

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Paulo Renato Menezes

A LEI 11.445: O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO NO
BRASIL E SEU IMPACTO NAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ÁGUA E ESGOTO –
UM ESTUDO DE CASO

Porto Alegre
2014

Paulo Renato Menezes

**A LEI 11.445: O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO NO
BRASIL E SEU IMPACTO NAS EMPRESAS PÚBLICAS DE ÁGUA E ESGOTO –
UM ESTUDO DE CASO**

Trabalho de Conclusão, apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Bittencourt Meira

Porto Alegre

2014

RESUMO

O saneamento ambiental é uma política pública ainda muito deficiente no Brasil. O Governo Federal conseguiu levar água tratada para mais de 85% da população das cidades brasileiras entre os anos 70 e 80, mas descuidou do esgotamento sanitário. Estima-se que é necessário investir cerca de 300 bilhões de reais para se implantar coleta e tratamento de esgoto em todas áreas urbanas do país. Para fazer frente a esse desafio, foi aprovada em 2007 a Lei 11445, Marco Legal do Saneamento, que estabeleceu regras e metas para suprir essa deficiência, que é condição fundamental para atender as necessidades básicas de saúde e meio ambiente da população. Entre as diretrizes, encontra-se obrigatoriedade dos municípios elaborarem seus Planos Municipais de Saneamento e estabelecerem contratos-programas com os operadores de saneamento, entre os quais se encontra a CORSAN. Para cumprir os compromissos com as municipalidades, a companhia gaúcha habilitou uma série de projetos a serem financiados pelo Governo Federal, através da Caixa Federal e BNDES. No entanto, para fazer jus a esses recursos, a CORSAN se comprometeu a incluir uma nova etapa nos seus projetos denominada de Projeto Técnico de Trabalho Socioambiental, que envolve a interlocução com os beneficiários pelos empreendimentos, através de programas de educação ambiental e mobilização comunitária. Esta pesquisa é o estudo de caso do trabalho socioambiental realizado pela estatal gaúcha junto à ampliação do sistema de esgotamento sanitário da cidade de Passo Fundo entre os anos 2011 e 2014. A monografia está dividida em quatro capítulos: o primeiro faz uma rápida introdução à temática do saneamento, apresenta a metodologia e os objetivos do trabalho. Os dois capítulos seguintes são uma revisão bibliográfica: o segundo sobre Gestão de Projetos e o terceiro sobre Saneamento e o Novo Marco Legal. O quarto e último capítulo é o estudo de caso em si, compreendido por três seções principais: análises sobre o funcionamento das áreas socioambiental e de projetos de engenharia da companhia e sobre o projeto de Passo Fundo.

Palavras-Chave: Saneamento. Trabalho Socioambiental. Tratamento de Esgoto. Lei 11.445.

LISTA DE SIGLAS

AESBE	Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais
AGERGS	Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAO	Comissão de Acompanhamento de Obras
CEF	Caixa Econômica Federal
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
COTS	Caderno de Orientação Técnico Social
CPM	Critical Path Method
DC	Diretoria Comercial
DECOM	Departamento de Comercialização
DEOB	Departamento de Obras
DEXP	Diretoria de Expansão
DOP	Diretoria de Operação
EBA	Estação de Bombeamento de Água
EBE	Estação de Bombeamento de Esgoto
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
ISD	Inquérito Sanitário Domiciliar
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
MCidades	Ministério das Cidades
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEAMSS	Programa de Educação Ambiental e Mobilização Social em Saneamento
PERT	Program Evaluation and Review Technique

PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PMI	Project Management Institute
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PSA	Programa Socioambiental
PTTSA	Projeto Técnico de Trabalho Socioambiental
QCI	Quadro de Composição de Investimentos
RDC	Regime Diferenciado de Licitações
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SAA	Sistema de Abastecimento de Água
SABESP	Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo
SES	Sistema de Esgotamento Sanitário
STF	Supremo Tribunal Federal
SUGEXP	Superintendência de Gerenciamento da Expansão
SULIC	Superintendência de Licitações
SUPEJ	Superintendência Jurídica
SUPLAG	Superintendência de Orçamento, Planejamento e Gestão
SUPRO	Superintendência de Projetos
TSA	Trabalho Socioambiental
UBS	Unidade Básica de Saúde
UGPAC	Unidade de Gestão das Obras do PAC
US	Unidade de Saneamento

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Quadro de Atendimento e Deficit por Componente do Saneamento Básico no Brasil (2010)	9
Figura 2: Exemplo de EAP (Estrutura Analítica de Projeto)	17
Figura 3: Exemplo de Matriz de Responsabilidades	18
Figura 4: Exemplo de Gráfico de Gantt	19
Figura 5: Exemplo de Diagrama de Rede de Atividades	19
Figura 6: Exemplo de Cronograma Físico-Financeiro	23
Figura 7: Exemplo de Estrutura (Organograma) Funcional	24
Figura 8: Exemplo de Estrutura (Organograma) por Projetos	25
Figura 9: Exemplo de Estrutura (Organograma) Matricial	26
Figura 10: Notícia na Página da Internet do Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul	60

SUMÁRIO

1 A QUESTÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL	8
1.1 Problema da Pesquisa	10
1.2 Objetivos	10
2 GESTÃO DE PROJETOS	12
2.1 Definição de Projeto	13
2.2 Desenvolvimento do Projeto	13
2.3 Planejamento	17
2.4 Cronograma	20
2.5 Controle de Prazos	20
2.6 Alocação de Recursos	21
2.7 Controle de Custos	22
2.8 Gestão	23
3 SANEAMENTO NO BRASIL	27
3.1 Novo Marco Legal: a Lei 11.445	30
3.2 PTTSA: o que é isso?	33
4 ESTUDO DE CASO: PROJETO DE SANEAMENTO EM PASSO FUNDO	
(RS)	38
4.1 O PTTSA na CORSAN	39
4.1.1 Projetos em Andamento	43
4.1.2 A Integração do PTTSA ao Empreendimento (Projetos de Obras)	44
4.2 O Projeto de Engenharia da CORSAN	48
4.2.1 Planejamento	49
4.2.2 A Integração da Engenharia ao PTTSA	57
4.2.3 A Gestão dos Projetos	58
4.2.4 Execução das Obras	60
4.3 A Obra de Passo Fundo	64
4.3.1 O PTTSA	66
4.3.2 As Atividades	68
4.3.2.1 <i>Diagnóstico Socioambiental</i>	68

4.3.2.2 Parcerias	69
4.3.2.3 Mobilização e Organização Comunitária	71
4.3.2.4 Formação e Reunião Mensal da Comissão de Acompanhamento da Obra	71
4.3.2.5 Reunião Comunitária	72
4.3.2.6 Visitas Domiciliares	72
4.3.2.7 Acompanhamento aos Beneficiários na Frente de Obra	73
4.3.2.8 Visita Domiciliar Pós-Obra	73
4.3.2.9 Reunião Técnica	73
4.3.2.10 Reunião com os Funcionários dos Escritórios Locais da CORSAN no Município	73
4.3.2.11 Ações Informativas/Estratégias de Comunicação	74
4.3.2.12 Utilização do Carro de Som	74
4.3.2.13 Ações Comunitárias Socioambientais	75
4.3.2.14 Geração de Trabalho e Renda	76
4.3.2.15 Capacitação e Treinamento	76
4.3.2.16 Visita de Sensibilização para a Efetivação das Ligações aos SES	76
4.3.2.17 Acompanhamento Mensal da Execução do TSA	77
4.3.2.18 Monitoramento – Registros e Relatórios	77
4.3.3 Avaliação do TSA	78
4.3.4 Principais Resultados Obtidos	79
4.3.4.1 Integração entre o PTTSA e a Engenharia	80
4.3.4.2 Mobilização e Organização Comunitária	80
4.3.4.3 Aglutinação e Articulação Legadas	80
5 CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS	87

1 A QUESTÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

O Saneamento Básico – ou Saneamento Ambiental – constitui um conjunto de atividades de interesse público e de caráter essencial. Segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS), saneamento é o controle dos fatores do meio físico que podem exercer efeitos nocivos à sociedade, objetivando alcançar um nível de qualidade ambiental capaz de prevenir a ocorrência de doenças (GUIMARÃES; CARVALHO; SILVA, 2007). Conforme o Art. 3º da Lei 11.44, de 05 de janeiro de 2007, considera-se saneamento básico o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de:

- a) *abastecimento de água potável*: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- b) *esgotamento sanitário*: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) *limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos*: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) *drenagem e manejo das águas pluviais urbanas*: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Os serviços de saneamento estão diretamente relacionados aos níveis de saúde pública e qualidade ambiental. Dados da OMS indicam que de cada R\$ 1,00 investido no saneamento, economiza-se cerca de R\$ 4,00 em saúde curativa. Pode-se dizer que as ações de saneamento são as mais fundamentais e prioritárias em saúde e meio ambiente. O Brasil ainda não apresenta bons indicadores nessa área. Pesquisa divulgada em março de 2014, pelo Instituto Trata Brasil e pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, coloca o país em 112º lugar no ranking de 200 países.

COMPONENTE	ATENDIMENTO ADEQUADO		DEFICIT			
			Atendimento precário		Sem atendimento	
	(x 1.000 hab)	%	(x 1.000 hab)	%	(x 1.000 hab)	%
Abastecimento de água	112.497	59,4	64.160	33,9	12.810	6,8
Esgotamento sanitário	75.369	39,7	96.241	50,7	18.180	9,6
Manejo de resíduos sólidos	111.220 ¹⁾	58,6	51.690	27,2	26.880	14,2

Figura 1: Quadro de Atendimento e *Déficit* por Componente do Saneamento Básico no Brasil (2010)
Fonte: PNSB (IBGE, 2008).

A expansão dos serviços de saneamento exige vultosos investimentos em obras cujo ciclo total – concepção, projeto, captação de recursos, processos licitatórios, execução e operação, até a efetiva comercialização do serviço – se estende por vários anos. Nesse caso, as decisões tomadas pelos gestores significam a assunção de compromissos de longo prazo.

Vale notar que as decisões em relação a investimentos em saneamento não podem ser tomadas considerando apenas custos e retornos financeiros, devem também considerar a perspectiva econômica e social. O retorno das obras em saneamento não se dá apenas através da arrecadação tarifária, especialmente na coleta e tratamento de esgotos, cujas obras, equipamentos, instalações e operação são proporcionalmente mais dispendiosas que as de abastecimento de água, e cuja adesão da população – e respectivo retorno tarifário – é muito menor. Deve-se levar em conta o custo social de não se fazer o investimento, em termos de custos ambientais e saúde pública, bem como os benefícios sociais gerados pela aplicação dos recursos. Nesse sentido, é possível que o gestor de saneamento tenha que decidir investir em projetos de viabilidade financeira duvidosa.

O setor de saneamento viveu um longo período de baixos investimentos e insegurança jurídica, onde a inexistência de um Marco Legal gerou conflitos de atribuições entre os diversos agentes: poder público, nas esferas municipais, estaduais e federal, e operadores privados. Apenas a partir da aprovação da Lei 11.445/2007 os papéis ficaram definidos e essa

importante política pública voltou a ocupar lugar de destaque entre as prioridades governamentais.

A nova lei trouxe como novidades a necessidade do planejamento e participação da sociedade no estabelecimento das diretrizes do setor. O planejamento se traduziu na obrigatoriedade da elaboração de Planos de Saneamento Básico, de competência dos Municípios, Estados e União. A participação social foi prevista tanto na elaboração dos planos quanto no acompanhamento da execução das obras: esta segunda parte é o objeto de nosso trabalho.

A partir de 2007 o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, começou a investir fortemente no setor de saneamento. O Ministério passou a exigir que esses investimentos contemplassem um Trabalho Social que acompanhasse os beneficiários pelas obras ao longo de toda a realização dos empreendimentos. Para tanto, os operadores precisaram agregar uma nova etapa em seus projetos, à qual não estavam familiarizados. Além de engenheiros, arquitetos e geólogos, precisariam agora trabalhar com assistentes sociais e pedagogos.

1.1 Problema da Pesquisa

A implantação e a execução do Projeto Técnico de Trabalho Socioambiental (PTTSA) concomitantemente aos seus projetos de obras se tornou um novo desafio aos órgãos públicos responsáveis pelo saneamento. Este trabalho analisa a implantação do PTTSA na Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), por meio de um estudo de caso. Trata-se de fazer um balanço da inserção do PTTSA em um projeto de expansão do sistema de esgotamento sanitário na cidade de Passo Fundo.

O autor da pesquisa é funcionário da empresa e responsável por seu Programa Socioambiental. Entre os cerca de 30 Projetos Socioambientais em execução na companhia, selecionou o de Passo Fundo por ter sido um dos poucos a estarem concluídos e por ser o projeto até então melhor sucedido, com maior retorno social, econômico e ambiental. As seguintes cidades também já receberam Projetos Socioambientais: Alvorada, Viamão, Esteio, Sapucaia do Sul, Canoas, Guaíba, Cachoeira do Sul, Glorinha, Alegrete, Bento Gonçalves, Canela, Gramado, Santa Rosa, Carazinho, Venâncio Aires, Farroupilha, Ijuí, Torres, Sapiranga, Imbé, Tramandaí e Xangrilá, sendo que em algumas teve mais de um projeto (PAC I e PAC II).

A metodologia adotada foi a pesquisa documental nos arquivos do Programa e nos sistemas informatizados da companhia, bem como a utilização do conhecimento pessoal do autor, originado na gestão dos contratos do setor e em suas visitas de campo.

1.2 Objetivos

Caracterizar a obrigatoriedade do PTTSA como uma importante inovação produzida pela lei 11.445, novo marco legal do saneamento no Brasil, e estudar seu impacto numa empresa estadual de água e esgoto, da perspectiva da gestão de projetos.

Apresentar o novo marco legal (a lei do saneamento), identificando direitos e deveres criados tanto para os operadores quanto para os titulares das concessões.

Evidenciar a importância e relevância do PTTSA como inovação para o setor de saneamento e para a sociedade civil.

Estudar a inserção do PTTSA no fluxo do projeto de expansão do sistema de esgotamento sanitário de Passo Fundo.

2 GESTÃO DE PROJETOS

As atividades administrativas de uma organização podem ser agrupadas em contínuas e temporárias. As do primeiro grupo são de caráter burocrático, que atendem às necessidades permanentes da empresa: recursos humanos, financeiro, produção, etc. As atividades temporárias, realizadas por empreitadas, cada uma delas com recursos à parte, objetivando atingir um objetivo específico (um produto) dentro de um prazo definido, são as que denominamos de projetos.

Henry Gantt foi um dos primeiros formuladores de práticas que embasariam esse ramo do conhecimento conhecido como gestão de projetos, disseminando técnicas de planejamento e controle da produção – o gráfico de barra que criou é uma unanimidade mundial. A forma como pela primeira vez alguém dissecou um processo, através do desenho de sua estrutura analítica, revolucionou a administração.

O meio militar desenvolveu técnicas muito conhecidas, como o PERT (Program Evaluation and Review Technique) e CPM (Critical Path Method), utilizados para a execução de grandes projetos como a construção da bomba atômica, durante a segunda guerra mundial, e as viagens espaciais da missão Apollo, na década de 60. Esses métodos são a base de ferramentas utilizadas atualmente.

A administração de um projeto de uma empresa é feita de forma separada de suas demais funções operacionais. O ideal é que os recursos alocados para sua execução sejam de utilização exclusiva, mas isso nem sempre acontece, como veremos mais adiante. Segundo Keeling (2002), enquanto os projetos têm prazos e objetivos bem definidos, as operações cotidianas de uma organização buscam atender metas de retorno sobre o investimento e a permanência da empresa no mercado. Entre as vantagens da gestão de projetos, está o seu controle e medição independentes e maleabilidade na alocação de recursos.

Conceitualmente, a denominação ‘projeto’ pode ser aplicada a uma infinidade de empreendimentos, desde os mais simples, de breve duração e baixo custo, até aos mais complexos e que demoram anos para se concluir e consomem dezenas (ou centenas) de milhões de reais. No primeiro grupo podemos citar a pintura de uma sala, a organização de uma festa de aniversário, uma viagem de férias, e no segundo a construção de um sistema de esgotamento sanitário, o desenvolvimento de uma vacina ou o lançamento de um foguete espacial. Neste trabalho estaremos focados em projetos desenvolvidos por empresas para o atendimento de necessidades de clientes externos.

A gestão de projetos se tornou uma função empresarial cada vez mais demandada nas organizações brasileiras nos últimos anos, especialmente pela retomada de grandes obras de engenharia e infraestrutura no nosso país. A adoção de técnicas e instrumentos, como softwares, comprovadamente melhoram o desempenho dos projetos: “os prazos acabam sendo mais bem administrados, os custos alcançam patamares de melhor controle e as entregas são passíveis de serem feitas com qualidade.” (CARVALHO; RABECHINI JR., 2009)

2.1 Definição de Projeto

“Um projeto é um esforço para se atingir um objetivo específico por meio de um conjunto único de tarefas inter-relacionadas e da utilização eficaz de recursos.”(GIDO; CLEMENTS, 2007)

“Empreendimento com objetivo bem definido, que consome recursos e opera sob pressão de prazos, custos e qualidade.” (KERZNER, 2004)

“Um esforço temporário empreendido para criar um produto ou serviço único.” (KEELING, 2002).

Segundo Keeling (2002), os projetos podem ser definidos quanto à sua duração:

- a) Curto Prazo: de 1 mês a 1 ano;
- b) Médio Prazo: até 2 anos;
- c) Longo Prazo: acima de dois anos.

Este autor também refere a importância da participação na concepção dos projetos de natureza industrial de membros da equipe que vai operar as novas instalações. Isso decorre porque as decisões tomadas terão implicações operacionais, inclusive quanto aos futuros custos de manutenção. Às vezes economias feitas na fase de investimento provocam dispêndios maiores no futuro.

2.2 Desenvolvimento do Projeto

A elaboração de um projeto pode ser dividida em três fases. A primeira etapa é a identificação da necessidade do cliente, onde se define com a maior precisão possível o objeto do projeto. Em seguida se constrói a solução proposta, de maneira minuciosa. Por fim, implementa-se a solução concebida.

A gestão de projetos envolve a elaboração de um plano que estabeleça o acompanhamento de seu desenvolvimento, verificando se sua execução está de acordo com o que foi planejado, fazendo-se alterações quando necessárias.

Todo projeto deve ter um objetivo bem definido, ou seja, almeja atingir um resultado, obter um produto, atingir um fim pré-estabelecido. E não é apenas produzir o objeto do projeto (o escopo), como a construção de uma casa dentro de especificações bem definidas: essa casa deve ser entregue no prazo previsto (seguir um cronograma) e pelo preço acordado (custos definidos). Sem isso, não se obtém a satisfação do cliente que está financiando o projeto.

Evidentemente que, conforme a complexidade de um projeto aumenta, maior a probabilidade que ocorram imprevistos, ou seja, problemas que impliquem dispêndios extras, alteração do objeto ou atrasos. Por isso é importante que se dedique o maior tempo possível ao PLANEJAMENTO do projeto para que as correções de rota sejam mínimas. Os problemas, quando inevitáveis, devem ser trabalhados para que causem o menor impacto possível à execução do projeto, para isso é fundamental a perfeita comunicação entre os integrantes.

Um projeto é demandado de um cliente, que tem uma necessidade a ser satisfeita. Nem sempre essa necessidade está bem clara. Uma família sabe que precisa de uma casa, mas precisa saber quantos quartos deseja, o tamanho da sala, a localização da cozinha, etc. No caso de uma obra de saneamento, quando uma prefeitura demanda que a CORSAN implante um sistema de coleta e tratamento de esgoto na cidade, há 'n' soluções possíveis, que precisam ser definidas entre a companhia e o poder público municipal. Após bem definido o escopo, durante a execução do projeto o cliente deve ser informado periodicamente a respeito do seu desenvolvimento, bem como ser consultado sobre necessidades de alterações, impedindo que aconteçam frustrações de expectativas por parte do cliente.

O cliente pode solicitar que os potenciais fornecedores apresentem propostas de que como resolver seu problema, com respectivos custos e cronogramas. No caso das empresas de saneamento, as companhias costumam desenvolver projetos técnicos de engenharia a partir do contrato-programa que tem firmado com o município. Esses projetos são precificados e acompanhados de cronogramas de execução física e financeira, que constituirão o processo licitatório. Essa fase do desenvolvimento da solução é fundamental, é onde ocorre o maior esforço de planejamento. Quanto mais cuidadosa for a elaboração da solução proposta, menos problemas enfrentaremos na fase seguinte, que é sua implantação.

Na fase de execução do que foi proposto, utiliza-se os recursos previstos – pessoal, materiais, equipamentos – na consecução do objetivo do projeto. Concluído o

empreendimento e aceito pelo cliente, deve-se avaliar o desempenho do projeto, para que se tire lições de aprendizagem que possam ser aplicados nos próximos projetos. Nesse momento é importante se ter retorno do cliente, verificando-se sua satisfação com o resultado final.

A gestão de projetos, resumidamente, é planejar o que deve ser feito e após executar o que foi planejado. “O planejamento determina o que precisa ser feito, quem irá fazê-lo, quanto tempo vai levar e quanto irá custar.” (GIDO; CLEMENTS, 2007). O planejamento da execução deve desmembrar todas as tarefas necessárias para a execução do projeto, definindo os recursos necessários para cada uma delas, bem como os respectivos prazos e responsáveis. É importante dispor graficamente essas tarefas para que possam ser visualizados todos os seus encadeamentos. Sabe-se que há uma sequência que elas devem ser executadas, algumas dependem de outras para acontecer, outras precisam ser feitas simultaneamente. É recomendável utilizar softwares específicos de gestão de projetos, que vai facilitar a comparação entre o que está sendo produzido com o que foi previsto - essa diferença é o exato ponto de intervenção do gestor do projeto, que deve interferir para a correção do rumo. O produto esperado dessa fase é um plano de execução do projeto. É fundamental que a equipe que vai executar o projeto também participe de seu planejamento, pois normalmente são as pessoas que tem maior conhecimento dos detalhes das tarefas que serão feitas. Além disso, elas estarão mais comprometidas e produzirá uma atmosfera de pertencimento e integração ao projeto.

