

# Saneamento básico: a política do Governo do RS (2003 a 2007)\*

Renato Antonio Dal Maso\*\*

Economista da FEE e Supervisor do Centro de Estudos  
Econômicos e Sociais

## Resumo

*Este texto investiga a política de saneamento básico do Governo do Rio Grande do Sul (RS) no período entre 2003 e 2007. Pesquisam-se os programas, os projetos e as ações governamentais e a forma de financiamento público do setor. Apresenta-se a política implementada, marcada pela institucionalização do Sistema Estadual de Saneamento Ambiental, pela priorização dos investimentos em esgoto, pela crescente geração de recursos próprios e pelo contingenciamento do crédito. Observam-se também os projetos de saneamento básico do Plano de Aceleração do Crescimento do Governo Federal do Brasil realizados no RS, a partir do ano de 2007.*

**Palavra-chave:** saneamento básico; política de saneamento básico no Rio Grande do Sul; infraestrutura de serviços públicos no RS.

## Abstract

*This paper is aimed at investigating the policies of sanitation established by the Government of Rio Grande do Sul, the southernmost state in Brazil, between 2003 e 2007. The paper presents the programs, the projects the government actions and the form of public financing of the sector. It's analyze the phase which is marked by the establishment of the state system of sanitation, by sanitation services infrastructure investments, generations of recourses by Company sanitation to invest and limiting the access to credit as well. Finally, the paper also takes account of the projects of sanitation set up by the Plan of Acceleration of the Growth of the Federal Government in the Rio Grande do Sul from 2007 onwards.*

**Key words:** public politics of sanitation; politics sanitation in Rio Grande do Sul; infrastructure of public services in RS.

---

\* Revisora de Língua Portuguesa: Valesca Casa Nova Nonnig.  
Artigo recebido em 23 maio 2011.

\*\* E-mail: dalmazo@fee.tche.br

# 1 Introdução

Neste trabalho, pesquisa-se a política de saneamento básico do Governo do Estado do Rio Grande do Sul entre 2003 e 2007, configurada nos planos, programas, projetos, fontes de financiamento, leis, códigos, aparelhos de gestão, etc., bem como examinam-se os rebatimentos da política nacional nas atividades do setor.<sup>1</sup>

A política é desenvolvida pela Secretaria de Obras Públicas e Saneamento (SOPS) (ou outra com funções similares), pelas atividades permanentes da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) e pelos governos municipais, titulares desses serviços públicos. A Corsan atende a em torno de 340 municípios, prestando serviços de abastecimento de água para mais de 67,6% da população urbana do RS em 2006, e efetua serviços de esgoto sanitário para 43 cidades municipais, que beneficiam 18,1% dos moradores urbanos. As ações da SOPS, atualmente, Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (HSDU), e da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) são extensivas especialmente para os 149 pequenos municípios, cujas cidades abrigam 2,4% da população urbana e têm os serviços de água e esgoto prestados diretamente pelos governos municipais. Somam-se ainda sete cidades, que abrigam 30,0% da população urbana do RS e têm seus serviços atendidos pelas prestadoras municipais (Porto Alegre, Bagé, Caxias do Sul, Pelotas, Santana do Livramento, São Leopoldo e Novo Hamburgo). Assim, um grupo expressivo dos governos municipais manteve a responsabilidade de atender aos serviços de saneamento.

O conceito de saneamento básico, que passou a ser chamado saneamento básico ambiental a partir de 2003, contempla uma noção ampliada dos serviços públicos, incluindo também a coleta e a disposição adequada dos resíduos sólidos e os problemas de assoreamento urbano. A provisão adequada desses serviços cria as condições de salubridade ambiental e de bem-estar, consideradas essenciais à vida humana e um direito de todos. As características singulares da água possibilitam prestar um serviço público essencial à vida. Elas a distinguem dos demais bens de consumo, bem como das atividades de produção de mercadorias em geral. Ou seja, a água não se extingue no ciclo de consumo como os demais bens e é um bem de uso insubstituível à vida. Portanto, a alta

relevância do saneamento básico ambiental exige intervenção estatal e políticas públicas para prover serviços adequados.

Vale repetir que a orientação governamental sobre a política nacional de saneamento básico influencia a dinâmica da política estadual, as diretrizes prioritárias, especialmente em relação à definição dos instrumentos institucionais, como o arcabouço legal e regulatório, a estruturação e a organização do mercado dos serviços, a forma de financiamento, o grau de prioridade da política, etc. Portanto, esse recorte representa um “divisor de águas” nas abordagens sobre as atividades de saneamento, no sentido de que a política pode compor-se de medidas mais alinhadas com o pensamento econômico hegemônico. No caso de ele ser mais liberal, levaria em conta medidas que incentivarão a privatização das prestadoras estatais, a concessões dos serviços para a iniciativa privada, a definição de tarifas compatíveis para atrair o capital privado e atender às suas expectativas de ganhos, etc. Essa perspectiva foi hegemônica entre os anos de 1995 e 2002. No caso de a orientação governamental considerar que a integralidade dos serviços de saneamento é essencial para a população, que a água é um bem insubstituível para o funcionamento das cidades e para o sistema de produção, que todo o ciclo da água deve ser preservado e regulado, bem como devem ser disponibilizados o acesso e o uso da água tratada para todos, essas razões determinam que o saneamento básico deve ser papel do Estado. Essa perspectiva foi hegemônica a partir do ano de 2003 e determina, ao Estado, o papel de provisão da integralidade dos serviços que geram a salubridade ambiental para as populações urbana e rural.

Certamente, outros fatores influenciam a política estadual, como o grau de prioridade atribuído à política setorial, o planejamento setorial e a definição de programas e de projetos de expansão, a definição da forma de financiamento dos investimentos (recursos fiscais, fundos especiais, crédito externo, recursos próprios das prestadoras, etc.), o desenvolvimento de parceria entre o Governo do RS e os governos municipais, os equilíbrios fiscal e financeiro do Governo do Estado, etc. Esses fatores tiveram grande influência na formatação da política estadual, principalmente o desequilíbrio financeiro e a exacerbção do endividamento público do Governo do RS, que restringiram o acesso da prestadora Corsan ao crédito dos fundos oficiais, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF), e o Fundo de Amparo ao

<sup>1</sup> Este texto complementa o texto de Dal Maso (2011).

Trabalhador (FAT), administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O trabalho foi organizado com os seguintes itens: no item 2, pesquisa-se a política estadual entre os anos de 2003 e 2006, no período de governo de Germano Rigotto; no item 3, examinam-se os diversos projetos na área de saneamento básico que foram incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal (2007 a 2010), dinamizando as atividades do setor; por último, apresentam-se as **Considerações finais**.

## 2 A política de saneamento básico entre 2003 a 2006

Neste item, examina-se a configuração da política no período entre 2003 e 2006, destacando as grandes adversidades enfrentadas pelo setor de saneamento, a política estadual de saneamento básico implementada no período e, por último, a importância da missão da Corsan na provisão de infraestrutura para a grande maioria dos municípios do RS.

### 2.1 Adversidades e virtudes da política estadual

As atividades de saneamento básico, no período entre 2003 e 2006, continuaram a enfrentar as adversidades da falta de um arcabouço legal adequado e do contingenciamento do crédito de fontes oficiais. A primeira adversidade vinculava-se à indefinição sobre o titular do poder concedente dos serviços de água e esgoto nas áreas comuns das regiões metropolitanas e ao marco regulatório precário para regular e fiscalizar os serviços das prestadoras públicas e privadas, as tarifas, a qualidade dos serviços, etc. A falta de uma lei geral adequada, vale lembrar, foi resolvida pela Lei do Saneamento Básico, Lei nº 11.445, de janeiro de 2007, e pela vinculação das metas de eficiência na prestação dos serviços e na qualidade da água distribuída exigidas nos contratos de financiamento dos projetos das prestadoras. Isso funcionava como uma forma de regulação. Mas a questão da titularidade depende ainda da decisão do Supremo Tribunal Federal.<sup>2</sup> Um aspecto importante da

Lei nº 11.445 é estabelecer funções às três esferas de governo, para executarem, conjuntamente, a política de saneamento básico, para garantir a integralidade dos serviços.<sup>3</sup>

A incerteza jurídica refletia-se no planejamento de longo prazo das prestadoras e nas decisões de investimentos, bem como na definição das tarifas, nos ganhos de escala e de escopo ameaçados pela indefinição sobre o titular, além de outros aspectos que distinguem as atividades do setor. Por suposto, a falta de clareza na definição das tarifas rebate diretamente na decisão de investimentos.

