

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

PATRICIA CALLEGARI WARKEN

**ESTRUTURA TARIFÁRIA NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE
SANEAMENTO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

JOAÇABA - SC

2018

PATRICIA CALLEGARI WARKEN

**ESTRUTURA TARIFÁRIA NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE
SANEAMENTO**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Administração Pública, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal” -

Orientadora: Professora Ana Paula Myszczyk

JOAÇABA - SC

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Estrutura Tarifária nos Serviços Municipais de Saneamento

Por

PATRICIA CALLEGARI WARKEN

Monografia apresentada às 10:00, do dia 27 de outubro de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

ANA PAULA MYSZCZUK
UTFPR - Curitiba
(orientador)

leonardo tonon
UTFPR - Curitiba

jurandir peinado
UTFPR - Curitiba

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, irmãos e a toda minha família que, compartilharam minhas ausências e retribuíram com muito carinho e apoio para que eu chegasse até aqui. Agradeço especialmente a minha irmã Alexandra, que me auxiliou sem medida nos cuidados com meus filhos em todos os momentos deste estudo. Agradeço também ao meu esposo Gilberto, que de forma especial e carinhosa me deu força, coragem e apoio nos momentos difíceis; participou de forma intensa no atendimento de nossos filhos. Quero agradecer também aos meus filhos, João Pedro e Luís Antônio, que embora não tivessem ciência disto, me iluminaram de maneira especial na busca por mais conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a DEUS pela saúde e força que tens me concedido para chegar até aqui.

A esta universidade, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram um horizonte novo eivado de conhecimento e ética capaz de transformar a sociedade.

A minha orientadora Profa. Ana Paula Myszczyk pelo suporte no tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivo.

RESUMO

Esta pesquisa pretendeu analisar e discutir os elementos estruturantes que expressam a adoção de políticas tarifárias diferenciadas em virtude de atendimento a legislação e as políticas públicas existentes. Nesta perspectiva, o objetivo geral foi analisar a atual forma de cobrança dos serviços de abastecimento de água e esgotamento do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro - Simae, com vista à sustentabilidade ambiental. A grande maioria dos prestadores ainda mantém o formato da época do Plano Nacional de Saneamento - Planasa para a cobrança dos serviços prestados. Este modelo é considerado incoerente frente as demandas sociais de nosso país e os princípios de sustentabilidade, uma vez que não remete ao consumo racional de recursos hídricos para minimizar impactos ambientais. Pela lei nº. 11.445/2007, a sustentabilidade econômico-financeira dos sistemas de saneamento e a promoção do desenvolvimento social é um requisito indispensável a ser atendido, devendo ainda a prestação dos serviços estar vinculada aos princípios de eficiência e sustentabilidade mediante a cobrança dos serviços para possibilitar a concretização dos princípios e diretrizes da universalidade, equidade e integralidade. O estudo empregou instrumentos metodológicos de pesquisa de caráter documental. Desta forma, o estudo foi dividido em duas fases, a primeira adotou a análise documental e aplicação de questionário ao prestador de serviço enquanto técnica de coleta de dados. A segunda fase adotou a análise de conteúdo como método e técnica de investigação em três etapas: pré-análise, exploração do material e inferência e interpretação dos dados.

Palavras-chave: Saneamento básico. Sustentabilidade econômico-financeira. Política tarifária. Universalização do acesso.

ABSTRACT

This research aimed to analyze and discuss the structuring elements that express the adoption of differentiated tariff policies due to compliance with existing legislation and public policies. In this perspective, the general objective was to analyze the current way of charging for the water supply and depletion services of the Inter - municipal Water and Sewage Service of Capinzal and Ouro - Simae, with a view to environmental sustainability. The vast majority of providers still maintain the format of the time of the National Sanitation Plan - Planasa for the collection of the services provided. This model is considered incoherent against the social demands of our country and the principles of sustainability, since it does not refer to the rational consumption of water resources to minimize environmental impacts. By law no. 11.445 / 2007, the economic and financial sustainability of sanitation systems and the promotion of social development is an indispensable requirement to be met, and the provision of services must be linked to the principles of efficiency and sustainability through the collection of services to enable implementation principles and guidelines of universality, equity and integrality. The study used documentary methodological research tools. In this way, the study was divided into two phases, the first one adopting documentary analysis and questionnaire application to the service provider as a data collection technique. The second phase adopted content analysis as a method and technique of investigation in three stages: pre-analysis, material exploration and data inference and interpretation.

Keywords: Basic sanitation. Economic-financial sustainability. Tariff policy. Universalization of access.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1.	OBJETIVOS	11
1.1.1	Objetivo Geral	11
1.1.2	Objetivos Específicos	11
1.2	METODOLOGIA	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS ENVOLVENDO SANEAMENTO BÁSICO E SUSTENTABILIDADE	13
2.2	O SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL	19
2.3	A LEI 11.445/2007 E A POLÍTICA TARIFÁRIA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO	23
3	METODOLOGIA	29
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	29
3.2	PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	32
3.2.1	Análise documental	33
3.2.2	Questionário	34
3.2.3	Análise de Conteúdo	35
	Pré –análise	36
	Exploração e análise do material	37
4	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	40
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	52
	APÊNDICE	59

1 INTRODUÇÃO

Os serviços públicos de saneamento básico são considerados de interesse local. De acordo com o artigo 30 da Constituição Federal (BRASIL, 2000), é competência municipal, entre outras, legislar e prestar serviços sobre assunto de interesse local, bem como promover ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Compete, portanto, aos municípios prestar de forma direta ou mediante concessão ou permissão os serviços de saneamento básico de interesse local, dentre eles o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A Lei Federal nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) que trata do saneamento básico, institui em seu art. 9º, que o titular dos serviços, ou seja, o município deve formular a política municipal de saneamento básico e nesta incumbência está incluída o estabelecimento em legislação própria das condições de prestação desses serviços, do órgão regulador, das estruturas tarifárias e as formas de cobrança. Esta mesma lei estabeleceu as diretrizes gerais para a prestação dos serviços de saneamento, trouxe avanços na determinação de alguns critérios na definição de tarifas para o setor e ainda reiterou a responsabilidade dos organismos reguladores na definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro como a modicidade tarifária.

O Brasil tem diferentes modelos de prestação de serviços de água e esgoto e muito tem se discutido sobre a forma de cobrança tarifária existente, que envolvem, ou não, cobranças por parte dos prestadores de serviços. Os desempenhos dos diferentes modelos têm sido cada vez mais analisados por autores brasileiros (HELLER et al. 2006; 2012; SCRIPTORE & TONETO JÚNIOR; 2012 apud FONSECA; GABRIEL, 2015, p.220).

Os autores ainda salientam:

Pesquisas recentes demonstram que serviços que envolvem alguma forma de cobrança ou tarifa tendem a estimular um uso mais racional dos recursos hídricos e promovem melhorias ambientais e sociais. (FONSECA; GABRIEL, 2015, p.220).

Considerando essa realidade, analisar a estrutura tarifária de prestadores de serviços públicos de saneamento contribuirá para a construção de um sistema que vise à implementação de tarifas mais justas e capazes de despertar os usuários para o consumo racional e sustentável de água.

Conforme Oride (2015), o conceito de sustentabilidade surge para impactar a própria sociedade das consequências de suas ações nocivas, que compreendem o consumo exagerado e os efeitos dos produtos consumidos e a destinação inadequada dos produtos que produzirão sequelas negativas nem sempre imediatas ao meio ambiente.

Para Furriela (2011 apud ORIDE, 2015, p.32), o consumo sustentável refere-se basicamente à maneira de consumir bens e serviços, compreendendo e equilibrando com os recursos ambientais, atendendo as necessidades atuais da população. Neste contexto, a redução de consumo de água torna-se uma medida sustentável que pode ser influenciada pela forma de cobrança tarifária aplicada. Com base nesta relação, este estudo visa considerar o possível impacto na arrecadação de receitas, decorrentes ainda de alterações na estrutura tarifária dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios no meio oeste de Santa Catarina.

Outro ponto que cabe ressaltar dentro da temática é o viés social que compõe a sustentabilidade, uma vez que é incontestável a relação entre a sustentabilidade social e a distribuição de renda das diferentes classes sociais (SICHE *et al.*, 2007) e definindo que a responsabilidade social abrange o desenvolvimento humano de forma igualitária e equitativa (BARCELOS, 2012), verifica-se a importância de ter como um pilar a questão social. (ORIDE, 2015, p.14).

Assim, a política tarifária deve considerar na elaboração de tarifas, mecanismos para atender a diversidade sociocultural e os princípios de universalidade, equidade e integralidade, dentre outros.

Esta pesquisa esteve voltada em analisar a constituição tarifária dos prestadores municipais dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da Associação dos Municípios do Meio Oeste de Santa Catarina – AMMOC. A análise das tarifas na dimensão do princípio de sustentabilidade financeira e social possibilitará a verificação de estruturas tarifárias mais justas e que atendam as demandas sociais do local e, ainda, examinar possíveis mudanças

culturais nos usuários dos serviços decorrentes de alterações promovidas na forma de cobrança. O presente estudo poderá servir de modelo para o setor de saneamento possibilitando ser replicado para outros prestadores, incentivando a preservação dos recursos naturais.

Considerando a problemática apresentada, o presente estudo propõe o seguinte problema:

A forma de cobrança tarifária dos serviços de saneamento nos municípios do meio oeste de Santa Catarina está de acordo com a sustentabilidade e as políticas sociais?

A estrutura tarifária de cobrança da maioria das empresas e autarquias de saneamento vem da época do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) instituído em 1971. Portanto, é antiga e não foi adequada à realidade do Código de Defesa do Consumidor - Lei nº. 8.078/1990 (BRASIL, 1990), bem como a Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007), conhecida como a lei do Saneamento. As políticas tarifárias estão integradas às específicas ou amplas políticas públicas e interferem diretamente sobre a condição socioeconômica dos usuários dos serviços públicos ao tempo que promovem sustentabilidade dos sistemas de abastecimento de água e desenvolvimento social. A análise das diferentes formas de cobrança dos serviços de saneamento associada às mudanças ocorridas no Estado Brasileiro remetem a uma reflexão maior das relações entre Estado, sociedade e capital e suas influências na formação das políticas públicas em geral, e em particular as de saneamento. A Constituição Federal estabelece a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico aos cidadãos como diretriz social e adicionalmente a Lei nº. 11.445/2007 avança para a prestação desses serviços vinculados aos princípios de eficiência e sustentabilidade mediante a cobrança dos serviços.

A estrutura tarifária utilizada para a cobrança pela prestação dos serviços públicos de saneamento, na maioria das vezes se apresenta na forma de tarifa mínima, ou seja, o usuário do sistema paga por uma tarifa mínima para até 10m³ de água - tenha ou não consumido esse volume. Caso o consumo ultrapasse esse montante ele paga um valor progressivo pelo metro cúbico excedente. Para aprimorar os serviços e estimular a economia e uso racional da água alguns serviços municipais de saneamento introduziram um novo modelo de estrutura de tarifa com uma parte fixa (relacionada com os custos fixos) e outra variável em função do volume efetivamente gasto pelo usuário.

Nesse entendimento, Alochio (2007 apud SILVA, 2016, p. 26), define que:

A política de prestação de serviços poderá fixar valores mínimos de cobrança (elementos financeiros), desde que tais valores estejam motivadamente demonstrados como necessários à manutenção da disponibilidade do sistema de saneamento. O móvel para a cobrança da tarifa (ou taxa) mínima, então, não será o elemento financeiro, mas, eis o ponto relevante, o seu elemento finalístico que é manter o serviço regular (ALOCHIO, 2007, p.89 apud SILVA, 2016, p. 26).

Estudar diferentes formas de estrutura de cobrança tarifária trouxe resultados sociais, econômicos, jurídicos e ambientais para os prestadores de serviços de saneamento. Possibilitou ainda uma espécie de guia para que os prestadores de serviços municipais examinem de forma comparativa suas proposições de mudanças com a realidade aqui estudada. A pesquisa contribuiu para a gestão eficiente do recurso natural água, uma vez que o usuário passou a pagar apenas pelo volume efetivamente consumido contrapondo o modelo anterior representado pela cobrança da tarifa mínima de 10m³ independentemente haver ou não consumo.

1.1. Objetivos

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar a atual forma de cobrança dos serviços de abastecimento de água e esgotamento do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro - Simae, com vista à sustentabilidade ambiental.

