captação de água subterrânea e sua substituição por água superficial, a ser bombeada do rio das Velhas ou Paraopeba até o tratamento e deste para um reservatório com capacidade para 20 milhões de litros (Boca do Povo, 16/02/2007). Tal opção deve-se ao risco de tragédias associadas a possíveis solapamentos do terreno cárstico, conforme apresentados pela empresa na audiência. Segundo o jornal Sete Dias (16/02/2007):

Todos os estudos mostram que corremos risco: nosso subsolo está cada vez mais frágil. Os constantes afundamentos de ruas e residências não são à toa. Há o risco de a rede de esgoto vazar para o lençol freático e aí a qualidade da nossa água estará irremediavelmente comprometida.

No entanto, este foi outro ponto polêmico da discussão, pois muitos creem que os poços apresentam ainda grande capacidade armazenada e boa qualidade do recurso. Esta percepção está associada, como citado anteriormente, ao interesse manifestado pela Ambev de se instalar no município. Segundo um entrevistado,

Eles falam o seguinte: a Ambev está vindo pra Sete Lagoas e eles sabem onde que tem água. Não tem estudo hidrogeológico na cidade, mas eles sabem que tem água em abundância na região que eles escolheram. Sabem que acima de 100m de fundura a água é cristalina e em abundância. Então, será que vamos ter que pegar água do rio das Velhas? Ou será que os lençóis têm água suficiente? Para que partir para uma água superficial poluída e problemática? Nós tínhamos que ser mais cautelosos. Tinha que ter um estudo hidrogeológico muito bem feito.

A opinião da população, segundo um entrevistado, oscilou entre uma maioria que preferia a manutenção do SAAE e, em outros momentos, predominava o apoio à instalação da Copasa no município. O caráter de indecisão da população pode estar associado à falta de posicionamento explícito do poder público, temeroso pelas consequências de sua opção no julgamento popular e nas futuras eleições. Ao que parece, não houve acirramento de posições de modo simplista entre os pró-Copasa e os pró-SAAE, tendo em vista as consequências políticas desta decisão e a complexidade do caso.

Apesar de não ter havido uma pesquisa de opinião, os entrevistados afirmaram que o posicionamento da população dependia dos argumentos apresentados pelos lados divergentes, evidenciando que na medida em que surgiam novos dados, as variáveis analisadas para a escolha de um modelo de gestão também mudavam, complexificando a posição dos atores no processo. Em relação aos vereadores, um entrevistado afirmou que “*Poucos se manifestaram pró-SAAE e poucos pró-Copasa, muito ficaram na beira, escutando e partici-*

pando”. A fala de um entrevistado elucida sua percepção acerca da opinião popular quanto a esta decisão:

Antes do debate, eu sentia que a população era insatisfeita com o serviço do SAAE: falta de água, resíduos de terra na água [...] A população tinha a vontade de mudar o serviço, não exatamente de tirar o SAAE e trocar pela Copasa, mas um desejo de melhoria. Durante o debate, eu sentia a angústia da população pela melhora do serviço. A Copasa pode ser uma referência de qualidade de serviço, mas a população tinha medo da tarifa.

Interessante notar, pela fala dos entrevistados, suas percepções em relação à opinião da população. Apesar de esta variar, auxilia na compreensão da repercussão de uma série de condicionantes sobre a percepção popular: os problemas sanitários do município; a situação financeira, política e estrutural do SAAE; os receios da população em relação ao futuro; o marketing promovido pela Copasa; o temor quanto ao desemprego dos funcionários do SAAE e em relação à tarifa a ser praticada, dentre outros. A fala de um entrevistado demonstra bem essa situação:

Pelas audiências, a gente via que tava mais pra manter o SAAE, depois a Copasa, com um marketing bem feito, sem agressão... aí começou a virar um pouquinho, sentíamos que tava meio a meio. Depois voltou um pouquinho pro SAAE outra vez. Se quiser falar: o SAAE é viável, lucrativo e tem condições de investir, creio que a maioria ficaria a favor do SAAE, mas ele deixava a resposta no ar. Perguntaram ao presidente do SAAE se ele era viável. Aí ele falou que só pra deixar como estava, que para dar um choque de gestão e modernizar, ele não tinha como fazer a curto prazo. Apenas manter precariamente como estava.