No plano estadual, pode-se afirmar que as atividades de saneamento consolidaram o objetivo da universalização do abastecimento de água para a população urbana. Além disso, também se proveram mudanças importantes através da Lei Estadual nº 12.037 (RS, 2003), que instituiu o Sistema Estadual de Saneamento Ambiental (Sesam), para orientar a política estadual, tendo a parceria dos governos municipais. A Lei autoriza criar os seguintes aparelhos e instrumentos para a orientação da política:

- Conselho Estadual de Saneamento (Cesan), que seria formado por representantes das esferas governamentais, da sociedade civil e de empresas do setor, tendo funções de encaminhar propostas para o Plano Estadual de Saneamento, definir normas e diretrizes para o setor, compatibilizar a política de saneamento com o Plano de Recursos Hídricos e aprovar relatório anual;
- Comissões Regionais de Saneamento (correspondentes às cinco bacias hidrográficas do RS), que teriam funções consultivas e deveriam propor o plano regional de saneamento, articular as propostas de saneamento com as de recursos hídricos junto aos Comitês de Bacias Hidrográficas, acompanharem a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Saneamento e aprovarem relatório anual;

---

dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum.

<sup>3</sup> Saneamento ambiental define-se como “[...] o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem, controle de vetores de doenças transmissíveis, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida, tanto nos centros urbanos, quanto nas comunidades carentes e propriedades rurais” (RS, 2003, art. 2º).

<sup>2</sup> A Lei do Saneamento Básico foi instituída em consonância com a Lei nº 9.433, de janeiro de 1997, que estabelece a política nacional de recursos hídricos, e a Lei nº 11.107/2005, que

- Plano Estadual de Saneamento, que deve definir todas as obras necessárias e prioritárias e ser elaborado, a cada quatro anos, pela Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano e encaminhado, até o dia 30 de junho do primeiro ano do mandato do Governador, para ser aprovado por lei;
- Fundo Estadual de Saneamento, que deve reunir e canalizar recursos financeiros para a execução do plano de saneamento. As fontes que alimentarão o Fundo são recursos do orçamento do Governo do RS e dos governos municipais, de transferências da União, de transferências de outros fundos estaduais, de empréstimos e de operações de créditos, etc.;
- outros instrumentos, como o Código Estadual de Saneamento, o Programa Estadual de Controle de Qualidade e o Sistema Estadual de Informações em Saneamento.

As mudanças propostas recuperam o planejamento de longo prazo no saneamento básico, através de um processo de decisão envolvendo negociações descentralizadas junto às comissões regionais de usuários, à sociedade organizada, ao poder público e ao próprio Cesan. Ou seja, as decisões sobre as prioridades, as metas, os projetos e o financiamento passam a ser mediadas pelo Governo do RS e substituem a forma de intervenção “caso a caso” ou das ações *ad hoc* na gestão da infraestrutura de saneamento básico.

A segunda adversidade foi o contingenciamento da Corsan às principais fontes oficiais financiadoras, o FGTS e o FAT, que causou gigantesco atraso no desenvolvimento da infraestrutura de saneamento básico no RS. A tomada de financiamentos subordinava-se às condições do contrato de renegociação da dívida dos governos estaduais e municipais, que estabeleceram limites de endividamento, e à legislação do mercado de crédito em vigor. No caso do Governo do RS, os termos do contrato de renegociação da dívida imobiliária, firmado, em 1998, com o Governo Federal, barravam a tomada de novo financiamento, porque o endividamento ultrapassou os limites acordados no contrato. Assim, o contingenciamento de crédito para a Corsan foi rigoroso desde então. Vale observar que a nova orientação da política nacional passou a disponibilizar uma oferta de recursos desses fundos para o saneamento básico.

No essencial, esses fatores adversos tiveram impactos negativos sobre o desenvolvimento da infraestrutura de saneamento, devido aos parcos

recursos orçamentários destinados pelo Governo do RS e pelos municípios, especialmente para enfrentar a baixíssima cobertura dos sistemas de esgotamento sanitário, que asseguram a salubridade ambiental. Na verdade, a precariedade dos serviços de esgotamento sanitário em todas as cidades do RS tem uma razão fundamental: esgoto nunca foi prioridade governamental. Isso se observou no destino dos investimentos no período anterior, analisado no primeiro texto, alocados basicamente no sistema de água. Entretanto adianta-se que houve crescente destinação de recursos para esgoto, embora ainda muito insuficiente, no período analisado.

A política estadual de saneamento, entre os anos de 2003 e 2007, compreendia as ações, os programas e os projetos da Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano<sup>4</sup> e as atividades permanentes da Corsan, bem como incluía as ações do Ministério das Cidades, através dos mecanismos de financiamento, e as ações do Ministério da Saúde, através da Fundação Nacional da Saúde. A Corsan atende a 67,6% da população urbana, em 340 municípios, com serviços de abastecimento de água e presta serviços de esgoto sanitário para 18,1% dos moradores urbanos em 43 cidades. Nos demais 149 pequenos municípios, os serviços de água e esgoto são atendidos diretamente pelos governos locais, pelas ações da SHSDU e da Funasa, cujas cidades abrigam 2,4% da população urbana. Somam-se ainda as Cidades de Porto Alegre, Bagé, Caxias do Sul, Pelotas, Santana do Livramento, São Leopoldo e de Novo Hamburgo, que abrigam 30,0% da população urbana do RS, cujos serviços são prestados por autarquias municipais.

## 2.2 A política estadual de saneamento básico

A seguir, examina-se a política estadual de abastecimento de água e de esgotamento sanitário executada através dos programas, dos projetos e das ações, conforme resumo no Quadro 1, da Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano.

O **Programa Gaúcho de Saneamento Ambiental**, criado em 2003, envolveu os procedimentos para criar o Sistema Estadual de Saneamento Ambiental, como a regulamentação do

<sup>4</sup> Antes, ela era denominada Secretaria de Obras Públicas e Saneamento.

setor, a instalação dos órgãos públicos (Conselho e Comissões Regionais) e os instrumentos da política (o Plano Estadual, os planos regionais, o fundo do setor e o sistema de informação estatística). Na verdade, o Programa foi um instrumento para articular os interesses envolvidos (secretarias estaduais, Corsan, Assembléia Legislativa, universidades, governos municipais, Conselhos de Desenvolvimento Regionais (Coredes), Comitês de Bacias Hidrográficas e outros) para fins de institucionalizar o Sesam. Por isso, abarcou também outros programas, bem como criou órgãos e instrumentos para a costura das relações entre os diversos parceiros envolvidos: a SHSDU, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e a Corsan.

O aparelhamento dos órgãos e dos instrumentos legais foi concluído, porém o Plano de Saneamento Ambiental encontrava-se na fase final de realização do inventário e do diagnóstico das condições de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana no final de 2006. O diagnóstico foi concluído a partir da consolidação do levantamento das obras necessárias e dos valores estimados para cada um dos municípios e das bacias hidrográficas. A importância desses aparelhos estava em diagnosticar e orientar a política estadual de saneamento básico, além de representar os interesses envolvidos dos diversos agentes atuantes no setor, como o Governo do RS, a Corsan, as prestadoras municipais, as comunidades e os usuários.

O **Programa de Saneamento Ambiental Para Municípios com Até 5.000 Habitantes** teve por objetivo diagnosticar as condições dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana, controle de inundações e de controle de vetores transmissores de doenças de veiculação hídrica das zonas urbanas e rurais. Foi executado em parceria com a SEMA e beneficiou 227 municípios. No ano de 2003, foi firmado convênio entre o Governo do RS e o Governo Espanhol, que financiou os custos (339,6 mil euros) para elaborar o diagnóstico dos municípios, o qual foi executado pela empresa espanhola Intecsa-Inarsa S/A a partir de 2004. Por sua vez, esses planos subsidiariam o Plano Estadual de Saneamento Ambiental (Pesam) (RS, SOPS, s. d.).

O **Programa Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos** foi uma ação para diagnosticar a situação dos resíduos sólidos urbanos, que também foi executada pela Intecsa-Inarsa S/A entre nov./04 e maio/05. A abrangência do Programa beneficiou 269 municípios que tinham população superior a 5.000

habitantes e também deveria subsidiar o plano de saneamento ambiental desses municípios (RS, SOPS, s. d.).

O **Programa de Resíduos Sólidos e Infra-Estrutura Urbana** foi criado para promover melhorias nas condições de vida da população residente nas áreas urbanas degradadas, através da geração de trabalho e renda, sendo executado pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). O Programa financiava projetos de aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos, a drenagem e a preservação do meio ambiente e ainda apoiava as comunidades na instalação de equipamentos sociais necessários. Algumas cidades beneficiadas com cursos de gestão e reciclagem, galpões de reciclagem, assessorias sobre resíduos sólidos, etc. foram Palmeira das Missões, Bagé e Rio Pardo, Esteio, Capão da Canoa, Montenegro, os 33 municípios do Corede Serra e outros (RS, 2006, p. 137).