1.1.2 Objetivos Específicos

- ✓ Pesquisar as formas de cobrança de tarifas dos serviços de saneamento mais justas;
- ✓ Avaliar a possibilidade de cobrança apenas pelo volume de água consumido;
- ✓ Analisar os efeitos econômicos na alteração da estrutura tarifária.

1.2 Metodologia

Para o desenvolvimento desta pesquisa, o presente estudo empregou a pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa e objetivo descritivo. O participante selecionado foi o Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro - Simae, prestador intermunicipal de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, situado na região da Associação dos Municípios do Meio Oeste de Santa A pesquisa estudo empregou instrumentos metodológicos que caracterizam o desenho de uma pesquisa de caráter documental (GODOY, 1995). Desta forma, o estudo foi dividido em duas fases, a primeira adota a análise documental e aplicação de questionário ao prestador de serviço enquanto técnica de coleta de dados. A segunda fase adota a análise de conteúdo como método e técnica de investigação em três etapas: pré-análise, exploração do material e inferência e interpretação dos dados.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo propõe uma gama de conceitos e teorias, com intuito de amparar o estudo e o desenvolvimento da base teórica adequada à problemática deste trabalho, especialmente a confluência entre abordagens de análise de políticas públicas indicando alguns pressupostos, argumentos e variáveis que remetam à aplicação de políticas tarifárias adequadas e baseadas nos princípios de universalização do acesso aos serviços, sustentabilidade e desenvolvimento social na prestação dos serviços públicos de saneamento, objeto de estudo desta pesquisa.

2.1 Políticas Públicas envolvendo saneamento básico e sustentabilidade

Os sistemas de proteção social de caráter universal ou de políticas públicas universais desenvolveram-se nas sociedades capitalistas com o surgimento do estado de bem-estar social no período compreendido entre 1950 e 1960. O Brasil nesta época adotou um modelo de “estado desenvolvimentista”, que permitiu o aumento de benefícios e serviços aos cidadãos por meio da previdência social. Este modelo historicamente, fez com que o Brasil se estruturasse de forma não universalista no que concerne à concessão de direitos a não totalidade da sociedade, mas a grupos escolhidos de camadas populares que incorporassem frações significativas a arena política. (BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, PLANSAB, 2014).

A compreensão da formulação e conteúdo das políticas públicas, especialmente a de saneamento básico neste caso, passa pelo entendimento dos fatores sociais, políticos e econômicos que determinam a atuação do estado em cada contexto histórico, conforme o plano do Ministério das Cidades, PLANSAB (2014).

O acesso ao saneamento básico é um requisito básico no que diz respeito às condições básicas no desenvolvimento dos indivíduos. Dill e Gonçalves (2013), destacam que as diferenças de renda dos indivíduos são oriundas de dois elementos distintos: 1) as circunstâncias, que estão relacionadas a fatos que o indivíduo não pode controlar; 2) o esforço, que está relacionado às escolhas

individuais. As desigualdades oriundas dos fatores incontroláveis, em geral injustas, devem ser corrigidas por meio de políticas públicas específicas para que todos possam ter igualdade de oportunidades.

O setor de saneamento é o que apresenta maior necessidade de atenção de políticas sociais, pois é o que mais contribui para a desigualdade de oportunidades, segundo os resultados obtidos por Dill e Gonçalves (2013).

Neste aspecto, vale observar que a pobreza pode estar associada a outras necessidades humanas, dentre elas a de acesso aos serviços de saneamento básico. Consideremos:

Alternativamente, a insuficiência de renda pode ser combinada com outros critérios, de modo a caracterizar situações crescentemente mais críticas de pobreza. A ocorrência de pobreza enquanto insuficiência de renda concomitantemente com carências associadas ao saneamento básico (inadequação quanto ao acesso a água, esgoto sanitário, e serviço de coleta de lixo), por exemplo, é uma abordagem especialmente útil para delimitar uma subpopulação dentre os pobres: além de o saneamento adequado ser unanimemente considerado essencial para todos, a garantia de acesso não se situa na esfera da renda/consumo privado, proporcionando uma complementaridade desejável à renda como critério básico de pobreza (ROCHA, 1996, p. 145, grifo nosso).

Segundo Lindblom (1981), para uma boa política pública, o consenso possível em torno de uma solução é critério imprescindível e pode ser prontamente obtido nas questões pontuais.

Para Behring (2002 apud BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.32) a política social está no centro do embate econômico e político dos últimos tempos. Segundo ela, os aportes teórico-metodológicos da maioria dos autores tratam a política social como direito a cidadania ou como elemento redistributivo são insuficientes. Deste modo como os ciclos econômicos balizam as probabilidades e limites das políticas sociais, e

O significado da política social não pode ser apanhado exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, na relação desses processos na totalidade. A generalizada associação entre redistribuição de renda, cidadania e democracia nas condições específicas do capitalismo mundial (central e periférico) em fins deste século é, no mínimo discutível. Assim, esse discurso cerca de enfeites ações compensatórias, muitas vezes, mínima, considerada a extensão das demandas reais da população, particularmente no Terceiro Mundo (BEHRING, 2002, p. 174 apud BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, p.32).

De acordo com Lowi (1985, p.7 apud SILVA, 2013, p.3) políticas públicas são “regras formuladas por autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento dos cidadãos, individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas”. Esse conjunto de ações e incentivos articulado e estruturado tem como diretriz alterar a situação da coletividade em resposta das demandas e interesses dos atores envolvidos, porém está inteiramente condicionada a decisão política e disposto em ato normativo da autoridade competente no âmbito governamental.

Lowi (1964; 1972 apud SOUZA, 2008) desenvolveu a tipologia sobre a política pública formada através da máxima: a política pública faz a política. O sentido dessa máxima está na formação diferenciada da política pública, compreendendo desde a criação até no apoio e rejeição, bem como no movimento pelas diferentes arenas durante a disputa em torno de sua decisão. Para Lowi, são quatro os formatos que a política pública pode assumir. Na primeira classificação, surge a política distributiva, são aquelas decisões tomadas pelo governo sem análise da questão do alcance dos recursos, acabam afetando diretamente os cidadãos e beneficiando grupos das classes sociais, em prejuízo do todo. A segunda trata da política regulatória, aparecem com maior intensidade, pois envolve burocracia, políticos e grupos de interesse. A terceira é da política redistributiva, aquela considerada social universal como as de ordem tributária, previdenciária, de difícil encaminhamento e que despertam conflitos, já que o objetivo é redistribuir renda na forma de financiamentos e serviços públicos buscando equidade social. A quarta é a da política constitutiva, que trabalha com procedimentos, delibera competências e regras de debate para a elaboração de políticas públicas.

A formulação de uma política pública de caráter universalista e redistributivista constitui na proposição de meios para resolução de determinadas necessidades sociais, contemplando as possíveis soluções. Deve considerar e respeitar as características locais, como a sua história, padrão cultural, organização da sociedade e nível de organização de serviços públicos. Na formulação de uma política pública, aquela em que o Estado estabelece e pratica seus marcos políticos, legais e institucionais, devem ser considerados os princípios, os condicionantes sistêmicos e as interfaces setoriais. (MORAES, 2009, p.38-39).

Os processos socioeconômicos, políticos e culturais, as lutas sociais para a democratização do Estado e da sociedade, constituem condicionantes sistêmicos

para a transformação da organização do setor público. As legislações e a atuação institucional das diferentes áreas do Saneamento representam condicionantes sistêmicos externos que dificultam a adoção de políticas setoriais. As políticas públicas de saneamento segundo Heller e Castro (2007), abarcam dois níveis: formulação e implementação, o primeiro considera a política em si, onde o Estado estabelece e pratica os marcos legais e institucionais; o segundo, está relacionado ao nível de gestão que envolve o planejamento, a regulação, fiscalização e a prestação de serviços que pode ser local ou não, dependendo do modelo adotado. A dimensão federalista, os conflitos de interesse entre as esferas de governos, podem ser apontados como um condicionante sistêmico que impede a adoção de políticas públicas setoriais.

No contexto de políticas públicas as interfaces setoriais, ou seja, a necessidade de intersectorialidade busca satisfazer uma sintonia com a estrutura do conhecimento multidisciplinar e a exigência dos fenômenos sociais. A intersectorialidade visa romper com o conceito fragmentado da ação pública, o que exige a integração de políticas, objetivos, ações, metas, procedimentos, implicando a imperativa mudança de estratégias, formas de destinar recursos públicos, estrutura organizacional e burocrática (LEITE; DUARTE, 2005).

De acordo com Dye (1976, p.1 apud SOUZA, 2008, p.47), analisar a política é “descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz”. Segundo o autor, trata-se da explicação das causas e consequências da ação do governo. No contexto da análise de políticas públicas, foram formuladas metodologias de análise com vistas a melhor compreensão das ações do governo e o reflexo das mesmas na vida dos cidadãos.

Perônico (2001, p. 48) indica que a sustentabilidade deve ser compreendida através da confluência de três dimensões: financeira, técnica e política, que geralmente ocorrem simultaneamente com a eficácia organizacional. A autora propõe que sustentabilidade econômico-financeira abarca, os recursos financeiros necessários para que uma organização desenvolva e implemente a ação pública. A sustentabilidade técnica, compreende às metodologias de trabalho, qualificação dos recursos humanos, qualidade dos serviços e capacidade de aprendizado da instituição com vistas a otimizar os recursos financeiros. Por fim, a sustentabilidade política atrela-se a capacidade de articulação, negociação e coordenação de ações e recursos entre os atores envolvidos (PERÔNICO, 2001).

Araújo, Melo e Schommer (2005), concordam com a noção de sustentabilidade apresentada por Perônico (2001), mas enfatizam que é muito mais que isso, é necessário garantir a sustentabilidade dos propósitos e iniciativas da organização voltadas as possibilidades de ampliação e diversificação dos meios e fontes de recursos para aquelas que implementam ações de políticas públicas.

Para Carla Canepa (2007):

o desenvolvimento sustentável caracteriza-se, portanto, não como um estado fixo de harmonia, mas sim como um processo de mudanças, no qual se compatibiliza a exploração de recursos, o gerenciamento de investimento tecnológico e as mudanças institucionais com o presente e o futuro.

Para Bezerra e Bursztyn (2000 apud PIES; GRAF, 2015):

O desenvolvimento sustentável é um processo de aprendizagem social de longo prazo, que por sua vez, é direcionado por políticas públicas orientadas por um plano de desenvolvimento nacional. Deste modo, a pluralidade de atores sociais e interesses presentes na sociedade colocam-se como um entrave para as políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

Rutherford, em 1997 (apud ORIDE, 2015) propõe três dimensões para a sustentabilidade, onde as principais esferas são: ambiental, econômica e social. Contudo, esses aspectos não limitam a visão do conceito de sustentabilidade, mas podem ser encarados como o ponto de partida para ampliação da visão crítica em relação ao tema.

Conforme Almeida (2002) a sustentabilidade é definida a partir do aspecto ambiental, além de relacionar com órgãos como o poder público, as empresas, o sistema econômico e a própria sociedade. Assim como várias correntes de teóricos, o autor propõe também que a sustentabilidade deve ser analisada sob três óticas: ambientalmente equilibrado, socialmente equiparado e economicamente viável, onde esses aspectos são dependentes e interagem dentro da sociedade.

Para alguns autores, como Clovis Cavalcanti sustentabilidade “significa a possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema” (CAVALCANTI, 2003). Para o autor, os debates atuais sobre o significado do termo “desenvolvimento sustentável” mostram que se está aceitando a ideia de colocar um limite para o progresso material e para o consumo, antes visto como ilimitado,

censurando a ideia de crescimento constante sem preocupação com o futuro (CAVALCANTI, 2003).

Para facilitar a compreensão do conceito de sustentabilidade, Sachs (1993) a divide em cinco classificações: a sustentabilidade ambiental, a sustentabilidade econômica, a sustentabilidade ecológica, a sustentabilidade social e a sustentabilidade política. Essa divisão é contraposta pela visão de Shumacher (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD, 1991), que classifica somente em sustentabilidade ambiental, econômica e pessoal. Mas, essas duas visões diferem principalmente na definição do termo ambiental, pois Shumacher refere-se ao uso racional dos recursos, enquanto Sachs à capacidade dos ecossistemas diante da agressão humana.

Em seu livro “A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil”, Leila Ferreira afirma que:

o padrão de produção e consumo que caracteriza o atual estilo de desenvolvimento tende a consolidar-se no espaço das cidades e estas se tornam cada vez mais o foco principal na definição de estratégias e políticas de desenvolvimento (FERREIRA, 1998).