Essa resposta, além de demonstrar a oscilação da opinião pública, demonstra ainda algo presente nas respostas dos demais entrevistados: o orgulho setelagoano e a preocupação com o patrimônio municipal. Conforme destacado anteriormente, a história da cidade e a elite local exercem significativa influência sobre a personalidade da população setelagoana, que percebe a concessão à Copasa como uma frustração, por não ter tido condições de gerir seu próprio sistema e ter que entregar um patrimônio local. Falas como “*O SAAE é nosso*” e “*Não devemos entregar nosso patrimônio*” foram comuns entre os entrevistados e citados por eles como palavras de ordem muito utilizadas nas audiências.

Um dos importantes ganhos que este debate proporcionou, independente de seu resultado final, foi ter colocado em pauta de discussão uma questão que pouco é discutida, mas que exerce uma significativa influência sobre a qualidade de vida da população. A fala de um entrevistado reflete essa percepção:

É impressionante! O assunto “como eu tenho água na minha casa” não costuma ser discutido pela população, ao contrário de outros assuntos como carro, celular. Então, quando você dá oportunidade para as pessoas perceberem que têm um problema e que pode ser resolvido, o primeiro é um susto, por achar que todo lugar é como Sete Lagoas, em que tem que comprar água mineral pra cozinhar e beber. Elas acham que é a mesma rotina de BH e Nova Lima, por exemplo. Quando elas tomam contato com essa realidade, começam a questionar o que acontece em Sete Lagoas.

Esse comentário ressalta a importância que teve a discussão em Sete Lagoas, de um problema antigo na cidade, mas que ainda não havia sido, de fato, percebido pela popu-

lação e publicamente debatido. De certo modo, surge a possibilidade de um acompanhamento mais próximo da população acerca dessa problemática, além de tê-la capacitado a compreender melhor as nuances do debate e questionar sua realidade local.

RETIRADA DO PROJETO DE LEI DA PAUTA DE DISCUSSÃO

O pessoal falava que o SAAE é nosso, que é lucrativo, que poderia ter mais lucro se não fosse sucateado. O pessoal foi pensando em melhor atendimento e abastecimento a taxas menores, mas sempre fica um pé atrás, desconfiado, nunca confiança total. A população ficou dividida. Acho até que foi por esse motivo que o prefeito, que estava muito entusiasmado no início, depois tirou o projeto da Câmara, pois estava em véspera de época eleitoral. Daí ele pensou: pode ser um suicídio político. Eu trago a Copasa, a maior parte da população é contra e isso vai refletir na votação. Depois dessa audiência, parecia que a coisa ia começar a caminhar por outro viés. Então, o prefeito recuou e tirou o projeto de volta, sem explicação nenhuma. Da mesma forma que entrou, saiu sem grandes explicações.

Fato intrigante diz respeito à súbita retirada do projeto de lei pelo então prefeito Leone Maciel. Alguns entrevistados o associam a receios quanto ao desgaste político com a população, um ano antes das eleições municipais. Este possível motivo soma-se à promessa de recursos federais feita pelo deputado federal Márcio Reinaldo, influente político da região. Um entrevistado comenta o contexto vivenciado pelo ex-prefeito:

O prefeito Leone já tinha feito acordo. Mas isso é muito frágil, pois a Copasa é muito visada, pelo aumento de tarifa. Os vereadores titubearam. E nesse contexto entrou o deputado federal Márcio Reinaldo que sempre dizia que tinha recurso federal pra resolver o problema... os famosos R\$ 15 milhões, via Câmara Federal. Então, ele entrou e desestabilizou o processo. O prefeito vacilou e preferiu trabalhar com o SAAE.

O possível desgaste político e o fato de a prefeitura poder perder sua autarquia, que lhe possibilitava manobras políticas, foram reforçados por outro entrevistado:

Foi muito por causa de pressão política, pois quase 40% das casas não têm hidrômetro e têm muitos gatos e abatimento de contas de pessoas que pedem a vereadores e grupos políticos. Então, esses grupos começaram a fazer pressão junto ao prefeito pela retirada. Pois não poderiam fazer mais com a entrada da Copasa.

Além disso, o mesmo entrevistado salientou outra perda e desgaste político para a prefeitura:

Uma das críticas que se fazia na época era que a prefeitura tinha um inchaço. Isso talvez fosse um dos pontos mais críticos em relação ao prefeito. Então, ele já estava inclusive pensando em fazer uma reforma administrativa que teria que reduzir a máquina. Ele teria mais desgaste, pois o SAAE era a válvula de escape para contratar as pessoas. Ele teria que mandar umas 200 pessoas para a rua com a eleição se aproximando. Seria muito complicado.