Nessa fase de planejamento, é importante identificar os riscos potenciais ao projeto, que poderão comprometer sua execução. Além da própria experiência da equipe, informações sobre projetos anteriores podem ser úteis. Na área de saneamento e construção civil no Brasil há riscos bem conhecidos, alguns devido ao forte aquecimento do setor no momento atual:

- a) dificuldade de obtenção de mão-de-obra;
- b) encontrar formação rochosas nas escavações;
- c) demora de entrega de materiais pelos fabricantes. Em relação à tubulação de ferro, utilizado em adutoras de água de grande calibre, há um único fornecedor no país, cujo prazo de entrega após o pedido é de cerca de 6 meses¹.
- d) tempo chuvoso atrapalha execução de obras;
- e) licitações desertas.

¹ Fonte: Eng^o José Homero Finamor, Superintendente de Gerenciamento da Expansão da Diretoria de Expansão da CORSAN, durante reunião de monitoramento dos projetos de obras da Companhia.

Esses riscos devem ser avaliados conforme a possibilidade de que venham ocorrer. Naturalmente que aqueles com grande probabilidade deverão ser evitados. Se não for possível, deve-se procurar diminuir ou mesmo aceitar o risco. Nesse caso, deve-se elaborar um plano de contingência, onde se prevê que ações devem ser desencadeadas caso ele ocorra.

Durante a execução do projeto, o ponto crítico é o seu monitoramento. Afinal, algo que não pode ser medido, não pode ser gerenciado. Deve ser organizado um método de acompanhamento e controle sistemático de sua performance, alimentado por informações fidedignas e atualizadas da execução do escopo, prazos e custos. Esses dados serão comparados às especificações técnicas e cronograma físico-financeiro do projeto e identificadas as desconformidades. Esse é o momento que o gestor deve intervir, onde necessariamente sua ação corretiva impactará no planejamento original. É esperado que ocorram alterações no planejamento da execução do projeto ao longo do seu desenvolvimento, o que vai modificar pelo menos uma de suas três variáveis básicas: escopo, cronograma ou custos, que precisarão ser recalculados.

A periodicidade da emissão de relatórios para a checagem do desempenho do projeto vai depender da sua natureza. Obras de saneamento costumam durar, especialmente as de implantação de novos sistemas de esgotamento sanitário, pelo menos dois anos – não raro quatro ou mais anos. Portanto, é comum o monitoramento mensal dos empreendimentos. Em situações críticas, se ocorrer desvio expressivo entre o planejado e o executado, poderá ser interessante intensificar esse monitoramento, através de relatórios semanais, até que o empreendimento retorne aos trilhos.

A conclusão do projeto, além da certificação da satisfação do cliente com o resultado obtido, envolve o registro do aprendizado adquirido com o empreendimento, que será aproveitado nos futuros projetos, bem como a organização da documentação produzida. Deve ser verificado se tudo o que foi acordado como o cliente foi entregue, bem como se todos os pagamentos foram realizados. A equipe executora deverá fazer uma avaliação interna pós-projeto, tanto de forma coletiva, através de reuniões, como individualmente, através de entrevistas do gestor com cada um dos membros.

Após essa visão geral do desenvolvimento de um projeto, vamos analisar mais detalhadamente suas fases mais cruciais

2.3 Planejamento

A execução do projeto deve ser precedida da elaboração de um minucioso planejamento, que identificará e esmiuçará cada uma das tarefas necessárias para atingir o objetivo estabelecido. Além de se definir detalhadamente cada uma das variáveis básicas – o quê (escopo), quando (cronograma) e quanto (custo) – aqui entra a variável ‘quem’, atribuindo-se responsabilidades a cada um dos integrantes da equipe. O ponto central do plano é garantir o correto encadeamento das tarefas entre si. A equipe executora deverá participar deste planejamento desde o início. No caso de projetos grandes, onde não é possível a participação de todos nesta fase inicial, a colaboração dos demais poderá ocorrer na montagem das partes mais específicas do plano, referente às suas áreas de atuação.

Relacionar todas as tarefas necessárias para a execução de um projeto pode demandar bastante esforço. Para apoiar essa atividade, é comum se esboçar graficamente as tarefas em uma estrutura analítica de projeto, que é uma árvore hierárquica que relaciona e encadeia a série de ‘produtos’ que devem ser obtidos ao longo do desenvolvimento do projeto.

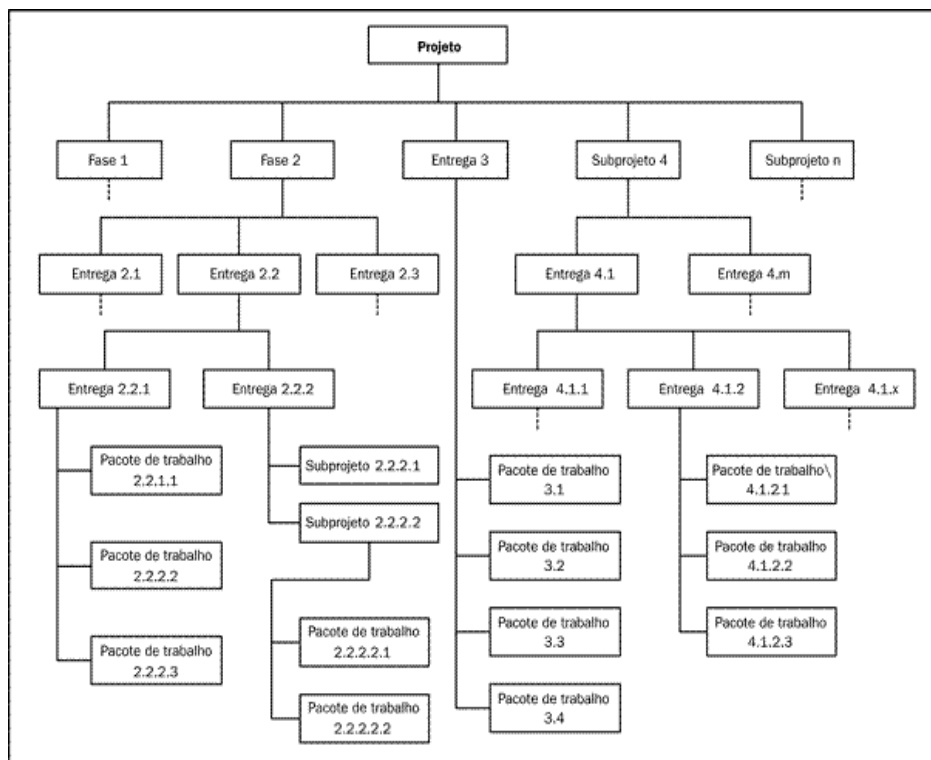


Figura 2: Exemplo de EAP (Estrutura Analítica de Projeto).

Fonte: Internet

É importante que a cada uma das tarefas ou ‘entregáveis’ esteja associado o respectivo responsável e, eventualmente, a equipe de apoio. Pode ser elaborada uma ‘matriz de responsabilidades’, que explicita essa relação. Cada uma das tarefas pode ser decomposta em um grupo de atividades que devem ser realizadas para que o objetivo da tarefa seja atingido. Portanto, resumidamente, um conjunto de atividades compõem uma tarefa, enquanto que a totalidade das tarefas formam o projeto.

(R)esponsável pela execução Responsável pela (A)provação (C)onsultado (I)nformado	Gerente de Projetos	Analista de Sistemas	Gerente de Operações	Diretor Geral	Consultor
Planejamento do gerenciamento de riscos	R/A	C	A	I	A
Identificação dos riscos	R/A	C	C		A
Análise qualitativa dos riscos	R/A	C	C		I
Análise quantitativa dos riscos	R/A	C	C		I

Figura 3:Exemplo de Matriz de Responsabilidades.
Fonte: Iinternet

Como já dissemos, todas as tarefas estão encadeadas umas nas outras, formando uma verdadeira rede, e a sincronia da sua execução é a chave do sucesso de um projeto. É muito difícil controlar um empreendimento se não conseguirmos visualizar graficamente seu desempenho. Atualmente há no mercado softwares que, se alimentados corretamente, fornecem os mais variados gráficos e tabelas. No entanto, mesmo não dispondo desse recurso, é possível organizar as informações da execução do projeto de maneira que facilite seu acompanhamento. O método mais conhecido e utilizado é o Gráfico de Gantt, que relaciona todas as tarefas que compõem o projeto e estende horizontalmente uma linha de tempo. Na linha de tempo de cada tarefa, assinala-se o período em que ela deve ocorrer.

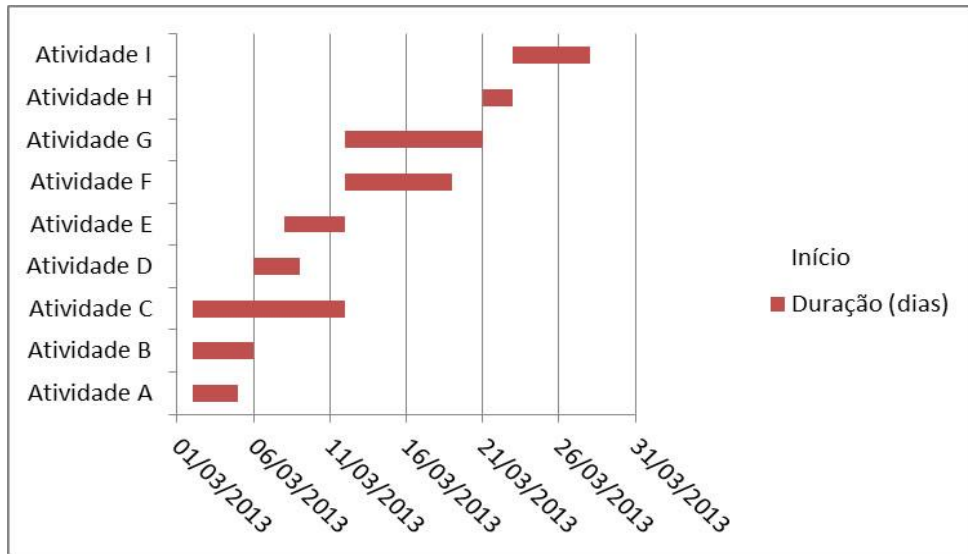


Figura 4: Exemplo de Gráfico de Gantt.
 Fonte: Internet

Há também vários modelos de diagramas de rede que podem apoiar o planejamento da execução de um projeto, como os de **atividades** e de **setas**.

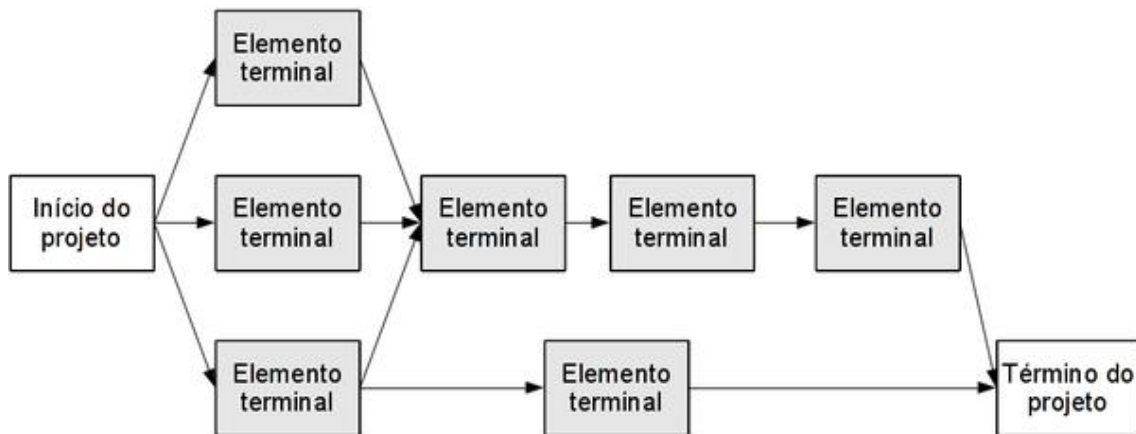


Figura 5: Exemplo de Diagrama de Rede de Atividades.
 Fonte: Internet

É fundamental que sejam identificadas as **relações de precedência** entre as tarefas, ou seja, esteja claro quais que só podem ser executadas quando as anteriores estiverem concluídas e aquelas que podem (ou devem) ser feitas simultaneamente.

O nível de detalhamento das tarefas em número de atividades vai depender do tamanho e complexidade do projeto. É possível que várias das tarefas serão melhor detalhadas

no decorrer da execução do projeto, especialmente aquelas que tem previsão de ocorrerem mais tardiamente. Algumas regras básicas devem ser levadas em conta nessa definição:

- a) cada atividade deve ter um único responsável;
- b) cada produto ou 'entregável' distinto constitui uma atividade;
- c) a duração da atividade não deve ser superior ao período de monitoramento do projeto.

2.4 Cronograma

Definidas todas as atividades, deve-se estimar o tempo necessário para a realização de cada uma delas. O ideal é que o responsável pela atividade participe na definição desse prazo, quando isso for viável. Procura-se ser o mais realista possível, sem incluir tempo para imprevistos, pois estimativas muito conservadoras costumam se auto realizar. Explica-se: é preferível estimar que uma atividade será realizada em cinco dias, e ela se concluir em seis, do que prever 10 dias. Tendo maior prazo, a tendência é que o responsável distribua a atividade por todo o período, fazendo em 10 dias o que poderia ter sido feito em seis.

Acordado com o cliente a data de início e fim do projeto, registra-se no planejamento as datas de início e fim de cada uma das atividades. Adicionalmente, caso necessário, poderá se indicar um faixa de variação dessas datas, estabelecendo limites que não podem ser ultrapassados sob risco de comprometer a execução de uma ou mais outras atividades, que a ela estão encadeadas.

2.5 Controle de Prazos

Esse é o ponto central da atuação do gestor do projeto, que é quando se identifica incongruências entre o que foi planejado e o que realmente está sendo executado, oportunizando medidas de correção. Para que essa checagem seja possível, é necessária a coleta regular de informações acerca do desempenho da execução do projeto, que inclui as datas reais de início e finalização de cada uma das atividades, seu custo, e qualquer alteração que tenha ocorrido no objeto, orçamento e prazos do projeto. Naturalmente que cada novo relatório emitido vai provocar alterações no planejamento original, que deve ser sempre atualizado.

O descompasso entre cronograma previsto e o realizado pode implicar na decisão de aumento de custos para compensar atrasos, a redução das metas do objeto (escopo), a revisão do cronograma original, ou mesmo a combinação das três variáveis, sempre em comum acordo com o cliente.

Um dos motivos mais frequentes para alteração de cronograma são modificações feitas no projeto durante sua execução. Além dos imprevistos (riscos) inerentes ao empreendimento, o cliente pode solicitar alterações. No caso de obras de saneamento, as duas coisas acontecem: imprevistos e solicitações da prefeitura.

O risco mais comum por ocasião das escavações para o assentamento da tubulação que coletará o esgoto das edificações é o afloramento de material rochoso. Mesmo tendo sido feito previamente sondagens geotécnicas em alguns pontos do terreno, a extensão da área escavada costuma ser de milhares de metros em cada empreendimento, aumentando a probabilidade da ocorrência de material mais duro. Nesse caso, será necessário dinamitar o material, o que aumenta os custos da empreitada.

Também é bastante comum, durante a execução da obra (que provoca muita interferência na rotina da cidade durante sua execução), a prefeitura não liberar o avanço da escavação enquanto não for concluída a pavimentação do terreno já remexido. Como são duas atividades distintas (escavação e pavimentação), feitas geralmente por empresas diferentes, e é necessária uma metragem mínima de terreno para que seja viável sua pavimentação, não raro acontecem descompassos entre elas. O poder público municipal também pode solicitar alteração do escopo do projeto ou alteração do cronograma, para o atendimento de interesses da municipalidade.

Após o cronograma ser recalculado, deve-se verificar quais tarefas poderão ter a previsão de duração reduzidas para que se persiga a meta de concluir o projeto no prazo originalmente estabelecido. Normalmente são as tarefas que mais brevemente serão executadas, bem como aquelas de maior duração. Pode-se também reduzir o escopo ou os requisitos de algumas tarefas, ou mesmo eliminá-las.

2.6 Alocação de Recursos

As várias atividades de um projeto pode disputar a utilização dos mesmos recursos para a sua execução, como profissionais especializados em número limitado no mercado. Essa é uma variável importante nos empreendimentos de saneamento, onde atualmente existem dois gargalos conhecidos: um dentro dos operadores e outro no mercado.

As empresas de saneamento foram surpreendidas com um volume expressivo de recursos financeiros disponibilizados pelo Governo Federal a partir de 2008. No entanto, para captá-los, os órgãos precisam produzir e apresentar os respectivos projetos técnicos de engenharia. Como há muitos anos o mercado estava em ‘stand-by’, as empresas estavam com capacidade muito reduzida em seus departamentos de engenharia de projetos. Desde então as companhias têm admitido e capacitado novos funcionários para atender a nova demanda o que, dada a natureza complexa da atividade de um projetista de saneamento, ainda não pode ser satisfeita totalmente. Portanto, a capacidade de produção de projetos de obras por parte da CORSAN ainda não atende a necessidade no ritmo desejado. Essa é uma das razões da aplicação dos seus recursos de investimento serem aplicados em velocidade inferior à sua alocação.

Quanto ao mercado, deu-se efeito análogo ao que afetou os operadores: ainda não consegue suportar com a quantidade e qualidade desejadas a demanda pela execução de empreendimentos. Muitas licitações não acorrem candidatos, e vários contratos tem execução insuficiente por falta de mão-de-obra, entre outros fatores.

2.7 Controle de Custos

A elaboração e controle do orçamento do projeto são fundamentais para o sucesso de um empreendimento. Os custos estimados devem ser realistas, objetivando produzir um orçamento que não seja nem tão ‘apertado’, sem folga para imprevistos, tampouco ‘recheado’ com recursos de contingência. Agrupam-se basicamente em mão-de-obra e materiais, mas pode incluir eventualmente serviços de terceiros, aluguel de equipamentos e viagens. É importante que o responsável pela execução de cada atividade ou tarefa participe na definição de seus custos.

Após a alocação dos custos a cada uma das tarefas, na estrutura analítica do projeto, os dois elementos – tarefas e custos – devem ser dispostos em uma linha de tempo, conforme a duração: esse é o cronograma físico-financeiro. Durante a execução do projeto, os relatórios de monitoramento devem sobrepor o orçamento original com o que está sendo efetivamente realizado, a partir da soma do valor gasto e o trabalho feito desde o início, comparando com o previsto. Isso possibilita medir seu desempenho, através da demonstração da evolução das duas variáveis.

ENTREGAS		JAN	FEV	MAR	ABR	MAI
Fundação	R\$ 10.000,00	R\$ 5.000,00 50%	R\$ 5.000,00 50%			
Concretagem	R\$ 10.000,00			R\$ 2.000,00 20%	R\$ 8.000,00 80%	
Alvenaria	R\$ 10.000,00		R\$ 4.000,00 40%	R\$ 4.000,00 40%	R\$ 2.000,00 20%	
Acabamento	R\$ 10.000,00				R\$ 5.000,00 50%	R\$ 5.000,00 50%
Total Mensal	-	R\$ 5.000,00	R\$ 9.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 15.000,00	R\$ 5.000,00
Total Acumulado	R\$ 40.000,00	R\$ 5.000,00	R\$ 14.000,00	R\$ 20.000,00	R\$ 35.000,00	R\$ 40.000,00

Figura 6: Exemplo de Cronograma Físico-Financeiro.

Fonte: Internet

Identificado descompasso entre o que está sendo desembolsado e o que era planejado, em relação a algumas atividades, é necessário interferir em outras atividades, com o objetivo de manter o projeto dentro do orçamento original. Basicamente há dois tipos de tarefas mais adequadas onde se buscar redução de custos: aquelas que serão realizadas mais proximamente - objetivando termos o mais rápido resultado e evitando perdermos o controle do orçamento, e as tarefas que originalmente já tenham uma grande estimativa de custos – onde a redução de um pequeno percentual pode ter impacto significativo no conjunto dos custos do projeto.

2.8 Gestão

A equipe do projeto deve conhecer bem seus objetivos e metas, tendo uma boa visão do resultado e dos benefícios pretendidos com a implantação do projeto. O papel e as responsabilidades de cada um devem estar bem definidos.

O gestor de projetos precisa estabelecer canais de comunicação bem azeitados, tanto com o cliente como entre os integrantes da equipe, através de reuniões periódicas, compartilhamento de informações pela internet, telefonemas, visitas aos locais. Procura, com isso, a maior integração e comprometimento possível entre todas as pessoas envolvidas com o empreendimento, fundamental para o sucesso de um projeto. Também necessita ter certa capacidade de persuasão, pois negocia frequentemente com o cliente, com a equipe e com a direção da empresa, procurando convencê-los com boa argumentação. Enfim, um gestor de projetos deve saber se comunicar, ter boas habilidades interpessoais e exercer liderança.

A maneira como está estruturada administrativamente uma organização determina como será o funcionamento de uma equipe de projeto. Segundo Kerzner (2004), a gerência tradicional, onde os trabalhadores são organizados verticalmente, impede a interação entre as

várias áreas da empresa. Segundo Paim et al. (2009) a estrutura funcional dificulta a coordenação das operações de uma organização, restringindo sua agilidade, pois a interação entre os departamentos passa sempre pelos gerentes. Além disso, cada área tem suas próprias metas, desinteressando-se pelo que acontece nas demais – quando não competindo entre si.