Dentre os modelos de desenvolvimento, busca-se aquele capaz de enfrentar desafios e problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais denominado desenvolvimento sustentável. Apesar das imprecisões e ambiguidades os esforços de desenvolvimento local e municipal têm de algum modo, postulados de sustentabilidade, procurando assegurar, para as atuais e futuras gerações, os avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do ambiente (BUARQUE, 1999).

No cenário municipal e local, a estratégia de desenvolvimento sustentável vem sendo entendida como o

processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações (BUARQUE, 1994 apud BUARQUE, 1999, p.31).

Segundo Thoenig (2007), as organizações públicas devem responder não apenas a função de eficiência, mas também a uma função de efetividade que está relacionada aos efeitos de mudança social ocasionado pelo fornecimento de

determinado bem ou serviço, com o objetivo de enfrentar determinado problema social, além de legitimar as ações dos políticos.

A economia estabelece além de uma teoria científica do comportamento, padrões normativos úteis para se avaliar o direito e as políticas públicas, ou seja, ela é capaz de prever os efeitos destas políticas públicas sobre a eficiência. A eficiência, por sua vez, é fundamental nos objetivos de qualquer política pública, dado que custos menores são os mais importantes para o Estado em sua consecução (COOTER; ULEN, 2010, p. 26).

Porém, merece observância, segundo Cooter e Ulen (2010, p. 26), a “eficiência social”, pois um bom sistema jurídico deve manter alinhados a eficiência e o bem-estar da população, de maneira que aquele que busca a eficiência também vislumbre trazer benefícios ao público.

2.2 O Saneamento Básico no Brasil

A história do saneamento no Brasil, segundo Rezende e Heller (2008), pode ser definida nos séculos XVI e XX em três fases: na primeira havia a ausência do Estado nas questões sanitárias (século XVI até meados do século XIX), na segunda, o Estado assume as ações sanitárias, existindo uma relação entre a melhoria da saúde e a produtividade do trabalho (meados do século XIX até o final de 1959) e a terceira (a partir da década de 1960), ocorre uma divisão entre as ações de saúde e as de Saneamento Básico. A partir daí a saúde é tratada com caráter assistencialista e o saneamento como medida de infraestrutura, aparecendo tendências para a privatização e suas ações são definidas segundo a lógica empresarial do retorno do capital investido.

O setor de saneamento até o início dos anos de 1930 era formado por empresas públicas e privadas, com forte participação de empresas estrangeiras. As tarifas cobriam inteiramente os custos com garantia de rentabilidade mínima em torno de 7%, não havia subsídio do governo (EBAP/FGV, 1995, 1995).

O Código das Águas de 1934 estabeleceu a estrutura de regulação dos serviços de saneamento e o regime híbrido com regime de concessões associado ao de regulação econômica pela taxa de retorno (BRITTO, 2001).

Os primeiros investimentos em saneamento no Brasil iniciaram no século passado a partir de 1950 com incrementos pontuais. Até os anos de 1950, predominou a gestão municipal dos serviços de saneamento. Contudo, no decorrer desta década, surgiram as primeiras experiências de gestão centralizada pelos estados, através de concessões feitas pelos municípios (BRITTO, 2001).

Depois do Golpe Militar em 1964, o setor de saneamento é marcado pela centralização política. Em 1968, é criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) e, em 1971, inicia-se a implementação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) (PEDROSA, 2001 apud ARAÚJO, 2016, p.15). Os principais objetivos do Planasa eram aumentar a cobertura dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto, estabelecer uma política tarifária baseada em valores reais e concentrar a prestação dos serviços em empresas estaduais (FARIA; FARIA, 2004). Foram concedidos incentivos à criação de 27 companhias estaduais de saneamento. Essas empresas contaram com amplo poder de alocação e com responsabilidades pela definição de prioridades, tecnologias e estratégias de expansão (SOUZA; COSTA, 2013).

De acordo com o Planasa, as políticas tarifárias deveriam buscar (PEDROSA, 2001):

- Autossustentação das companhias estaduais de saneamento, por meio dos Fundos Estaduais de Água e Esgoto (FAEs);
- Adequação dos níveis tarifários à capacidade de pagamento da população, sem prejudicar o equilíbrio entre a receita e o custo dos serviços;
- Remuneração anual de 12% sobre o investimento;
- Regulação por meio do método de tarifação pelo custo do serviço.

Saiani e Toneto (2010), destacam que o Planasa pode ser considerado como a única política articulada para financiamento e modernização do saneamento no País. As políticas que o sucederam, foram em geral, pontuais e com baixa articulação entre os entes federativos.

Pedrosa (2001 apud ARAÚJO, 2016, p.15) cita que:

a Lei 6.528 de 1978 estabelecia critérios para a fixação de tarifas e previa que na formulação das mesmas, fosse considerada a viabilidade econômica financeira das empresas estaduais, os aspectos sociais para assegurar o acesso dos usuários de menor renda.

Os autores supracitados, ainda mencionam que, no mesmo ano, o Decreto 82.587 regulamenta esta lei e estabelece procedimentos para a fixação de tarifas:

- O Ministério do Interior deveria estabelecer as normas gerais de tarifação e fiscalizar a sua aplicação;
- Os governos estaduais deveriam realizar os estudos e propostas tarifárias;
- O Banco Nacional de Habitação (BNH) era o responsável pela análise das propostas. Após a análise, as propostas deveriam ser encaminhadas para o Ministério do Interior, que poderia autorizar o reajuste somente após a aprovação pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). (PEDROSA, 2001 apud ARAÚJO, 2016, p.15):

Durante o governo militar, a política era centralizada e embora o Banco Nacional de Habitação (BNH) tivesse personalidade jurídica de direito privado, passou a assumir o papel de regulador público. O BNH passou a financiar a expansão do setor com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e fortalece os atores privilegiados pelo Planasa, ou seja, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico, e órgãos federais como Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu) e Fundação Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP) perdem poder decisório sobre o setor. (REZENDE; HELLER, 2002, p. 235).

Os municípios, titulares dos serviços, acabaram sendo excluídos de financiamentos pelo Planasa, sob o critério de viabilidade econômica do modelo (REZENDE; HELLER, 2002, p. 242-244). Consequentemente, três quartos dos municípios delegaram os serviços de abastecimento de água para o governo do estado.

O Planasa estabelecia a manutenção de tarifas capazes de possibilitar a sustentabilidade econômica das companhias de saneamento. As tarifas deveriam permitir a remuneração do capital aplicado, a melhoria e a expansão dos serviços, bem como a redução dos custos operacionais (BRITTO, 2001).

O cenário econômico da época influenciou nos reajustes abaixo dos índices como medida de controle da inflação, ocasionando dificuldades financeiras para o setor. As tarifas em muitos casos sequer cobriam as despesas operacionais. Com a revogação do Decreto 82.587/78 em 1991, as concessionárias voltaram a ter autonomia para estabelecer as tarifas conforme as suas necessidades (PEDROSA, 2001).

Na década de 1990, o governo federal procura a privatização dos serviços de saneamento e encontrou forte oposição por parte dos estados e municípios que apesar das históricas divergências se uniram para resistir a privatização (SOUZA; COSTA, 2013).

Em 1992, o Planasa é extinto. A partir desta data muitas reformas administrativas foram realizadas, dentre elas o Plano de Ação Imediata de Saneamento, coordenado pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério de Ação Social (FARIA; FARIA, 2004).

Com a aprovação da Lei das Concessões, Lei nº. 8.987/1995, inicia-se uma nova fase do setor, com a flexibilização da prestação dos serviços públicos e a busca de um novo padrão para a intervenção do Estado (FARIA; FARIA, 2004).

Em 2004, é aprovada a Lei nº. 11.079, que trata das Parcerias Público-Privadas (PPP), fornecendo incentivos para a participação do setor privado, na medida em que possibilita que os riscos sejam compartilhados entre o setor público e o setor privado (NUNES, 2015).

Em 2005, é sancionada a Lei nº. 11.107, que regulamenta a realização de Consórcios Públicos. Essa lei, de acordo com Heller (2009) representa benefícios para o setor do saneamento à medida que intensifica a prestação de serviços para sistemas além das fronteiras de um único município, podendo promover economias de escala e regular a relação entre os serviços municipais e aqueles prestados pelas companhias estaduais.

A Constituição Federal de 1988 foi resultado da redemocratização do país, nela foram consagrados vários princípios e direitos, dentre eles estabelece que o saneamento básico é de competência do Estado, sendo seu papel promover a melhoria das condições de sua oferta. Logo após a sua promulgação, deu-se início ao processo de regulamentação dos artigos 182 e 183 sobre a política urbana que veio culminar com a promulgação da Lei nº. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Considerado de maior interesse para os municípios, lideranças políticas, movimentos populares e organizações da sociedade civil do país, que buscam soluções para os problemas de moradia e serviços urbanos, o Estatuto da Cidade decorre do entendimento dos constituintes de 1988 ao afirmar que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das cidades e da propriedade urbana, ou seja, uma cidade para todos, além disso, a percepção e luta da

sociedade e das organizações populares, quanto aos direitos de cidadania, de viver em cidades saudáveis, seguras, justas e produtivas (FERNANDES, 2000).

Com o advento do novo marco regulatório do setor de saneamento, estabelecido com a Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007), inaugurou no Brasil uma nova fase de apoio às políticas públicas voltadas aos serviços de saneamento básico. A lei instituiu diretrizes para a adequada prestação dos serviços, de modo a buscar uma universalização do atendimento, com qualidade no abastecimento e modicidade tarifária. Ademais, a Lei 11.445/2007 trata sobre competência para a prestação, forma de prestação, a sua regulação e a participação social na elaboração de políticas de saneamento básico e vincula a prestação dos serviços aos princípios de eficiência e sustentabilidade econômico-financeira. A hipótese de sustentabilidade está associada a aplicação de tarifas por categorias progressivas e por faixa de consumo capazes de assegurar a qualidade, quantidade e continuidade na prestação dos serviços públicos de saneamento. Antes disso, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) já estabeleceu como competência do Estado os serviços de saneamento básico, bem como a melhoria contínua e a qualidade de oferta. Corroborando com a Constituição Federal, a Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001) que trata das diretrizes da política urbana, em seu artigo 2, traz como diretriz a garantia, dentre outros, o direito ao saneamento. Ainda, a Lei nº. 8.080/1990 (BRASIL, 1990) que criou o Sistema Único de Saúde (SUS), trouxe como obrigação promover, proteger e recuperar a saúde, englobando a promoção de ações de saneamento básico e de vigilância sanitária.

2.3 A Lei 11.445/2007 e a Política Tarifária dos Serviços de Saneamento

Em relação ao saneamento básico, o artigo 9 da Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece que o titular dos serviços públicos de saneamento deverá formular a política pública de saneamento básico, como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços. A lei determina, no artigo 19, que para a prestação dos serviços, o prestador deverá observar plano, abrangendo no mínimo:

- I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV - ações para emergências e contingências;
- V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. (BRASIL, 2007. Lei nº. 11.445/2007).

A Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) definiu diretrizes importantes para o exercício da função reguladora e inclui em seus artigos 21 e 22 uma série de princípios e objetivos, dentre os quais podemos citar: 1) independência decisória; 2) tecnicidade e objetividade das decisões; 3) estabelecimento de padrões para a adequada prestação de serviços; 4) garantia de cumprimento das condições e metas estabelecidas; 5) prevenção e repressão do abuso de poder econômico e 6) definição das tarifas mediante mecanismos de indução à eficiência e eficácia dos serviços (MELO; GALVÃO JÚNIOR, 2013).

Cunha (2011) destaca que a nova lei obriga os prestadores de serviço manter absoluta transparência contábil, inclusive apresentando a estrutura de subsídios tarifários e não tarifários, representando um avanço para possibilitar sistematização de informação para o planejamento de políticas públicas, o controle social dos serviços públicos e a defesa do direito dos consumidores.

Conforme a Lei nº. 11.445/2007, art. 22º, inciso IV (BRASIL, 2007), um dos objetivos da regulação é:

definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação dos ganhos de produtividade.

Neste contexto, a lei estabelece que devem ser elaboradas normas de regulação que prevejam as condições da prestação dos serviços, em regime de eficiência, de forma a incluir: 1) os sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; 2) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas e 3) a política de subsídios. (BRASIL, 2007. LEI Nº. 11.445/2007).