Pressões de toda ordem, receios políticos e promessas de recursos deram o tom do contexto final do debate, em que o ex-prefeito, sem dar explicações à sociedade, decidiu

adiar a discussão, tentar recuperar o SAAE e buscar a reeleição do próximo ano, fato em que não logrou êxito.

EMPRÉSTIMOS, INVESTIMENTOS E SITUAÇÃO ATUAL

A promessa de recursos para a recuperação do SAAE e investimento na melhoria do abastecimento e na construção de um eficiente sistema de coleta e tratamento de esgotos da cidade, após este período, não se concretizou. Apesar de o recurso não ter sido liberado integralmente, este foi o estopim de outros debates e questionamentos. Segundo um entrevistado: *“Este empréstimo veio depois da discussão e, com isso, gerou um novo questionamento na Internet e mídia: por que abrimos mão da Copasa se o SAAE precisa de empréstimo?”*

Em suma, houve amplo debate da questão e, em função de recursos federais prometidos, a discussão se esvaziou. As declarações de um entrevistado auxiliam na síntese quanto ao entendimento do processo entre a proposta de concessão e a atualidade:

A intenção era que a Copasa chegasse de imediato e assumisse mesmo. Mas a Câmara barrou. Como a gente foi barrando e criando maior discussão, através da comissão de análise, Lei de Saneamento Básico... a coisa vinha rápida e deu uma freada, foi discutindo... e nesse meio da discussão veio a verba do PAC, que foi a gota d'água pro projeto ser retirado. A discussão passava mais pela questão do esgoto e a Copasa vinha com o discurso que iria tratar todo o esgoto pra atender à Meta 2010. Daí entrou o governo federal e liberou a verba do PAC. Daí a gente pensou: se vem essa verba, pra que então a gente vai utilizar da Copasa? Desses recursos, veio só um pouquinho pra iniciar, ainda não veio todo. E agora, o dinheiro não veio e os problemas continuam e vão agravando.

Os recursos do PAC são da ordem de R\$ 32 milhões para a construção de reservatórios e adutoras, com a finalidade de melhorar o atual sistema de abastecimento, enquanto os outros R\$ 72 milhões estão previstos para um projeto de captação de água do rio das Velhas. No entanto, de acordo com os entrevistados, ainda não houve investimento nem melhorias na cidade, como pode ser observado nas respostas a seguir:

Não melhorou do debate pra cá, inclusive piorou. Aumentou drasticamente os pedidos de desconto em contas, pelos vereadores.

O prefeito na ocasião prometia uma administração diferente pro SAAE. O próprio presidente do SAAE, que na época era o Lairson Couto, também não conseguiu reverter este quadro administrativo, em uma demonstração explícita que a ingerência política é gritante.

Do que avaliamos com a comissão em 2007 até hoje, nada foi feito. Não houve a gestão desejada e necessária. O SAAE não pegou nenhum empréstimo, ficou tudo no sonho da verba do PAC. A liberação dessa verba está vinculada à transposição da água do rio das Velhas. Ainda está no ar a insegurança em relação ao fornecimento de água: se precisa realmente pegar água de superfície ou se a água subterrânea dá conta do abastecimento. Meu discurso atual é para não tomar nenhuma providência ou obra de 72 milhões sem antes fazer um diagnóstico hidrogeológico, sobre nosso fornecimento de água.

A promessa de recursos foi apontada como uma das principais motivações para a retirada do Projeto de Lei. Como o financiamento ainda não foi liberado, frustrou-se

quem apoiou a continuidade e recuperação do SAAE. Questionamentos quanto ao endividamento municipal, lentidão na concessão dos recursos e se a decisão de não ter cedido à Copasa foi a melhor opção permeiam as atuais discussões.

PERSPECTIVAS FUTURAS

Ainda há muita incerteza em relação ao futuro do saneamento em Sete Lagoas e não há previsão quanto à rediscussão do assunto SAAE ou Copasa. Não obstante, as especulações começam a aflorar no início de 2009, em virtude da eleição de um prefeito do mesmo partido do governador do Estado, Aécio Neves, do PSDB. Os entrevistados apontam que há um novo contexto com a mudança da prefeitura e ajuízam que provavelmente o prefeito cederá às pressões do governo do Estado, Copasa e Projeto Manuelzão. Segundo um dos entrevistados, *“O governo este ano já começou com uma pressão ferrenha no estado inteiro pra tentar atingir a Meta, obviamente pelas pretensões eleitorais do governador”*. No entanto, poucos dias após a confirmação da vitória nas urnas, o prefeito eleito, Mário Márcio Campolina, em entrevista cedida ao jornal Sete Dias (24/11/2008), quando questionado *“Há possibilidade de voltar a ser discutida a vinda da Copasa?”*, respondeu:

Não há assunto proibido. Mas não retomarei essa discussão polêmica enquanto não estiver de posse de todas as informações relacionadas ao SAAE e não tiver avaliado, à exaustão, o potencial do SAAE em operar o sistema, dentro de outro modelo de gestão, profissional e comprometido com resultados. Pessoalmente, quero dizer que acredito, dentro desse novo modelo, na viabilidade do SAAE e na autonomia municipal.

Como pode ser constatado, o prefeito preferiu ainda não tomar um posicionamento público em relação a essa questão, preferindo primeiro avaliar as condições do SAAE, antes de tomar qualquer decisão. Segundo um entrevistado, *“Agora tem outro contexto, o prefeito eleito é do PSDB e talvez haja uma retomada do processo com a Copasa. Mas é lógico que ele não vai arriscar querer fazer isso agora, pois tem que ter cacife pra isso, pra ele não ser taxado depois”*.

Pouco foi feito do debate de 2007 até o presente momento, frente aos inúmeros problemas a serem sanados. Segundo um entrevistado:

Só o que fala desta época pra cá é em choque de gestão do SAAE, pois ele é um cabide de empregos. Ele não precisa de 500, 600 funcionários. Precisa de uma gestão arrojada e maquinários novos. O SAAE de lá pra cá tem deixado muito a desejar. Na época da seca tem faltado água demais. Com esta chuva toda está faltando água, por incompetência de capacidade de bombeamento. Às vezes acontece algum vazamento e tem que furar quatro buracos pra saber onde está. Além disso, há problemas com o calibre da tubulação, que muitas vezes não aguenta a pressão da água. Vira e mexe o pessoal questiona: será que não seria melhor ter deixado a Copasa entrar?

O sentimento de insatisfação com as condições de saneamento parece repercutir sobre a opinião pública e a decisão tomada pelo ex-prefeito. Ao que parece, a situação não melhorou, o que agrava o descontentamento, pois as esperanças quanto às significativas mudanças desejadas não se concretizaram.

O SAAE está tendo sua chance de demonstrar competência para cuidar do abastecimento de água e do esgotamento sanitário e, caso não logre êxito, ao que tudo indica, será substituído pela Copasa. Como apontou um dos entrevistados,

Estão tentando ver se o SAAE funciona melhor primeiro. Acredito que dentro de um a dois anos, se não funcionar e continuar decadente como está, terá praticamente que entregar. Mas acho que não vão entregar antes de tentar.

Outro entrevistado corrobora com esta percepção ao declarar que:

Esperamos é que as medidas sejam tomadas. De cara, acho que o estudo hidrogeológico precisa ser feito. Em relação ao retorno da discussão sobre a Copasa, o prefeito faz um discurso que é favorável ao SAAE e que deve haver um trabalho para que o SAAE se fortaleça. Mas ele é do PSDB e o Aécio deve estar por trás. O governo de Sete Lagoas é o mesmo governo que tem interesse na expansão da Copasa. E aí, como ele vai aguentar essa pressão? O discurso é um só: temos que tentar reorganizar o SAAE e se ficar provado que não tem jeito, então: Copasa. Aí é entregar e deixar clara nossa incompetência. Fazendo uma leitura subjetiva da questão, tem uma paixão e um orgulho nisso aí. Tem esse lado: entregar...!?