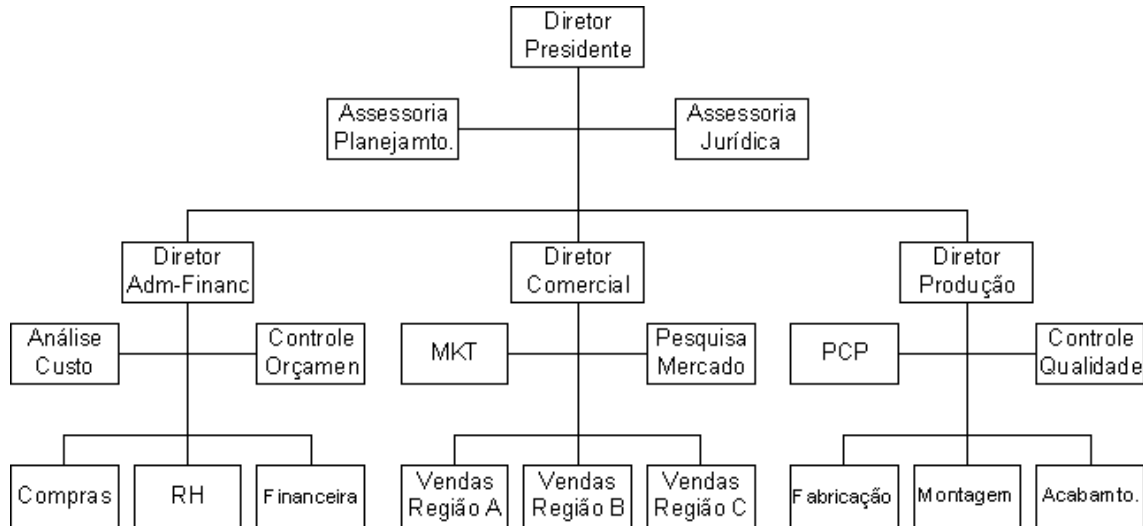


Figura 7: Exemplo de Estrutura (Organograma) Funcional.

Fonte: Internet.

Os autores propõem estruturas mais flexíveis, voltadas à gestão por processos. De fato, essa forma de gestão se aproxima muito das necessidades inerentes aos projetos. No entanto, o organograma ainda mais comumente adotado é o ‘funcional’, do tipo piramidal, onde há uma linha de comando único que vai do topo (alta direção) à base (chão-de-fábrica), e os empregados são agrupados em núcleos (departamentos) especializados: recursos humanos, finanças, produção, comunicação, etc. Na concepção por gestão de projetos (ou processos), o projeto será composto por uma equipe multifuncional com integrantes de várias áreas da empresa, que passam a ter duas funções: as tarefas originais em seu setor e as novas atribuições referentes ao projeto. Como continuam subordinados ao seu chefe funcional, podem ocorrer conflitos na alocação desses profissionais pelo gestor de projetos, já que este não tem autoridade total sobre a equipe do projeto. Esta topologia pode ser adequada no desenvolvimento de projetos internos, não direcionados a clientes no mercado.

Uma organização voltada para atender apenas encomendas (*on demand*) de clientes externos, funciona melhor se estiver estruturada por projetos. Nessa topologia, não há competição por recursos, que são alocados exclusivamente para cada projeto específico. A desvantagem é que poderá gerar maior ociosidade dos membros das equipes, aumentando os

custos. Pode ser mais útil para empresas envolvidas em projetos muito grandes e dispendiosos, com cronogramas bastante extensos, medidos em anos.

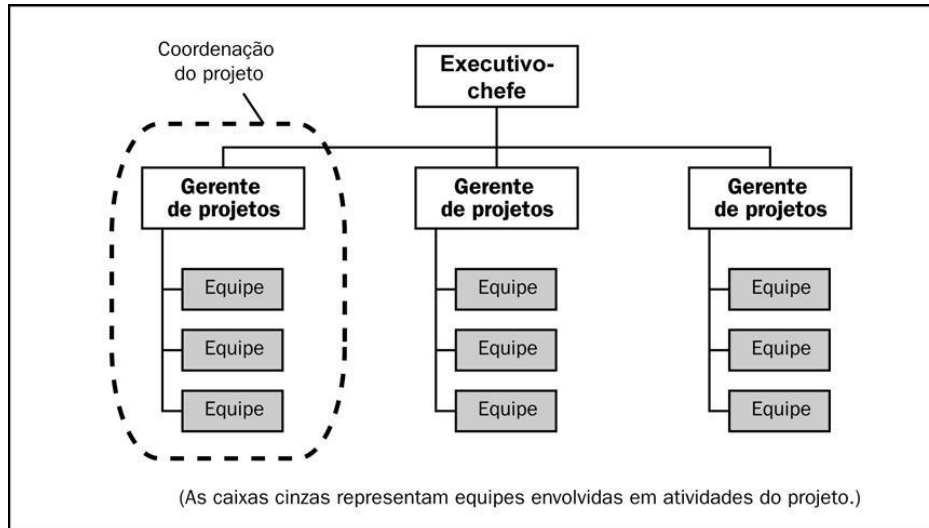


Figura 8: Exemplo de Estrutura (Organograma) por Projetos.
Fonte: Internet.

Um formato alternativo aos dois sistemas anteriores está no meio do caminho entre ambos: a estrutura organizacional matricial. Neste caso, as áreas funcionais estão voltadas para o atendimento das necessidades dos projetos em que cada um dos seus integrantes está participando. Os gerentes funcionais são subordinados ao Diretor de Projetos, que designa os gestores de projetos. Estes negociam com os gerentes funcionais a alocação de seus recursos para cada projeto. Os profissionais dos departamentos podem participar de vários projetos, em períodos variados, conforme a necessidade. Com isso, possibilita-se mais experiência e capacitação aos integrantes das equipes, cujas competências acumuladas podem ser melhor compartilhadas. Uma possível desvantagem desse formato de organização é a duplicidade de comando, fazendo com que os técnicos sintam ter dois chefes: o funcional e o de projeto.

Independente da forma que é organizada, muito importante também é como seus integrantes veem a empresa. Segundo Kerzner (2004), um dos principais obstáculos para que uma companhia atinja a excelência na gestão de projetos é manter a percepção como uma organização de operações e não como uma empresa direcionada para projetos. Segundo Paim et al. (2009), a cultura de uma empresa é construída partir de seus esforços em busca de padronização e integração e a maioria das organizações ainda privilegia a visão funcional. É necessário construir um ambiente que promova a mudança de cultura corporativa, onde a mentalidade departamentalizada seja substituída pelo foco, em primeiro lugar, na missão da empresa e, no dia-a-dia, nos objetivos e produtos dos projetos e processos onde cada

funcionário está inserido. Essa tarefa é especialmente desafiadora para as empresas estatais, cuja regulação pública lhe impinge uma feição burocrática, assemelhada às repartições públicas.

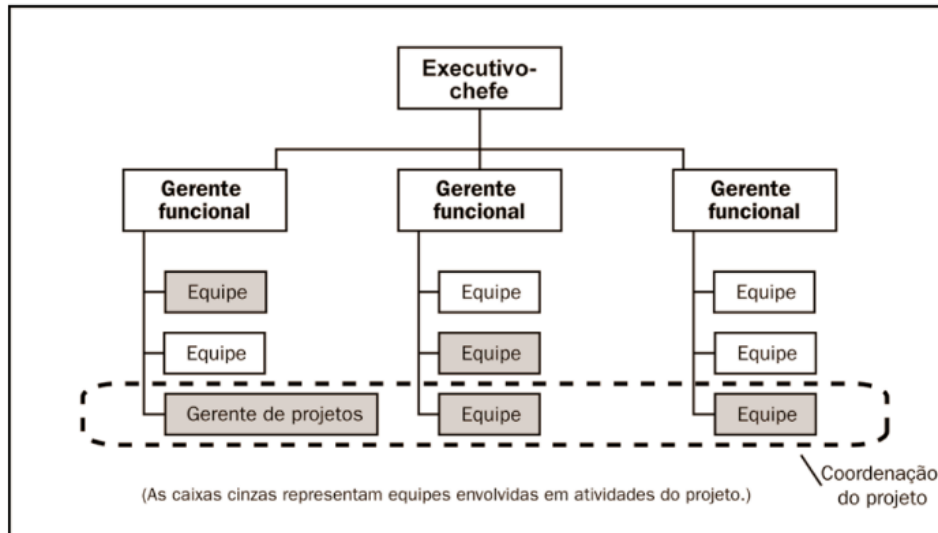


Figura 9: Exemplo de Estrutura (organograma) Matricial.
Fonte: Internet.

Um projeto deve ser cuidadosamente documentado, ao longo de todo o seu desenvolvimento, especialmente após sua conclusão, permitindo uma análise precisa sobre seu desempenho final. Cada projeto deve produzir conhecimento que será aproveitado nos próximos empreendimentos. Segundo Kerzner (2004), o não-aprendizado das lições oferecidas por cada projeto pode provocar um retrocesso na gestão de projetos da empresa. As informações geradas devem ser incluídas em um programa de capacitação permanente da organização.

3 SANEAMENTO NO BRASIL

Historicamente os serviços de saneamento são de responsabilidade do poder público municipal, desde pelo menos o advento da República e a nova Constituição Federal de 1891, que introduziu na carta magna o conceito da primazia do poder local quanto aos serviços públicos circunscritos à municipalidade. Mas os governos estaduais e federal também sempre atuaram no setor.

A partir da Revolução de 1930, o presidente Getúlio Vargas reorganiza o serviço público brasileiro, incluindo a saúde e o saneamento, cujos setores, que atuavam em sintonia, passaram a contar com estruturas administrativas federais e estaduais mais encorpadas. Nesse período, os órgãos da Capital Federal e dos estados voltados ao saneamento projetavam e executavam sistemas de abastecimento e distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto que depois eram entregues para serem operados pelos municípios. No entanto, a carência administrativa e técnica de boa parte deles redundava no sucateamento das instalações (REZENDE; HELLER, 2008). A Constituição Brasileira de 1934 reafirmou a competência municipal quanto à organização dos serviços de caráter local.

Apesar da atribuição constitucional, os municípios sempre encontraram muita dificuldade para financiar a expansão de seus serviços de saneamento, pois os recursos permaneciam centralizados nos órgãos estaduais e federais. Até os anos 60, um percentual muito pequeno de brasileiros contava com água tratada e encanada em suas residências. Para fazer frente a esse desafio, o Governo Federal criou o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), que buscava atingir a universalização do abastecimento de água no Brasil. O problema da grande carência de coleta e tratamento de esgoto, no entanto, praticamente não foi atacado.

Para executar o PLANASA, a União estimulou a criação de companhias estaduais de saneamento e impeliu os municípios a conceder seus serviços e repassar suas instalações a essas novas empresas, onde paulatinamente os investimentos foram sendo concentrados (IBGE, 2010).

As companhias estaduais de saneamento básico foram criadas sob a ótica do subsídio cruzado, que lhes permitiu a implantação, em cada estado, de uma tarifa única para todos os municípios. Isso significa que os maiores sistemas, mais rentáveis, na prática viabilizam o saneamento das menores cidades, cuja simples arrecadação das tarifas não cobre seus custos operacionais.

A Constituição Federal em vigor, aprovada em sete de setembro de 1988, consagrou a titularidade dos serviços de interesse local aos municípios. Isso significa que compete às Prefeituras prover os serviços que atendam às necessidades de seus contribuintes no tocante a saneamento, de forma própria ou delegando a terceiros. No entanto, não havia ainda clareza sobre a situação das áreas conurbadas, ou seja, municípios limítrofes cuja continuidade de suas áreas urbanas implica no compartilhamento dos seus sistemas de abastecimento de água. A carta magna foi omissa quanto à questão da titularidade nessas situações. Esse é o caso típico das regiões metropolitanas, onde é comum que ETAs (Estações de Tratamento de Água) situadas em determinada cidade abasteça também um ou mais municípios vizinhos. Portanto, nessas circunstâncias, caso fosse adotada de maneira absoluta sua prerrogativa de titularidade, o poder municipal poderia tomar decisões e adotar providências nas instalações situadas em seu território que confrontaria o interesse da população de municípios vizinhos.

Esse evidente conflito de interesses somente poderia ser dirimido caso a titularidade do saneamento, pelo menos nas circunstâncias acima referidas, passasse para a órbita estadual (ou federal), tese que passou a ser advogada, entre outros segmentos, pela AESBE (Associação das Empresas de Saneamento Estaduais), especialmente interessada na questão. A lógica da argumentação traça similitude ao regimento legal dos Comitês de Gerenciamentos de Bacias Hidrográficas: as bacias circunscritas ao território de apenas um Estado da Federação tem seus comitês organizados pelo respectivo governo estadual. Já aquelas que ultrapassam fronteiras estaduais, são nomeadas pela União. Essa lacuna jurídica foi preenchida pelo Supremo Tribunal Federal em setembro de 2013, quando estabeleceu que a gestão do saneamento deve ser compartilhada entre Estados e Municípios nas Regiões Metropolitanas.

Desde o fim do PLANASA e o fechamento do BNH, o setor de saneamento viveu uma longa orfandade sob o ponto de vista legal e de fontes definidas de financiamento, que iria durar mais de 20 anos. Se os anos 80 ficou conhecida como ‘década perdida’ em função da grave crise econômico-financeira e da hiperinflação que corroía o poder de compra de todos, minguando os investimentos públicos de forma generalizada, os anos 90, a partir do governo Collor de Mello, trouxe ao país a agenda neoliberal, onde a grande panaceia que resolveria nossos graves problemas seria o mercado através das privatizações. Monopólios foram quebrados (petróleo, energia, telecomunicações) e estatais vendidas (Vale do Rio Doce, companhias de energia e telefonia, bancos, entre outras). O saneamento, até então o ‘patinho-feio’, estava no fim da fila e esperava para ser a ‘bola da vez’. O fato de não haver estatais federais na área diminuía a margem de manobra do governo central, mas havia vários

importantes estados da Federação cujos governos estavam alinhados com o Palácio do Planalto e promoveram privatização de estatais como a Vasp e o Banespa, em São Paulo, e a CRT e a CEEE no Rio Grande do Sul. Mas o principal motivo pelo qual o setor de saneamento não ter sido colocado entre as prioridades para privatização foi a titularidade municipal, o que trazia insegurança jurídica que não se resolveria com a simples alienação das companhias estaduais de água e esgoto. Isso porque as prefeituras poderiam contestar a substituição de seu prestador de serviço sem uma renegociação do contrato de concessão.

O governo Fernando Henrique Cardoso contingenciou o investimento em saneamento a órgãos públicos (tanto municipais quanto estaduais), privilegiando o setor privado. Em 1998 firma acordo com o FMI, no qual o governo brasileiro se compromete a aprofundar e tornar mais abrangente o programa de privatização e concessão do setor de saneamento, especialmente os serviços de água e esgoto. (REZENDE; HELLER, 2008). O governo federal pretendeu remover os obstáculos à privatização do saneamento através de um projeto de emenda à Constituição (PLS 266/1996) patrocinada pelo então senador José Serra (PSDB-SP), cujo objetivo era redefinir a titularidade do saneamento como competência dos governos estaduais, e não mais de âmbito municipal. O projeto sofreu ampla rejeição dos municípios, capitaneada pela ASSEMAE, entidade que congrega os serviços municipais de saneamento, e das entidades de classe, sindicatos, ONGs, profissionais da área, que se manifestaram publicamente em diversas ocasiões, bem como levaram o tema para discussão e debates em seminários, conferências, congressos, audiências públicas, ente outros, articulados com a Frente Nacional de Saneamento. Essas manifestações encontraram eco no Congresso Nacional e conseguiram evitar a votação do projeto até a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva. O novo governo, de perfil ideológico bem diverso ao liderado nos oito anos anteriores pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, freou o movimento privatizante e promoveu, através de seus aliados no Congresso Nacional, o arquivamento do projeto de José Serra em 06/01/2003.

Antes mesmo da posse presidencial, o primeiro governo do Brasil do Partido dos Trabalhadores, ainda na fase de transição, definiu a constituição do Ministério das Cidades, que ficaria sob o comando do ex-governador gaúcho Olívio Dutra. Dentro deste novo órgão foi formatada a Secretaria Nacional de Saneamento, que teve o mérito de reunir as várias funções do setor que estavam dispersas por diversos órgãos do governo federal. O saneamento voltou a ser setor estratégico para o governo central. Os recursos financeiros para investimento retornam, mas ainda em volumes modestos, se comparados com o que veríamos

no PAC. Ainda era necessário ‘arrumar a casa’, e a principal tarefa era tirar o setor da margem da lei e colocá-lo no centro do planejamento da União.

3.1 Novo Marco Legal: A Lei 11.445

A Lei 11.445 é a primeira bula legal que definiu de forma ampla direitos e deveres do mundo do saneamento básico ou ambiental, passando a ser seu Marco Regulatório. Sua aprovação foi resultante de inúmeros debates e consultas ocorridas ao longo do primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. As discussões encontraram forte resistência das companhias estaduais e seus trabalhadores, pois reforçava a primazia do poder municipal na área. A nova lei explicitou a autonomia do município em poder escolher livremente de que forma proveria as necessidades de saneamento de seus munícipes: se diretamente, através de órgão público municipal, ou de forma indireta, contratando a companhia estadual ou uma empresa privada, através de licitação.

As relações entre os municípios e as companhias estaduais de saneamento até então eram regidas por draconianos contratos de concessão que na prática eram como se fossem contratos de adesão, pois não havia margem para negociações que pudessem beneficiar a municipalidade: a prefeitura concedia à empresa pública o direito à exploração dos serviços e não recebia nada em troca, sequer promessa de investimentos. Em consonância com o dispositivo constitucional, o anteprojeto de lei produzido sob os auspícios do Ministério das Cidades e sua Secretaria Nacional de Saneamento, criou a figura do ‘contrato-programa’, que prevê uma série de obrigações ao prestador de serviços, oriundas do Plano Municipal de Saneamento - outra obrigação criada pela lei, esta de competência do município. O novo contrato define valores que devem ser investidos pelo concessionário para o atendimento das metas estabelecidas pelo Plano Municipal, sob pena do município poder denunciar e rescindir o contrato.

As primeiras versões do que viria ser a lei 11.445 não previam, em caso de substituição do prestador de serviço, qualquer indenização financeira ao antigo concessionário decorrente dos investimentos realizados, que deixaria para trás todas suas instalações (estações de tratamento, milhares de quilômetros de canalizações, imóveis, benfeitorias, equipamentos, etc.). Apesar de a versão final aprovada ter incluído esse ressarcimento, no ‘mundo real’ a questão não ficou pacificada. No Rio Grande do Sul, na gestão do governador Tarso Genro (2011/2014), a CORSAN perdeu a concessão dos municípios das cidades de Uruguaiana e São Gabriel e não foi indenizada, o que lhe obrigou a mover ações judiciais: o

desfecho dos casos nos tribunais será um balizador importante da viabilidade da Lei 11.445 nesse quesito. Caso semelhante ocorreu em 1998, ainda antes do advento do Marco Regulatório, quando a referida empresa pública gaúcha perdeu a concessão da cidade de Novo Hamburgo, também sem ser indenizada. O município foi condenado a pagar milionária indenização à CORSAN, sentença da qual recorreu e cuja ação, portanto, ainda tramita na Justiça.

A formatação do Marco Regulatório naturalmente não decorreu apenas da vontade discricionária do governo federal, mas fruto de correlação de forças sociais. Nota-se, contudo, a força da vertente municipalista, fonte da maior parte do poder do partido (PT) hegemônico no governo federal, em contraponto aos governos estaduais, cujas maiores companhias de saneamento estavam sob o comando dos tradicionais adversários do PSDB. A ASSEMAE, mesmo abastecendo de água apenas cerca de 30% dos brasileiros, está bem capilarizada no território brasileiro e tradicionalmente discutiu mais a gestão do saneamento em inúmeros fóruns do que a AESBE e suas historicamente anti-democráticas e concentradoras de poder empresas estaduais de saneamento. A ASSEMAE sempre foi defensora incondicional do controle público sobre o saneamento, em um viés anti-privatista. Os órgãos municipais de saneamento normalmente são da administração direta ou uma autarquia regida também pelo direito público. As companhias estaduais são regidas pelo direito privado e pela lei das S.A. – a maior empresa de saneamento do Brasil, Sabesp, do Governo de São Paulo, tem ações vendidas na Bolsa de Nova Iorque. As concessionárias faturam cerca de 30 bilhões de reais ao ano (VEIGA, 2014). O modelo municipal dá mais poder local. As companhias estaduais, que oferecem maior economia de escala, têm que se reinventar enquanto órgãos que atendam o interesse público local e não apenas de seu acionista majoritário. Seu cliente, seu ‘patrão’, é a prefeitura, é dela que depende sua sobrevivência enquanto empresa.

A Lei previu a extinção de todos os contratos de concessão e sua substituição pelos novos contratos de programa, a partir da realização dos respectivos Planos Municipais de Saneamento, sob pena das municipalidades não poderem acessar mais recursos federais para ações e obras de saneamento ambiental. O prazo previsto para que cada poder público providenciasse a elaboração e aprovação de seu Plano era 31/12/2014, que foi prorrogado pelo Governo Federal (Decreto 8211, de 21 de março de 2014) para 31 de dezembro de 2015.

A Lei 11.445 trouxe para o centro do saneamento a necessidade e importância do planejamento. Além dos planos municipais, a legislação estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração dos respectivos planos estaduais e o federal: PLANSAB, Plano Nacional de Saneamento Básico, este já elaborado e publicado no Diário Oficial da União em 6 de

dezembro de 2013. O Plano do Rio Grande do Sul está em andamento, sob coordenação da Secretaria Estadual de Habitação e Saneamento.

O planejamento proposto pelo Marco Regulatório, no entanto, não é o de gabinete, feito entre quatro paredes por tecnocratas. São previstas audiências públicas e outros mecanismos de participação popular para que sejam identificadas as necessidades das comunidades. Envolvem-se as entidades da sociedade civil, ONGs, universidades, associação de moradores, sindicatos. É um planejamento participativo, para que o Plano que dele decorra tenha legitimidade e seja aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores.

A lei 11.445 representa a expressão atual da maturidade da democracia brasileira. Desde o fim da ditadura militar (1964/1985) nossa sociedade exige cada vez mais de seus governantes, não aceitando a prestação de serviços públicos de baixa qualidade. Nesse período foram instituídos inúmeros órgãos que ajudaram a nortear a construção de nossas políticas públicas: conselhos de saúde, meio ambiente, comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, planos de saneamento, conferências, audiências e consultas públicas e inúmeras outras formas de participação que envolvem milhões de pessoas. Já em 1989 Porto Alegre iniciava uma experiência que teve repercussão mundial: o Orçamento Participativo. Não é mais possível imaginar que uma simples ida às urnas a cada dois anos seja a única possibilidade de expressão da vontade popular. A democracia se constrói diariamente, através do diálogo, reivindicações, pressões, consultas, audiências, reuniões e tantas outras formas.