A Lei determina em seu artigo 29, que deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

- I - Prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;
- II - Ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- III - Geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;
- IV - Inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;
- V - Recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;
- VI - Remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;
- VII - Estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;
- VIII - Incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços. (BRASIL, 2007. Lei nº. 11.445/2007).

Ainda, a lei prevê a possibilidade de adoção de subsídios tarifários e não tarifários para usuários que não tenham condições financeiras para pagamento e para as localidades que conseguem cobrir seus custos devido a insuficiência de escalas. Os subsídios tarifários podem ser diretos (destinados aos usuários); indiretos (destinados ao prestador); tarifários (integram a estrutura tarifária); fiscais (decorrentes de alocação de recursos orçamentários) ou internos a cada titular ou entre localidades, nos casos de gestão associada e prestação regional. O artigo 30 da Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento pode considerar:

- I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
- II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
- III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
- IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;
- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
- VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Os reajustes tarifários devem observar o intervalo mínimo de 12 meses, conforme as normas legais, regulamentares e contratuais. Já as revisões tarifárias, que compreendem a reavaliação das condições da prestação e das tarifas inerentes aos serviços, não preveem intervalo mínimo e podem ser feitas de forma periódica,

visando a distribuição de ganhos de produtividade com os usuários, assim como a reavaliação das condições de mercado e a necessidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro da entidade. (BRASIL, 2007. Lei nº. 11.445/2007).

A política de saneamento básico é regida pela Lei nº. 11.445/2007, porém ela não estabelece uniformização tarifária, no entanto ela institui algumas diretrizes dentre elas: a cobrança diferenciada e progressiva, por categoria de usuário e por faixa de consumo e admite como opcional a adoção de “valor mínimo”, baseado no “custo mínimo necessário para a disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas”, ou no “valor básico” fundamentado na “quantidade mínima de consumo ou de utilização de serviço, visando a garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública” (BRASIL, 2007).

Nos últimos tempos, diversos estudos relacionados à composição da estrutura tarifária têm sido realizados. Em síntese, o que se tem buscado é a composição de uma tarifa que melhor se aproxima do consumo real com redução de subsídios excessivos. Na maioria dos casos o princípio da tarifa mínima tem sido mantido com a alteração do valor progressivo de forma a reduzir o subsídio aos usuários com padrões mais elevados de consumo (MONTENEGRO, 1995).

A Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) representa um grande desafio para o Estado, visto que a concretização dos princípios e diretrizes da universalidade, equidade e integralidade em uma sociedade tão injusta como a brasileira. O Brasil, embora ocupe a 9ª economia do mundo, está em 112º lugar no ranking das infraestruturas de saneamento, distante da universalização desse serviço. A ideia de universalidade remete a igualdade ao acesso aos bens e serviços produzidos na sociedade; equidade, trata da igualdade com a distribuição mais eficiente dos recursos públicos com incursões reflexivas quanto à justiça distributiva; integralidade, se concretiza com o acesso aos serviços públicos de acordo com a necessidade dos cidadãos. Ainda, a lei faz referência aos princípios: de participação e controle social que se realizam através da capacidade dos cidadãos em interferir na gestão pública direcionando as ações do poder público para o atendimento das políticas sociais; de intersetorialidade que busca a articulação e integração das políticas de saneamento com as demais políticas voltadas a saúde, planejamento, meio ambiente, uso e ocupação do solo, pois as mesmas são interdependentes; de sustentabilidade que é assumida por quatro dimensões: ambiental, social, de governança e econômica. Embora a Lei nº 11.445/2007 remeta a diversas

dimensões de sustentabilidade, a dimensão econômica está pautada na remuneração pela cobrança dos serviços e na modicidade tarifária com mecanismos que induzam a eficiência e eficácia na prestação dos serviços que permitam ainda a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Embora as definições acerca do regime tarifário de acordo com a Lei 11.445/07 (BRASIL, 2007) tenham sido atribuídas ao órgão regulador, em vários estados brasileiros os usuários têm proferido questionamentos relacionados a legalidade da cobrança dos serviços de abastecimento de água baseados da tarifa mínima e o Poder Judiciário tem proferido decisões em alguns casos pela cobrança fundada no consumo real medido no hidrômetro do usuário do sistema, ou seja, um modelo de estrutura onde se tenha uma parte fixa e uma variável, onde a parte fixa está relacionada aos custos fixos de implantação, manutenção da infraestrutura, e a parte variável cobra em função do volume efetivamente consumido está relacionada aos custos voláteis como energia elétrica, despesas com materiais para o tratamento da água, combustíveis, dentre outros.

Existem 96 acórdãos no Superior Tribunal de Justiça com entendimento de não ser lícita a cobrança de tarifa de água no valor do consumo mínimo multiplicado pelo número de economias existentes no imóvel, quando houver um único hidrômetro.

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. COBRANÇA DE TARIFA DE ÁGUA. TARIFA MÍNIMA MULTIPLICADA PELO NÚMERO DE ECONOMIAS QUANDO EXISTIR UM ÚNICO HIDRÔMETRO NO LOCAL. ILEGAL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 83/STJ. I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. II - É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual é ilegal a cobrança de tarifa de água pela tarifa mínima multiplicada pelo número de economias quando existir um único hidrômetro no local. III - O recurso especial, interposto pelas alíneas a e/ou c do inciso III do art. 105 da Constituição da República, não merece prosperar quando o acórdão recorrido encontra-se em sintonia com a jurisprudência desta Corte, a teor da Súmula n. 83/STJ. IV - A Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida. V - Agravo Interno improvido. (BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA, 2016, on-line).

Esses questionamentos são importantes e decisórios a medida que as relações sociais entre estado e cidadão devem ser claramente estabelecidas nas

políticas públicas existentes para que possam atender aos princípios legais aos quais estão vinculados. Lowi (1987 apud SOUZA, 2008), ao discutir sobre a ideologia e ciências sociais no mundo contemporâneo, adota o conceito de “visão social de mundo”. Neste contexto, Borja (2004) corrobora estacando que as visões sociais de mundo de cada época, a correlação de poder entre as nações, a situação econômica, o nível organizacional e o poder da sociedade civil e no campo epistemológico, a produção do saber pelo caráter e conteúdo influenciam na ação do Estado.

O conceito de instrumentalização da ação pública será uma das ferramentas teóricas que na análise da política pública, destaca a importância da escolha e do uso dos instrumentos materializados na ação, assim como os efeitos políticos daí decorrentes (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007 apud SOUZA, 2008).

Os instrumentos de ação pública são entendidos como tecnologia de governo, enquanto dispositivos morais que difundem determinada teorização política e produzem efeitos específicos, autônomos em relação aos objetivos estabelecidos inicialmente. A função puramente administrativa dos instrumentos é acompanhada pela manifestação das funções simbólicas de legitimação da autoridade e transmissão de valores, conseqüentemente, opções políticas que transformam a ação pública (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004 apud SOUZA, 2008).

A estrutura tarifária deve resultar em equilíbrio financeiro dos prestadores de serviços. Holanda (1995 apud SOUZA, 2008) acrescenta que a tarifa deve considerar e atender aos aspectos sociais dos serviços de saneamento. Nesta perspectiva, a política tarifária deve conter tarifas diferenciadas para atender as categorias de usuários (residencial, comercial, industrial ou pública), condições econômicas e faixas diversas de consumo. Ainda, deverá fazer uso dos subsídios cruzados, pelos quais usuários mais ricos possam subsidiar os mais pobres; receitas dos serviços de água subsidiem os de esgoto, ou vice-versa e ainda assim sustentar o equilíbrio financeiro dos prestadores de serviço.

Segundo Assis, Guimarães e Heller (2004), a política tarifária dos serviços de saneamento deve ser estruturada para dar conta de atender aos serviços de manutenção dos sistemas, além dos custos com investimentos para expansão e ampliação dos sistemas.

3 METODOLOGIA

Este capítulo está organizado de forma a explicar o conjunto de procedimentos metodológicos organizados, a partir dos objetivos traçados que ajudaram na investigação do problema apresentado. Apresentam-se a pesquisa adotada neste estudo, tendo em conta o método, a abordagem, os instrumentos de coleta de dados, de análise e interpretação dos resultados.

3.1 Caracterização da Pesquisa

Conferir a veracidade dos fatos é o objetivo da ciência. Para tal, ela se utiliza do método científico, elemento fundamental do processo do conhecimento que define as diretrizes e orientações para classificar a pesquisa e atribuir grau de confiabilidade aos resultados obtidos. A metodologia é composta por meio da formulação de pressupostos, além da coleta de dados, mensuração e técnicas para analisar os dados levantados (KERLINGER, 1979).

A metodologia é indispensável para a qualidade e confiabilidade do trabalho científico. Assim, é importante e necessário classificá-la quanto à sua natureza, maneira de abordar o problema, seus objetivos e os procedimentos técnicos utilizados.

Existem duas formas de abordar o problema de pesquisa: qualitativa e quantitativa. Godoy (1995, p.58) assevera sobre a abordagem qualitativa:

[...] é a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, para compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo.

Ainda sobre a pesquisa qualitativa, Gil (1999, p.94) apoia, dizendo que “[...] métodos de pesquisa qualitativa estão voltados para auxiliar os pesquisadores a compreenderem pessoas e seus contextos sociais, culturais e institucionais”.

Em se tratando de pesquisa quantitativa, Godoy (1995, p.58) define como aquela que avalia que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir as opiniões e informações em número para análise e classificação, requerendo o uso de métodos e técnicas estatísticas.

Para Denzin e Lincol (2006, p.23):

a palavra qualitativa implica uma ênfase sobre as qualidades das entidades e sobre os processos e os significados que não são examinados ou medidos experimentalmente [...] em termos de quantidade, volume, intensidade ou frequência.

O que deve ser enfatizado na pesquisa qualitativa é “a natureza repleta de valores da investigação. [...] O modo como a experiência social é criada e adquire significado”. (DENZIN; LINCOL, 2006).

Outra vantagem em adotar a pesquisa qualitativa, também, é a intensidade do relacionamento e maior flexibilidade do respondente, trazendo para a pesquisa informações em maior profundidade e riqueza de contexto (AAKER; KUMAR; DAY, 2001).

Aaker, Kumar e Day (2001) ainda propõe três categorias de utilização para os métodos qualitativos:

1. Exploração

- Definição do problema com maior detalhamento
- Gerar novos conceitos para solução de problemas

2. Orientação

- Compreender o vocabulário e as diversas percepções por aqueles que estão sendo entrevistados.

3. Clínica

- Alcançar informações sobre temas que dificilmente seriam obtidas, com tamanho nível de detalhes, com métodos estruturados de pesquisa.

Quanto aos objetivos, podemos classificar a pesquisa como exploratória e descritiva. Gil (1999, p.43) explica que a pesquisa exploratória tem como finalidade ampliar informações sobre o assunto que se vai investigar; facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto com o objetivo de aprimorar o conhecimento. Seu planejamento é bastante flexível, pois o pesquisador nem sempre possui clareza do problema, nem da hipótese a ser investigada e isso possibilita a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Essas pesquisas em sua maioria envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas

com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que instiguem a compreensão.

No caso de estudo com caráter exploratório tem como principal objetivo expandir o conhecimento de determinada área por aquele que a pesquisa, além de desvendar o senso comum sobre o assunto, redescobre conceitos (SELLTIZ, 1975).

Santos (1988) entende que a pesquisa exploratória refere-se ao contato inicial com o tema a ser estudado, onde o pesquisador concentra todas as informações de forma receptiva e flexível para no segundo momento, iniciar o tratamento e análise dos dados. A pesquisa exploratória fornece subsídios para entendimento do problema como um todo e comumente é o ponto de partida para o desenvolvimento de novas hipóteses e estudos.

Os estudos descritivos, segundo Gil (1999, p.46), “[...] tem como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis”. Juntamente com as exploratórias, as pesquisas descritivas habitualmente são realizadas por pesquisadores sociais absorvidos com a atuação prática na sociedade.

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa pode ser classificada entre bibliográfica, experimental, documental, histórica, levantamento, estudo de caso, ex-post-facto, pesquisa-ação e observação não participante (GIL, 2008).

Em relação aos procedimentos técnicos da observação não participante, Marconi e Lakatos (2000) explicam que o observador não interage, de forma alguma, com o objeto de estudo no momento em que realiza a observação e não poderá ser considerado como participante.