O **Programa Estadual de Saneamento Rural** foi uma política que focava a ampliação dos serviços de água potável e de esgotamento sanitário através de convênio com os governos municipais. No ano de 2005, foi conveniada a construção de sistemas simplificados de abastecimento de água (em torno de 187 projetos), bem como oportunizado o aumento da capacidade dos sistemas existentes para enfrentar as sucessivas estiagens (RS, 2006, p. 137). Os projetos foram executados em parceria com a Corsan, que perfurou anualmente 233, 186, 217 e 269 unidades, respectivamente, entre 2003 e 2006. As ações viabilizaram-se pela parceria com os pequenos municípios e comunidades beneficiadas, que assumiram a administração dos sistemas, a manutenção das redes e dos equipamentos, o controle da quantidade da água e a promoção de campanhas de educação ambiental.

O **Programa Pró-Rio Uruguai — Aquífero Guarani** foi executado com a parceria entre a SOPS e a SEMA a partir de nov./2003 e visava recuperar a Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai, no sentido de reduzir os índices poluentes dos mananciais e preservar o maior reservatório subterrâneo de água doce do mundo. Essa política envolveu a articulação de agentes como a SEMA, os governos municipais e as câmaras municipais, os comandos dos Coredes, os Comitês de Bacias Hidrográficas, ONGs, as universidades e a sociedade organizada da região, para contemplar os interesses envolvidos e recuperar a bacia do Rio Uruguai e a preservação ambiental (<<http://www.sops.rs.gov.br>>). O Programa só iniciou

em 2005 e contou com recursos doados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai.

Naturalmente, o conceito amplo de saneamento busca preservar o sistema hídrico natural, considerando as características singulares da água, o que possibilita prestar um serviço público essencial, que é distinto das demais atividades de produção de mercadorias, e a utilização de um bem de uso insubstituível à vida e que não se extingue no ciclo de consumo:

- a água captada do rio é tratada e distribuída para consumo;
- após a utilização, é devolvida poluída (ou despoluída) para os rios;
- em local a jusante do despejo do esgoto sanitário, a água é captada novamente, tratada e distribuída para consumo;
- e devolvida, novamente, poluída (ou despoluída/tratada) correndo para os rios.

Assim, caberia registrar outras políticas inter-relacionadas, como as da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que implementou o **Programa Nossas Águas**, com o fim de propiciar sustentabilidades ecológica, social e econômica para as regiões hidrográficas, que englobou outros projetos da importância do Pró-Guaíba e do Pró-Mar de Dentro. Porém não se pretende abordar todas as iniciativas do Governo do RS.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Compõem as iniciativas os seguintes órgãos: Conselho Estadual de Recursos Hídricos, Comitê de Gerenciamento das Bacias Hidrográficas, Comitês das Bacias Hidrográficas. E dispõe dos seguintes instrumentos: Plano Estadual de Recursos Hídricos e os planos das bacias hidrográficas, conforme o Decreto nº 30.132/81, que criou o Sistema, e a Lei nº 10.350/94, que criou o Comitê de Gerenciamento e os Comitês das Bacias Hidrográficas, o Plano Estadual de Recursos Hídricos e os planos de bacias hidrográficas (<<http://www.sema.rs.gov.br>>).

Quadro 1

Principais ações da política de saneamento básico do RS — 2003-06

POLÍTICA DO GOVERNO DO RS
<p>Criação do Sistema Estadual de Saneamento Ambiental (Sesam) pela Lei nº 12.037, de dezembro de 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Estadual de Saneamento (Cesan);</li> <li>- Comissões Regionais de Saneamento (nas cinco bacias hidrográficas do RS);</li> <li>- Plano Estadual de Saneamento, que deverá ser definido a cada quatro anos;</li> <li>- Fundo Estadual de Saneamento;</li> <li>- Código Estadual de Saneamento; e</li> <li>- Sistema Estadual de Informações em Saneamento.</li> </ul> <p>Universalização do abastecimento de água para a população urbana.</p> <p>Ampliação da capacidade de atendimento dos sistemas de esgotamento sanitário.</p> <p>Programa Gaúcho de Saneamento Ambiental.</p> <p>Programa de Saneamento Ambiental Para Municípios com Até 5.000 Habitantes.</p> <p>Programa Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos.</p> <p>Programa de Resíduos Sólidos e Infra-Estrutura Urbana.</p> <p>Programa Estadual de Saneamento Rural.</p> <p>Programa Pró-Rio Uruguai — Aquífero Guarani.</p> <p>Plano de Investimentos da Corsan.</p> <p>Atividades permanentes da Corsan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- aumentar a capacidade de autofinanciamento, para enfrentar o contingenciamento de crédito;</li> <li>- priorizar investimentos em esgotamento sanitário, para ampliar os existentes e implantar novos;</li> <li>- implantar melhorias nas estações de tratamento de água (ETAs), nas fontes e poços, para aumentar a qualidade da água;</li> <li>- implantar procedimento de coleta e análise da água distribuída, para atender a padrões da Portaria nº 517/2004, do Ministério da Saúde;</li> <li>- elaborar relatórios mensais sobre a qualidade da água e a entrega para as Secretarias de Saúde dos 340 municípios atendidos;</li> <li>- aumentar o parque de hidrômetros instalados;</li> <li>- implantar processos automatizados nos sistemas de abastecimento;</li> <li>- promover ações de controle, conservação e racionalização do consumo de energia elétrica;</li> <li>- ter como política tarifária: reajustes periódicos e definir tarifas justas;</li> <li>- aplicar a prática da tarifa social para usuários de baixa renda;</li> <li>- implantar melhorias na área comercial, para aumentar o faturamento;</li> <li>- adotar o "sistema móvel de faturamento": as funções de leitura dos hidrômetros, impressão e de emissão de contas mensais e entrega simultânea ao usuário;</li> <li>- substituir hidrômetros velhos e recuperar medidores avariados;</li> <li>- promover programa permanente de controle de perdas físicas de água nas redes de distribuição;</li> <li>- promover campanhas para preservação dos recursos hídricos e o meio ambiente.</li> </ul>

## 2.3 A missão da Corsan no saneamento básico

As atividades permanentes da Corsan também se incluem na política estadual de saneamento básico, especialmente os planos de investimento, os projetos, as fontes de financiamento do setor, a definição da metas de universalização, as medidas para aumentar a eficiência dos serviços, a qualidade dos serviços, etc. A representação da Companhia foi engajada tanto no processo de criação dos aparelhos burocráticos como na definição dos instrumentos de ambos os sistemas estaduais de saneamento básico e de recursos hídricos, inclusive passou a integrar esses órgãos colegiados, além de promover campanhas sistemáticas de preservação ambiental nas comunidades urbanas.

O Plano de Investimento da Corsan foi um instrumento valioso para cumprir sua missão de atender às demandas sociais e vitais de água e esgoto da população urbana, através da definição das prioridades dos investimentos, no médio e no longo prazo, para construção da infraestrutura de saneamento básico. O planejamento é inexorável para a gestão de grande empresa pública, e o Plano representou, a partir do ano de 2003, um marco histórico na política estadual, em relação aos últimos anos. Sua importância, no contexto das adversidades do contingenciamento absoluto de financiamento, revelou-se na concretização das obras que ampliaram a capacidade da infraestrutura de abastecimento de água tratada e na manutenção da universalização do atendimento para a população urbana, inclusive nas comunidades menores, distantes dos centros urbanos, que demandam pequenos sistemas simplificados. Tendo realizado a universalização do abastecimento de água tratada, o Plano elegeu como prioridade a ampliação e diversas melhorias na infraestrutura dos sistemas urbanos. E, notavelmente, esse Plano revela uma mudança na priorização dos investimentos, agora contemplando a construção da infraestrutura de esgotamento sanitário. Esse segmento apresenta o maior déficit de serviços públicos e encontra-se em condições precárias e atrasadas (uso de fossas, valas e despejos do esgoto sem tratamento) em todas as cidades do RS. Particularmente, o sistema de esgoto operado pela Corsan encontra-se em condições muito precárias e beneficiava em torno de 9,7% da população urbana em 2006.