Outro ponto importante trazido pela Lei do Saneamento é a regulação. A partir de 2007, tornou-se necessária a existência de um órgão de Estado, autônomo e independente, que dirima conflitos porventura existentes entre o poder público municipal e o concessionário dos serviços de saneamento. Em relação às tarifas, por exemplo: no caso das companhias estaduais, elas tinham autonomia para fixar o valor. Agora, elas precisam enviar ao órgão regulador documentação que demonstrem a evolução de custos que justifiquem a majoração dos preços cobrados dos usuários (ou clientes). No Rio Grande do Sul, a CORSAN é regulada pela AGERGS (Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul)

A Lei do Saneamento (Lei 11.445) prevê em vários artigos o amplo acesso à população às informações concernentes ao tema, inclusive podendo contribuir com participação em audiências públicas. A participação pública no saneamento, contudo, foi muito amplificada com o PAC Saneamento. Os recursos federais para o setor são autorizados pelo Ministério das Cidades que condicionou a liberação dessas verbas à realização, conjuntamente com as obras, de um Projeto Técnico de Trabalho Socioambiental. Os

investimentos em saneamento passaram a ter que reservar de 1 a 3% de todo o recurso para aplicação exclusiva nesse trabalho, onde assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e sociólogos são contratados para se dedicarem em tempo integral, ao longo de toda a realização da obra, a informar, educar, esclarecer e orientar a população beneficiada pelo empreendimento. Em sua fala no lançamento do PAC pela então Ministra da Casa Civil e hoje Presidenta da República Dilma Rousseff, ressaltou o fato que o Governo não faria mais obras sem consultar e envolver os beneficiários, pois o novo regramento tem como pilares a participação, a mobilização comunitária e a educação ambiental.

3.2 PTTSA: o que é isso?

O Brasil ainda hoje enfrenta um grande déficit habitacional. Milhões de pessoas moram em favelas, construções irregulares e habitações precárias. Historicamente essa bandeira é uma das mais tradicionais levantadas pelos movimentos sociais. Enquanto que a retomada do setor de saneamento teve que aguardar seu Marco Regulatório, o que foi ocorrer só em 2007, já no primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003/2006) a questão fundiária foi enfrentada como prioritária. Centenas de milhares de casas foram construídas para receber famílias que moravam em locais que sequer tinham instalações sanitárias. Essa mudança representava uma profunda alteração nas vidas das pessoas, necessitando um processo de readequação comportamental. Não dava para simplesmente entregar a chave de uma nova casa na porta de cada casebre. Era preciso identificar e conhecer a vida de cada família, entrar em contato com a realidade da comunidade, construir com ela a solução habitacional adequada, pois não são só casas, mas escolas, transporte, comércio, empregos, etc. É preciso garantir o sucesso da iniciativa, impedir que as novas unidades sejam depredadas ou vendidas, fazer com que as pessoas se apropriem do processo, acreditem nele e colaborem. Nascia aí o Trabalho Técnico Socioambiental. Transplantado para o setor de saneamento, o PTTSA encontra ainda dificuldades para sua plena implantação. Com certa frequência os técnicos sociais da Caixa Federal que fiscalizam a execução dos PTTSA em andamento pela CORSAN - e que na sua maioria foram formados nos trabalhos sociais da habitação - questionam a baixa participação dos beneficiários em algumas reuniões comunitárias. Se na habitação o beneficiário está para receber uma casa, no saneamento em boa parte das vezes a visão do beneficiado é de o que ele está recebendo é apenas uma nova conta para pagar... Portanto, a motivação para participar das atividades propostas pelos técnicos sociais (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e sociólogos) é muito distinta nos

dois casos. Mesmo se convidando pessoalmente, porta à porta, cada um dos moradores para participarem de alguma atividade, a adesão sempre se dará de forma voluntária, na medida de sua própria vontade e interesse. Um dos desafios dos técnicos é conseguir envolver a comunidade e tornar tão atrativa as atividades que consiga sua adesão, aumentando os índices de participação.

Historicamente, desde a origem do Brasil, a população pouco foi chamada para participar da formulação das políticas públicas. A formação de nosso país se deu a partir da colonização do território por uma potência estrangeira, de forma centralizada e com grande concentração de poder. O desenvolvimento político da nação brasileira se caracterizou por governos autoritários, derivados de uma Monarquia focalizada na figura do Imperador. Décadas de ditaduras, golpes de estado e perseguições foram entremeadas por períodos relativamente democráticos. Mas mesmo nestes momentos de um pouco mais de liberdade o Estado continuava funcionando da maneira como foi concebido, ou seja, para atender os interesses de uma pequena elite econômica, indiferente às necessidades da maioria absoluta de excluídos que povoaram este continente nos últimos 500 anos.

O saneamento se destaca entre os serviços públicos como um dos mais infensos à intervenção popular, especialmente quando ele se dissocia do setor de saúde, alojando-se na área de infraestrutura e se torna alvo da cobiça de empreiteiras e construtoras. Os vultosos investimentos feitos pelo PLANASA foram decididos por meia dúzia de tecnocratas entre quatro paredes. Visando romper esse círculo vicioso, ao iniciar o 2º ciclo histórico do saneamento no Brasil, a partir da aprovação da Lei 11.445 e através dos bilionários investimentos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o Governo Federal chama os beneficiários para se apropriarem das obras através do Trabalho Socioambiental. As decisões sobre as obras de saneamento, desde a concepção e projeto, passando pela execução e até a implantação, não poderão mais ser mais tomadas encasteladas em gabinetes, mas junto às comunidades.

De fato, o Brasil tem um longo histórico de realização de obras públicas sem consulta prévia, informação ou acompanhamento da população impactada. Os casos mais emblemáticos estão associados à construção das barragens em rios para represamento e acumulação de água com o objetivo de acionar as turbinas de usinas hidrelétricas. Essas represas formam lagos artificiais que invadem as áreas ribeirinhas em extensões variáveis, às vezes atingindo centenas de quilômetros quadrados, desalojando agricultores ou mesmo cidades. No Rio Grande do Sul, o alagamento de terras decorrentes da construção de hidrelétricas no Rio Uruguai, na divisa com o Estado de Santa Catarina fomentou a

organização de um forte movimento dos agricultores atingidos, popularmente denominados de ‘afogados’.

Apesar das áreas até então pertencentes a particulares serem desapropriadas por consideradas de interesse público, é natural que comunidades tradicionais vinculadas há gerações a uma determinada região ofereçam resistência em serem retiradas dos locais onde construíram suas vidas. As indenizações estipuladas geralmente demoram a serem pagas e muitas vezes são de valores inferiores ao que os agricultores consideram como justas, levando frequentemente o caso aos tribunais. Há que se considerar também que não se trata apenas de mudança de residência, mas da reconstrução do seu modo de produção, eventualmente em outra região, certamente em terras de características distintas das originais. Enfim, é um impacto muito significativo, ao qual nem todos conseguem suportar, adaptar-se ou mesmo superar.

Em inúmeros casos os agricultores não conseguem mais retomar suas atividades, perdendo sua forma de sustento e indo engrossar as habitações precárias, desprovidas de saneamento, das periferias das cidades. Ao atender à demanda de fornecimento de energia ao país, os governos da época criaram mais problemas sociais. O tema é de especial interesse ao setor de saneamento, pois é o maior cliente das empresas de eletricidade. Outro tipo de obra pública que causa muito impacto na vida das comunidades afetadas é a abertura e alargamento de rodovias, o que também frequentemente provoca o desalojamento de famílias moradoras à beira de estrada, geralmente de baixa renda.

Antes mesmo da criação do Trabalho Socioambiental, as novas leis ambientais, da qual a legislação gaúcha foi modelo nacional, previram os mecanismos de consulta pública à população afetada por uma obra pública ou privada, dentro dos instrumentos denominados EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), bem como o estabelecimento de condicionantes e medidas mitigatórias, que atenuam o impacto ambiental. As obras da CORSAN também precisam de Licenciamento Ambiental, obtido junto à FEPAM. Uma das medidas frequentes solicitados pelo órgão licenciador para fornecer as respectivas LP, LI e LO (Licenças Prévia, de Instalação e de Operação) para a execução das obras e operação das instalações da companhia gaúcha, é o plantio de árvores nas áreas onde serão instaladas as estações de tratamento de água e esgoto. Também é muito solicitado a realização de trabalho de Educação Ambiental junto à população impactada, exigência que é satisfeita quando há um Trabalho Técnico Socioambiental associado ao respectivo empreendimento.

Preâmbulo do Termo de Referência dos Projetos licitados pela CORSAN para a contratação de empresa para a execução do trabalho socioambiental que acompanha as obras de implantação e/ou expansão de sistemas de saneamento.

O Projeto Técnico do Trabalho Socioambiental (PTTSA) compreende um conjunto de ações educativas, informativas e de mobilização social planejadas e desenvolvidas para a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário com vistas a efetivação das ligações, elaborado em consonância com os regulamentos vigentes, tais como o Caderno Metodológico do Saneamento (PEAMSS, 2007), o Caderno Orientador do Trabalho Social (2012) e o Manual de Fomento do Ministério das Cidades (2010-11).

O PTTSA é exigência do Governo Federal para acontecer nas obras às quais concorrem recursos da União, tanto através de repasse direto (OGU – Orçamento Geral da União) quanto nas financiadas (Caixa Federal, BNDES). A CORSAN ainda não realiza um PTTSA padrão, completo, nos empreendimentos que executa com recursos (pessoal e equipamentos) próprios. Nestes casos, conta com uma Assessoria de Educação Ambiental, que orienta e fornece subsídios técnicos e materiais a uma rede chamada de ‘multiplicadores ambientais’, que são funcionários lotados nos escritórios de suas mais de 300 Unidades de Saneamento. Esses colegas realizam, de maneira voluntária, dentro ou fora do seu horário de serviço, na medida das suas possibilidades, atividades de educação ambiental nas comunidades onde estão inseridos.

A necessidade da realização de um PTTSA é definida quando o impacto de determinado empreendimento (conjunto de obras providas por uma mesma fonte de recursos) causado na sua área de abrangência for caracterizado como modificador dos hábitos e condições de vida da comunidade ali residente. Isso significa que nem toda a obra justifica a execução do Trabalho Socioambiental: exemplo dessa situação seria a ampliação de uma ETA (Estação de Tratamento de Água) dentro do seu próprio terreno, sem causar transtornos ao seu entorno, sem ampliar a cobertura populacional já existente, com o objetivo único de garantir o nível de abastecimento de água. Situação bem diversa é a implantação de um novo serviço, como um SES (Sistema de Esgotamento Sanitário), que implica na abertura de valas no meio das ruas para o assentamento de canalização, situação que traz inevitáveis transtornos: barulho, poeira, dificuldade de tráfego e acesso às moradias, buracos nas ruas, danificação das vias e calçadas, etc. Se em cada rua ou bairro a movimentação da obra pode durar poucos dias ou semanas, dentro do seu conjunto pode impactar o cotidiano de uma cidade por alguns anos. Ainda quanto ao SES, o maior impacto na vida de cada família é após a obra ser concluída, o sistema estiver operando e os cidadãos forem instados a conectar a canalização de esgoto de suas unidades habitacionais à rede pública. Além de terem de providenciar técnicos

especializados e arcar com as despesas das ligações intradomiciliares - que implica na desativação das fossas sanitárias, quebra e recomposição de pavimentos, etc. - cada família pagará um adicional na sua conta de água referente ao serviço de coleta e tratamento de esgotos.

4 ESTUDO DE CASO: PROJETO DE SANEAMENTO EM PASSO FUNDO (RS)

A Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) foi criada através da Lei 5.167, de 21 de dezembro de 1965, cuja assembleia de constituição foi realizada em 28 de março de 1966, com a finalidade de “realizar estudos, projetos, construção, operação e exploração dos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotos sanitários, entre outras atividades afins” (BARROS FILHO, 2006, p. 65). Atualmente, a visão da Companhia, conforme consta no seu site, consiste: “em 2015, atingir a meta de 30% no atendimento de esgotos sanitários, manter os 98% dos níveis de cobertura de água na área de atuação e buscar inserção em novos negócios, de forma sustentável. Em 2025, ser reconhecida como a empresa que universalizou os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nas áreas de concessão, pela alta qualidade no atendimento e dos produtos e serviços oferecidos, bem como pela consolidação de novos negócios”, enquanto possui como missão “promover o saneamento de forma sustentável, com qualidade dos produtos e eficiência dos serviços, cumprindo o papel social da companhia”.

A CORSAN baseia-se nos seguintes valores: o respeito aos direitos e necessidades de todas as partes interessadas; a transparência; a ética e a competência profissional; a valorização das pessoas; e o comprometimento e trabalho em equipe. Atua de acordo com os princípios da Legalidade, o qual determina estrita obediência à lei e que nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei; da Moralidade, segundo o qual deve-se pautar a gestão pública por um código moral, ou seja, por princípios morais de aceitação pública; da Impessoalidade, que significa não fazer acepção de pessoas, de modo que a cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto devem ser agregados a todos os usuários indistintamente; da Publicidade, que objetiva a transparência, ou seja, dar publicidade a dados e fatos; e da Eficiência, que visa buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

O Art. 2 do Regulamento dos Serviços de Água e Esgoto da CORSAN estabelece a Companhia como:

[...] responsável pela prestação de serviço adequado a todos os usuários, na forma da legislação aplicável, satisfazendo as condições de regularidade, generalidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, modicidade das tarifas e cortesia no atendimento, assim como prestando informações para a defesa de interesses individuais e coletivos.

Dentro do Ordenamento Jurídico Brasileiro, a CORSAN situa-se na esfera estadual, sendo integrante da administração indireta do Poder Executivo e regida pelo direito privado.

Apesar de ser uma sociedade anônima de economista mista de capital aberto, na prática funciona com uma empresa pública, pois seu capital é totalmente estatal (99,99% do Governo do Estado do RS e o restante com algumas prefeituras: Carazinho, Estrela, São Marcos, Muçum, Rosário do Sul, Lajeado e Cerro Largo). A sociedade de economia mista é, conforme o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, “dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta”.

No ano da fundação da Companhia, dos 234 municípios do Rio Grande do Sul, 112 possuíam abastecimento de água, sendo que apenas 64 apresentavam o tratamento completo. Já o número de municípios com rede de esgoto era somente 19. A CORSAN cresceu em poucos anos, sendo que no final da década de 1960 já ampliara sua abrangência e aumentara seu capital inicial, passando a executar investimentos com recursos próprios (BARROS FILHO, 2006). Nos dias presentes, a CORSAN fornece água a mais de 10 milhões de residentes do estado do Rio Grande do Sul, o correspondente a dois terços de sua população; abastece 325 municípios e trata o esgoto de 48. O abastecimento de água nas regiões urbanizadas chega a 98% da população. A sede da empresa localiza-se no centro de Porto Alegre.

A CORSAN possui mais de 5.000 funcionários, os quais são admitidos por concurso público, como prevê o Art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), visando atender aos princípios da igualdade e moralidade administrativa. Seus empregados são regidos pelo direito privado, motivo pelo qual obedecem ao regime celetista, de modo que não possuem estabilidade. Nesse regime, os servidores têm seus deveres e direitos norteados pela Consolidação das Leis do Trabalho. Alguns preceitos do regime jurídico estatutário estendem-se aos celetistas, visto que o empregador é um ente estatal, tais como: proibição de acumulação remunerada de outro emprego, função ou cargo, possibilidade de sofrer sanções por improbidade administrativa, limite de remuneração, entre outros. (MEDAUAR, 2007).

4.1 O PTTSA na CORSAN

Mais de 70 % dos recursos do PAC captados pelo CORSAN são destinados ao esgotamento sanitário e 95% dos PTTSA executados por seu Programa Socioambiental se referem ao acompanhamento de obras de implantação e/ou ampliação de sistemas de esgoto. Na CORSAN, as atividades que compõem um projeto de PTTSA são realizadas parte por

funcionários da companhia, especialmente a elaboração de projetos, gestão e fiscalização, e parte por serviços terceirizados, dada a natureza transitória das obras.

Identificada a necessidade da execução do PTTSA, a CORSAN aloca um percentual do total do recurso destinado para a obra no seu QCI (Quadro de Composição do Investimento), que pode variar de 1 a 3%. Por exemplo, se o governo Federal aprova um investimento total de 10 milhões de reais, com contrapartida da CORSAN de 15%, para a implantação de um SES em determinada localidade, os valores serão assim distribuídos:

- a) Governo Federal: 8,5 milhões;
- b) CORSAN: 1,5 milhão
- c) PTTSA: 100 a 300 mil reais.

Estabelecido o valor, a equipe do Programa Socioambiental da CORSAN elabora um Termo de Referência que comporá o processo licitatório para a contratação de empresa que executará o PTTSA. A principal normativa que atualmente norteia a confecção do projeto é a Portaria 021/2014, do Ministério das Cidades. Na ausência anterior da Portaria 021, a Caixa Econômica Federal, na condição de mandatária do Ministério das Cidades, regulava e fiscalizava a aplicação dos recursos do PTTSA a partir do COTS (Caderno de Orientação do Trabalho Socioambiental), produzido por aquele órgão financiador. Hoje este regramento não tem mais caráter oficial, mas no que couber continua sendo aplicado, pois é muito detalhado e oferece uma série de procedimentos, modelos de formulários e relatórios que facilitam a organização e execução do Trabalho.

A Portaria 21 do Ministério das Cidades, de 21 de janeiro de 2014, define os quatro eixos sobre os quais deve ser elaborado o Projeto do Trabalho Técnico Socioambiental:

- a) Mobilização, organização e fortalecimento social – prevê processos de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária visando promover a autonomia e o protagonismo social, bem como o fortalecimento das organizações existentes no território, a constituição e a formalização de novas representações e novos canais de participação e controle social.
- b) Acompanhamento e gestão social da intervenção – visa promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação e interferências ocorridas ao longo da sua

execução, bem como, preparar e acompanhar a comunidade para compreensão desta, de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para sua implementação.

- c) Educação ambiental e patrimonial – visa promover mudanças de atitude em relação ao meio ambiente, ao patrimônio e à vida saudável, fortalecendo a percepção crítica da população sobre os aspectos que influenciam sua qualidade de vida, além de refletir sobre os fatores sociais, políticos, culturais e econômicos que determinam sua realidade, tornando possível alcançar a sustentabilidade ambiental e social da intervenção.
- d) Desenvolvimento socioeconômico – objetiva a articulação de políticas públicas, o apoio e a implementação de iniciativas de geração de trabalho e renda, visando à inclusão produtiva, econômica e social, de forma a promover o incremento da renda familiar e a melhoria da qualidade de vida da população, fomentando condições para um processo de desenvolvimento socioterritorial de médio e longo prazo.

O Projeto é formatado a partir da coleta de dados secundários das características socioeconômicas da comunidade beneficiada, bem como de levantamento em campo. Outro documento importante é a carta-consulta remetida pela CORSAN ao Governo Federal onde a companhia define o escopo da obra, metas a serem atingidas quanto à metragem da rede de distribuição ou coleta de esgoto a ser estendida, número de novas ligações (unidades habitacionais) que serão ligadas ao SAA ou SES, número de famílias que serão beneficiadas pela obra, entre outros pontos. O prazo de execução do Trabalho é o mesmo previsto para a conclusão da obra.

A primeira fase do PTTSA é o diagnóstico socioterritorial. O principal instrumento para a coleta de informações em campo nesta etapa é a aplicação do ISD (Inquérito Sanitário Domiciliar), que é um questionário preenchido por um entrevistador a partir de visitas às casas dos moradores. O ISD levanta ocorrências de doenças de veiculação hídrica, perfil socioeconômico da população, características das residências, entre outras informações. O objetivo é se obter uma radiografia da comunidade, possibilitando um ajuste fino do projeto que será executado no local. Outro produto gerado nessa fase é o mapa temático, onde se pode ver graficamente um resumo das informações colhidas.

Os projetos atualmente em andamento na CORSAN preveem a execução simultânea tanto do diagnóstico quanto das demais atividades, o que já demonstrou não ser a melhor fórmula. Isso porque neste método, o aproveitamento das informações obtidas no diagnóstico é apenas pontual, já que o escopo do projeto não pode ser mais alterado. O impedimento é porque tanto o diagnóstico quanto o conjunto de atividades que compõem o restante do projeto integram o mesmo termo de referência, que é o cerne do processo licitatório que deu origem ao contrato de cada PTTSA, portanto, já com um cronograma físico-financeiro definido. A coordenação do Programa Socioambiental da CORSAN decidiu que os próximos projetos terão seus diagnósticos licitados em separado: a partir das informações obtidas nesta primeira fase, serão formatados os projetos de execução de atividades propriamente ditas, compondo um segundo termo de referência a ser licitado.

Portanto, paralelamente à realização do diagnóstico socioterritorial, vão se desenrolando outras atividades, inseridas dentro dos quatro eixos previstos na normativa. Uma das principais é a organização da CAO (Comissão de Acompanhamento de Obras), onde há participação dos engenheiros da empresa, que explicam aos líderes da comunidade detalhes das novas instalações sanitárias, bem como o desenvolvimento das obras. É nesse fórum onde não raro acontecem discussões acaloradas, que podem implicar em alterações do projeto de engenharia. Na verdade, um dos objetivos do Ministério das Cidades é que a própria concepção do projeto seja discutida previamente com a comunidade, não apenas sua execução, pois a partir daí as alterações possíveis dos projetos de engenharia serão pontuais, não de fundo. Isso ainda não foi possível dado aos prazos exíguos que o próprio Governo Federal exigiu para a apresentação de projetos para a concessão de recursos para investimentos em saneamento, impedindo até agora que o Trabalho Socioambiental pudesse ser realizado desde a concepção das obras. A tendência é que, com a regularidade do fluxo de investimentos, a maior capacitação e experiência adquirida tanto pelos órgãos financiadores quanto pelos executores, serão elaborados e desenvolvidos projetos técnicos socioambientais mais abrangentes, iniciando desde o levantamento das necessidades da comunidade quanto a saneamento.