Esta pesquisa utiliza fontes de evidências de documentos secundários. Os documentos secundários se referem desta forma, por se mencionarem dados que foram coletados por pessoas que não estavam presentes ou vivenciaram o evento que está sendo estudado (GODOY, 1995). As fontes de evidência secundárias podem ainda ser distinguidas em relação ao material que será analisado. Na pesquisa em questão, os documentos utilizados serão caracterizados como sendo do tipo oficial, como leis e decretos, e dos tipos técnicos, como os relatórios (LUCKE; ANDRÉ, 1986).

As fontes de dados consultadas neste estudo podem ser consideradas de domínio público, conforme a proposta de Spink (1999, p.2), os quais são

documentos tornados públicos que disponibilizam “traços de ação social e a própria ação social”.

Os documentos selecionados foram separados em dois blocos: (1) Documentos que fazem referência ao contexto legal e (2) documentos que fazem referência ao modelo de gestão do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Em relação ao contexto legal, foram selecionados os seguintes documentos:

1. Lei nº. 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
2. Lei nº. 11.107/2005, que dispõe sobre as normas de contratação dos consórcios públicos.
3. Lei nº. 10.257/2001 que trata das diretrizes da política urbana.
4. Lei nº. 8.080/1990 que criou o Sistema Único de Saúde (SUS).
5. Lei nº. 11.079, que trata das Parcerias Público-Privadas (PPP).
6. Lei nº. 8.987/1995 que trata das Concessões Públicas.
7. O Código das Águas de 1934.

No que se refere ao modelo tarifário dos municípios da AMMOC, o Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro (SIMAE), se enquadra na análise desta pesquisa, sendo considerados como objeto de exame os documentos que regulamentam e disciplinam a prestação deste serviço em âmbito municipal, conforme segue:

1. Regulamento dos serviços de água e esgoto, Decreto municipal nº 059/2014 do município de Capinzal e Decreto nº. 189/2014 do município de Ouro;
2. Leis nº. 179 de 1972 do município de Ouro e Lei nº. 654 de 1972 do município de Capinzal, ambas de criação da Autarquia SIMAE.

3.2 Procedimentos da Pesquisa

Diante da contextualização acima fundamentada, pode-se classificar a presente pesquisa, quanto à forma de abordagem do problema, em qualitativa.

A pesquisa qualitativa, decorrente de suas características de investigação exploratória e descritiva, constitui-se na abordagem adequada, pois permite o

aprofundamento necessário na busca do conhecimento da estrutura tarifária nos serviços municipais de saneamento do Meio Oeste de Santa Catarina.

Quanto aos objetivos, a pesquisa assinala-se como descritiva, pois o estudo tem como finalidade descrever exatamente os fenômenos, fatos e as características do contexto estudado.

Para o sucesso da pesquisa, a coleta de dados torna-se elemento de grande relevância, visto que servirá como base para todo desenvolvimento do estudo. Os dados coletados no presente trabalho buscaram fontes diversas para compor as informações acerca do conteúdo proposto.

A pesquisa procurou analisar as prescrições de cobrança tarifária dos serviços de saneamento nos municípios do Meio Oeste de Santa Catarina em conformidade com a sustentabilidade e as políticas sociais, para tanto foi selecionado o SIMAE, dos municípios de Capinzal e Ouro, por apresentar característica de organização tarifária coerente com o objeto estudado.

A escolha de um determinado desenho de pesquisa depende antes de tudo da natureza do que se quer investigar e das questões específicas formuladas (ANDRÉ, 2005, p.33). Assim, o desenho de pesquisa se associa à ligação lógica existente entre o problema de pesquisa, os dados a serem coletados e as conclusões a serem extraídas, portanto, trata-se da preparação de um plano de ação que possibilite seguir uma sequência lógica na condução do estudo, ligando os dados empíricos às questões de pesquisa e posteriormente às suas conclusões.

Este estudo empregou também instrumentos metodológicos que caracterizam o desenho de uma pesquisa de caráter documental (GODOY, 1995). Desta forma, o estudo foi dividido em duas fases, a primeira adota a análise documental e aplicação de questionário ao prestador de serviço enquanto técnica de coleta de dados. A segunda fase adota a análise de conteúdo como método e técnica de investigação em três etapas: pré-análise, exploração do material e inferência e interpretação dos dados.

3.2.1 Análise documental

Segundo Moreira (2006, p.271), a análise documental compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim, ou

seja, o que se pretende com a análise documental é verificar o teor e o conteúdo do material selecionado para análise.

Conforme a classificação de Ludke e André (1986), os documentos utilizados nesta fase, podem ser classificados como do tipo oficial e do tipo técnico. Foram analisadas as publicações legais e documentos existentes nos sites oficiais dos prestadores de serviço de saneamento da região da AMMOC. Tais documentos indicam apontamentos importantes, desde detalhamento da realidade e das condições estruturais da prestação de serviços.

A intenção aplicada da análise documental esteve centrada especialmente na tentativa de localizar, organizar e avaliar textos, como uma forma de contextualizar fatos, situações e atividades que envolvem a prestação de serviços públicos.

Seguindo a perspectiva de Bardin (2002, p.46), a análise documental foi utilizada neste estudo como “[...] uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados”. A análise documental buscou-se neste estudo, desvendar novos aspectos sobre o tema, bem como a constituição da política tarifária existente em cada prestador municipal.

De acordo com Pinto e Chavez (2012, p. 3), os

[...] instrumentos de coleta de dados (ou instrumentos de medição), podem ser entendidos como os documentos através dos quais as perguntas são apresentadas aos respondentes, registrando-se as respostas e os resultados obtidos (MATTAR, 2008). Neste contexto, medição significa atribuir números a objetos ou eventos de acordo com as regras. Ou ainda, a atribuição de uma escala numérica (quantitativa) ou descritiva (qualitativa) a um determinado evento ou objeto (CARMINES & ZELLER, 1979).

3.2.2 Questionário

O questionário para a presente pesquisa foi aplicado ao Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro – SIMAE, como instrumento capaz de obtenção de dados suficientes para atingir os objetivos do projeto, visto que a instituição possui organização tarifária compatível com o objeto estudado. As questões foram estruturadas de forma aberta (APÊNDICE A), visto que muitas informações puderam ser obtidas nas publicações do próprio site da instituição e foram respondidas pelo representante legal da mesma.

Pinto e Chavez (2012, p.3) destacam que Gil (2008):

“apresenta três formas de levantamento de dados: a entrevista, o formulário, e o questionário. A entrevista se caracteriza por ser muito rica em informações, porém pouco poder de sintetização de dados. O questionário limita a liberdade de resposta, mas é muito fácil sumarizar dados com tratamento estatístico e o formulário está entre essas duas realidades.”

Os autores Hora, Monteiro e Arica (2010, p.8) mencionam que para Gil (2008):

“a principal característica do questionário [...] é ser construído para ser preenchido sem auxílio de mão de obra especializada, e por isso, não necessitando de treinamento para realizar o levantamento de dados, e por isso, sendo a escolha da maioria das pesquisas por ser a forma mais barata de coletar informações.”

Os mesmos autores acima, ainda citam que segundo Mattar (2008) o instrumento de coleta de dados é o documento através do qual as perguntas e questões são apresentadas aos respondentes e onde são registradas as respostas e dados obtidos. Todo o trabalho de planejamento e execução das etapas iniciais do processo de pesquisa se consolida no instrumento de coleta de dados. O instrumento mais utilizado em pesquisas é o questionário. Segundo Parasuraman et al. (1989 apud HORA; MONTEIRO; ARICA, 2010, p.8), um questionário é tão somente um conjunto de questões, feito para gerar os dados necessários para se atingir os objetivos do projeto.

3.2.3 Análise de Conteúdo

Bardin (2002) considera a análise de conteúdo como:

“um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos, de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (BARDIN, 2002, p. 42).

Esse método de análise busca inferir os significativos que vão além das mensagens concretas. Segundo Fonseca Júnior (2006, p.280), a análise de

conteúdo em sua concepção ampla, destina-se à investigação de fenômenos simbólicos por meio de várias técnicas de pesquisa.

A análise de conteúdo é a demonstração da estrutura e dos elementos deste conteúdo a fim de esclarecer as características e extrair sua significação. Constitui em uma técnica sem etapas rígidas, capaz de fazer uma recomposição simultânea com a direção do pesquisador para possibilidades não demarcadas.

“Na realidade, um longínquo trabalho de análise já foi iniciado com a coleta dos materiais e a primeira organização, pois essa coleta, orientada pela questão da hipótese, não é acumulação cega ou mecânica: à medida que colhe informações, o pesquisador elabora sua percepção do fenômeno e se deixa guiar pelas especificidades do material selecionado” (LAVILLE & DIONNE, 1999, p. 215 apud SILVA, GOBBI; SIMÃO, 2005, p. 75).

Laville & Dionne (1999 apud SILVA, GOBBI; SIMÃO, 2005) apontam que a análise de conteúdo é principalmente aplicada nos dados que se apresentam como discurso, o qual abrange textos extraídos de diversos tipos de documentos como respostas obtidas em perguntas abertas.

Como qualquer método, a análise de conteúdo implica em certas etapas que apresentam algumas variações conforme os autores interessados no tema. Considerando as diferenças nas classificações encontradas, apresentaremos as etapas com base em Bardin (2002). Assim trataremos o processo em termos de pré-análise, exploração do material e inferência e interpretação de dados.

Pré –análise

O período da pré-análise é tratado por Triviños (1987 apud DELLAGNELO; SILVA, 2005, p.105) como a etapa onde simplesmente se organiza o material. Bardin (2002) esclarece que neste momento se procede a leitura flutuante, a referenciação dos índices, a elaboração dos indicadores e a preparação do material.

A análise documental auxilia o pesquisador na identificação e seleção dos materiais mais representativos e pertinentes a serem analisados. Segundo Fonseca Junior (2006, p.292) a regra da representatividade indica que, de todo o universo de elementos, opta-se pela seleção de materiais que sejam representativos do assunto pesquisado. Já a regra de pertinência, recomenda que os documentos devem ser

adequados aos objetivos da pesquisa em todos os aspectos: objeto de estudo, período de análise e procedimentos.

O levantamento dos documentos e publicações sobre a estrutura tarifária nos serviços municipais de saneamento da região AMMOC foram extremamente importantes, pois constituíram base de análise para a coleta de dados e possibilitaram a identificação daquele que atende a pergunta desta pesquisa, com aplicação do questionário.

Exploração e análise do material

Bardin (2002, p.103-104) aborda a codificação como um importante processo a ser efetuado neste momento. A codificação corresponde, segundo a autora, a três escolhas: o recorte ou escolha de unidades; a enumeração ou escolha das regras de contagem; a classificação e a agregação ou escolha das categorias.

O processo de codificação caracteriza-se pela transformação de dados brutos de forma sistemática, segundo regras de enumeração, agregação e classificação, visando esclarecer o analista sobre as características do material selecionado (BARDIN, 2002).

As publicações legais federais e municipais selecionadas e classificadas conforme os graus de importância auxiliaram no esclarecimento e compreensão das informações, bem como serviram para confrontar o atendimento legal da legislação municipal frente a federal.

O prestador de serviço estudado apresenta quase que a totalidade dos instrumentos legais aos quais a prestação dos serviços está vinculada. Consta no site oficial da instituição com fácil acesso e transparência facilitando a obtenção das informações para agregação e classificação do material.

O questionário aplicado ao SIMAE de Capinzal e Ouro demonstrou ser a ferramenta adequada para esclarecer e agregar dados a pesquisa, trouxe em suas respostas informações relevantes sobre fatores motivadores da alteração da forma de cobrança da estrutura tarifária, bem como reflexos econômicos, sociais e financeiros posteriores a implementação.

Para Dellagnelo e Silva (2005), o tema é considerado um dos tipos de unidade de registro mais utilizados e com forte presença nos estudos

organizacionais. Com esse elemento buscamos descobrir o “sentido” que o autor deseja dar a uma determinada mensagem.

As unidades de contexto, conforme Bardin (2002, p.107), tem a função de auxiliar a compreensão exata da significação das unidades de registro e, muitas vezes, torna-se necessário fazer referência ao contexto no qual estão inseridas.

Como unidade de contexto deste estudo, foram analisados os dados públicos de consumo de água por faixa de consumo da instituição selecionada prestadora de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Os dados analisados tomaram por base um mês anterior a alteração da estrutura tarifária e um mês atual, visando evidenciar o volume consumido e as categorias instituídas.