Como pode ser inferido a partir da fala do entrevistado, há um misto de esperança, crédito ao SAAE e sentimento de orgulho, que nega o fracasso e estimula a continuidade de esforços em busca de soluções para não entregar o patrimônio que há tempo compõe um dentre tantos símbolos de orgulho setelagoano. Mudanças nas precárias condições de saneamento ou possíveis discussões futuras a respeito de concessão dependem do arranjo de esforços, pressões políticas e da conjuntura que irá se delinear.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso de Sete Lagoas não difere muito de tantos outros municípios que sofreram o “*rolo compressor*” de um Estado que prefere centralizar gerências, recursos e ações, como aponta Peixoto (1994). A uma gestão autônoma, que associa ingerência política, administração ineficiente e falta de capacidade estrutural e humana, com anos de ausência de apoio e investimento federal, se coloca como alternativa a “entrega”, pelo município, de sua autonomia na prestação dos serviços de saneamento básico. Mesmo com tais mazelas, provavelmente Sete Lagoas não apresenta ainda situação sanitária nem mais precária nem melhor que a média dos municípios brasileiros, independente do modelo de gestão adotado. Talvez o que difira o caso estudado de outros, seja o modo como o processo ocorreu. Primeiramente, porque na maioria dos municípios não há sequer debate quando uma prefeitura decide ceder a concessão dos serviços de água e esgotos a outra empresa. Ademais, o modo como o debate foi conduzido e o posicionamento de seus participantes, ou mesmo sua ausência, refletiu em uma decisão que surpreendeu e contrariou o resultado comum nesse tipo de discussão. A decisão final do ex-prefeito refletiu em uma cidade dividida entre a insatisfação de um serviço inadequado prestado por uma autarquia com forte ingerência política e a concessão a uma empresa “estranha”, “de fora”, que traz o novo e que pode se concretizar em melhoria dos serviços, mas que pode ocasionar inquietudes quanto à elevação das tarifas e ao desemprego. A hesitação do ex-prefeito foi

a hesitação de uma cidade orgulhosa por gerir de modo autônomo suas águas, apesar das notórias deficiências, e relutar em entregar o que é seu. A decisão foi fruto de um debate em que se posicionar poderia incorrer em riscos políticos e, portanto, a falta de posicionamento foi uma postura assumida.

A oscilação da opinião pública demonstrou a complexidade do caso e da decisão a ser tomada. A falta de um posicionamento explícito dos representantes do poder público, sobretudo dos vereadores, que preferiram não levantar bandeiras claramente, do tipo “fora SAAE” ou “venha Copasa”, de certo modo refletiu na população. Mesmo os favoráveis à Copasa não representavam necessariamente posição contrária ao SAAE. Longe de qualquer visão maniqueísta, os diversos lados apresentavam argumentos favoráveis e contrários a ambas as opções, sem que isso incorresse em contradição. Nesse sentido, talvez um posicionamento claro pudesse ter mudado o tom da discussão e resultado em outra “decisão”. Afinal, a retirada do projeto de lei não representou uma decisão, mas apenas o adiamento de um debate necessário e da tomada de medidas urgentes que solucionem os problemas locais.

O caso em tela pode ser analisado, ainda, como um processo de aprendizagem, no qual não houve embate claro de grupos com interesses antagônicos e excludentes. A peculiaridade do caso reside no profundo debate político que evidencia posições com diversas variáveis. A opinião dos envolvidos evoluía em consonância com a aprendizagem no processo, seja pela aquisição de novas informações ou a consideração de novas variáveis que influenciavam na decisão a ser tomada (Sabatier, 2007).

A importância do caso estudado reside, sobretudo, na compreensão de um processo recorrente na área de saneamento básico e que tende a ampliar sua frequência com o novo marco legal e institucional do setor: a escolha do melhor modelo para a prestação dos serviços. Auxilia no entendimento de que esta decisão é inseparável de um processo político complexo e não linear, que opera com racionalidades distintas de mero cotejamento maniqueísta entre uma boa e uma má opção. Como discutido, orgulho municipalista, interesses clientelistas e sindicais, olhares eleitoreiros, pressões por parte da esfera estadual de governo, apelos ambientalistas e ambições empresariais⁸ constituem ingredientes para prefeitos, governadores, dirigentes e técnicos da empresa estadual, dirigentes do serviço municipal, a elite municipal, políticos locais, trabalhadores, movimentos sociais e a população em geral localizem seus campos, nos termos de Sabatier (1991), nos quais a arena decisória tem lugar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AICHER, C.; DIESEL, V. “Políticas Ambientais na Europa: Leitura a partir da Perspectiva do ‘Advocacy Coalition Framework’”. *Revista Extensão Rural*, DEAER/CPGExR, jan-dez de 2004.
- ACSELRAD, H. “Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas”. In: ACSELRAD, H.; PÁDUA, J. A.; HERCULANO, S. (Orgs.) *Justiça ambiental e Cidadania*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 2004, p.23-39.
- ASSEMAE/FNS. *1º Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento*. 2ª. ed. Brasília: ASSEMAE – Fundação Nacional de Saúde, 1996.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS. *Relatório Final da Comissão Especial para Análise e Levantamento de Dados do SAAE*, 16 de agosto de 2007.