Cada família da área da obra é visitada pelos técnicos sociais pelo menos três vezes, conversando-se sem pressa com cada um dos moradores. Milhares de informativos são distribuídos, palestras são dadas em centenas de salas de aulas, unidades de saúde e outros locais de afluxo de moradores são periodicamente visitados, onde seus usuários são informados. Diariamente são realizadas atividades, desde oficinas de geração de renda, entrevistas para realização de diagnóstico socioambiental, participação em audiências

públicas, até articulação de redes com os órgãos públicos e a sociedade civil, como associação de moradores, sindicatos, clubes de mães, ONGS, sempre com o objetivo de que a população se aproprie e entenda os benefícios do investimento público.

Em cada uma das cidades onde há a execução de um PTTSA monta-se um Plantão Socioambiental, em uma sala localizada em um imóvel térreo, com ampla acessibilidade, junto à área onde estão sendo realizadas as obras. O objetivo é o espaço se constituir em um ponto de referência para a população beneficiada, atendendo as demandas pessoalmente, via telefone e via e-mail sobre o trabalho socioambiental, sobre as obras do sistema de esgotamento sanitário, e informações referentes a diversas questões relacionadas ao meio ambiente.

O Plantão Socioambiental itinerante é uma atividade que se constitui na instalação provisória, geralmente por algumas horas, de um ponto de atendimento à população em local de grande fluxo de pessoas. Um dos locais de preferência para essa ação são as UBS (Unidades Básicas de Saúde), onde os técnicos têm a oportunidade de distribuir informativo e conversar com cada uma das pessoas que estão à espera de atendimento.

O Acompanhamento de Frente de Obra é uma atividade que ocorre na ‘beira da vala’, ou seja, junto ao local onde está acontecendo a obra. Os técnicos montam um gazebo (toldo, pequena barraca) ao ar livre, geralmente na calçada, onde abordam os passantes e atendem os interessados, disseminando informações, tanto oralmente quanto através de material impresso.

O carro de som é outro importante recurso utilizado tanto na divulgação das atividades do Trabalho Socioambiental quanto na propagação de informações de utilidade pública. Sabe-se que em comunidades de menor poder aquisitivo nem todas as pessoas tem escolaridade suficiente ou capacidade cognitiva para apreender as informações contidas em um texto escrito. Portanto, a comunicação oral se reveste de importância significativa para o sucesso do trabalho.

4.1.1 Projetos em Andamento

O Programa Socioambiental da CORSAN executa hoje 28 projetos em 32 cidades, sendo que implantará mais 36 ao longo de 2014, desenvolvendo de maneira direta ações em mais de 70 municípios. Nas demais cidades atendidas pela companhia, as ações socioambientais da empresa são exercidas diretamente por suas Superintendências Regionais e Unidades de Saneamento municipais, exigindo de seus funcionários capacidade de articulação com as comunidades, dentro de sua missão como empresa pública de saneamento

de preservar o meio ambiente. Trabalhar em forma de rede, fazendo com que as ações sejam potencializadas com certeza tem sido o grande desafio, principalmente pelas dificuldades de se trabalhar em 320 municípios gaúchos e com mais de 5 mil funcionários.

Considerando que a quase totalidade dos projetos de trabalhos socioambientais da CORSAN são associados a obras de implantação e/ou ampliação de sistemas de esgotamento sanitário e a histórica resistência dos usuários em providenciar a conexão de suas instalações domésticas à rede pública coletora de esgoto cloacal, o Programa Socioambiental da CORSAN definiu como o principal objetivo de seus PTTSAs a efetivação das ligações domiciliares de esgoto.

Antes da Lei 11.445 e das determinações do Governo Federal para a execução do PTTSA junto às obras de saneamento, esse trabalho não era realizado, o que gerou imensos passivos na efetivação de ligações de esgoto em obras mais antigas. Calcula-se que hoje a CORSAN poderia imediatamente recolher o esgoto de mais cerca de 100 mil domicílios – só não o faz porque os respectivos moradores não providenciaram a ligação. Um caso emblemático é o sistema de esgotamento sanitário de Tapes, cuja ETE (Estação de Tratamento de Esgotos), depois de vários anos construída, até hoje trata o esgoto de apenas cerca 20 residências. Mais grave é o caso da implantação dos sistemas sanitários nas cidades de Gravataí e Cachoeirinha, nos anos 90, dentro do escopo do projeto Pró-Guaíba, do Governo do Estado. Mais de 10 anos depois das obras concluídas, ainda há cerca de 12 mil domicílios que não conectaram suas instalações hidráulicas às redes coletoras de esgotos. Neste caso, o Ministério Público Estadual moveu milhares de ações civis contra os moradores, que ainda tramitam na Justiça. Situações como essas provocam pelo menos três prejuízos à sociedade: dano ao meio ambiente, riscos à saúde pública e desperdício do recurso público, pois o investimento feito não está cumprindo com a totalidade de sua finalidade. Naturalmente perde também a CORSAN, que não arrecada milhões de reais referentes a essas ligações.

4.1.2 A Integração do PTTSA ao Empreendimento (Projetos de Obras)

O PTTSA é uma das etapas de um empreendimento da CORSAN. Definimos empreendimento, no caso da estatal, como um conjunto de contratos de obras que atendem a um objeto de expansão do serviço de saneamento de uma cidade ou sistema integrado e quem tem funcionalidade intrínseca. A peculiaridade do PTTSA é que, ao contrário dos demais contratos, ele deve ocorrer ao longo de todo o empreendimento. Dada a natureza temporária

das obras, o TSA executado no campo é terceirizado, contratado através de licitação, com duração prevista igual à previsão da execução da obra, conforme definido pela empresa na carta-consulta remetida ao Ministério das Cidades e que consta no contrato de repasse firmado entre a companhia e o órgão financeiro (Caixa Federal ou BNDES).

As normativas que regem o PTTSA estabelecem que o trabalho deve ser feito de forma integrada à execução das obras. No entanto, as obras estão dispersas em vários contratos, licitados separadamente em períodos diferentes, dificultando muito essa integração, implicando em inevitáveis ‘descasamentos’ entre o TSA e as obras.

A maior discrepância é quanto aos prazos de execução: nenhuma das obras do PAC foi concluída no tempo previsto. Há ‘n’ razões para, depois de contratada, uma obra atrasar, e elas ocorrem muito mais do que seria razoável. Em função disso, os contratos de TSA da CORSAN tem chegado ao seu término antes da finalização das respectivas obras.

Para contornar esse obstáculo e cumprir as normativas do Ministério das Cidades, a coordenação do Programa Socioambiental tem os seguintes instrumentos para aderir o TSA ao empreendimento:

- a) Redução do volume de desembolso (diminuição das medições do contrato). Essa seria a alternativa mais óbvia, e para boa parte dos engenheiros ainda é incompreensível que os contratos sociais não andem *pari-e-passu* com os das obras. Contudo, a medição das construções é feita por metro de rede assentada, volume de terra mobilizada e asfalto colocado, materiais adquiridos e instalações concluídas, todas aferições materiais. Por outro lado, a produção do TSA é imaterial e cerca de 70% do seu custo é composto por recursos humanos, cuja peça mais cara é o técnico de nível superior, que é o coordenador e responsável pelo trabalho. Outros custos fixos importantes são a manutenção do Plantão Socioambiental - escritório de atendimento ao público e ponto de apoio do trabalho dos técnicos, que consome locação, água, luz, condomínio/IPTU, telefone e internet, entre outros - e a locação de um veículo, indispensável para o deslocamento do pessoal em campo. Portanto, a possibilidade de redução do desembolso do trabalho social para não avançar em ritmo mais acelerado que o da obra é praticamente inexistente: nessa linha o que exequível é paralisar o contrato.
- b) Paralisação do contrato socioambiental. É lícito interromper a execução do trabalho caso não houver obra em andamento - inclusive há disposição contratual nesse sentido. No entanto, períodos de interrupção superiores a 120 dias podem ser

contestados pela empresa contratada, pois este é o limite definido na Lei de Licitações. Também é comum que um ou mais contratos estejam com as obras suspensas, mas havendo pelo menos um dos contratos em andamento, é exigida a realização do TSA. Caso o TSA seja de fato paralisado, a comunidade fica temporariamente ‘órfã’ de atendimento e informações sobre o andamento da obra, comprometendo seu envolvimento e disponibilidade já mobilizados. A empresa contratada, nesses casos, normalmente demite os profissionais envolvidos, ocasionando outro problema: a quebra do vínculo estabelecido entre os técnicos sociais e os beneficiários. Os novos profissionais terão quase que recomeçar ‘do zero’, pois precisarão conhecer o território e os agentes sociais envolvidos, retomar parcerias com as instituições locais - enfim, é um novo processo de integração.

- c) Aditivo contratual. A CORSAN pode aditar, em prazo e valor, os contratos de TSA, objetivando estendê-los para continuarem acompanhando a execução das obras. Contudo, há uma indefinição conceitual do trabalho socioambiental ainda não dirimida que provoca insegurança jurídica quanto ao formato de aditivo possível: esse serviço pode ser caracterizado como contínuo? Caso positivo, seu contrato poderia ser aditado em 100%, tanto em valor quanto prazo, até o período máximo de cinco anos. Caso contrário, o limite seria de 25% para os dois quesitos. Por cautela, a coordenação do programa tem aditado seus contratos, quando necessário, em no máximo 25% (prazo e/ou valor). No entanto, na maior parte das vezes os aditivos tem se mostrado insuficientes, não conseguindo estender o TSA até o final das obras. E o aditivo de valor, evidentemente, tem a desvantagem de onerar o custo do empreendimento.
- d) Executar o TSA com recursos próprios. Neste caso significa utilizar pessoal, equipamentos e materiais da CORSAN. Essa alternativa é obrigatória, segundo as normativas do Ministério das Cidades, sempre que houver uma obra em andamento (e que tenha sido definido como pertinente a execução de TSA) e não houver contrato em vigência de equipe terceirizada. A companhia tem se utilizado dessa modalidade, tanto nas ocasiões onde a obra se inicia antes da conclusão do processo licitatório do TSA, quanto nos casos em que os contratos sociais se encerraram. A equipe do Programa Socioambiental, no entanto, não conta com técnicos suficientes para assumir sozinho essa tarefa, precisa contar com o apoio dos funcionários lotados nas Unidades de Saneamento (escritórios locais da companhia), especialmente dos Multiplicadores Ambientais. Contudo, esses funcionários não

tem disponibilidade para atuação exclusiva nos TSAs, pois também precisam executar suas atividades cotidianas nas USs. Essa modalidade de TSA (com recursos próprios) só é utilizada, após o encerramento dos contratos, se não é muito ampla a extensão do trabalho que restou a ser feito, normalmente quando a conclusão da obra está próxima.

- e) Realizar nova licitação. Por fim, caso as alternativas anteriores não atenderem à necessidade de TSA em um empreendimento – normalmente após a execução máxima possível de aditivo contratual e ainda havendo previsão de mais de um ano de obras pela frente – o melhor caminho é elaborar e licitar um novo projeto de Trabalho Técnico Socioambiental.

A sincronia entre as realizações das obras e do TSA é o grande desafio da coordenação do Programa Socioambiental da CORSAN. A grande imprecisão dos prazos de execução dos empreendimentos prejudica a qualidade do trabalho social, bem como gera frustração entre os beneficiários. Por outro lado, o PSA deve buscar formas mais flexíveis de contratação, não tanto ‘engessadas’ por custos fixos que obriguem a manutenção de um desembolso regular, independente do ritmo de andamento das obras.

Os contratos de TSA são fiscalizados por técnicos sociais dos órgãos financiadores (CEF e BNDES). Mais de uma vez foi apontado por eles a necessidade de uma maior ‘integração’ entre o Programa Socioambiental e o ‘setor de engenharia’ da companhia. Observa-se duas características fundamentais dessa relação que comprometem a comunicação entre as duas áreas:

- a) O Trabalho Socioambiental vai ‘a reboque’ da obra, não participando das decisões concernentes à concepção da solução de saneamento definida para um território, que vai constituir um empreendimento. O correto seria a comunidade beneficiada participar já desta fase, mas se compreende que os prazos exíguos para garantir o recurso federal atropelem alguns encaminhamentos. No entanto, não se justifica a não-integração do PSA em todas as etapas do projeto. Formatado o empreendimento, o setor socioambiental é apenas informado que dispõe de determinada quantia financeira para executar o respectivo TSA e precisa ‘correr atrás’ das informações necessárias para realizar seu trabalho, que estão esparsas entre diversos setores e sistemas informatizados. Entre a aprovação do empreendimento e a realização das licitações frequentemente ocorrem alterações do

escopo do projeto, que normalmente não são repassadas ao PSA. Durante a execução do empreendimento há maior proximidade entre o ‘setor de engenharia’ e o socioambiental, especialmente entre os técnicos de campo, para suprir a comunidade com informações sobre o andamento das obras. Com algumas exceções, permanece a regra de o PSA ter que ‘correr atrás das informações’, nem sempre repassadas com a agilidade e cooperação esperadas.

- b) Há muitos interlocutores da ‘área de engenharia’, considerando-se apenas a Diretoria de Expansão, entre projeto, execução e fiscalização das obras, desde a sede da empresa, passando pelos escritórios regionais de obras e indo até os fiscais de campo, incluindo funcionários da CORSAN e terceirizados. É difícil obter-se uma ‘versão oficial’, inconteste, sobre o andamento de cada obra, pois as informações estão fragmentadas entre várias áreas. E como o objeto primordial do Trabalho Socioambiental da CORSAN, cuja definição está em 95% dos seus contratos, é a ‘efetivação das ligações de esgoto’, não basta a DEXP dizer que a obra está pronta: ela precisa estar operando (Diretoria de Operações) e disponível para ser ofertada à comunidade, através de novas ligações (Diretoria Comercial). Essas duas Diretorias também não participam da concepção do empreendimento, o que gera outros problemas conforme veremos mais adiante.

Na nossa avaliação, a maior dificuldade para a execução das obras e do Trabalho Socioambiental é a falta de Gestão de Projetos na consecução dos empreendimentos da companhia. O que temos hoje são uma série de tarefas executadas sem uma coordenação na figura de um Gestor de Projetos. A companhia deu passos importantes nesse caminho, primeiro na institucionalização de uma Unidade de Gestão do PAC e posteriormente com a criação da Diretoria de Gestão do PAC. No entanto, estas estruturas ainda precisam ser fortalecidas e instrumentalizadas para que a CORSAN efetivamente possa contar com uma Gestão de Projetos à altura do desafio de gerir um portfólio de 300 empreendimentos que orçam cerca de 4,5 bilhões de reais em investimentos.

4.2 O Projeto de Engenharia da CORSAN

A CORSAN tem permanente necessidade de expandir seus serviços. O primeiro motivo é simplesmente acompanhar o crescimento físico das cidades gaúchas com as quais tem contrato de concessão. O segundo, e objeto de nossa análise, é implantar e ampliar os

sistemas de coleta e tratamento de esgotos, área que, como é sabido, há uma imensa necessidade a ser suprida. Portanto, a companhia precisa produzir, praticamente de forma contínua, projetos de engenharia que resultarão na execução de obras e implantação de novos sistemas sanitários.

4.2.1 Planejamento

A companhia precisa contar com o aporte de capital de terceiros para fazer frente à demanda de novas obras, dado o montante de recursos necessários a serem alavancados, especialmente quando da implantação de um novo sistema de esgotamento sanitário em uma cidade que não conta com o serviço, pois inclui a construção de estação de tratamento de esgotos. A obra de esgotamento sanitário tem duas características que diminuem seu retorno financeiro: é proporcionalmente mais cara que a obra de abastecimento de água e retorno tarifário menor e mais lento (adesão demorada).

A fonte de recursos da empresa para a execução de obras de implantação e/ou ampliação de SES (Sistema de Esgotamento Sanitário) é praticamente, na sua totalidade, empréstimos da Caixa Econômica Federal e BNDES e aporte do Governo Federal via OGU (Orçamento Geral da União). Em apenas duas ocasiões a empresa emitiu debêntures para captação de recursos no mercado. Portanto, a meta de universalização dos serviços de saneamento prevista tanto pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) quanto nos contratos firmados entre a CORSAN e o Poder Concedente (municípios) depende, para ser alcançada, basicamente da vontade do Governo Federal em aportar recursos ao setor. O viés político é forte condicionante neste caso.

A Norma Interna de Projetos de Expansão da CORSAN diz que “a necessidade de um projeto pode ser gerada a partir de uma ação do Ministério Público, da assinatura de um Contrato de Programa, de uma notificação de órgãos Ambientais, etc., sendo estes a justificativa administrativa para o desenvolvimento do processo.” Percebe-se, nesta definição, uma postura reativa frente a agentes externos à companhia, evidenciando o caráter político da organização.

Ainda segundo o referido documento, o Projeto de Expansão deve conter:

- a) Estudo Técnico Conceptivo;
- b) Projeto Básico (levantamento topográfico, estudo geotécnico, plantas de situação e localização, projetos hidráulico, estrutural e de urbanização);

- c) Projeto Executivo (conjuntos de projetos de engenharia detalhados, que inclui especificações e orçamentações).

A partir desse conjunto de documentos, a Superintendência de Projetos (subordinada à Diretoria de Expansão) pode iniciar o processo de licitação para contratar a empresa de engenharia (construtora ou empreiteira) que executará a obra. Eventualmente a companhia, não dispondo de projetos executivos e visando acelerar o processo, licita e contrata a execução de projetos de engenharia. Essa sistemática se acentuou com a implantação na empresa do RDC (Regime Diferenciado de Licitações), em substituição à Lei 8.666, pois nesse novo regime legal, o vencedor de um processo licitatório pode, no mesmo contrato, elaborar o projeto executivo e executar a integralidade da obra, o que reduz bastante o prazo de término das obras. O RDC foi uma iniciativa do Governo Federal, que fez aprovar essa nova lei no Congresso Nacional sob a justificativa de acelerar os empreendimentos necessários para a realização da Copa do Mundo de Futebol da FIFA. Posteriormente à aprovação da lei, foram adicionadas emendas que fizeram abranger todas as obras do PAC sob a vigência do RDC, inclusive as de saneamento.

Um dos maiores gargalos da administração pública é a morosidade na execução de obras de infraestrutura. Um dos pontos nevrálgicos é justamente a Lei de Licitações (8.666): atualmente a sua revisão está sendo debatida no Congresso. Outro grande obstáculo é a falta da cultura do planejamento em nosso país. Segundo VIOL (2012), “o planejamento e a contratação de projetos pela melhor solução técnico-econômica ainda não são práticas correntes no Brasil.” Sem o adequado planejamento, mesmo a abundância de recursos financeiros não é condição suficiente. Segundo PLADEVALL (2012), o sucesso da implantação do PLANSAB depende do estabelecimento de metas e definição de fontes de recursos financeiros, bem como “a obediência criteriosa dos conceitos técnicos de planejamento, há tempos perdidos neste país.” Esse planejamento deve identificar as reais necessidades de saneamento e estruturar os recursos das fases de estudos, projetos, gerenciamento, construção, operação e manutenção dos empreendimentos.

A Lei de Saneamento estabeleceu que todos os municípios deveriam elaborar, até o final de 2014, seus respectivos PMSB (Planos Municipais de Saneamento Básico). No entanto, grande parte das cidades ainda não realizou seu ‘dever de casa’. O Governo Federal, então, em março deste ano, prorrogou o prazo para 31 de dezembro de 2015. As municipalidades que não adimplirem essa obrigação não poderão acessar recursos federais a partir de 2016. Outro problema detectado é a qualidade dos planos já produzidos pelos

municípios. É natural que um trabalho dessa envergadura e complexidade seja contratada para ser realizado por uma consultoria externa. O problema é que, em função da deficiência de quadros técnicos das prefeituras, especialmente das menores, fica dificultada uma análise mais elaborada do trabalho produzidos por terceiros, obrigando-as a realizar licitações tipo ‘menor preço’. Tem-se conhecimento de Planos Municipais elaborados por preços aviltantes, meros ‘copia-e-cola’ feitos em série e que não refletem as especificidades da realidade local das comunidades e, portanto, incapazes de se tornarem efetivos instrumentos de planejamento.

Dentro desse quadro a CORSAN precisa elaborar seu planejamento de obras. A empresa, como prestadora de serviço aos municípios, tem como sua principal obrigação o cumprimento dos contratos firmados com as prefeituras. Este contrato deve incluir as metas estabelecidas pelo Plano Municipal de Saneamento, se este existir. Como vimos, a CORSAN depende quase que exclusivamente de recursos provenientes do Governo Federal para executar seus projetos de expansão. O Ministério das Cidades aportou à CORSAN, via Programa de Aceleração do Crescimento, expressivo volume de investimentos no período de 2008 a 2014, ultrapassando o montante de R\$ 4 bilhões de reais. No entanto, a captação e aplicação desses recursos deve obedecer a estritos regramentos definidos pela União.

A oportunidade do investimento surge a partir da decisão do Governo Federal em abrir uma ‘janela’ de credenciamento de projetos de implantação e/ou expansão de sistemas de abastecimento de água (SAA) e/ou sistemas de abastecimento de esgoto (SES) para o pleito de aporte de recursos financeiros que banquem os respectivos empreendimentos. O Ministério das Cidades publica no Diário Oficial da União uma Instrução Normativa onde detalha minuciosamente os critérios e condicionantes que deverão acatar todo e qualquer operador de saneamento do Brasil, seja do poder público municipal – direto ou autárquico – estadual ou mesmo privado, interessado em acessar os recursos disponibilizados na ocasião. Nesse período definido – normalmente poucas semanas – a CORSAN deve apresentar extensa documentação de cada um dos empreendimentos aos quais deseja habilitar ser selecionado pelo Governo Federal.