Por um lado, o fato de a política priorizar a infraestrutura de esgoto atendia às preocupações

manifestas pelos agentes governamentais e sociais, precisamente quando os interesses envolvidos buscavam definir um plano estadual de saneamento ambiental mais abrangente e articulado com a natureza sistêmica do saneamento básico, como, por exemplo, as bacias hidrográficas. Por outro lado, as obras muito mais custosas dos sistemas de esgoto, estimadas em sete vezes maiores do que as dos sistemas de água, foram eleitas nas prioridades dos investimentos, num contexto de rígido contingenciamento de crédito.

Conforme o **Relatório de Análise** da Corsan de 2003 (Corsan, p. 8, s. d.), o Plano de Investimentos contemplou 67 projetos para os sistemas de água e de esgoto de alguns municípios, que estimavam recursos da ordem de R\$ 49 milhões. Os Quadros 2 e 3 mostram os principais projetos, os municípios beneficiados e os custos das obras.<sup>6</sup> No segmento de abastecimento de água, destacam-se alguns projetos, como o sistema de água no Município de Nova Santa Rita, a estação de tratamento de Pedro Osório, a barragem e a estação de captação e de bombeamento de Passo Fundo, a captação e a elevatória de Gravataí e de Encantado, a subestação de tratamento e a elevatória de água tratada de Campo Bom (Quadro 2).

Merecem destaque também outras obras realizadas em 2005 e 2006 e não listadas: implantação da adutora de água bruta unindo Canoas, Cachoeirinha e Alvorada, com 20km; ampliação do sistema de abastecimento de Antonio Prado; captação, elevatória de água bruta e adutora do Rio Jacuí para abastecimento de Butiá; expansão da rede de abastecimento de água para os bairros Comtel, São Luiz, Palmitinho, Brehn, Cheiro da Terra e Nasário em Canoas; implantação do sistema de abastecimento de Chuvisca; ampliação da capacidade de reservação de água de Santa Maria e de Sapiranga; captação e elevatória de água bruta no Rio Taquari para a Cidade de Lajeado; perfuração do poço tubular profundo que atingiu o Aquífero Guarani, denominado ERE-019, em Erechim; implantação do reservatório com capacidade para 5 milhões de litros na estação de tratamento de água (ETA) de Santa Maria; instalação de reservatórios em aço inox de 200m<sup>3</sup> na rede de distribuição de Carlos Barbosa e outros (Corsan 2001-2006, s. d.).

Alguns investimentos da Corsan foram focalizados para melhorar os procedimentos de

<sup>6</sup> Até dezembro de 2004, os percentuais executados das obras foram: em Nova Santa Rita, 90%; em Pedro Osório, 91,7%; em Passo Fundo, 63,9%; em Gravataí, 92,7%; em Encantado, (85,6%); e, em Campo Bom, 83,5%.

tratamento de água, a fim de cumprir exigências do Ministério da Saúde em relação às análises físico-químicas e bacteriológicas da água distribuída<sup>7</sup>. A obrigatoriedade do teste sobre a salubridade da água distribuída exigiu inversões, para adequar os laboratórios de análises existentes e implantar outros nas estações de tratamento e nos poços de captação, bem como continuar as melhorias para automação nos sistemas de fluoretação e desinfecção das águas. O controle mais efetivo sobre a qualidade da água possibilitou o credenciamento do Laboratório Central de Águas da Corsan pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) em 2003 (Corsan 2003, s. d., p. 11).

Assim, gradualmente, a prestadora passou a fazer mensalmente relatórios sobre a qualidade da água, conforme determina o Ministério da Saúde, entregando-os a todas as Secretarias de Saúde dos 340 municípios atendidos, bem como fez constar informações mensais na conta de água.

Enfim, o Plano de Investimentos buscava ampliar a infraestrutura de água, aumentar a produção de água tratada, melhorar a eficiência operacional dos sistemas (substituir redes deterioradas, aumentar a reservação e a captação de água bruta), universalizar a água tratada e garantir a qualidade da água, bem como priorizar projetos de construção dos sistemas de esgotamento sanitário nas prioridades da política estadual.

Os projetos de esgotamento sanitário beneficiaram os Municípios de Alegrete, Arroio Grande, Arvorezinha e Ilópolis, Campo Bom, Cachoeira do Sul, Canoas, Capão da Canoa, Carazinho, Cassino, Chuvisca, Dom Pedrito, Eldorado do Sul, Encantado, Esteio, Frederico Westphalen e Caiçara, Gravataí, Jaguarão, Nova Santa Rita, Parobé, Passo Fundo, Pedro Osório, Quaraí, Rosário do Sul, Santiago, São Borja, São Lourenço do Sul, Torres, Tramandaí, Triundo, Uruguaiana e Venâncio Aires (Corsan 2005, s. d., p. 9). Dentre os projetos, destacam-se a ampliação da rede de coleta e a estação de tratamento de esgoto da Cidade de Torres; as redes do sistema de esgoto do bairro Cassino em Rio Grande; as ligações das instalações prediais à rede de esgoto em Gravataí e Cachoeirinha (Quadro 3). Outros também merecem referência, como as melhorias nos sistemas de esgoto nas Cidades de Uruguaiana, Dom Pedrito, Quaraí e Alegrete e a construção das redes em Gramado e Canela, instaladas em 2005 (Corsan 2004, s. d., p. 9).

Observa-se, entretanto, que os projetos construíram as redes de coleta de esgoto apenas, mas não as estações de tratamento de esgoto (ETEs), de despoluição do esgoto, embora os investimentos fossem expressivos, pois o percentual de esgoto sanitário tratado nos sistemas da Corsan aumentou de 8,9% para 13,3% entre 2002 e 2006.

Portanto, o Plano de Investimentos para esgotamento sanitário ampliou a capacidade das redes coletoras e de tratamento das estações nas zonas urbanas, inclusive melhorou a eficiência dos respectivos sistemas já existentes. Assim, os resultados diretos da política estadual contribuíram para a melhoria da salubridade ambiental da população urbana e para a redução da incidência de doenças de veiculação hídrica. Não obstante isso, a infraestrutura necessária a ser construída em todas as cidades do RS é gigantesca ainda, pois as cidades pairam sobre fossas sépticas, e as redes de coleta apenas escoam o esgoto e despejam diretamente nos mananciais, córregos, riachos, rios, lagos e no mar.

Examinam-se, a seguir, as fontes de financiamento da Corsan e a evolução dos seus investimentos entre 2003 e 2006.

As informações sobre as fontes de financiamento mostram a predominância absoluta do autofinanciamento da Corsan no período, em relação às demais fontes de crédito (Tabela 1 e Gráfico 1). Os registros das liberações de crédito da CEF compõem os parcos saldos dos contratos anteriores, que representaram em torno de 2,0% dos investimentos, bem como os recursos do Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social (Fundopimes) e do Projeto Pró-Guaíba também foram resíduos de empréstimos. É importante destacar que os recursos do Fundopimes foram contingenciados por imposição da legislação bancária, que proibia a esse tipo de fundo financiar empresa pública (Corsan 2004, s. d., p. 8).

Portanto, a Corsan continuou a enfrentar uma restrição absoluta de crédito, tendo que sustentar seus investimentos com seus recursos próprios. Desde o ano de 2001, a capacidade de autofinanciamento foi crescente, e, no ano de 2003, a Companhia aportou 90,4% dos recursos investidos. Vale citar-se ainda que os recursos próprios, nos anos de 2005 e 2006, representaram 96,5% e 98,5% das inversões respectivamente. Por suposto, o acesso ao crédito do FGTS e do FAT manteve-se fechado, e os aportes orçamentários do Governo do RS foram insignificantes. Assim, a capacidade de autofinanciamento foi o fato relevante na política estadual, além da crescente

<sup>7</sup> Através das Portarias nº 1.496/2000 e nº 517/2004 do Ministério da Saúde.



destinação de recursos para esgoto, a despeito de os investimentos serem muito insuficientes diante da infraestrutura precária de esgotamento sanitário e da obra gigantesca por construir (Tabela 1).

A evolução das tarifas também explica os resultados positivos, porque as atualizações dos valores geraram ganhos reais no período de 2001 a 2006 (Tabela 2). As tarifas médias para todas as categorias de usuários aumentaram especialmente a partir de maio de 2002, quando o reajuste médio, que corrigiu as defasagens do período de dezembro de 1999 a junho de 2001, foi de 29,06% (Corsan 2005, s. d., p. 56). O valor do metro cúbico de água na tarifa social foi corrigido em 12,5% entre 2002 e 2006, e o da tarifa da categoria residencial B em 11,1%. Somente a tarifa para indústria foi reduzida em 8,7%, no período. Esses reajustes propiciaram ganhos reais de 18,7% no preço médio do metro cúbico de água (Tabela 2).