8 A Copasa, com parte significativa de seu capital em mãos de investidores privados, tem operado com uma lógica cada vez mais empresarial e, certamente, enxerga, em uma cidade com mais de 200.000 habitantes, significativo potencial de lucro na sua gestão.

Tarcísio T. Nunes Jr. é bacharel, mestre e doutorando em Geografia pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: tj.tarcisio@gmail.com

Léo Heller é professor associado do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal de Minas Gerais; engenheiro civil; doutor em Epidemiologia. E-mail: heller@desa.ufmg.br

Priscila Luiza da Silva é bacharel em Geografia pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: priscilaalkimim@yahoo.com.br

Sonalay Rezende é professora adjunta do Departamento de Engenharia Sanitária da Universidade Federal de Minas Gerais; engenheira civil; mestre em Saneamento; doutora em Demografia. E-mail: srezen@desa.ufmg.br

Antônio Leite Alves Radicchi é professor associado do Departamento de Medicina Preventiva e Social, Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Minas Gerais; graduado em Medicina; doutor em Medicina Preventiva. E-mail: alalves@medicina.ufmg.br

Artigo recebido em abril de 2010 e aprovado para publicação em dezembro de 2010.

DIÁRIO BOCA DO POVO. “Audiência pública discute futuro do SAAE amanhã”, 14 de fevereiro de 2007.

_____. “Possíveis demissões marcam o tom de audiência pública”, 16 de fevereiro de 2007.

_____. “Opiniões diversas durante audiência pública em SL”, 17 de fevereiro de 2007.

FERREIRA, C. K. L. O financiamento da infraestrutura: o papel do “Project financing”. *Texto para Discussão*, Instituto de Economia do Setor Público TD/IESP 25, junho 1995.
HELLER, L.; COUTINHO, M.; MINGOTI, S. “Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores”. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v.11, p.325-36, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008: dados da amostra*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JOHN, P. *Analysing public policy*. Londres, Nova York: Continuum, 2002. (Critical Political Studies)

JORNAL SETE DIAS. “Audiência avaliará vinda da Copasa”, 2 a 8 de fevereiro de 2007.

_____. “Saudosismo, demagogia e outros interesses”, 16 de fevereiro de 2007.

_____. “Projeto Copasa é enviado à Câmara”, 9 a 15 de março de 2007.

NOGUEIRA, M. *Sete Lagoas: a dinâmica funcional de um lugar na rede urbana de Minas Gerais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. (Tese de Doutorado)

PROJETO MANUELZÃO *on line*. Disponível em: <www.manuelzao.ufmg.br>. Acesso em: julho de 2009.

PEIXOTO, J. *O barulho da água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento*. São Paulo: Água e Vida, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SETE LAGOAS. *Proposta da Copasa para o serviço de concessão do abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no município de Sete Lagoas*. s.d.

_____. Projeto de Lei No 59/2007.

_____. Ofício gabinete 041/2007.

_____. Ofício gabinete 063/2007.

_____. Ofício gabinete 064/2007.

REZENDE, S.; HELLER L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ª. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

REZENDE, S.; WAJNMAN, S.; CARVALHO, J.; HELLER, L. “Integrando oferta e demanda de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000”. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, vol.12, n.1, 90-101, jan/mar 2007.

SABATIER, P. A. (Ed). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press. 2007.

SABATIER, P. A. “Toward better theories of the policy process”. *PS: Political Science & Politics*, v. 24, p.147-56. 1991.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. In: SABATIER, P. A. (Coord) *Theories of the Policy Process*. Westview Press: 2007, p.217-9.

SOUZA, C. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Vol. 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

A B S T R A C T *In Brazil, municipalities' decision concerning the most adequate model for water and sanitation management is still a controversial issue and a field for frequent conflicts. Addressing the perspective of understanding the policy process on decision-making, this paper presents and analyzes the debate that took place in Sete Lagoas (Minas Gerais) about the possibility of transferring the WSS services to the Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) or keeping it in municipal hands, through the Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE). Information was collected in the City Hall, City Council and local newspapers, as well as through interviews with the main stakeholders, aiming at understanding the political picture, motivations, and interests around the debate. However, the provisional outcome of the case is different than many others that have been taking place elsewhere, after the creation of state companies for water supply and sanitation in Brazil. Public representatives' lack of a clear political opinion and the divide of the population in two positions – wish for services improvement and fear for tariffs increase and for unemployment – were determinants for the unexpected decision: end of the debate and continuity of the SAAE.*

K E Y W O R D S *Water supply; sanitation; management; concession; participation.*