Como a companhia não tem previsão de quando serão oferecidos os recursos do PAC, nem quais os critérios da seleção, precisa manter um estoque diversificado de projetos disponíveis para serem oferecidos em cada certame. Contudo, projetos de engenharia para o saneamento são complexos, dispendiosos e de demorada elaboração. Além disso, precisam ser periodicamente atualizados, especialmente sua composição de custos. Muitas vezes a CORSAN não dispõe, no período de credenciamento do Ministério, projetos em quantidade e

qualidade necessárias para aproveitar a oferta dos recursos disponibilizados. No entanto, no afã de não perder a oportunidade, seu setor de projetos é compelido a reduzir prazos e abrir mão do melhor apuro técnico na elaboração dos projetos que serão encaminhados a Brasília. Neste caso, o calendário financeiro atropela o tempo necessário para o devido planejamento, o que não raras vezes vai implicar, posteriormente, em dificuldades na execução das obras. Outro agravante é a pouca interlocução da CORSAN com seus clientes – as prefeituras – durante o desenvolvimento dos projetos de engenharia, que pouco interferem nas escolhas das soluções propostas.

Mas ter o adequado planejamento e qualidade técnica em seus projetos e garantir aprovação do Governo na obtenção de recursos financeiros para suas obras não são os únicos obstáculos que a estatal precisa vencer para expandir sua capacidade instalada. Duas outras variáveis são fundamentais para o sucesso dos projetos: licenciamento ambiental e regularização de área.

Sabe-se que obras de saneamento podem produzir grande impacto ambiental. A implantação de sistemas de esgotamento sanitário gera transtorno à população, mesmo que temporário, pela abertura de valas pelas ruas e calçadas das cidades, onde é assentada a tubulação. Nesse período há grande movimentação de máquinas pesadas e terra, poeira, barro, barulho, interrupção do trânsito, às vezes até cortes no abastecimento d'água. O entorno das áreas onde são construídas as estações (tanto de tratamento quanto de bombeamento de esgoto) igualmente são afetadas. A definição do descarte e disposição final dos efluentes tratados também pode demandar longa negociação com os órgãos licenciadores. Alterações da legislação e regulamentação ambientais igualmente podem provocar modificações nos projetos. Como exemplo, a Resolução 128 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (2006), que ao exigir que a composição química do efluente final contenha teores mais reduzidos de Nitrogênio e Fósforo, colocou na ilegalidade boa parte das estações da CORSAN, bem como obrigou a mudanças nos projetos em andamento, aumentando custos. Outro desafio desse tipo que a companhia está enfrentando é viabilizar o tratamento dos esgotos no litoral norte. A solução técnica indicada é lançar o esgoto tratado nas lagoas costeiras, mas isso é proibido pela Legislação gaúcha. O órgão público está gerenciando, então, junto ao Governo Estadual, a alteração da lei, o que certamente é empreitada com alto grau de incerteza.

O segundo obstáculo externo mais comum que a CORSAN precisa ultrapassar é a regularização das áreas onde serão construídas as instalações dos novos sistemas. Normalmente isso significa promover a aquisição do terreno, que na maior parte das vezes é adquirido em comum acordo com o proprietário. Em outras circunstâncias a área pode ser

cedida pelo poder público municipal, mediante autorização da Câmara Municipal. Às vezes é necessário mover processo de desapropriação, o que também exige interveniência da prefeitura. Nesses processos, pode eventualmente ocorrer a remoção de residências e realocação de famílias, especialmente as que estão em áreas de situação de risco ou em áreas irregulares, previstas para a instalação de equipamentos da obra. Em qualquer dessas situações dispense-se um tempo considerável, medido em meses e não raramente em anos.

Pode-se citar como exemplo a implantação do sistema integrado de esgotamento sanitário de Alvorada e Viamão, onde está sendo concluída a construção de uma das maiores ETES do Rio Grande do Sul, que tratará o esgoto das duas populosas cidades. A poucas dezenas de metros da portentosa Estação, exatamente no caminho onde deverá passar canalizações de alto calibre levando todo o esgoto a ser tratado, nove famílias ocuparam irregularmente o terreno destinado à obra. Uma longa e penosa negociação, que passou por uma ação judicial e resultou em um acordo intermediado pela Prefeitura Municipal, obrigou a CORSAN a construir nove casas, em terreno cedido pela municipalidade, para que os ocupantes da área pudessem liberá-la à obra. Somente este obstáculo provocou um atraso na conclusão do empreendimento em pelo menos quatro anos.

A comprovação do cumprimento dos requisitos dessa tríade – projeto, área e licença – é condição necessária para que o pleito encaminhado possa ser analisado e eventualmente aprovado pelo Ministério das Cidades. É importante frisar que operadores de saneamento do Brasil inteiro competem pelos mesmos recursos e que alguma parte dos projetos necessariamente será indeferida.

Após o envio da documentação e ainda antes do anúncio dos pleitos selecionados, o Governo Federal frequentemente solicita documentos, informações e esclarecimentos adicionais, algumas vezes fornecidos diretamente em Brasília. Durante esse processo, é praticamente de praxe a comissão avaliadora solicitar a presença no Ministério de uma equipe de técnicos da CORSAN para participar de um encontro de um ou dois dias de duração, onde o grupo de projetos ofertados para aquela ‘janela’ de investimentos são apresentados e esmiuçados em conjunto.

Não é raro o Ministério acatar alguma pendência da documentação para que possa ser cumprida posteriormente, especialmente em situações externas à CORSAN, normalmente quanto ao licenciamento ambiental e regularização de áreas. No primeiro caso, o processo de licenciamento pode ser lento até sua aprovação final, porque também é comum o órgão ambiental demandar informações extras e documentos que exigem serviços de terceiros, como laudos arqueológicos. Na segunda situação, há vários fatores que podem dificultar que uma

área que não seja da CORSAN esteja liberada para a construção de um empreendimento. Um processo de desapropriação, por exemplo, depende da aprovação da Câmara de Vereadores. Quando se trata de terreno de propriedade do município, o primeiro passo é o Poder Executivo local expressar sua concordância com o projeto da CORSAN e emitir decreto de utilidade pública afetando a área para uso da companhia. Em ambos os casos, se a companhia comprovar satisfatoriamente que o processo está bem encaminhando e com perspectiva de ser bem sucedido, o Ministério das Cidades pode aprovar o pleito com pendência a ser dirimida até a assinatura do contrato.

Evidentemente que é necessário todo o cuidado no trato com o dinheiro público, por isso a exigência de salvaguardas que minimizem o risco e aumente a probabilidade de sucesso do projeto, garantindo-se que ele atinja os objetivos almejados. Por outro lado, o Governo Federal, no seu papel de indutor de políticas públicas, vislumbra no seu horizonte o cumprimento do PLANSAB e a universalização do saneamento, ou seja, tem interesse que o maior número de empreendimentos seja aprovado e o mais rapidamente executados. Portanto, é razoável que alguns prazos sejam flexibilizados no atendimento de requisitos não-críticos.

Após o período de análise dos projetos, o Ministério das Cidades divulga, através de Instrução Normativa publicada no Diário Oficial da União, os empreendimentos selecionados em todo o Brasil. Abre-se um novo prazo para a apresentação de documentação adicional à que já fora apresentada no momento anterior. Os projetos de engenharia, que antes eram básicos, agora devem ser executivos. As pendências de licenciamento e áreas devem estar resolvidas. Vencida mais essa etapa, é assinado contrato entre o órgão financeiro (normalmente a Caixa Federal ou BNDES). Excepcionalmente, em casos muito bem justificados, poderão ser admitidas pendências ainda não cumpridas, mediante inclusão no contrato das chamadas 'cláusulas suspensivas'. Neste caso, o órgão contratado se compromete a cumprir os requisitos faltantes antes do início efetivo das obras, sob pena dos recursos financeiros serem bloqueados.

Caso o recurso aportado não seja financiado, ou seja, constitua de verbas do Orçamento Geral da União (OGU), o contrato deve ser assinado pelo Chefe do Executivo ao qual é subordinado o órgão público de saneamento. O Governo do Estado é o responsável pela aplicação do investimento público via órgão de sua Administração Indireta, que é o caso da empresa estatal CORSAN. Portanto, o governador do Estado firma o contrato de repasses de recursos a fundo perdido para a companhia, juntamente com o Ministério das Cidades.

A partir da assinatura do contrato da CORSAN (ou Governo do Estado) com o órgão financiador, a companhia tem prazo de um ano para efetuar o primeiro desembolso, ou seja,

apresentar a primeira medição da obra. Iniciada a obra, a companhia não pode deixar de apresentar medições em um prazo superior a seis meses. Períodos longos de paralisação de obras pode implicar no cancelamento do financiamento.

Garantido o recurso, o passo seguinte é preparar o processo licitatório, onde é necessário um nível ainda maior de detalhamento dos projetos de engenharia, bem como a atualização das especificações técnicas e orçamentos. É usual transcorrerem dois ou três anos entre o encaminhamento do pleito até a publicação do edital de licitação. Nesse ínterim, não apenas os preços dos itens foram majorados, como variáveis externas podem ter exigido a alteração do projeto: negociações com a prefeitura, exigências do licenciamento ambiental, dificuldade de liberação de áreas que implique mudança da locação das obras, antecipação de obras realizadas com recursos próprios, entre outras. Alguns serviços terceirizados podem ser necessários, como estudos e laudos para o licenciamento, sondagens geotécnicas e consultoria para elaboração de projetos. Concluída a documentação do processo licitatório, ela volta a ser analisada pela Caixa Econômica Federal, que é o órgão financeiro interveniente que atua em nome do Ministério das Cidades. Frequentemente a Caixa aponta reparos e alterações que devem ser feitos no processo, demandando às vezes semanas ou meses de mais trabalho da Superintendência de Projetos da CORSAN.

Liberada a documentação na engenharia, o processo é enviado para autorização da Diretoria de Expansão, tramita na Superintendência de Planejamento, que grava o recurso no orçamento, passa pela Junta Financeira, que analisa a conveniência da companhia assumir o compromisso naquele momento e é enviado à Superintendência de Licitação, que agrega a documentação pertinente e dá o formato final ao edital. Após elaborado, o edital é enviado à Superintendência Jurídica, para análise e chancela. Frequentemente a SUPEJ devolve o processo à SULIC, solicitando informações adicionais e/ou apontando incorreções, que o envia novamente à área demandante para esclarecer e alterar, se for o caso. Chancelado pelo Jurídico, o edital é enviado para assinatura do Diretor-Presidente da CORSAN. Eventualmente a Assessoria da Presidência demanda esclarecimentos e/ou alterações. Assinado pelo Presidente, o edital é então publicado no Diário Oficial do Estado, abrindo prazo mínimo de 30 dias para que os licitantes apresentem sua documentação na Concorrência Pública.

Entre a apresentação da qualificação dos concorrentes até à assinatura do contrato gerado pelo processo escorrem em média cerca de seis meses. Há várias etapas a serem vencidas, com prazos legais que devem ser cumpridos. Normalmente os concorrentes buscam impugnar a qualificação e propostas uns dos outros, tentando eliminá-los do processo. A cada

recurso impetrado, demanda mais tempo de análise da Comissão de Licitação – que tem também dezenas de outros processos para julgar. Muitas vezes a Comissão faz o que chama de diligências, que é checar – ‘in loco’ ou através de informações adicionais solicitadas aos concorrentes – a veracidade da documentação apresentada. É comum serem feitas, durante o processo, consultas à Superintendência Jurídica. Não raro um processo licitatório pode demorar mais de um ano.

Após a análise de todos os recursos, a Comissão aponta o vencedor e encaminha o processo para o Diretor da área demandante homologar. Homologada a licitação, retorna à SULIC para a elaboração do contrato que será assinada entre a CORSAN e a empresa vencedora. Depois do contrato pronto, é chamado o contratado para firmá-lo. Há prazo de 15 dias para a empresa assinar, pois é nesse momento que ela deve apresentar a garantia (caução), normalmente de 5% do valor total do contrato. O processo segue então para o Diretor assinar e elaborar Ato de Designação do Gestor e do Fiscal do contrato. Por fim, o Diretor-Presidente assina. Após, volta para o setor de licitações publicar a súmula do contrato no Diário Oficial. A partir daí o gestor do contrato está apto para emitir a Ordem de Início, determinando que o contratado inicie a execução do objeto do contrato.

Outro obstáculo que ocorre com certa frequência é quando não se apresentam concorrentes dispostos a disputar o certame. Neste caso, se diz que a licitação foi ‘deserta’ ou fracassada, e novo processo deve ser reiniciado. Um dos motivos que isso tem acontecido é o que se chama de ‘bom problema’ que tem acometido o setor de saneamento brasileiro: a abundância de recursos. Como há um volume muito grande de obras em andamento e sendo licitadas, o mercado não está dando conta de absorvê-las todas a contento. Como boa parte das empreiteiras já estão executando obras, algumas delas vários contratos simultaneamente, muitas vezes elas preferem não participar de novas licitações, especialmente aquelas que entendem não serem tão vantajosas financeiramente. Como veremos mais adiante, essa situação também está comprometendo a execução das obras, dificultando o cumprimento de prazos. Com o mercado aquecido, em uma situação de praticamente pleno emprego, as empresas estão encontrando dificuldade para contratar pessoal, na quantidade e qualidade necessárias.

Em relação ao excesso de burocracia demandado pela Lei de Licitações (8.666/83), uma perspectiva mais otimista surgiu com a aprovação da Lei Geral da Copa, que instituiu o RDC (Regime Diferenciado de Contratações). Previsto originalmente para acelerar a execução das obras necessárias para a realização da Copa do Mundo de Futebol, posteriormente essa legislação foi alterada para incluir as obras inscritas no PAC (Programa

de Aceleração do Crescimento). A CORSAN, depois de estudar detalhadamente o novo instrumento legal, através de Grupo de Trabalho formado entre os setores de licitações, engenharia e jurídico, está realizando as primeiras licitações neste formato. Uma das principais vantagens é reduzir expressivamente o tempo dispendido no certame. A fase de qualificação prévia de todos os concorrentes é eliminada: apenas a empresa que apresentar a melhor proposta deve comprovar sua regularização fiscal e demais requisitos exigidos. Estima-se que, no RDC, entre a abertura da licitação (apresentação de proposta) e homologação, transcorrerão apenas três meses. Outra grande vantagem é a modalidade de RDC chamada 'empreitada integral', onde no objeto da licitação é incluída a elaboração dos respectivos projetos executivos, a partir do fornecimento pela companhia dos projetos básicos. Essa forma desafia outro gargalo do processo de projeto e execução de obras pela CORSAN, pois muitas vezes a SUPRO não consegue prover em tempo hábil os projetos executivos necessários para as licitações, devido ao volume excessivo demandado.

Concluído o processo licitatório, o contrato gerado é administrado pela Superintendência de Gerenciamento da Expansão e seus Departamentos Regionais de Obras. A sede da Superintendência fica em Porto Alegre, onde há um grupo de engenheiros que apoiam o trabalho dos 10 Departamentos de Obras, que são quem acompanham a execução das obras no dia-a-dia. A SUGEXP também conta com um setor administrativo-financeiro, que recebe as medições e faturas dos contratos, registra no sistema informatizado e providencia o pagamento.

4.2.2 A Integração da Engenharia ao PTTSA

Paralelo a esse processo, de forma independente, ocorre a elaboração do projeto e licitação do PTTSA (Projeto Técnico do Trabalho Socioambiental) que será associado ao empreendimento. Observa-se que não há um planejamento conjunto que abarque tanto os projetos de obras quanto o socioambiental. O Programa Socioambiental é informado quando a CORSAN firma contratos de financiamento com o governo Federal, para que providencie o respectivo TSA (Trabalho Socioambiental). Esse setor vai em busca de informações sobre as obras previstas para subsidiar seus projetos. Não há uma sistemática, de parte da Diretoria de Expansão, que integre o Programa Socioambiental nos seus processos. Frequentemente ocorrem alterações nos projetos de obras, bem como na sua execução, que não chegam ao conhecimento do Programa, prejudicando suas atividades. É comum a ocorrência de 'descasamentos' da execução dos cronogramas das obras e seu respectivo trabalho social, em

parte pela morosidade dos processos licitatórios bem como problemas com as empreiteiras, mas é inegável que a falta de integração entre as duas áreas também contribuiu para isso.

4.2.3 A Gestão dos Projetos

Observa-se uma fragmentação da execução das ações que compõem um empreendimento de obras da CORSAN entre vários departamentos, superintendências e diretorias. Dentro da empresa, o que realmente é chamado de PROJETO são os trabalhos técnicos de engenharia que são elaborados sob a responsabilidade da Superintendência de Projetos (Diretoria de Expansão), dentro dos seus departamentos de projetos de estações (de tratamento ou elevação de água ou esgoto), redes (de distribuição de água ou coleta e esgoto), complementares/arquitetônicos e especificações/orçamentação. Esse é o núcleo mais integrado e que produz a documentação técnica necessária para a licitação de uma obra. Mas essa é apenas uma parte do processo: o recurso financeiro é proveniente do Departamento de Captação de Recursos (Superintendência de Orçamento, Planejamento e Gestão, vinculada à Diretoria da Presidência); as áreas (terrenos) são adquiridas e regularizadas pelo Departamento de Controle Patrimonial (Superintendência de Apoio Administrativo, da Diretoria Administrativa); o licenciamento ambiental é competência do Departamento de Licenciamento Ambiental (Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente, da Diretoria de Expansão); a liberação dos recursos financeiros durante a execução da obra ocorre pela Superintendência de Movimentação Financeira, da Diretoria Financeira e Relações com Investidores; e o Trabalho Socioambiental compete ao Programa Socioambiental (Gabinete da Presidência).

O organograma adotado pela CORSAN é do tipo funcional, composto por diretorias, superintendências e departamentos, onde há uma linha de comando único que vai da Diretoria aos Chefes de Departamentos. A companhia não constitui equipes exclusivas, destacadas de sua estrutura, para a execução dos seus projetos – neste trabalho, como já foi referido, estamos tratando dos projetos desta empresa apenas referentes aos empreendimentos que resultam na implantação de sistemas de saneamento, especialmente os de esgotamento sanitário. Historicamente permeava na estatal o entendimento que esse tipo de empreendimento se resumia à concepção de engenharia e a execução da obra, funções afetas à Diretoria de Expansão. Até 2007, dado o pequeno volume de obras executadas pela CORSAN nas duas décadas anteriores, essa fórmula foi razoavelmente suficiente, considerando-se também a baixa participação de setores de fora da Diretoria de Expansão. A engenharia se

bastava, entre outros fatores, porque: não havia maiores exigências quanto ao licenciamento ambiental e titularidade das áreas – por décadas suas Estações de Tratamento sequer eram licenciadas; não existia Trabalho Técnico Socioambiental; o pequeno volume de obras não impactava na capacidade de endividamento e fluxo de caixa da companhia.

O quadro mudou drasticamente a partir dos volumosos recursos para investimentos aportados pelo Governo Federal através do PAC, após a aprovação do Marco Legal do Saneamento (Lei 11.445, 2007). A DEXP não conseguia mais se desincumbir sozinha dos encargos resultantes da administração de cerca de 300 novos empreendimentos surgidos no período de 2008 a 2014. A Direção da Empresa criou, então, em 2011, através de Resolução da Presidência, a UGPAC (Unidade de Gestão das Obras do PAC), coordenado pelo Chefe de Gabinete da Presidência. Esse comitê, constituído das chefias funcionais de todas as áreas produtoras de insumos constituintes dos projetos, passou a se reunir mensalmente (em alguns períodos quinzenalmente) para nivelar informações e monitorar o andamento dos projetos.

A competição por recursos para os projetos pelas diversas áreas na empresa, incluindo aqueles não integrantes da carteira do PAC, continuava dificultando a priorização dos empreendimentos (gestão de portfólio). A Presidência, então, publicou no ano seguinte nova resolução dando poderes à UGPAC para alocar os profissionais da companhia envolvidos nos projetos do PAC conforme sua hierarquia de prioridades.

O Conselho de Administração da CORSAN, contudo, considerou insuficientes as medidas tomadas para melhorar a performance dos projetos da estatal e resolve promover mudança mais profunda na estrutura da companhia. Em 1º de maio de 2013 cria a DGPAC (Diretoria de Gestão do PAC), alçando o status da comissão ao primeiro plano das decisões estratégicas da empresa.

Apesar das mudanças, ainda não se constituiu a figura do Gestor de Projetos dentro da empresa. Segundo a Superintendente de Orçamento, Planejamento e Gestão (SUPLAG), vinculada à Diretoria da Presidência, isso não aconteceu devido à falta de capacitação específica nessa habilitação por parte dos profissionais envolvidos. Visando suprir essa lacuna, em setembro de 2014 trinta engenheiros da CORSAN ingressaram em formação de 120 horas no curso de capacitação em gerenciamento de projetos através das normas e metodologias do Project Management Institute (PMI), com programa formatado para atender questões específicas da empresa no que se refere ao gerenciamento e fiscalização de projetos. A metodologia PMI é uma das mais conhecidas internacionalmente e adotadas por milhares de profissionais no mundo todo. A Superintendente acredita que, a partir dessa inédita iniciativa, a CORSAN começará a internalizar a cultura da Gestão de Projetos.



Figura 10: Notícia na Página da Internet do Sindicato dos Engenheiros do Rio Grande do Sul

No entanto, sabe-se que qualquer mudança efetiva em uma organização precisa do apoio efetivo e explícito da alta direção. Segundo KERZNER (2002), sem demonstrar claramente, de forma visível, apoio concreto por parte dos executivos, a gestão de projetos nunca chegará ao nível de excelência em uma organização. A CORSAN deu passos importantes no rumo para consolidar a cultura da gestão de projetos no seu ambiente corporativo, que deverão ser seguidos por novas iniciativas, de forma continuada, como o desenvolvimento de padrões e sistemas.

Quanto à estrutura da companhia, ainda segundo a Superintendente da SUPLAG, está em estudos para ser implantado um novo organograma que “eliminará os gargalos ainda existentes entre as áreas que dificultam a execução de nossos projetos.”

4.2.4 Execução das Obras

A etapa de execução das obras sem dúvida é a mais problemática no processo de expansão da CORSAN. Nenhuma obra até hoje foi concluída no prazo previsto. Velocidade lenta de execução, paralisações, alterações de projetos, aditivos e rescisões contratuais são ocorrência comuns ao longo das obras, eventos praticamente já esperados.