Destaca-se a prática da tarifa social para beneficiar usuários de baixa renda das populações rurais, as comunidades indígenas e os remanescentes de quilombos inscritos nos programas governamentais de assistência social. O valor da tarifa social embutia um desconto de 60,0% na tarifa residencial básica (Corsan 2003, s. d., p. 16; Corsan 2006, s. d., p. 74).

Em relação às ações para melhorar a qualidade dos serviços, foram adotadas medidas arrojadas, para obter ganhos de eficiência operacional na Corsan, ajustando verticalmente todas as suas atividades, por exemplo, a reposição de máquinas e de equipamentos depreciados, a automação dos sistemas de captação e de bombeamento de água, a substituição de equipamentos por outros de maior rendimento e menor consumo de energia elétrica, a introdução de bombas aplicadoras de insumos em poços e estações de tratamento de água, etc. Outras medidas aumentaram a eficiência das redes de distribuição, como a instalação de medidores de vazão tipo eletromagnéticos, ultrassônicos e velocimétricos, aparelhos geofones e hastes eletrônicas para pesquisa e detecção de vazamentos não visíveis, para reduzir as perdas físicas e o desperdício de água.

As melhorias na área comercial também geraram ganhos de eficiência no faturamento dos serviços, como o maior controle sobre as ligações de água através da aquisição de hidrômetros novos. Em 2003, foram adquiridos 122 mil hidrômetros, dos quais 29 mil ampliaram o parque de medidores já existente, e os demais foram utilizados para substituir os aparelhos parados e quebrados; em 2005, incorporaram-se 140 mil novos hidrômetros ao parque; e, em 2006, foram substituídos 120 mil aparelhos para modernizar o

parque de hidrômetros e outros 70 mil para ampliar as ligações micromedidas, além de equipar as oficinas de recuperação de hidrômetros, pois em torno de 80 mil aparelhos são quebrados, avariados ou parados a cada ano (Corsan 2006, s. d., p.6 e 73). Além disso, na área comercial, implantou-se o “sistema móvel de faturamento”, para exercer as funções de leitura do hidrômetro e registrar a informação do consumo nos aparelhos portáteis microcoletores de dados, que emitem e imprimem a conta mensal para a entrega simultânea ao usuário. Esse sistema de faturamento, terceirizado para a Empresa de Correios e Telégrafos (ECT), representava 45,0% das contas mensais em 2004 e, aproximadamente, 70,0% de um universo de 1,58 milhão de ligações de água existentes em 2005.

Portanto, as medidas operacionais e comerciais e a política tarifária promovidas na gestão da Companhia propiciaram ganhos de eficiência nos serviços de abastecimento de água basicamente, gerando resultados positivos e assegurando capacidade de autofinanciamento com recursos próprios.

Quadro 2

Principais obras de abastecimento de água do Plano de Investimentos da Companhia  
Riograndense de Saneamento (Corsan) — 2003

MUNICÍPIOS	PROJETOS	POPULAÇÃO BENEFICIADA (hab.)	VALOR (R\$)	PERCENTUAL EXECUTADO
Bento Gonçalves	Obras da nova estação de tratamento de água (ETA), reforma da ETA velha e construção da rede de distribuição de água	92 064	650 600,68	71,16
Campo Bom	Obras da subestação e elevatória de água tratada e instalações elétricas	6 000	1 152 765,41	83,35
Chuívisca	Ampliação do sistema de abastecimento de água	4 000	658 905,98	40,34
Encantado	Execução obras de captação, elevatória, abastecimento de água bruta (AAB), ETA e abastecimento de água tratada (AAT)	20 000	1 722 887,62	85,67
Frederico Westphalen	Obras da auditoria e estação elevatória de água tratada	10 000	1 006 516,59	57,60
Gravataí	Obras de captação da água bruta, manutenção e instalação elétrica urbana e três elevatórias de água bruta (EABs)	61 000	1 155 913,12	92,75
Nova Santa Rita	Obras de implantação do sistema de água	50 000	2 510 824,35	90,60
Passo Fundo	Obras de barragem, estação de bombeamento e adutora de água bruta	45 000	2 098 244,45	63,96
Pedro Osório	Obras de ampliação de abastecimento de água	20 000	1 363 241,57	91,76
Rosário do Sul	Elevatória da ETA, reforma da rede e reservatório de 500 metros cúbicos	15 000	859 427,16	92,36
São Borja	Implantação das obras da EAB, câmara de manobra e execução das instalações elétricas	30 000	969 401,42	82,21
Triunfo	Obras do novo sistema de abastecimento água	-	791 616,16	97,65
Total de projetos prioritários		-	14 940 144,51	-

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador. **Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/mensagem>>. p. 93.

Quadro 3

Principais obras de esgotamento sanitário do Plano de Investimentos da Companhia  
Riograndense de Saneamento (Corsan) — 2003-06

MUNICÍPIOS	OBJETO	POPULAÇÃO BENEFICIADA (hab.)	VALOR (R\$)	PERCENTUAL EXECUTADO
Alegrete	Obras do sistema de esgotamento sanitário	22 000	4 161 834,77	26,38
Cacequi	Sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário	6 000	1 719 412,43	85,85
Cachoeirinha e Gravataí	Ligações prediais de esgoto sanitário — Lote 1	355 778	2 448 737,50	85,63
Cachoeirinha e Gravataí	Ligações prediais de esgoto sanitário — Lote 2	355 778	2 283 375,00	96,88
Cachoeirinha e Gravataí	Ligações prediais de esgoto sanitário — Lote 3	355 778	1 821 400,97	67,44
Cassino	Coletores das bacias 1 e 2. Estação elevatória e linha de recalque	24 000	1 494 678,78	97,41
Cassino	Estação de tratamento de esgoto (ETE)	10 000	1 515 884,33	89,03
Dom Pedrito	Ampliação do sistema de esgoto sanitário, ETE, reformas e linha de recalque	16 000	962 338,17	46,01
Jaguarão	Estação de tratamento de esgoto	25 000	958 726,40	50,38
Torres	Sistema de coleta e tratamento de esgoto	35 000	2 858 303,11	98,64
Torres	Obras no sistema de tratamento de esgoto sanitário	35 000	4 965 882,50	87,64
Tramandaí	Ampliação da rede coletora de esgotos e ligações prediais no bairro da Barra	5 000	575 340,84	74,87
Uruguaiana	Estação de tratamento de esgoto sanitário	97 300	3 269 655,20	19,43
Cachoeira do Sul	Elevatória de esgotos denominada EL-12	...	...	-
Dom Pedrito	Estação de tratamento de esgotos	...	...	-
Quaraí	Elevatória e linha de recalque para a ETE	...	...	-
São Borja	Interceptor de esgotos para a rede até a ETE	...	...	-
Gramado	Construção do sistema de coleta de esgoto	...	...	...
Canela	Construção do sistema de coleta de esgoto	...	...	...
Total de recursos dos projetos prioritários		-	29 035 570,0	-

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador. **Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre, 2004). Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/mensagem>>. p. 92.

Tabela 1

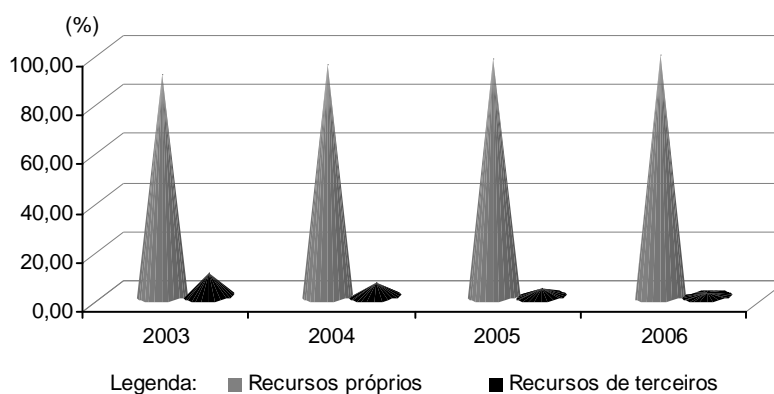
Valor das fontes de financiamento da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) — 2003-06

FONTES	2003		2004		2005		2006	
	Valor (R\$ 1 000)	%	Valor (R\$ 1 000)	%	Valor (R\$ 1 000)	%	Valor (R\$ 1 000)	%
Caixa Econômica Federal .....	2 051	5,2	834	2,0	1 300	1,6	300	0,3
Fundo de Investimentos do Programa Integrado de Melhoria Social .....	719	1,4	664	1,6	1 100	1,4	300	0,3
Pró-Guaíba .....	1 459	3,0	186	0,4	400	0,5	900	0,9
Debêntures .....	-	-	820	2,0	-	-	-	-
Recursos próprios .....	44 187	90,4	39 106	94,0	75 400	96,5	99 900	98,5
<b>TOTAL</b> .....	<b>48 886</b>	<b>100,0</b>	<b>41 610</b>	<b>100,0</b>	<b>78 200</b>	<b>100,0</b>	<b>101 400</b>	<b>100,0</b>

FONTE: Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan). **Relatório de análise:** 2001 a 2006. Porto Alegre, s. d.