O relatório gerencial utilizado é denominado histograma de consumo e tem por finalidade registrar o consumo ocorrido por faixa (m³) e por categoria assim discriminada: residencial, comercial, pública, industrial e social. Gerencialmente, este relatório é ferramenta fundamental para o gestor, pois possibilita um acompanhamento mensal do consumo, podendo mapear historicamente faixas e meses de maior consumo, bem como projetar a receita a ser arrecadada, visto que ele explicita o faturamento da água e esgoto da população atendida.

As regras de enumeração se referem ao modo de quantificação das unidades de registro, que levarão ao estabelecimento de índices (FONSECA JÚNIOR, 2006, p. 295).

A categorização finaliza o processo de codificação. Para Minayo (1998, p. 70 apud DELLAGNELO; SILVA, 2005, p. 109-110):

“A palavra categoria, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si. Essa palavra está ligada à ideia de classe ou série. As categorias são empregadas para se estabelecer classificações. Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso.”

No presente estudo, a categorização evidenciada na bibliografia analisada e na legislação vigente, foi determinante para compreender o fluxograma de consumo extraído na instituição selecionada e a abrangência social existente.

A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação, seguida de um agrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos (FRANCO, 2003, p. 51).

Para estabelecimento das categorias empregadas nesta análise de conteúdo optou-se pelo critério de organização semântico, ou seja, a análise por temas ou análise temática de um texto e extrair as partes utilizáveis de acordo com o problema pesquisado (DELLAGNELO; SILVA, 2005). Neste sentido, a análise não se restringe apenas ao significado, mas sim, numa perspectiva de conteúdo qualitativo da política tarifária, em termos organizacionais.

Com relação a dados qualitativos da pesquisa, o relatório com as informações do histograma de consumo, constitui importante ferramenta de análise da abrangência de consumidores enquadrados na tarifa mínima, ou seja, até 10m³, em período anterior e posterior da alteração do modelo de estrutura tarifária.

Resumidamente, a exploração da organização da política tarifária dos municípios da AMMOC, seguiu os seguintes passos: primeiramente buscou-se selecionar o conteúdo dos normativos legais que configuram o contexto legal da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (BRASIL, 2007. Lei 11.445/2007) que expressam a adoção da política tarifária. Na sequência buscou-se separar dentre os municípios da AMMOC por categorias definidas pela forma jurídica estabelecida para a prestação, se era por delegação ao estado, de forma direta pelo próprio município ou ainda se o município estava administrando de forma indireta por meio de Autarquias.

Tendo identificado os municípios administrados por serviços municipais, objeto deste estudo, passou-se a extrair o conteúdo da política tarifária presente nos marcos referenciais para verificar como a política, legalmente e previamente definida, se explicita e é implementada.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O objetivo geral do estudo foi analisar a atual forma de cobrança dos serviços de abastecimento de água e esgotamento do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro- Simae, com vista à sustentabilidade ambiental. Esta delimitação foi representada pelo Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro-Simae, enquanto desafio para o atendimento ao princípio de sustentabilidade e das políticas sociais previstas na Lei nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007).

Os objetivos específicos definidos para tal fim foram: (1) Pesquisar formas de cobrança de tarifas dos serviços de saneamento mais justas; (2) Avaliar a possibilidade de cobrança apenas pelo volume de água consumido; (3) Analisar fatores que possibilitem mudanças na cultura ambiental com uso racional da água e (4) Inferir sobre os efeitos econômicos na alteração da estrutura tarifária.

Os objetivos foram apresentados desta forma: inicialmente buscou-se identificar a existência de algum serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no âmbito municipal na região da AMMOC, que possui política tarifária diferente da tarifa mínima e que atenda aos requisitos legais vigentes. A AMMOC é composta pelos municípios de Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Treze Tílias e Vargem Bonita. Destes municípios sete são atendidos pela Companhia Catarinense de Águas e Saneamento - CASAN, visto que esta concessionária tem a cobrança dos serviços baseada na tarifa mínima e conseqüentemente seriam excluídos da pesquisa. Os outros cinco municípios constituem-se em duas autarquias intermunicipais, a primeira composta por Joaçaba, Herval d'Oeste e Luzerna e a outra pelos municípios de Capinzal e Ouro. Através de consulta nos sites dos municípios de Capinzal e Ouro, constatou-se que a tabela tarifária do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro – SIMAE - está estruturada pela cobrança do metro cúbico de água consumido adicionada a Tarifa Básica Operacional. Procurou-se identificar nos documentos que configuram o contexto legal estudado, conforme Decreto municipal nº. 059/2014 do município de Capinzal

(CAPINZAL, 2014) e Decreto nº. 189/2014 do município de Ouro (OURO, 2014), os conteúdos expressam a adoção da política tarifária em questão.

Há que se considerar aqui algumas informações importantes do prestador de serviço que merece cuidado na análise deste estudo. O Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto é responsável pelo abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto dos municípios de Capinzal e Ouro desde 1972, momento este onde historicamente o Estado havia delegado a concessão da maioria dos municípios para empresas estatais. Os municípios de Capinzal e Ouro neste momento constituíram uma autarquia intermunicipal de água e esgoto para prestar estes serviços de forma municipalizada e atualmente atendem 19.254 habitantes do município de Capinzal e 4.838 habitantes do município de Ouro.

Até abril de 2014, o SIMAE tinha sua tabela tarifária baseada no consumo mínimo, onde os usuários do sistema que tinham consumo até 10m³ pagavam por uma tarifa mínima independente de haver ou não consumo de água. A partir desta data a cobrança passou a ser feita pelo consumo real mais a tarifa básica operacional.

O SIMAE de Capinzal aponta como origem da alteração da estrutura tarifária, fatores preponderantes internos que surgiram com a necessidade de regulamentar as atividades de coleta e tratamento de esgoto, antes não realizada. No que se refere à estrutura tarifária, a autarquia possuía conhecimento de entendimentos e decisões judiciais que indicavam a necessidade de adequação da estrutura existente.

Quando se refere à “política tarifária”, o artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) fala em remuneração pelos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado ou delegados por concessão ou permissão. Tem-se que o objetivo da política tarifária é remunerar os custos de prestação dos serviços que devem ser suportados pelos usuários ou beneficiários.

De acordo com Assis, Guimarães e Heller (2004), o preço especificado na estrutura tarifária dos serviços de saneamento básico corresponde, em tese, aos serviços de produção e distribuição de água, coleta e disposição de esgotos. Além destes serviços, seriam levados em consideração diversos fatores, como previsão para devedores, amortização das despesas, quantidade consumida, categorias (residencial, comercial, industrial ou pública) e condição econômica do usuário. A

cobrança visaria compatibilizar a viabilidade econômica da empresa com os aspectos sociais dos serviços de saneamento.

A Lei Federal nº. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) que estabelece as diretrizes para a política de saneamento básico reafirma a importância da cobrança pela prestação dos serviços de saneamento, conforme o artigo 29, que segue:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:
I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente.

Conforme o artigo acima exposto, a sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de saneamento é resultante da estrutura tarifária implementada. O modelo de prestação de serviço estudado na forma de autarquia intermunicipal atende esta diretriz conforme podemos observar no Decreto nº. 59 de 30 de abril de 2014 de Capinzal (CAPINZAL, 2014) e Decreto nº. 189, de 23 de abril de 2014 de Ouro (OURO, 2014) que regulamentam a prestação de serviço do SIMAE de Capinzal e Ouro, conforme segue:

Art. 6º. São obrigações e direitos da autarquia:
(....)
XV - Cobrar pela prestação e/ou pela disponibilidade dos serviços públicos, conforme tarifas definidas com base na TABELA DE TARIFAS (ANEXO I).

Quanto ao cumprimento dos requisitos sociais para a prestação de serviços de saneamento em conformidade com a legislação federal, a Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece:

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:
I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;
II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;
III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;
IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

- V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e
 VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Em análise a estrutura tarifária do SIMAE de Capinzal e Ouro podemos observar que a tabela tarifária vigente atende ao disposto acima conforme estabelecido no Decreto n. 059 (CAPINZAL, 2014) e Decreto n. 189 (OURO, 2014) que regulamenta a prestação de serviços, conforme segue:

Art. 53. As Categorias de Consumo, consideradas para cálculo da tarifa, nos termos deste regulamento, são:

I - SOCIAL: categoria referente a USUÁRIOS que se enquadrem nos seguintes requisitos:

- a) Estar enquadrado na tarifa residencial;
- b) Comprovar que esteja regularmente cadastrado, no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, como beneficiário do programa bolsa família e atender as demais condições estabelecidas neste regulamento;
- c) O beneficiário da tarifa social que deixar de cumprir qualquer um dos requisitos estabelecidos, perderá automaticamente a condição de beneficiário;
- d) Somente serão beneficiados os USUÁRIOS que se encontrarem adimplentes junto à AUTARQUIA;
- e) Para ser beneficiado com a Tarifa social o USUÁRIO deverá constar no cadastro da ligação junto a AUTARQUIA como proprietário e/ou inquilino de um único imóvel;

II - RESIDENCIAL: categoria referente ao consumo de água em imóveis e/ou economias utilizadas para fins exclusivamente residenciais, incluindo-se os imóveis em construção (obras) para fins de moradia;

III - COMERCIAL: categoria referente ao consumo de água em imóveis e/ou economias utilizadas para atividades comerciais, incluindo-se os imóveis em construção (obras) para fins comerciais e outras que, não importando de que natureza ou finalidade, não se enquadrem nas categorias “residencial”, “industrial” ou “pública”;

IV - PÚBLICA: categoria referente ao consumo de água em imóveis e/ou economias ocupadas por órgãos da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, sendo que esta categoria não abrange as sociedades de economia mista e empresas públicas;

V - INDUSTRIAL: categoria referente ao consumo de água em imóveis e/ou economias ocupadas para o exercício de atividade industrial, inclusive os imóveis em construção (obras) para fins industriais.

Segundo Assis, Guimarães e Heller (2004), a política tarifária dos serviços de saneamento deve ser estruturada para dar conta de atender aos serviços de manutenção dos sistemas, além dos custos com investimentos para expansão e ampliação dos sistemas. Nesta perspectiva o SIMAE de Capinzal e Ouro promoveu a alteração em sua estrutura tarifária considerando os aspectos acima citados quando instituiu a tarifa básica operacional e a cobrança por metro cúbico consumido.

No que se refere à sustentabilidade financeira, o estudo demonstrou inexistir reflexos significativos após a alteração na estrutura tarifária, permanecendo a

arrecadação/faturamento dentro das previsões realizadas pela Administração. Entretanto, a nova estrutura exteriorizou uma concepção de maior justiça entre os usuários, uma vez que o valor cobrado passou a ser proporcional ao consumo.

A nova estrutura também reforçou a necessidade de investimentos do SIMAE na micromedição da água, fortalecendo a substituição constante de hidrômetros, pois tal ação reflete diretamente na receita, uma vez que a leitura do consumo é efetuada por estes equipamentos.

Os estudos realizados pelo SIMAE posteriormente a implantação da nova estrutura tarifária demonstrou a não ocorrência de alterações significativas no volume de água consumido ocasionados pela nova forma de cobrança. Tanto o consumo, quanto os valores arrecadados pela Autarquia seguiram as previsões normais de evolução.

A Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007) estabelece:

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:
XII - promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013).

Com relação à sustentabilidade financeira e para maior segurança do SIMAE foram realizados estudos antes da implementação da Tarifa Básica Operacional e a cobrança pelo metro cúbico consumido. Os estudos foram baseados em análises dos usuários por históricos de consumo e por faixas unitárias de consumo e também por categorias de usuários. Esta foi uma preocupação também para que os usuários não tivessem prejuízos e o SIMAE perda de arrecadação. Os dados foram lançados em planilhas e em paralelo foi desenvolvido no software de emissão de faturas simulações de faturamento e de valores dos usuários, isso por diversos meses considerando a estrutura tarifária que existia e nova proposta, até restar uma situação equilibrada e satisfatória para os envolvidos.

Neste aspecto, o decreto que regulamenta a prestação de serviços do SIMAE, destaca no inciso VI do artigo 4º:

Art. 4º Os serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto deverão ser feitos com observância aos seguintes princípios:
I - universalização do acesso;
II - integralidade, nos termos da legislação em vigor;
III – prestação adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais;

V - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto sejam fator determinante;

VI - eficiência e sustentabilidade econômica;

VII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos USUÁRIOS e a adoção de soluções graduais e progressivas;

VIII - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

IX - controle social;

X - segurança, qualidade e regularidade;

XI - integração da infraestrutura e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Parágrafo único. Entende-se como serviço adequado aquele que satisfaz às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, nos moldes estipulados na legislação aplicável.