A CORSAN – e o saneamento do Brasil – passou mais de 20 anos com um baixo nível de investimentos. Os setores de projetos e obras da companhia nesse período encolheram,

tanto quantitativo como qualitativamente. A partir de 2008, no entanto, com o PAC, um volume excepcional de recursos foi disponibilizado pelo Governo Federal. A empresa gaúcha teve que se esforçar muito para conseguir captar esses recursos. Foram organizados ‘mutirões’, a partir do deslocamento de técnicos de outras áreas, para que a SUPRO conseguisse produzir os projetos necessários. Naturalmente que, com a premência dos prazos e a falta de técnicos experientes, os projetos não foram elaborados com toda a qualidade necessária. Essa deficiência se reflete no momento da execução das obras, onde vários dos imprevistos que ocorreram teriam sido evitados se mais tempo pudesse ter sido dedicado ao planejamento. Nos últimos anos a companhia tem admitido vários técnicos para o seu quadro de funcionários, com o objetivo de suprir essa lacuna. No entanto, sabe-se que são necessários anos de experiência para que os novos profissionais adquiram plena habilitação como projetistas.

Outro obstáculo, conforme já citado, é o aquecimento do mercado de obras, não só o de saneamento, como o da construção civil, amplificados pelo PAC e pelo Minha Casa, Minha Vida, ambos programas do Governo Federal. A habitação e o saneamento demandam as mesmas empresas e competem pelos mesmos profissionais. É comum uma única empresa construtora ter vários contratos de obras firmados com a CORSAN e não conseguir executá-los todos com a mesma celeridade. Técnicos e operários se deslocam entre as obras tentando suprir a falta de mão-de-obra. A velocidade média de execução das obras é baixa.

A execução de um empreendimento é feita a partir de várias licitações, ou seja, uma obra é constituída de um grupo de contratos, que vão sendo firmados ao longo do tempo. Essa forma fragmentada também impacta na performance da conclusão dos projetos. Apesar de haver justificativas técnicas para a licitação separada de objetos distintos que compõe o empreendimento (materiais, ETEs, EBEs, redes), o principal motivo é que a SUPRO demoraria muito para projetar o empreendimento como um todo, o que poderia resultar na perda dos prazos de desembolso e, por consequência, no cancelamento do financiamento. Portanto, o engenheiro-fiscal tem que lidar com várias empresas diferentes em um mesmo empreendimento, necessitando articulá-las pra que as diferentes peças se encaixem perfeitamente entre si. Como seria esperado, são frequentes os desencontros entre os vários contratos, até porque eles normalmente acontecem em tempos distintos. O RDC, neste aspecto, é vantajoso, evitando a fragmentação da obra entre várias empreiteiras. O vencedor deste tipo de certame fica como responsável pela execução de todo o empreendimento, mesmo que ele tenha que subcontratar partes das obras. E na modalidade empreitada integral, ainda elabora os projetos executivos, dispensando a CORSAN deste encargo.

Durante a execução da obra, não raro ocorrem problemas quanto ao licenciamento ambiental e regularização de áreas. Quanto às licenças, cada empreendimento deve obter, em sequência, os três tipos delas: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Para obter financiamento, a CORSAN apresenta a LP. No entanto, para iniciar a obra, precisa de LI, que só é concedida pela FEPAM quando a companhia atende a todos os requisitos previstos na LP. Muitas vezes o órgão licenciador não concorda com o que foi prestado pela empresa, demandando negociações que podem consumir vários meses. Após a obra concluída, é necessária a LO para as instalações entrarem em funcionamento. Novamente acontecem divergências, que não raro implica a necessidade de obras adicionais.

As obras adicionais merecem uma citação à parte. A alteração de projetos durante a execução da obra em função dos imprevistos já citados, bem como o não cumprimento das obrigações contratuais por parte das empreiteiras, que são notificadas, multadas e por fim tem o contrato rescindido, provocam a alteração definitiva do escopo do projeto. No entanto, a CORSAN precisa comprovar junto ao Ministério da Cidades, após a conclusão do empreendimento, que este apresenta FUNCIONALIDADE, ou seja, todas as suas partes estão interligadas e cumprem o objetivo para o qual foram destinadas. Em função das alterações, muitas vezes isso não acontece, como trechos de redes que restaram isoladas, obras inconclusas e outros. Nesses casos, a companhia se vê obrigada a concluir o empreendimento com recursos próprios, fora do financiamento/repasso do Governo Federal, onerando seu caixa.

A conclusão da obra, contudo, não significa pronta utilização das instalações. Em primeiro lugar, como vimos, necessita-se da Licença de Operação. Vencido isso, a obra é entregue à Diretoria de Operações, que a verifica. Nesse momento é bastante comum que o setor operacional da CORSAN aponte inconformidades na obra recém terminada, demandando que a Diretoria de Expansão faça as correções solicitadas, em um processo que pode consumir mais alguns meses. Aqui fica demonstrada a necessidade de maior envolvimento do setor operacional da companhia na formatação dos empreendimentos, já que muitas decisões tomadas nesta fase terão implicações na operação das instalações. Naturalmente, a presença da área de operações em uma efetiva equipe de gestão de projetos será primordial.

Com tudo funcionando, o serviço precisa ser comercializado. Como nosso foco neste trabalho são as obras de SES (Sistemas de Esgotamento Sanitário), significa que os moradores necessitam conectar suas canalizações de esgoto à nova rede, o que ocorre apenas por sua iniciativa e expensas. A obrigação da CORSAN termina na calçada em frente à moradia, onde

é disposta uma caixa onde deve ser ligada a canalização doméstica. Neste momento a equipe do Trabalho Socioambiental visita novamente os moradores, conversando, entregando material específico e explicando o que deve ser feito para que a comunidade possa utilizar, enfim, o novo sistema de saneamento.

O fato de ser dos usuários a responsabilidade de providenciar a conexão da sua canalização interna de esgotos à rede pública – o que normalmente necessita na contratação de profissionais especializados – implica em um retorno lento e incerto do investimento feito, tanto no aspecto ambiental quanto econômico. As características físicas peculiares de cada construção pode demandar obras dispendiosas para que o morador possa usufruir do serviço. Ciente dessa dificuldade encontrada na primeira fase das obras do PAC, o governo federal incluiu nos novos contratos que compõem os empreendimentos do PAC II (a partir de 2011), recurso específico para que os próprios operadores (as companhias de saneamento) realizem as ligações intradomiciliares das famílias de baixa renda (até três-salários mínimos).

Outro obstáculo que ocorre nessa fase são os prédios que apresentam impossibilidade técnica de serem ligados à rede de coleta de esgotos. Isso acontece nos casos denominados de ‘soleira negativa’, quando o terreno onde o prédio está edificado se encontra em um nível (altura) abaixo da calçada em frente, onde passa a canalização da CORSAN. Como os efluentes escorrem por gravidade, nos locais onde teoricamente eles deveriam ‘subir’ da residência até à caixa de calçada (conexão à rede de esgoto), evidentemente que isso é não é possível. Essas situações acontecem em cidades de topografia muito acidentada, como na serra gaúcha, onde até 15% das edificações podem ficar impossibilitadas de se conectarem ao sistema de esgotos.

A área de engenharia da CORSAN apresentou como solução, nos casos de ‘soleira negativa’, a instalação de uma pequena bomba para elevar o esgoto dos prédios até à caixa de calçada. Como essa providência deveria ser feito por conta dos moradores, a resistência em se ligar ao sistema aumentou ainda mais. Diante da frustração gerada na comunidade, a Diretoria de Operações está elaborando projeto a ser apresentado à Diretoria Colegiada da companhia onde prevê que a própria estatal instalará a bomba nesses casos e se responsabilizará por sua manutenção. Restará ao morador fornecer a eletricidade para acionar o equipamento, mas essa despesa também poderá ser abatida da fatura mensal do pagamento do serviço.

4.3 A Obra de Passo Fundo

Em 19 de setembro de 2007 a CORSAN preencheu um formulário eletrônico no sítio do Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, cadastrando uma Carta-Consulta no Programa Saneamento Para Todos do Governo Federal. Como enquadramento, assinalou PAC, modalidade esgotamento sanitário e agente financeiro BNDES. Incluiu dados da empresa e de seu dirigente máximo, assumindo simultaneamente quatro papéis: proponente, agente promotor, garantidor e prestador de serviço.

As condições básicas da operação:

- a) Valor do investimento: 25 milhões
- b) Valor do empréstimo: 22,5 milhões.
- c) Recursos Próprios: 2,5 milhões.
- d) Prazo de desembolso: 48 meses

A descrição sucinta do objeto: ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Município de Passo Fundo - assentamento de 125 quilômetros de tubulação coletora de esgoto. A população beneficiada seria de 36.850 pessoas, cerca de 19 mil famílias. Informa-se também que o proponente (CORSAN) já dispõe de projetos básico e executivo, licença prévia (quanto ao estágio de licenciamento ambiental) e que há cobrança pela prestação do serviço através de tarifa. O questionário também faz algumas perguntas sobre a regularidade contratual entre o operador (CORSAN) e o titular da concessão (município) e quais documentos serão anexados ao processo (contrato de concessão, demonstrativos contábeis, lei da criação do órgão, anuência do município com a realização do empreendimento). Por fim, o proponente informa, no quadro de investimentos, que será reservado R\$ 750.000,00 (3% do total do investimento) para a ‘execução de trabalho social de suporte à implantação do empreendimento’.

Em 03 de abril de 2008 é assinado entre a CORSAN e BNDES o contrato 08.2.0251.1 no valor total de R\$ 184.057.157,00, destinado a expansão e melhoria do sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em diversos municípios gaúchos, dividido em 17 subcréditos. O que nos interessa é o J: 22,5 milhões destinados a investimentos no sistema de esgotamento sanitário de Município de Passo Fundo, em conformidade com o Termo de Habilitação nº 25-005157-2, expedido em 15 de fevereiro de 2008 pelo Ministério das Cidades.

Havia uma particularidade na relação da CORSAN com este município: o contrato de concessão venceu em agosto de 2010. Portanto, as obras só poderiam se iniciar após a renovação do contrato, dessa vez já dentro do formato previsto pela Lei 11.445/2007 (contrato-programa). Então, os dois processos administrativos se deram simultaneamente: a negociação e elaboração do contrato entre a Prefeitura e a companhia e a preparação dos processos licitatórios de dois lotes de obras, aquisição de material e o trabalho socioambiental.

A Câmara de Vereadores precisa autorizar o Prefeito Municipal a assinar o contrato com a CORSAN. Durante esse processo, houve intensa discussão pública, especialmente na Câmara e repercutido pela imprensa local. O componente político é inevitável, especialmente por parte da oposição ao Prefeito, que questionou fortemente o contrato a ser assinado com a CORSAN, afirmando que este não atenderia adequadamente à população passo-fundense.

Enfim, é natural que as lideranças da comunidade busquem trazer o maior benefício possível aos munícipes em uma negociação como essa, pois de fato é uma oportunidade ímpar. Afinal, o município ‘está com a faca e o queijo na mão’, pois é o titular da concessão, e tem diante de si uma das maiores empresas do Estado, que fatura mais de 1 bilhão e meio de reais ao ano – receita essa que está assentada especialmente nos maiores municípios de seu sistema, como Passo Fundo.

Em função do processo de renovação do contrato com o município, o início das obras e do trabalho social ocorreu em agosto de 2010.

A área beneficiada pela obra de ampliação do SES no município está localizada nas sub-bacias sanitárias 0, 3, 4, 7, 7, 11 e 21 e parte das sub-bacias Sul, 10 e 6. Isso abrange partes significativas dos bairros São Cristóvão I e II e Petrópolis I e II, os bairros Victor Issler, Santa Maria I e parte do Santa Maria II e as vilas Ricci, Cruzeiro, Dona Eliza, Fátima, Annes, Popular, Rodrigues e parte da Vila Entre Rios, atingindo cerca de 50 mil pessoas.

No dia vinte e sete de outubro de 2010 a Corsan iniciou as obras de ampliação da rede de esgotamento sanitário de Passo Fundo, junto à Rua Juvêncio Annes, no Bairro Annes, com um ato público que contou com a presença do Prefeito Airton Lângaro Dipp, o Vice-Prefeito René Ceconelo, Secretários Municipais, representantes da Corsan e a Coordenadora do TSA, Denise Rossetto, com ampla cobertura da imprensa local

4.3.1 O PTTSA

Conforme as Diretrizes para o Trabalho Socioambiental do Manual de Serviços Urbanos de Água e Esgoto, do Ministério das Cidades, que era a regulação em vigor quando

realizado o projeto de Passo Fundo, a CORSAN poderia realizar o TSA de forma direta, com equipe de funcionários próprios da companhia, ou de forma terceirizada, licitando e contratando uma empresa. A companhia tem feito de forma terceirizada pelos seguintes motivos:

- a) Natureza transitória das obras: um empreendimento é um projeto de duração finita. Caso a CORSAN admitisse pessoal próprio para executar o TSA em determinada cidade, eles ficariam ociosos após a conclusão da obra.
- b) Atualmente só há técnicos sociais do quadro da companhia (psicólogos, assistentes sociais e pedagogos) lotados na sede da empresa, em Porto Alegre. O Programa Socioambiental conta com um pedagogo, que é o responsável técnico por todos os projetos.
- c) O recurso proveniente do Governo Federal destinado ao TSA não pode ser utilizado para o pagamento de funcionários dos quadros da administração pública.
- d) A utilização de técnicos próprios também implicaria na realização de processos licitatórios para a aquisição de materiais, equipamentos e outros serviços necessários para a execução do TSA. Uma licitação única, um ‘pacote’ que englobe tudo, facilita a gestão.

O Projeto de Trabalho Técnico Socioambiental (PTTSA) objetiva desenvolver a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do empreendimento, buscando a participação comunitária, capacitação das equipes que participam do projeto e a promoção da educação ambiental.

O Trabalho Socioambiental se constitui em uma ferramenta fundamental para a sustentabilidade do projeto de implantação dos serviços de saneamento, na medida em que mobiliza os beneficiários para a prática do controle social e busca seu comprometimento com o uso adequado dos novos equipamentos e instalações. O envolvimento da comunidades e atores sociais como lideranças, agentes comunitários de saúde, educadores, gestores públicos e conselhos de representação da sociedade, entre outros, é fator determinante para o sucesso dos investimentos, garantindo que atinja os fins para os quais foram destinados e qualificando o gasto público.

O trabalho social feito junto aos moradores beneficiados pelas obras de saneamento procura sensibilizar e esclarecer sobre a importância do empreendimento para a sustentabilidade ambiental e saúde da comunidade, colocando-os no papel de corresponsáveis

pela melhoria de sua qualidade de vida. Evidencia que o investimento feito é recurso público financiado pelos impostos pagos por todos, portanto, é seu também, e não pode ser desperdiçado. A ideia é se construir um sentimento de apropriação, de zelo pelo bem comum, e que deve ser corretamente utilizado. O trabalho socioambiental é executado concomitante a obra, observando o ritmo e a evolução do cronograma de obras.

O PSA da companhia gaúcha não constitui uma unidade organizacional distinta: é formado por seis funcionários vinculados ao Gabinete da Presidência. São quatro técnicos administrativos (nível médio) e dois profissionais de nível superior (um administrador e um pedagogo). O Programa conta também com um serviço terceirizado de técnicos sociais para o apoio e fiscalização da execução dos contratos de TSA. Compete ao PSA elaborar os projetos, termos de referências e cronogramas físico-financeiros que comporão as licitações dos TSAs, bem como gerir e fiscalizar os contratos decorrentes.

O TSA de Passo Fundo foi desenvolvido em todas as comunidades beneficiadas com a ampliação de aproximadamente 130 quilômetros da rede de esgotamento sanitário da Bacia do Rio Passo Fundo, especificamente as sub-bacias 0, 3, 4, 5, 7, 11, 21 e parte das sub-bacias 6 e 10, que englobam trechos dos seguintes bairros ou vilas: Annes; Victor Issler; Fátima; Entre Rios; Santa Maria; São Cristóvão; Planaltina; Ipanema; Lucas Araujo; Ricci; Rodrigues; Cruzeiro; Popular; Dona Elisa; Petrópolis.

Conforme determinação do Ministério das Cidades, não é permitido que uma mesma empresa que participe da construção das obras também execute o Trabalho Técnico Socioambiental. Portanto, foi realizado processo licitatório à parte, vencido pela empresa Magna Engenharia, que originou o Contrato 302/09, no valor de R\$ 667.424,70, assinado em 28/07/2009 e com prazo de vigência de 900 dias (30 meses).

No entanto, como ainda não havia sido renovado o contrato-programa entre a CORSAN e a Prefeitura de Passo Fundo, o contrato ficou suspenso por mais de um ano, tendo como efetiva data da Ordem de Início o dia 09/08/2010. Devidos a atrasos nas obras, o contrato do TSA foi aditado duas vezes, tendo seu prazo se estendido até 25 de janeiro de 2014.

O trabalho socioambiental precisa ser coordenado e ter a responsabilidade técnica atestada por um profissional de nível superior de uma das seguintes áreas: Serviço Social, Sociologia, Pedagogia ou Psicologia. Para o TSA de Passo Fundo, a empresa Magna Engenharia admitiu uma assistente social e três técnicos de nível médio. Durante o decorrer do trabalho, outros técnicos foram alocados temporariamente para desempenhar tarefas específicas: estatístico para definir a amostragem e compilar os dados dos Inquéritos

Sanitários Domiciliares, web-designer para elaborar o Mapa Temático do Diagnóstico Socioterritorial, técnico de nível superior em comunicação para o desenvolvimento de materiais, mídias e demais materiais de educomunicação. Também foram contratados biólogos e outros profissionais para palestras e oficinas.

A contratada locou uma sala térrea, com 50 m², com ampla acessibilidade, em local de grande visibilidade e próxima à área de intervenção, com o objetivo de constituir-se em um ponto de referência para a população beneficiada pela obra e para ser utilizado como local de reuniões, cursos e demais atividades pertinentes ao projeto. Neste espaço montou-se o escritório de apoio à equipe, com mesas, armários, computadores, equipamentos de projeção multimídia, gazebos, camisetas, jalecos, banners, material gráfico e de expediente, telefone e internet. Ali se atendeu as demandas da população pessoalmente, via telefone e via e-mail, informando sobre o trabalho socioambiental, as obras do sistema de esgotamento sanitário, e outras questões relacionadas a saneamento, saúde e meio ambiente. Também foi colocado à disposição da equipe um veículo locado pela contratada.

4.3.2 As Atividades

4.3.2.1 Diagnóstico Socioambiental

É a primeira atividade estruturada do TSA, e ocorreu nos primeiros quatro meses. Trata-se de um verdadeiro mapeamento social da área beneficiada pelo empreendimento, que busca identificar o perfil socioeconômico e cultural da comunidade. Proporciona uma melhor leitura da realidade onde será executado o Trabalho Socioambiental, possibilitando uma sintonia fina e eventuais readequações do projeto. Entre outros aspectos, registra-se a ocorrência de doenças de veiculação hídrica e outras enfermidades causadas pela deficiência de saneamento básico; levanta-se demandas e potencialidades da área beneficiada pela obra; conhece-se os equipamentos sociais existentes; identificam-se instituições que apresentem potencial para o estabelecimento de parcerias com o TSA.

A equipe do TSA visitou uma amostra significativa dos moradores e fez uma alentada entrevista com cada um, utilizando o ISD (Inquérito Sanitário Domiciliar) como instrumento. Depoimentos pessoais e informações adicionais dadas espontaneamente pelos beneficiários também são considerados. Foram importantes nesse sentido informações sobre a constituição dos bairros e outras de natureza histórica. Além disso, foram pesquisados dados secundários, buscando informações na prefeitura, órgãos estaduais, FEE, IBGE e SNIS, entre outros. Por

fim, foram realizados encontros com a comunidade onde foi utilizado o método Diagnóstico Rápido Urbano Participativo. Todos os dados foram compilados e interpretados, constituindo um relatório em separado.

4.3.2.2 Parcerias

As parcerias são identificadas na elaboração do diagnóstico socioterritorial e durante a execução das atividades. São instituições da sociedade civil com potencial de colaborar e amplificar a atuação do TSA: prefeitura e seus diversos órgãos (secretarias de saúde, meio ambiente, obras, planejamento, transporte e mobilidade urbana, guarda municipal de trânsito, postos de saúde, hospitais, escolas, conselhos), Câmara de Vereadores, ONGs, associações de moradores, esportivas, de pais e mestres, clubes de mães, Lions, Rotary e outros clubes de serviços, sindicatos, igrejas, comitês de bacias hidrográficas, conselho regional de desenvolvimento, etc. O técnico social responsável pelo TSA visita cada uma dessas organizações, apresenta o Projeto e mantém contato permanente, convidando as instituições para as atividades realizadas, bem como se inserindo nas atividades públicas realizadas por aquelas, tanto como convidado como coparticipante.

Uma das principais parcerias feitas pelo TSA foi com as escolas do município, onde foram realizadas centenas de palestras e oficinas pedagógicas, beneficiando milhares de estudantes.

Outra importante parceria foi com a própria empresa, através da participação no evento denominado CORSAN nos Bairros, realizado bimestralmente pela Unidade local. Nesses dias a companhia 'se instala' fora de seu escritório, normalmente em uma escola, sempre em um local diferente do município, onde atende solicitações da comunidade e realiza atividades de Educação Ambiental, em conjunto com a Prefeitura Municipal e outras entidades, numa espécie de Ação Global. A equipe do TSA se integrou fortemente a essa atividade, dando palestras, exibindo vídeos e realizando oficinas de papel reciclado, entre outras.