Gráfico 1

Participação percentual das fontes de financiamento da Corsan — 2003-06



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tabela 1.

Tabela 2

Preço médio do metro cúbico de água cobrado pela Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) — 2002-06

CATEGORIAS	2002 (R\$/m <sup>3</sup> )	2003 (R\$/m <sup>3</sup> )	2004 (R\$/m <sup>3</sup> )	2005 (R\$/m <sup>3</sup> )	2006 (R\$/m <sup>3</sup> )	Δ% 2002-06
Sociais .....	1,6	1,6	1,8	2,0	1,8	12,5
Residencial B .....	3,6	3,3	3,5	3,4	4,2	11,1
Comercial .....	4,6	4,3	4,6	4,6	5,0	8,6
Industrial .....	4,6	4,5	4,9	4,4	4,2	-8,7
Pública .....	5,2	4,6	5,1	5,4	5,7	9,6
<b>Total</b> .....	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,8</b>	<b>18,7</b>

FONTE: Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan). **Relatório de análise 2006.** Porto Alegre, s. d. p. 19.

NOTA: Valores corrigidos pelo IGP-M da FGV, e a base muda a cada ano.

### 3 O PAC dinamiza a infraestrutura de água e de esgoto

A política de saneamento básico no RS foi dinamizada pelos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal (2007 a 2010). Diversos projetos no RS foram incluídos no PAC nacional, garantindo o acesso às fontes de financiamentos não onerosas e onerosas para a construção e a ampliação de um elenco de obras de infraestrutura de água e de esgoto principalmente. Esses projetos dinamizam as atividades do setor, porque elevam significativamente a capacidade de investimentos da Corsan, das prestadoras municipais contempladas e da Funasa, cujos programas beneficiam diversos municípios no RS.

Os projetos financiados com os recursos do PAC representam um marco na trajetória da política estadual, porque eles aumentam significativamente a planta existente e a respectiva capacidade de prestação de serviços. Eles demarcam também o retorno da Corsan ao acesso às fontes tradicionais de crédito (FGTS-CEF e FAT-BNDES), tendo um significado simbólico importante, porque rompe com contingenciamento imposto desde o ano 2000. Nesse cenário de expansão da planta de saneamento, certamente se espalhará a universalização do atendimento da população urbana basicamente. Por exemplo, nos municípios atendidos pela Corsan, a universalização do abastecimento de água tratada beneficiará 99,0% da população urbana, e o atendimento dos serviços de esgoto (nas 43 municipalidades) aumentará dos atuais 13,2% dos domicílios urbanos para 27,0%.

O montante dos investimentos em água e esgoto previsto no PAC soma R\$ 1.185,9 milhões, que devem ser desembolsados entre 2007 e 2010. Basicamente, os recursos do FGTS-CEF, do FAT-BNDES e do Orçamento Geral da União (OGU) financiarão 84,0% desse montante, especialmente destaca-se a participação expressiva dos recursos não onerosos do Orçamento, de 18,0%. A contrapartida do Governo do RS e da Corsan corresponderá a 6,0% do total, e a dos governos municipais a 10,0% (Tabela 3 e Gráfico 2).

Em relação aos investimentos da Corsan nos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, foram projetados em R\$ 553,6 milhões (Tabelas 4 e 5), financiados pelas seguintes fontes: os

recursos próprios terão participação de 13,6%; os recursos não onerosos do Orçamento Geral da União, de 38,9%; e o restante serão recursos onerosos do FGTS e do FAT, de 47,5%. Notavelmente, a infraestrutura de esgotamento sanitário foi priorizada nas inversões, sendo-lhe destinados 66,2% do total dos recursos. O restante será aplicado no abastecimento de água e beneficiará diversos municípios.

Tabela 3

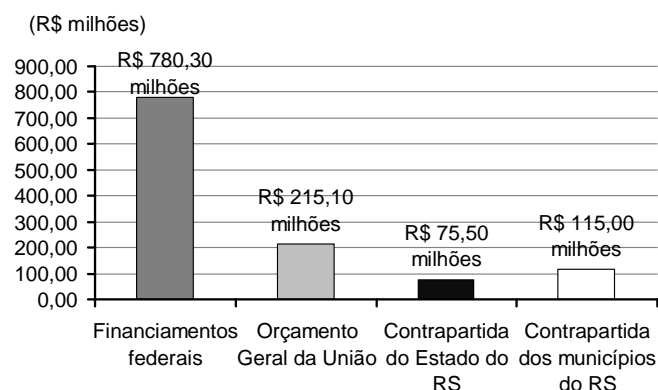
Valor, por fonte de financiamento, dos investimentos planejados pelo PAC para saneamento básico no RS — 2007-10

FONTES DE FINANCIAMENTO	VALOR (R\$ milhões)	%
Financiamentos federais (FGTS, FAT, CEF)	780,3	66,0
Orçamento Geral da União .....	215,1	18,0
<b>Subtotal</b> .....	<b>995,4</b>	<b>84,0</b>
Contrapartida de recursos do Estado do RS	75,5	6,0
Contrapartida de recursos dos municípios do RS .....	115,0	10,0
<b>TOTAL</b> .....	<b>1 185,9</b>	<b>100,0</b>

FONTE: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/)>. Acesso em: mar. 2008.

Gráfico 2

Valor das fontes de financiamento dos investimentos planejados pelo PAC para saneamento básico no RS — 2007-10



FONTE: Tabela 3.

O Relatório da Administração da Corsan de 2007 registra a vinculação entre as políticas nacional e estadual de saneamento básico e/ou o PAC e o Plano de Investimentos da Corsan. A prestadora firmou contrato de financiamento com a CEF no valor de R\$

69,8 milhões, tendo assumido ainda a contrapartida de R\$ 10,5 milhões, via o Programa de Saneamento Para Todos, do Ministério das Cidades, que beneficiará diversos municípios.<sup>8</sup> Como transferências do Orçamento Geral da União, destinaram-se R\$ 237,6 milhões, e a prestadora assumirá a contrapartida de R\$ 40,5 milhões, para serem aplicados na ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário, nos Municípios de Canoas, Alvorada, Viamão, Esteio, Sapucaia do Sul, Carazinho, São Gabriel, Uruguaiana e Venâncio Aires. Registra-se ainda a contratação do valor de R\$ 220,0 milhões (incluindo a contrapartida exigida) junto ao BNDES, para financiar projetos de ampliação dos sistemas de água e esgoto.<sup>9</sup>

O Plano de Investimentos da Corsan não se resume aos projetos listados acima, pois se somam outros submetidos à carta-consulta e ao processo seletivo de operação de crédito junto ao Ministério das Cidades, à CEF e ao BNDES. Foram projetados para o período de 2007 a 2010 investimentos em torno de R\$ 1,0 bilhão, sendo que R\$ 570,0 milhões serão financiados com recursos próprios e R\$ 480,0 milhões com recursos do PAC.

Algumas grandes cidades que prestam serviços de saneamento básico foram contempladas com uma fatia expressiva de 38,0% dos recursos do PAC destinado ao RS. Em Porto Alegre, o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) projetou investimentos de R\$ 274,3 milhões, que correspondem a 23,1%, em projetos de esgotamento sanitário basicamente; em Caxias do Sul, o Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMAE) aplicará R\$ 130,0 milhões na construção do novo sistema de captação de água, estação de tratamento e adutora de água tratada; em Novo Hamburgo, o Conselho Municipal de Saúde (CMS) reverterá R\$ 25,8 milhões para ampliar o sistema de água; em Pelotas, a Secretaria de Saneamento de Pelotas (Sanep) investirá R\$ 19,9 milhões para construção da estação de tratamento e da rede de esgoto do centro da cidade, do Bairro Laranjal e do entorno da Sanga da Barbuda; em São Leopoldo, a Secretaria Municipal de Água e Esgoto (Semaes) terá financiamento de R\$ 9,4 milhões para ampliar o sistema de abastecimento de água. Observa-se que essas municipalidades não tiveram dotações de recursos não onerosos do OGU

(Tabela 6). E uma parcela dos recursos, em torno de 15,0%, foi destinada para outros municípios.<sup>10</sup>

Por último, os cinco municípios do RS contemplados no PAC e financiados através da Funasa, voltados para sistemas de água e de esgoto, foram Alto Alegre, Cacique Doble, Charrua, Monte Alegre dos Campos, Muliterno e Vanini.