Ainda, podemos destacar no Regulamento da prestação de serviços o viés da sustentabilidade, no inciso VII do artigo 7º, conforme segue:

Art. 7º O Serviço Público será prestado de modo adequado se atendidos os requisitos previstos em lei, considerando-se:

I - Regularidade: a prestação dos serviços nas condições estabelecidas neste regulamento;

II - Continuidade: a manutenção, em caráter permanente, da prestação dos serviços públicos;

III - Eficiência: a execução dos serviços de acordo com as normas técnicas aplicáveis e em padrões satisfatórios;

IV - Atualidade: modernidade dos equipamentos e das instalações vinculadas aos serviços públicos, bem como às técnicas utilizadas em sua prestação;

V - Generalidade: universalidade da prestação dos serviços, conforme metas previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico;

VI - Cortesia na prestação dos serviços: tratamento adequado aos USUÁRIOS;

VII - Modicidade da tarifa: a justa correlação entre as despesas e investimentos da AUTARQUIA e a retribuição dos USUÁRIOS, com garantia na manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, da conservação e melhoria dos equipamentos e investimentos necessários para a melhoria e ampliação dos serviços.

Em 1997, Rutherford (apud ORIDE, 2015) propõe três dimensões para a sustentabilidade, onde as principais esferas são: ambiental, econômica e social. Contudo, esses aspectos não limitam a visão do conceito de sustentabilidade, mas podem ser encarados como o ponto de partida para ampliação da visão crítica em relação ao tema.

Já de acordo com Almeida (2002) a sustentabilidade é definida a partir do aspecto ambiental, além de relacionar com órgãos como o poder público, as empresas, o sistema econômico e a própria sociedade. O autor propõe também que a sustentabilidade deve ser analisada sob três óticas: ambientalmente equilibrado, socialmente equiparado e economicamente viável, onde esses aspectos são dependentes e interagem dentro da sociedade.

Além disso, a sustentabilidade, em sentido mais amplo, visa buscar um equilíbrio entre todas as partes: ambiental, local e recursos que os seres vivos necessitam para sobrevivência; social, balancear as desigualdades sociais; e econômicas, onde a produção e o consumo exacerbado e até mesmo sem sentido de existir prevaleçam acima da própria existência e continuidade da nossa espécie.

Em relação aos aspectos sociais, a nova estrutura tarifária, manteve os princípios existentes na estrutura anterior, ou seja:

- a) prioridade e menor custo para consumo residencial;
- b) tabela progressiva de valor por m³, conforme a quantidade consumida;
- c) manutenção de tarifa social para pessoas mais carentes, utilizando como critério para a concessão a comprovação da inscrição no Cadastro Único do governo federal;
- d) possibilidade de pequenos comércios com baixo consumo optarem, através de requerimento, pelo tipo de cobrança por economias existentes ou por economia única, aquele que for mais econômico para o usuário.

Ainda podemos destacar no Regulamento da prestação de serviços do Decreto n. 059 (CAPINZAL, 2014) e Decreto n. 189 (OURO, 2014) o viés social bem especificado, conforme segue:

Art. 53. As Categorias de Consumo, consideradas para cálculo da tarifa, nos termos deste regulamento, são:

I - SOCIAL: categoria referente a USUÁRIOS que se enquadrem nos seguintes requisitos:

- a) Estar enquadrado na tarifa residencial;
- b) Comprovar que esteja regularmente cadastrado, no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, como beneficiário do programa bolsa família e atender as demais condições estabelecidas neste regulamento;
- c) O beneficiário da tarifa social que deixar de cumprir qualquer um dos requisitos estabelecidos, perderá automaticamente a condição de beneficiário;
- d) Somente serão beneficiados os USUÁRIOS que se encontrarem adimplentes junto à AUTARQUIA;

e) Para ser beneficiado com a Tarifa social o USUÁRIO deverá constar no cadastro da ligação junto a AUTARQUIA como proprietário e/ou inquilino de um único imóvel.

A tarifa social é cobrada para os usuários que se qualificam junto ao SIMAE, por sua condição social a se beneficiar do pagamento de 50% da tarifa básica operacional de água e esgoto (se houver) e sobre o consumo até 10m³ na categoria residencial. Ainda, serão beneficiados na execução das ligações de água e/ou de esgoto que será realizada pelo custo de 50% do valor.

Dentre os dados obtidos na pesquisa podemos observar que mesmo existindo a previsão da tarifa social, do montante de 9.782 economias apenas sete economias estão sendo atendidas por este benefício. Para melhor compreensão vamos ao significado de economia de acordo com o inciso VII do artigo 2 do Regulamento do SIMAE, do Decreto n. 059 (CAPINZAL, 2014) e Decreto n. 189 (OURO, 2014):

VII - ECONOMIA: Corresponde a uma unidade de consumo do imóvel, com ocupação independente, identificada e enquadrada na categoria, em função da finalidade de sua ocupação, para fins de fornecimento de água, e de coleta de esgoto.

Para compreender um pouco mais sobre a baixa procura pelo benefício da tarifa social consultou-se o site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017) para analisar as condições socioeconômicas e obtivemos que em 2016, o salário médio mensal era de 2,2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 43,1%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 95 de 295 e 20 de 295, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinham 23,4% da população nessas condições, o que o colocava na posição 234 de 295 dentre as cidades do estado.

Vale destacar o estudo de Dill & Gonçalves (2013), já citado no capítulo 2, que demonstra que a carência de saneamento adequado é o aspecto que mais contribui para a desigualdade de oportunidades. Dessa forma, ampliar o acesso ao saneamento é uma das variáveis-chave para melhorar a igualdade de oportunidade e, conseqüentemente, minimizar os efeitos sociais negativos da crise econômica.

Pode-se relacionar também a sustentabilidade com a política tarifária. Quanto mais baixas estiverem as tarifas, menores serão os estímulos para um

consumo mais consciente da água com menos desperdícios e usos supérfluos. Em estudo realizado por Fonseca e Gabriel (2015) para avaliar a influência das tarifas médias de água no desempenho de indicadores operacionais e de qualidade dos serviços de abastecimento de água no Brasil, verificou-se que o valor da tarifa afeta principalmente os padrões de consumo da população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho se propôs como problema de pesquisa investigar a forma de cobrança tarifária do Serviço Intermunicipal de Água e Esgoto de Capinzal e Ouro-Simae com vistas ao atendimento da sustentabilidade ambiental. Como objetivos para atingir e compreender o tema foi delineado identificar formas de cobrança dos serviços de saneamento mais justas, com avaliação de cobrança apenas pelo volume de água medido, análise de fatores que possibilitem mudanças para o uso racional de água e os reflexos econômicos na alteração da estrutura tarifária. Esses assuntos foram contemplados pelo Referencial Teórico, por meio de teorias e definições.

Diante da pesquisa realizada, foi possível constatar que apenas Capinzal e Ouro dentre os 12 municípios da região da AMMOC atende ao requisito de cobrança justa, ou seja, pelo consumo real de água. O SIMAE, autarquia intermunicipal destes municípios presta serviços com uma tarifa amparada aos preceitos da Lei 11.445/2007 que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. À vista disso, o presente estudo propôs a contribuir ainda com, além da definição de conceitos relacionados à questão da sustentabilidade dos serviços municipais de saneamento básico, a análise do impacto ambiental oriundo de novos hábitos de consumo após a mudança para a cobrança tarifária, visando resultados destaque neste quesito. Porém, o consumo anterior à alteração da estrutura tarifária permaneceu semelhante ao consumo posterior, evidenciando que a tarifa mínima antes cobrada até 10 m³ poderia estar gerando desperdício pelos usuários, pois mesmo não havendo consumo integral deste volume, a cobrança ocorria normalmente. Como o estudo não apresentou redução no consumo de água, concluímos que os usuários já possuíam hábitos voltados a economia da água, ou a alteração financeira não foi suficiente capaz de mobilizar o usuário repensar seus hábitos de consumo, uma vez que agora o pagamento é sobre o metro cúbico consumido, mais a tarifa básica operacional. Porém, este é um assunto que merece ainda maiores estudos e análises em outros locais do Brasil, que apresentam um descompasso com a realidade estudada, especialmente aqueles com situação de

escassez de recursos hídricos. No caso estudado, a água bruta é fornecida pelo manancial do Rio do Peixe que apresenta boa perenidade, sendo favorecido ainda pela precipitação bem distribuída durante o ano todo, sem racionamento até o presente momento.

Com relação ao aspecto de atendimento às políticas sociais, nota-se que o benefício da tarifa social existe, porém, o acesso apresenta pouquíssima demanda, conforme dado apontado no questionário aplicado ao prestador de serviço, contradizendo os dados apresentados pelo IBGE destes municípios, especialmente em Capinzal. Segundo este instituto, em 2016 o salário médio mensal em Capinzal era de 2,2 salários mínimos e os domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinham 23,4% da população nessas condições, demonstrando um visível contrassenso; se o requisito para inscrição no Cadastro único do Governo Federal que possibilita receber auxílios com renda e educação consiste em ter renda familiar de até 3 salários mínimos ou $\frac{1}{2}$ por pessoa e comprovar os dados declarados durante o cadastramento, muitos cidadãos e as secretarias de assistência social desconhecem essa previsão legal da autarquia.

Outra linha de pesquisa importantíssima para corroborar sobre a estrutura tarifária e que poderia ser ampliada a partir do desenvolvimento do atual trabalho seria um estudo em nível de Santa Catarina para conhecer quantos prestadores de serviços municipais já alteraram a estrutura tarifária, visto que os municípios administrados por contratos de concessão com a CASAN ainda prestam serviços baseados na forma de tarifa mínima. Também, mensurar o nível de investimento na área de esgotamento sanitário feitos pelos prestadores municipais frente aqueles administrados por contratos de concessão.

Atualmente tem sido matéria em jornais de nível nacional a volta da malária, especialmente no Rio de Janeiro, que estava há 40 anos livre da doença que é decorrente da falta de saneamento básico. Estatísticas demonstram que menos de 44% da população está ligada a uma rede de esgotos e menos de 30% deste esgoto é tratado, sendo destinadas de forma desastrosa em rios, lagos, bacias e no mar.

A política tarifária do SIMAE de Capinzal e Ouro atende as decisões e tendências jurídicas atuais, bem como apresenta tarifas diferenciadas para atender as diferentes categorias de usuários (residencial, comercial, industrial ou pública), as condições econômicas e faixas diversas de consumo. Demonstrou também fazer uso dos subsídios cruzados, onde usuários mais ricos subsidiam os mais pobres na

medida em que consomem mais, aumenta progressivamente o preço do m³ de água, sendo também considerada uma medida que visa inibir o consumo desnecessário e o uso racional da água. Quanto às receitas auferidas após a alteração tarifária ficaram dentro do previsto, visto que a alteração não visava aumento de receita muito menos onerar o usuário e sim adotar uma cobrança mais justa, baseada no consumo real de água.

Acredito que a metodologia adotada se mostrou positiva no levantamento bibliográfico, pelos conhecimentos adquiridos e informações coletadas. A dificuldade encontrada na realização desta pesquisa está relacionada à diversidade bibliográfica existente, pois o enfoque fica voltado às questões de cobertura de água e esgotamento sanitário e resultados operacionais em níveis nacionais e estaduais, porém carece de matéria voltada exclusivamente para os prestadores de serviços municipais. Os dados municipais são extremamente importantes, pois retratam realidades capazes de atuação efetiva da sociedade. Outra dificuldade que restringe o estudo se apresenta quando buscamos matérias sobre tarifas sustentáveis com atendimento as políticas públicas.

Portanto, este trabalho deve abrir discussões para a elaboração de mais estudos que incluam uma aferição mais qualificada dos serviços de água e esgoto prestados para a sociedade, de seus impactos sociais e da satisfação dos usuários. Os prestadores de serviços devem informar a sociedade da existência de tarifas sociais, bem como implementar um modelo de cobrança tarifária mais justo que proporcione economia de recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

AAKER, D. A.; KUMAR, V.; DAY, G. S. **Pesquisa de Marketing**. São Paulo: Atlas, 2001.

ALMEIDA, F. **O bom negócio da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005. 68p. (Série Pesquisa, v. 13).