Em suma, a política estadual de saneamento básico foi dinamizada por influência do Programa de Aceleração do Crescimento (2007 a 2010), especialmente pela forma de financiamento com recursos de fontes oficiais e do Orçamento Geral da União. O conjunto de projetos financiados pelo PAC elevou significativamente os investimentos da Corsan e o dos cinco municípios contemplados, além das importantes aplicações da Funasa, que beneficiaram diversas pequenas municipalidades. A capacidade da infraestrutura projetada universalizará o abastecimento de água tratada para a população urbana e ampliará, de forma expressiva, os serviços de esgotamento sanitário. Assim, chama-se atenção para o grande volume de investimentos do PAC, em torno de R\$ 1.185,9 milhões, previstos para água e esgoto, bem como para a forma de financiamento dos projetos, com recursos do FGTS-CEF, do FAT-BNDES e do Orçamento Geral da União, dos orçamentos fiscais do Governo do RS e dos municípios contemplados.

<sup>8</sup> Ver Companhia Riograndense de Saneamento (2008).

<sup>9</sup> Os recursos serão aplicados em Alvorada, Campo Bom, Canoas, Charqueadas, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Passo Fundo, Portão, Rio Grande, Santa Maria, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul e Três Coroas.

<sup>10</sup> Ver Brasil (2008).

Tabela 4

Valor, por fonte de financiamento, dos investimentos para projetos de abastecimento de água da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) incluídos no PAC

		(R\$ milhões)				
MUNICÍPIOS	PROJETOS	GOVERNO FEDERAL	OGU (1)	FGTS (2) E FAT (3)	GOVERNO DO RS/Corsan	TOTAL
Alvorada .....	Reservação, adução e otimização do sistema .....	8,6	-	8,6	1,5	10,1
Arroio do Meio .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	0,4	-	0,4	0,0	0,5
Cachoeirinha .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	1,3	-	1,3	0,1	1,4
Canoas .....	Implantação de reservatório e de adutora .....	3,4	-	3,4	0,6	4,0
Campo Bom e Sapiranga .....	Captação, adução, novo bloco hidráulico, tratamento do iodo, reforma da estação de tratamento de água e otimização do sistema .....	17,1	-	17,1	3,0	20,1
Canoas, Esteio e Sapucaia do Sul ....	Elevatórias de água tratada, adução de água tratada, redes de distribuição e otimização do sistema ....	23,1	-	23,1	4,1	27,2
Capão da Canoa ...	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	14,1	-	14,1	1,6	15,7
Carlos Barbosa ....	Ampliação do sistema de tratamento de água .....	0,3	-	0,3	0,0	0,3
Charqueadas .....	Ampliação e melhorias na estação de tratamento de água .....	1,7	-	1,7	0,3	2,0
Encantado .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	3,7	-	3,7	0,4	4,1
Gravataí .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	3,1	-	3,1	0,3	3,5
Gravataí .....	Reservação, adução e otimização do sistema .....	8,0	-	8,0	1,4	9,4
Guaíba .....	Reservação, adução e otimização do sistema .....	5,2	-	5,2	0,9	6,1
Ivoti .....	Construção de elevatória de água tratada, três reservatórios e adutora unindo Estância Velha e Ivoti .....	6,6	-	6,6	1,2	7,8
Passo Fundo .....	Reservação, adução e otimização do sistema .....	5,5	-	5,5	1,0	6,4
Portão .....	Adutora, reservatório, reforço e ampliação rede de distribuição .....	7,8	-	7,8	1,4	9,2
Rio Grande .....	Reservação, adução e otimização do sistema .....	5,7	-	5,7	1,0	6,7
Santa Maria .....	Produção, reservação, adução de água tratada e otimização do sistema .....	17,9	-	17,9	3,2	21,0
Santo Antônio da Patrulha .....	Adução, produção, elevatória de água bruta e expansão da rede .....	3,4	-	3,4	0,6	4,0
São Sepé .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	0,5	-	0,5	0,1	0,6
Sapiranga .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	3,1	-	3,1	0,3	3,5
Sapucaia do Sul ....	Adutora, reservatório e reforma de elevatória .....	0,6	-	0,6	0,1	0,7
Sapucaia do Sul.....	Construção da elevatória de água tratada .....	1,7	-	1,7	0,3	2,0
Tramandaí .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	4,8	-	4,8	0,5	5,3
Três Coroas .....	Ampliação da captação, nova adutora de água bruta e nova estação de tratamento de água .....	11,5	-	11,5	2,0	13,5
Viamão .....	Ampliação do sistema de distribuição .....	1,7	-	1,7	0,2	1,9
	<b>TOTAL</b> .....	<b>160,7</b>	<b>-</b>	<b>160,7</b>	<b>23,1</b>	<b>186,9</b>

FONTE: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_imprensa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_imprensa.pdf)>. Acesso em: mar. 2008.

(1) Orçamento Geral da União. (2) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. (3) Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Tabela 5

Valor, por fonte de financiamento, dos investimentos para projetos de esgotamento sanitário da Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) incluídos no PAC

		(R\$ milhões)			
MUNICÍPIOS	PROJETOS	OGU (1)	FGTS (2) e FAT (3)	GOVERNO DO RS/Corsan	TOTAL
Alvorada e Viamão .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	91,0	-	16,1	107,1
Canoas .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	34,2	-	6,0	40,2
Esteio e Sapucaia do Sul ..	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	89,9	-	15,9	105,8
Guaíba .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	-	40,5	4,5	45,0
Passo Fundo .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	-	22,5	2,5	25,0
Passo Fundo .....	Ampliação do sistema de esgoto sanitário .....	-	13,5	4,5	15,0
Rio Grande .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	-	18,1	2,0	20,1
Santa Cruz do Sul .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	-	7,7	0,9	8,5
São Gabriel .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	...	...	...	...
Uruguaiana .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	...	...	...	...
Venâncio Aires .....	Ampliação do sistema de esgotamento sanitário .....	...	...	...	...
<b>Total do esgotamento sanitário .....</b>		<b>215,1</b>	<b>102,3</b>	<b>52,4</b>	<b>369,8</b>
<b>Total do abastecimento de água .....</b>		<b>-</b>	<b>160,7</b>	<b>23,1</b>	<b>186,9</b>
<b>TOTAL (água mais esgoto) .....</b>		<b>215,1</b>	<b>263,0</b>	<b>75,5</b>	<b>556,7</b>

FONTE: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_imprensa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_imprensa.pdf)>. Acesso em: mar 2008.

(1) Orçamento Geral da União. (2) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. (3) Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Tabela 6

Valor, por fonte de financiamento, dos investimentos para projetos de saneamento básico dos municípios do RS incluídos no PAC

		(R\$ milhões)			
MUNICÍPIOS E PROJETOS	GOVERNO FEDERAL	OGU (1)	FGTS (2) E FAT (3)	GOVERNO MUNICIPAL	TOTAL
Porto Alegre .....	213,9	-	213,9	60,4	274,3
Casa de bombas Santa Terezinha e eletromecânica .....	1,6	-	1,6	0,3	1,9
Reforma da casa de bombas nº 3 .....	0,5	-	0,5	0,1	0,6
<b>Subtotal relativo à água .....</b>	<b>2,1</b>	<b>-</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	<b>2,5</b>
Sistema de esgotamento sanitário Sarandi (Bacia do Rio Gravataí): bairros Sarandi, São Sebastião, Jardim Lindoia, Jardim Itu-Sabará, Passo das Pedras, Protásio Alves, Ruben Berta e Vila Ipiranga .....	40,5	-	40,5	4,5	45,0
Tratamento de esgotos do sistema Ponta da Cadeia .....	103,1	-	103,1	50,8	153,9
Galerias de águas pluviais e urbanização de fundo de vale: complementação do sistema de esgotamento sanitário Sarandi .....	18,5	-	18,5	2,1	20,5
Complementação do tratamento de esgotos do Sistema Ponta da Cadeia .....	49,7	-	49,7	2,6	52,4
<b>Subtotal relativo a esgoto .....</b>	<b>211,8</b>	<b>-</b>	<b>211,8</b>	<b>60,0</b>	<b>271,8</b>
Pelotas .....	16,9	-	16,9	3,0	19,9
Construção da estação de tratamento e redes de esgoto no centro da cidade .....	5,1	-	5,1	0,9	6,0
Construção de redes de coleta, estação elevatória e sistema de tratamento — Sanga da Barbuda .....	2,5	-	2,5	0,4	2,9
Construção da estação de tratamento e redes de esgoto de Laranjal — Lagoa dos Patos .....	9,4	-	9,4	1,7	11,0
Novo Hamburgo					
Ampliação e melhorias do sistema de abastecimento de água — 1ª etapa	23,2	-	23,2	2,6	25,8
São Leopoldo					
Ampliação do sistema de abastecimento de água .....	8,0	-	8,0	1,4	9,4
Caxias do Sul					
Construção de nova captação de água: barragem no rio Marrecas, estação de tratamento de água, adutora de água tratada .....	104,0	-	104,0	26,0	130,0

FONTE: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/noticias/pac/070123\\_PAC\\_imprensa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070123_PAC_imprensa.pdf)>. Acesso em: mar. 2008.

(1) Orçamento Geral da União. (2) Fundo de Garantia de Tempo de Serviço. (3) Fundo de Amparo ao Trabalhador.

## 4 Considerações finais

A realização mais importante na trajetória da política estadual entre 2003 e 2007 foi a consolidação da universalização dos serviços de abastecimento de água tratada para a população urbana das 340 cidades atendidas pela Corsan e, extensivamente, para as sete grandes cidades atendidas por prestadoras municipais. Observa-se, entretanto, que as informações disponíveis sobre a situação nas demais pequenas cidades, onde reside uma pequena parcela da população urbana (em torno de 2,5%), permitem afirmar que os serviços de abastecimento de água prestados pelos próprios governos municipais não a tratam adequadamente, de acordo com os critérios definidos pelo Ministério da Saúde (BR, 2004).

A construção da infra-estrutura de abastecimento de água foi compartilhada entre os governos municipais e o Governo do RS, cabendo às atividades permanentes da prestadora Corsan a missão de atender à maioria dos municípios, exceto nas sete grandes cidades, citadas acima, e naquelas 149 pequenas municipalidades onde os governos municipais prestam diretamente esse serviço. Nessas, destaca-se o importante papel da Funasa, que presta apoio técnico e financeiro a esses pequenos municípios, para proverem serviços de saneamento adequado.

A partir de 2007, a política nacional de saneamento básico ambiental foi articulada com a política nacional de recursos hídricos, por constituírem serviços públicos inter-relacionados. No RS, o arcabouço legal estabelecido contemplou também esses dois planos, saneamento e recursos hídricos, abrindo caminho para o planejamento de longo prazo. Portanto, observou-se que mudou o cenário do saneamento básico, nos planos nacional e estadual, com a criação do marco regulatório, a centralização dos comandos de decisão no plano nacional, a implantação dos sistemas estaduais e federais de saneamento ambiental, a definição do planejamento de longo prazo para cada municipalidade e a definição da forma de financiamento.

Por último, a execução da política estadual enfrentou rígido contingenciamento de crédito, que também determinou o nível de investimentos muito insuficiente na infra-estrutura, especialmente de esgotamento sanitário no RS. Vale lembrar que a restrição de crédito afetou particularmente o financiamento dos investimentos da Corsan e teve

como motivação os termos da renegociação da dívida mobiliária em 1998 e as proibições das leis bancárias, devido à exacerbação do endividamento do Governo do RS. A falta de financiamento atrasou a construção da infra-estrutura de esgotamento sanitário em todas as cidades do RS.

Observa-se, entretanto, que as restrições de crédito não impediram que a Corsan atingisse resultados positivos. No essencial, ela cumpriu sua missão principal de consolidar a universalização do abastecimento de água nas cidades atendidas e de melhorar a qualidade da água distribuída e os controles sobre a água tratada. Um terceiro objetivo atingido, que está relacionado diretamente com os demais, foi obter expressivos ganhos de eficiência nos serviços prestados, promovendo melhorias operacionais e comerciais. Um quarto objetivo alcançado, digno de nota, foi o enfrentamento da escassez de recursos mediante a geração de recursos para realizar o Plano de Investimentos da infra-estrutura de água e esgoto. Como quinto objetivo realizado, cita-se a retomada da construção da infra-estrutura de esgotamento sanitário em algumas cidades. A infra-estrutura de esgoto, coleta e tratamento e a dos resíduos sólidos deverão ganhar alta prioridade na alocação de recursos públicos, no futuro, nas esferas municipal, estadual e federal.

O reforço dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (2007 a 2010) terá grande impacto, especialmente na infra-estrutura de esgoto nas grandes cidades.<sup>11</sup> Os projetos financiados elevaram os investimentos da Corsan e os dos cinco municípios contemplados, além dos recursos da Funasa repassados às diversas pequenas municipalidades. A capacidade da infra-estrutura projetada universalizará o abastecimento de água tratada e ampliará os serviços de esgotamento sanitário (coleta e tratamento). Assim, chama-se atenção para a nova prioridade dos investimentos em esgoto, para o volume inédito de recursos aplicados, bem como para a forma de financiamento: recursos do FGTS-CEF, do FAT-BNDES, do Orçamento Geral da União, do Governo do RS e dos municípios contemplados.

---

<sup>11</sup> Os resultados dos investimentos do PAC no saneamento serão objeto de outro estudo.



## Referências

BARROS FILHO, Omar L. de; BOJUNGA, Silvia. **Tempo das águas**. Porto Alegre: Lazer Press Comunicações, 2006.

BRASIL. Leis, decretos etc. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Lei dos recursos hídricos. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005.

BRASIL. Leis, decretos, etc. **Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Lei do saneamento básico.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 518, de 25 de março de 2004**. Disponível em: <<http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/>>.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Exposição de motivos do Projeto de Lei 5296**: Política Nacional de Saneamento Básico, 2005. Disponível em: <[www.mc.gov.br](http://www.mc.gov.br)>. Acesso em: jun. 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações Sobre o Saneamento**. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/)>. Acesso em: mar 2008.

CANEPA, Eugenio Miguel; PEREIRA, Jaildo Santos. O princípio poluidor pagador: uma aplicação de tarifas incitativas múltiplas à Bacia do Rio dos Sinos no RS. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 2, 2002.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo. **Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos (FGTS e FAT)**. Campinas: UNICAMP, 2008. (Relatório de pesquisa).

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de encerramento de exercício**: 1997 a 2000. Porto Alegre, s. d.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Demonstrações contábeis**: 2000 a 2006. Disponível em: <<http://www.corsan.rs.gov.br/empresa/>>.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Regulamento dos serviços de água e esgoto**. Porto Alegre, 1981.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. **Relatório de análise**: 2001 a 2006. Porto Alegre, s. d.

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO — CORSAN. Disponível em: <[www.corsan.com.br/Empresa/Dcont2007/](http://www.corsan.com.br/Empresa/Dcont2007/)>. Acesso em: mar. 2008.

DAL MASO, Renato. **Saneamento básico**: a política do Governo do RS (1995 a 2002). Indicadores Econômicos FEE, v. 39, n. 1, 2011.

DAL MASO, Renato A. **Saneamento básico no RS entre 1995 e 2007**. Porto Alegre: FEE, 2008. (Relatório de pesquisa, mimeo).

DALMAZO, Renato A. Expansão e desequilíbrio financeiro das estatais gaúchas. In: FARIA, Luiz A. E. (Coord.). **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 299-395.

FREITAS, Hélio José de et al. **Investimentos federais em saneamento**: relatório de aplicações entre 01 de janeiro de 2003 a 30 de dezembro de 2006. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: jun. 2007.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE. — FUNASA. **100 anos de saúde pública**: a visão da Funasa. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2008.

FUNDAÇÃO NACIONAL DA SAÚDE — FUNASA. **Relatório 2003**. Disponível em: <<http://www.funasa.gov.br/Web%20Funasa/pub/pdf/>>.

MUÑOZ, Héctor Raúl (Org.). **Interfaces da gestão de recursos hídricos**: desafios da Lei das Águas em 1997. 2. ed. Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Projeto RS 2010**: núcleo infraestrutura. Porto Alegre, 1997.

RIO GRANDE DO SUL. Governador. **Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa**. Porto Alegre, 1995/2006). Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/mensagem>>.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado. **Projeto de reforma do Estado**: empréstimo BIRD n° 4.139-BR; relatório de conclusão da implementação. Porto Alegre, 1999. (mimeo).

RIO GRANDE DO SUL. Leis, decretos etc. **Lei Estadual n. 12.037, de dezembro de 2003**. Cria o Sistema Estadual de Saneamento Ambiental (SESAM) do RS.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos Urbanos**. Disponível em: <<http://www.sops.rs.gov.br/>>.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado — 1987/2006**. Porto Alegre, s. d.

TUROLLA, Frederico A. **Política de saneamento básico**: avanços recentes de opções futuras de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 922).