ARAÚJO, E.T.; MELO, V. P.; SCHOMMER, P. C.. O desafio da sustentabilidade econômico-financeira e suas implicações no papel social das organizações da sociedade civil. In: CONFERÊNCIA LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE - INTERNACIONAL SOCIETY FOR THIRD SECTOR RESEARCH (ISRT), 5. 2005, Peru, 2005. **Anais...** Lima: ISTR, 2005, 25p.

ARAÚJO, F. C. Estrutura tarifária e investimento em saneamento básico no Brasil. Trabalho de Conclusão de Curso. (Ciências Econômicas). Brasília: UnB, 2016. 88p. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/15324/1/2016_FlaviaCamargodeAraujo_tcc.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018

ASSIS, A. R.; GUIMARÃES, G. S.; HELLER, L. Avaliação da tarifa dos prestadores de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL, 29., San Juan, 2004. **Anais...** San Juan: AIDIS, 2004. v. 1.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 7, 2002.

BORJA, P. C. **Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega programa: um olhar através do Programa Bahia Azul**. Salvador, 2004. 400p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2000.

_____ (1990). **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018

_____ (2007). **Lei n. 11.445, de 05 de jan. de 2007**. Estabelece diretrizes para o saneamento. Brasília: Senado Federal, 2007. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11445.htm>. Acesso em: 26 mar. 2018.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Organização Pan-Americana da Saúde. **Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações**. Brasília: OPAS, 2005. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_plano_municipal_saneamento.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

_____. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico. **Subsídios para a definição do Projeto Estratégico de elaboração do PLANSAB**. 2008. Disponível em: <<http://www.abm.org.br/PLANSAB.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão. Agravo em Recurso Especial nº 612.484 - RJ (20140292900-6). Processual Civil. Administrativo. Agravo interno no agravo em recurso especial. Argumentos insuficientes para desconstituir a decisão atacada. Cobrança de tarifa de água. Relator Ministra Regina Helena Costa. **Revista Eletrônica de Jurisprudência**. Brasília: STJ, 2016. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1537186&tipo=0&nreg=201402929006&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20160921&formato=HTML&salvar=false>>. Acesso em: 19 jul. 2018

BRITTO, A. L. N. P. A regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 1080-93.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: MEPF; INCRA; IICA, 1999.

CANEPA, C. **Cidades sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: Editora RCS, 2007.

CAPINZAL (SC). **Decreto n.059, de 30 de abril de 2014**. Regulamenta a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto, no município de Capinzal, na forma que especifica. Capinzal, Santa Catarina, 2014. 33 p. Disponível em: <http://www.simaecao.sc.gov.br/doc/dec_059_2014.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018

CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez, 2003.

PINTO, G. A.; CHAVEZ, J. R. A. O uso do coeficiente Alfa de Cronbach nos resultados de um questionário para avaliação dos serviços no setor de transporte urbano por ônibus. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 32. Bento Gonçalves, 2012. **Anais...** Bento Gonçalves: ENEGEP, 2012. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012_tn_sto_158_924_19802.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO - CMMAD. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COOTER, R.; ULEN, T.. **Direito & economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CUNHA, A.S. Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos. **Texto para Discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, n.1565, 2011. Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1338/1/TD_1565.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018

DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa de administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUDAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em Administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 97-118.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O planejamento da pesquisa qualitativa: teoria e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DILL, H. C.; GONÇALVES, F. O. Igualdade de oportunidade entre os estados brasileiros: uma análise microeconômica com base nos dados da Pnad 2009. **Nova Economia**. v.23 (2), mai./ago. 2013, p.307-328.

EBAP/FGV. ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Novo modelo de financiamento para o setor de saneamento**. Série Modernização do Setor de Saneamento. v. 2. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca-virtual/seriemodernizacao-do-setor-saneamento>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

FARIA, S. A.; FARIA, R. C. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e suas interfaces com os recursos hídricos. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. v. 9, n. 3, jul./set. 2004, p. 202-210.

FERNANDES, M. Uma vida melhor para a população urbana. **Revista de Administração Municipal**, v. 45, n. 224, mar./abr. 2000, p.5-11.

FERREIRA, L. C. **A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FONSECA, A.; GABRIEL, C. F. Análise da influência da tarifação em seis indicadores operacionais e de qualidade dos serviços de abastecimento de água no Brasil. **Eng. Sanit. Ambient.**, v.20, n.2, abr/jun. 2015, p. 219-224. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/esa/v20n2/1413-4152-esa-20-02-00219.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018

FONSECA JÚNIOR, W. C. Análise de conteúdo. In: DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. Cap. 18. São Paulo: Atlas, 2006.

FRANCO, K. L. P. B. As categorias de análise. In:_____. Análise de conteúdo. Cap. 6. Brasília: Plano, 2003.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HELLER, L. O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar. In: CORDEIRO, Berenice de Souza (Org.). **Coletânea sobre a Lei 11.445/2007**. Livro I, p. 89-99. Brasília: Ministério das Cidades, Editora, 2009.

_____; CASTRO, J.E. Política Pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.12, n. 3, jul/set.2007, p. 284-295.

HORA, H. R. M.; MONTEIRO, G. T. R.; ARICA, J. Confiabilidade em questionários para qualidade: um estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. **P&P**, v. 11, n. 2, jun. 2010, p. 85 – 103. Disponível em: <
<http://www.seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/viewFile/9321/8252>>. Acesso em: 25 jul. 2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades: Capinzal. Disponível em:< <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/capinzal/panorama> >. Acesso em: 18 jul. 2018

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1979.

LEITE, M. R. S. D. T.; DUARTE, V. C. Desafios da articulação entre políticas setoriais e intersetoriais: o caso da educação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago-Chile: Clad, 2005. 1 CD-ROM. 17p.

LINDBLOM, C. E. O processo de decisão política. Brasília: UNB, 1981.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MELO, A. J. M; GALVÃO JÚNIOR, A. C. Regulação e universalização da prestação dos serviços de abastecimento de água. **Paranoá**. n.10, 2013, p. 49-57.

MONTENEGRO, M. H. Água para todos: a tarifa viabilizando a universalização dos serviços. In: EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM SANEAMENTO, 1., 1995, Belo Horizonte. **Anais...** Brasília: Assemae, 2002. 13p.

MORAES, L. R. dos S. Política e plano municipal de saneamento básico: aportes conceituais e metodológicos. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. Livro 1 – **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: Editora, 2009. Capítulo 1, p. 31-53. Disponível em: <
https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2161/2/Lei%20nacional%20de%20saneamento%20basico_Livro%20I_P_BD.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018

MOREIRA, S. V. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. Cap. 17. São Paulo: Atlas, 2006.

NUNES, V. R. de S. **O setor de saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas**. Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia de Produção). Rio de Janeiro: UFRJ/Escola Politécnica, 71 p, 2015. Disponível em: < <http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10014809.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018

ORIDE, K.S. **O papel das empresas na construção da sustentabilidade no contexto brasileiro do século XXI**. 2015. 83 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

OURO (SC). **Decreto n.189, de 23 de abril de 2014**. Regulamenta a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgoto, no município de Ouro, na forma que especifica. Ouro, Santa Catarina, 2014. 40 p. Disponível em: < http://www.simaecao.sc.gov.br/doc/dec_189_2014.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018

PEDROSA, V. A. Práticas tarifárias do setor de saneamento brasileiro. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**. v. 6, abr./jun. 2001, p.59-71.

PERÔNICO, M. A. S. Sustentabilidade de ações em HIV/AIDS: o caso da Amazônia. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. AIDS Sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade. **Série Projetos, Programas e Relatórios**, n. 45. Brasília: Ministério da Saúde, 2001. Disponível em: <www.giv.org.br/Publicações/Aids-e-Sustentabilidade-Sobre-Ações-das-OSC.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018

PIES, W.; GRAF, C. O. Desenvolvimento Sustentável: uma análise a partir do Método Safe. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, Santa Maria, v. 19, n. 2, maio/ago. 2015, p. 794-804. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reget/article/view/15960/pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018.

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

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: fatos básicos e implicações para política social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 5, jun. 1996, p, 141-51. Disponível em: < <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643190/10734>>. Acesso em: 11 jul. 2018

SACHS, I. **Estratégias de transição para o Século XXI: Desenvolvimento e Meio Ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SAIANI, C. C. S.; TONETO JÚNIOR, R. Evolução do acesso a serviços de saneamento básico no Brasil (1970 a 2004). **Economia e Sociedade**. v. 19, n. 1(38), abr. 2010, p.79-106. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v19n1/a04v19n1.pdf>>.

SANTOS, C. P. dos. **Evolução das políticas públicas de saneamento básico na subregião Sudoeste da região metropolitana de São Paulo**. 55f. Monografia (Especialização em Direito Ambiental). Curitiba, 2017. Disponível em: <
<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/53104/R%20-%20E%20-%20CAROLINE%20PEREIRA%20DOS%20SANTOS.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

SANTOS, J. V. T. dos. **A construção da viagem inversa: ensaio sobre a investigação nas Ciências Sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 1988

SELLTIZ, Claire *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: USP, 1975.

SILVA, T. M. e. **O Mulheres Mil como política pública e sua implementação pelo IFMA**. IN: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 6., Maranhão, 2013. Disponível em: <
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo5-pobrezaepoliticaspUBLICAS/omulheresmilcomopoliticapUBLICAesuaimplementacaopeloifma.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2018

SILVA, T. S.. **Direito fundamental de acesso à água potável: o fornecimento de água e a hipótese de suspensão por inadimplemento do usuário do artigo 40, V, da Lei 11.445/2007 – Lei de Saneamento Básico**. Disponível em: <
<http://esamcuberlandia.com.br/revistaidea/index.php/idea/article/download/92/70>>. Acesso em: 02 nov. 2018

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A.. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organ. rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n. 1, 2005, p. 70-81. Disponível em: <
https://ageconsearch.umn.edu/bitstream/44035/2/revista_v7_n1_jan-abr_2005_6.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2018

SOUZA, A. C. A.; COSTA, N. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**. v. 47(3), maio/jun. 2013, p. 587- 599.

SOUZA, C. M. de. **A organização da política tarifária expressa no modelo de Consórcio Público de prestação de serviços de saneamento: o caso do Coresa Sul do PI**. 2008. Disponível em: <
http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4844/1/2008_CassianaMontesiaoSousa.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2018

SPINK, P. Análise de documentos de domínio público. In: SPINK, M. J. (Org.) **Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. Cap. 5. São Paulo: Cortez, 1999.

THOENIG, J-C. Recuperando a ênfase na dimensão pública dos estudos organizacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v41, edição especial, p.9-36, jan. 2007.

APÊNDICE



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ

Universidade Aberta do Brasil – UAB
Polo UAB- Verdes Vales- Treze Tílias
Especialização em Gestão Pública Municipal
Disciplina: Elaboração e Avaliação de Projetos
Pós-graduanda: Patricia Callegari Warken

Pesquisa de Campo para TCC

Este questionário é parte de uma pesquisa sobre meu trabalho de conclusão de curso que tem como tema **ESTRUTURA TARIFÁRIA NOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO**. As respostas são extremamente importantes para o desenvolvimento da pesquisa científica sobre o assunto.

Desde já agradeço a colaboração!

Identificação

Razão Social:

CNPJ:

Atividade:

Ano de Criação:

Endereço:

População atendida:

Número de ligações de água:

Número de ligações de esgoto:

Índice de Cobertura de esgoto no município:

Índice de cobertura de água no município:

Número de economias residenciais contempladas com a tarifa social:

Nome do respondente:

Data:

- 1- A alteração na estrutura tarifária da autarquia teve origem em fatores internos ou externos? Quais foram os fatores motivadores para a mudança?

- 2- Como era a estrutura tarifária dos serviços de saneamento antes da alteração para cobrança por Tarifa Básica Operacional e por consumo medido?

- 3- Na definição deste novo modelo foram levados em conta aspectos Sociais? Se sim, explique de que forma estão representados na estrutura tarifária atual e os requisitos para a concessão das mesmas. (tarifa social, pequenos comércios, pessoas com deficiência, etc...)

- 4- Em relação a sustentabilidade da autarquia, a atual estrutura tarifária trouxe resultados? Quais?

- 5- Como se manteve a receita orçamentária da autarquia nos 24 meses posteriores a alteração? E o consumo de água total medido neste período?

- 6- Os usuários do sistema que tinham um consumo dentro da tarifa mínima (10 m3), permaneceram nesta faixa de consumo após a alteração?

- 7- Quais estudos foram realizados para assegurar que a mudança na estrutura tarifária não trouxesse nenhum prejuízo a autarquia e aos usuários do sistema?