O TSA fez reuniões com presidentes de associações de moradores, secretários municipais, Cáritas Diocesana de Passo Fundo, Museu Zoobotânico Augusto Ruschi (Universidade de Passo Fundo), AAMA (Associação Amigos do Meio Ambiente), AREVI (Associação de Recicladores Esperança da Vitória), COOTRAEMPO (Cooperativa Mista de Produção e Trabalho dos Empreendedores Populares da Santa Marta LTDA), RECIBELA (Associação de Recicladores Parque Bela Vista), AMAV (Associação das Mulheres Amigas

da Vila Donária), Grupo de Mães e Crianças da Vila Jardim. Outras entidades: UAMPAF (União das Associações de Moradores de Passo Fundo); FRESOL (Feira da Economia Solidária); CCTAM (Centro de Ciências e Tecnologias Ambientais - Universidade de Passo Fundo); Escola Municipal de Educação Infantil Jardim do Sol; Instituto Estadual Cecy Leite Costa; Escola de Educação Infantil Estrela da Manhã; Conselho Municipal de Saúde; Unidades Básicas de Saúde; Associação de Moradores da Vila Annes; Associação de Moradores da Vila Popular; Associação de Moradores da Vila Petrópolis; Associação de Moradores da Vila Petrópolis II; Associação de Moradores da Vila Santa Maria; Associação de Moradores da Vila Victor Issler; Associação de Moradores da Vila Rodrigues; Associação de Moradores da Vila Popular; Associação de Moradores da Vila Cruzeiro; Associação de Moradores do Bairro Vila Nova; Associação de Moradores do Bairro Ricci; Escola Redentorista Instituto Menino Deus; Escola Anna Luísa Ferrão Teixeira; Grupo de Adolescentes da Vila Jardim; Grupo de Crianças e Adolescentes do Projeto Transformação; Oficina de Papel e Arte; Escola Gervásio Annes; Escola Irmã Margarida; Escola Estadual de Ensino Fundamental Salomão Iochpe; Instituto Cardeal Arcoverde; Escola Anna L. F. Teixeira; Conferência Municipal do Meio Ambiente de Passo Fundo; Associação de Moradores da Vila Santa Maria; Escola Estadual de Ensino Médio Anna Luísa Ferrão Teixeira; Escola Municipal Santo Antônio; Estratégia Saúde da Família da Vila Ricci; Escola Alberto Pasqualini; Escola Municipal de Ensino Fundamental Santo Antônio; Grupo Ecológico Sentinela dos Pampas; Projeto Goio-en: Sanamento Para a Vida; Instituto Superior de Filosofia – IFIB; Escola Maurício Sirotsky Sobrinho; Conselho do Fundo Municipal de Gestão Compartilhada; PGQP – Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade; Sindicato do Comércio Varejista de Passo Fundo; Forum Caminho das Águas; Ação Abrace o Rio; Instituto Superior de Filosofia Berthier; Assembleia Permanente de Preservação Ambiental; Serviço Social do Comércio; Coordenadoria Regional de Educação; Escola Monte Castelo; Centro de Juventude Leão XIII; Escola Municipal de Educação Infantil Padre Zezinho; Escola Municipal de Ensino Fundamental Santo Antônio

4.3.2.3 Mobilização e Organização Comunitária

Neste eixo são executadas atividades de informação, mobilização, organização e capacitação da população beneficiária, buscando o fortalecimento das organizações existentes na comunidade. Busca-se a participação dos moradores através de reuniões, palestras, oficinas e campanhas educativas e/ou informativas que estimulem as lideranças locais.

4.3.2.4 Formação e Reunião Mensal da Comissão de Acompanhamento da Obra

A Comissão de Acompanhamento da Obra (CAO) tem como objetivo fomentar a participação de lideranças da população beneficiada pelo empreendimento, visando seu controle social. A escolha de seus integrantes foi feita na primeira reunião comunitária, e alguns integrantes se agregaram e/ou foram substituídos ao longo do processo. A CAO de Passo Fundo se reuniu mensalmente, acompanhando o andamento das obras de esgotamento sanitário e repassando informações à comunidade beneficiária. Nas reuniões sempre houve a presença de um ou mais técnicos, normalmente engenheiros, integrantes da equipe de obras, bem como o chefe da Unidade de Passo Fundo, representantes das prefeituras e outras autoridades e lideranças.

A CAO fez várias visitas de campo durante a execução das obras, inspecionando ‘in loco’ as intervenções e colhendo diretamente da população suas impressões sobre o empreendimento. Nas visitas, esteve normalmente acompanhada de técnicos da CORSAN e da Prefeitura Municipal. Nessas ocasiões foram esclarecidas inúmeras dúvidas quanto ao andamento e funcionalidade das obras, bem como tomadas decisões e feito encaminhamentos para providências. O acompanhamento da realidade fática, de forma coletiva e com vários atores sociais, entre gestores públicos e representantes da comunidade, proporcionou uma compreensão da realidade que não teria sido possível apenas com a análise fria, dentro do escritório, de planilhas orçamentárias e cronogramas de execução.

Entre os problemas levantados: pavimentação, buracos nas ruas e nas calçadas, bueiros, caixas de calçada, grades, acabamento, materiais, paralelepípedos, lombadas, poeira, brita, soleira negativa, ligações irregulares, tarifas, movimentação de veículos, horários das obras, prazos, poluição do rio (esgoto), fossas sépticas, manutenção da rede, abastecimento de água, diferenças entre esgoto pluvial e cloacal, local da instalação da caixa de inspeção, ligações intradomiciliares.

4.3.2.5 Reunião Comunitária

Constitui-se no espaço de discussão, troca de informações e esclarecimentos acerca das obras de esgotamento sanitário, estabelecendo canal de comunicação entre os beneficiários. Teve a finalidade de informar a comunidade sobre o andamento e o cronograma das obras e as ações planejadas pelo TSA, bem como dirimir eventuais dúvidas originadas do

trabalho como um todo. O TSA convida pessoalmente cada morador para participar desse tipo de reunião, visitando as moradias, conversando e entregando material impresso.

4.3.2.6 Visitas Domiciliares

É o momento do contato direto com a população atendida pelos serviços da CORSAN e beneficiada pela implantação do sistema de esgotamento sanitário. A equipe do TSA informou e esclareceu sobre a obra, tomando conhecimento da realidade de cada família, estabelecendo vínculos de confiança com a comunidade e levantando informações para elaborar estratégias de intervenção. Em cada visita, colhe-se a assinatura do morador, tira-se foto (se o mesmo permitir) e é entregue material impresso. Caso não se encontre ninguém na moradia, é colocado um aviso na caixa de correio, informando da tentativa de visita. A partir das visitas cria-se o vínculo com a comunidade e os moradores passam a ter um ponto de referência para esclarecer suas dúvidas e obter informações sobre a ampliação do sistema de esgotamento sanitário no município. Os beneficiários identificam a equipe do TSA nas áreas do SES, o que favorece também na realização de outros contatos como, por exemplo, mobilizá-los para as reuniões comunitárias.

As visitas são feitas de forma sistemática, ao longo de toda a execução do TSA. Muitas visitas foram feitas a pedido dos moradores, através de contato telefônico, que solicitavam a presença do TSA para o esclarecimento de dúvidas quanto à realização das obras e mesmo para o registro de reclamações.

De maneira quase que absoluta, houve grande receptividade por parte dos moradores aos técnicos sociais, por ocasião das visitas.

4.3.2.7 Acompanhamento aos Beneficiários na Frente de Obra

Os técnicos, periodicamente, montam o gazebo (barraca) na calçada próxima onde está sendo executado um trecho da obra e abordam as pessoas que passam pelo local, informando e esclarecendo dúvidas sobre a obra que está sendo realizada.

4.3.2.8 Visita Domiciliar Pós-Obra

São feitas visitas aos moradores após a conclusão da obra em frente às suas casas, aplicando-se um questionário, visando avaliar a satisfação do beneficiário, principalmente sobre a execução do Trabalho Socioambiental.

4.3.2.9 Reunião Técnica

É um espaço de discussão acerca de assuntos relacionados à execução da obra física do SES, entre a equipe do TSA, CORSAN (US e DEOB), prefeitura e empreiteiras. O cronograma de obras é o norteador desta reunião em que são definidas todas as estratégias de informação, ritmo de obra, visitas domiciliares, apoio às frentes de obras, entre outros assuntos. Ocorreu pelo menos uma vez a cada 15 dias, ao longo da execução da obra, mais várias ‘extraordinárias’, conforme a necessidade. Era nesses momentos que a empresa construtora e os técnicos da CORSAN informavam o TSA sobre a abertura das novas frentes-de-obra, possibilitando que os técnicos sociais planejassem seus roteiros de visitação aos moradores. Em algumas dessas reuniões se contou com a presença de Secretários Municipais e até do Vice-Prefeito do município.

A prefeitura, através de seus técnicos, trouxe nessas reuniões inúmeras observações e orientações a serem observadas pela CORSAN, tanto na abordagem aos moradores quanto na execução das obras. Destaque para a sinalização das ruas, cuidados quanto à segurança do trabalho, movimentação de veículos e materiais, priorização dos trechos das obras, entre outros.

4.3.2.10 Reunião com os Funcionários dos Escritórios Locais da CORSAN no Município

As reuniões com as equipes dos órgãos da companhia no município (US, DEOB, DECOM e Superintendência Regional) informaram sobre a execução do Projeto, andamento das obras e esclareceram dúvidas com relação ao Trabalho Socioambiental. Ocorreram semestralmente.

4.3.2.11 Ações Informativas/Estratégias de Comunicação

Houve muita elaboração de materiais informativo-educativos com temas inerentes à intervenção e saneamento socioambiental. As estratégias de comunicação utilizadas incluíram: material impresso, banners, faixas, audiovisual, uso das redes sociais e do gazebo.

As ações informativas propiciaram à comunidade a corresponsabilidade pela execução do projeto, sendo um dos fatores de sucesso na efetivação das ligações.

Destaque para o ‘plantão socioambiental itinerante’, quando os técnicos montavam um ponto de atendimento em eventos com grande afluxo de pessoas, como feiras, datas comemorativas de escolas e outras instituições. Um dos locais mais frequentes desse tipo de atividade foram as UBS (Unidades Básicas de Saúde), onde os técnicos ficavam horas, dando verdadeiras ‘palestras’ aos pacientes que estavam aguardando o atendimento na sala de espera. Nessas ocasiões, também eram feitos contatos com os profissionais de saúde, levantando dados sobre doenças de veiculação hídricas acometidas à população, que foram agregados ao diagnóstico socioterritorial. Também foram organizados inúmeros ‘plantões socioambientais itinerantes’ nas escolas do município.

4.3.2.12 Utilização do Carro de Som

Esse recurso de comunicação foi largamente utilizado, mostrando-se bastante eficiente. Percebeu-se que nos bairros de menor poder aquisitivo proporcionava maior retorno que o material impresso, tanto na presença nas reuniões quanto na solicitação de ligações à rede de coleta de esgotos. Exemplo de mensagem difundida:

“Atenção, moradores, a CORSAN informa: água é vida! Estamos em obras no seu bairro implantando a rede de esgotamento sanitário que vai tratar o esgoto doméstico antes de lançá-lo no rio Passo Fundo. Em breve receberás a visita do agente ambiental. Em caso de dúvidas / sugestões ligue para nosso Plantão Socioambiental: (54) 3581.1836.”

“Convidamos a todos os moradores da Vila Petrópolis para reunião comunitária que acontecerá no dia 13 de setembro, na Escola Arcoverde, às 19 horas, para tratar das obras de esgotamento sanitário que estão acontecendo no seu bairro.”

4.3.2.13 Ações Comunitárias Socioambientais

Essas ações são realizadas junto à comunidade em geral e aos parceiros, tais como: secretarias municipais, escolas, creches, associação de moradores, clube de mães, Postos de Saúde, Centros de Cultura e Arte, etc. Buscaram proporcionar espaço de reflexão, de aprendizagem e de capacitação na forma de oficinas, palestras, cursos, apresentações de peças teatrais e musicais, esquetes, gincanas socioambientais, atividades esportivas, cursos de agentes ambientais, blitz ambientais, desenvolvimento e utilização de tecnologias

sustentáveis, entre outras, em benefício da população beneficiária. Foram bem aproveitadas as datas comemorativas ligadas ao Meio Ambiente, como 22 de março - Dia da Água, 05 de junho - Dia Mundial do Meio Ambiente, 21 de setembro - Dia da Árvore, outubro - Semana Interamericana da Água, quando a equipe do TSA firmou parcerias, em conjunto com a Unidade da CORSAN, realizando diversas ações socioambientais.

Destaque para as inúmeras palestras, oficinas pedagógicas, exibição de vídeos e outras atividades realizadas pelos próprios técnicos do TSA com crianças das escolas de Passo Fundo, abordando o tema do meio ambiente e saneamento, desde a forma ampla até a abordagem sobre as obras executadas pela CORSAN. A realização das atividades nas escolas ampliou a divulgação do TSA, pois as professoras comentam entre si as atividades acontecidas e solicitam a atuação em outras escolas em que trabalham. Os estudantes atingidos se integram, participam e mostram a preocupação com o meio ambiente, além de levarem para os pais informações sobre o SES. Uma das oficinas mais populares foi a de produção de papel reciclado.

Também foram feitas atividades com jovens e adultos em associações de moradores, ONGs e projetos sociais. Outra ação importante foram as visitas de integrantes da CAO e da comunidade a ETE Araucária.

Ao longo da execução do TSA foram elaborados diferentes informativos sobre temas de meio ambiente, saúde e saneamento, inclusive sobre resíduos sólidos (lixo) e distribuídos periodicamente à população passo-fundense, especialmente entre os moradores da área beneficiada pela obra, escolas, estabelecimentos de saúde, prefeitura, nas reuniões comunitárias e da CAO, em visitas institucionais, entre outras ocasiões, constituindo-se um importante trabalho de Educação Ambiental.

As parcerias estabelecidas com as associações de moradores foram fundamentais na execução das atividades do TSA, pois o contato com a comunidade ficou fortalecido, já que se pode contar com o apoio das lideranças dos bairros no reconhecimento do TSA.

4.3.2.14 Geração de Trabalho e Renda

O objetivo desse grupo de ações é estimular a geração de trabalho e renda nas comunidades mais carentes identificadas no diagnóstico socioterritorial. Poderiam ser elaborados e executados cursos, palestras e oficinas, entre outras ações, que possibilitassem a qualificação profissional. Observa-se que esse foi o eixo menos desenvolvido do TSA, resumindo-se a oficinas com donas de casa para a fabricação de sabão caseiro. A causa

principal é que, mesmo nos bairros de menor poder aquisitivo, observou-se um alto nível de emprego e sem situações de acentuada vulnerabilidade social.

4.3.2.15 Capacitação e Treinamento

Teve o objetivo de capacitar e treinar o pessoal envolvido na execução do SES, para que entenda e se integre à execução do TSA. Abrange, além dos próprios técnicos sociais, as empreiteiras das obras, lideranças comunitárias, funcionários da CORSAN e da Prefeitura. Ocorreram periodicamente, em formatos variados, conforme o público envolvido. Foram mais frequentes os eventos destinados à formação dos técnicos do TSA e mais espaçados os destinados aos operários das empreiteiras. Neste caso, encontrou-se resistência por parte das empresas, que só permitiam a liberação dos trabalhadores em dias chuvosos, dificultando o planejamento da atividade. Mesmo assim, em duas ocasiões ocorreram eventos de treinamento dos 160 operários das empreiteiras.

Os técnicos do TSA, especialmente a assistente social, participaram de seminários, congressos e outros eventos que pudessem contribuir com o trabalho. Destaque para o Seminário Regional de Saneamento, com a participação do Prefeito, Diretor Comercial da CORSAN, Superintendentes Regionais da Caixa Econômica Federal e da FUNASA – Fundação Nacional de Saúde, assessor especial da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (representando o Ministro das Cidades), entre outras autoridades.

4.3.2.16 Visita de Sensibilização para a Efetivação das Ligações ao SES

Após a obra concluída e operando, o TSA faz uma nova visita aos moradores, informando-os que o sistema está disponível e que ele pode providenciar a ligação de sua canalização interna de esgotos à rede pública de coleta. Essa atividade deve ser planejada em conjunto com o Departamento Comercial e Unidade de Saneamento local, pois é a CORSAN que libera paulatinamente a utilização das novas redes e recebe os moradores no seu escritório para o cadastramento.

Essa atividade é a mais relacionada ao ritmo de execução das obras, bem como que mais depende de ajustes e uma sintonia fina com os órgãos da companhia.

4.3.2.17 Acompanhamento Mensal da Execução do TSA

Ao menos uma vez por mês o TSA recebeu a visita de um técnico social vindo da Coordenação do PSA, em Porto Alegre, com o objetivo de apoiar a execução, mas especialmente fiscalizar o cumprimento das cláusulas contratuais e a execução do planejamento semanal que é remetido à Coordenação do PSA. Os técnicos tanto faziam inspeções ‘in loco’ quanto entrevistavam a técnica responsável pelo TSA, que também apresentava sua primeira versão do relatório mensal. Os apontamentos feitos poderiam modificar o conteúdo do relatório, para que este retratasse fielmente as atividades realizadas. Nessas ocasiões era feita a medição dos serviços realizados no mês, que comporiam a respectiva fatura.

Nesses encontros foram tomadas inúmeras decisões para a correção do rumo do andamento da execução do TSA, a partir das orientações da Coordenação do PSA.

4.3.2.18 Monitoramento – Registros e Relatórios

O instrumento de acompanhamento da execução do TSA é o relatório de atividades executadas e a sua elaboração baseia-se nos registros diários das atividades, evidenciadas em fotos e listas de presença com assinaturas. É elaborado um por mês.

Também consta uma avaliação técnica, apontando aspectos facilitadores e dificuldades da execução do TSA. Uma das cópias do relatório é remetido ao TSA, outra vai para a CEF.

A avaliação propunha ser contínua e permanente, com caráter participativo e monitorando metas e indicadores estabelecidos, tais como: Índice do Diagnóstico Socioterritorial; Índice de Reuniões Técnicas; Índice de Reuniões da Comissão de Acompanhamento da Obra; Índice de Reunião Comunitária; Índice de Visitas Domiciliares Pré-Obra; Índice de Visitas Domiciliares Pós-Obra; Índice de Capacitações Realizadas; Índice de Visitas de Sensibilização para Ligação; Índice de Efetivação de Ligação ao SES; Índice de Ações Socioambientais. No entanto, a avaliação constante no relatório final deste TSA constituiu-se de um questionário com poucas perguntas, respondido por uma pequena amostra, procurando medir a percepção de satisfação quanto á execução do TSA.

4.3.3 Avaliação do TSA

- a) *Passagem do carro de som:* divulgou as novas frentes de obra antes de seu início e conforme o andamento das obras, bem como reuniões comunitárias e eventos de educação ambiental. Este instrumento foi muito importante, pois atingiu um maior

número de beneficiários em diferentes horários, ampliando a divulgação das atividades e resultando maior participação dos beneficiários.

- b) *Plantão Socioambiental*: tornou-se um local de referência, um ponto de encontro da população, onde os beneficiários eram atendidos pessoalmente ou por telefone, sendo esclarecidos em relação às obras. Ali também aconteciam as reuniões técnicas, com engenheiros, profissionais da prefeitura e lideranças da comunidade (integrantes da Comissão de Acompanhamento de Obra), treinamentos, etc.
- c) *Desenvolvimento de parceiras*: A integração com as organizações existentes na área atingida pelo PTTSA ampliou muito o seu alcance de sua atuação. Destaque para o trabalho desenvolvido nas escolas, que teve uma grande aceitação da comunidade, causando impacto social positivo.
- d) *Capacitação*: abrangeu, além da própria equipe, os trabalhadores da CORSAN e das construtoras. Serviu para inseri-los na compreensão mais ampla do que estava sendo realizado, tanto em relação às obras quanto da natureza do PTTSA. Possibilitou maior integração entre aos agentes envolvidos e melhor atendimento à população.
- e) *Reunião técnica*: Momento de integração e compartilhamento de informações entre os principais atores envolvidos na execução da obra e do trabalho social, entre técnicos da CORSAN, da Prefeitura e das empresas executoras e fiscalizadoras do empreendimento. Nessas ocasiões o TSA era informado oficialmente sobre o andamento das obras e o que deveria disponibilizar à população.
- f) *Ações junto às frentes de obra*: Acompanhamento à população mais próximo possível à realização da obra em frente às suas casas. Com isso, antecipou-se o momento de maior transtorno ao morador, absorvendo o impacto. Essa informação era especialmente relevante para aqueles que saíam frequentemente com veículos dos terrenos de suas casas, pois tinham a passagem temporariamente obstaculizada. A efetividade dessa ação dependeu da sincronia que o andamento da obra era informado ao TSA, o que nem sempre ocorreu, causando algum aborrecimento.
- g) *Ações para efetivação do sistema*: atividades relacionadas à sensibilização final dos moradores para que conectassem sua canalização interna de esgotos à rede pública, especialmente a visita de comunicação de que o sistema já estava operando. Houve todo um planejamento prévio com os demais setores da CORSAN, pois o envolvimento ia além das obras, passando pelas áreas operacional e comercial da

companhia. Era o momento que o morador passava a ser cliente da empresa, portanto, a ação precisava ser inserida em sua estratégia comercial.

- h) *Comissão de Acompanhamento de Obra*: um dos principais mecanismos de inserção qualificada da companhia na comunidade. Constituída por lideranças escolhidas entre os moradores, mais os técnicos da CORSAN e da prefeitura, permitiu uma interlocução de mão dupla, tanto levando informações aos beneficiários quanto canalizando suas demandas.
- i) *Reuniões comunitárias*: momentos de maior interação e participação de amplos setores da comunidade atingida, permitindo muita discussão a respeito da obra. Várias resistências ao empreendimento puderam ser pacientemente trabalhadas e esclarecidas, revertendo-se o ambiente em um primeiro momento desfavorável.
- j) *Ações comunitárias socioambientais*: atividades eminentemente de educação ambiental e sanitária, realizadas principalmente em escolas e postos de saúde, constituindo-se de palestras e oficinas, com grande retorno dos participantes.

4.3.4 Principais Resultados Obtidos

A equipe do TSA conseguiu desenvolver todas as atividades previstas, desde a primeira visita, acompanhamentos e demais ações até a efetivação do sistema. A equipe relata que os beneficiários foram ao longo da execução do TSA “demonstrando um maior entendimento e satisfação com o SES”.

Em comparação a outras obras de esgotamento sanitário que ocorreram em Passo Fundo sem o TSA, a equipe relata que houve uma grande diferença com a presença dos técnicos, observado na fala dos usuários, dos técnicos da CORSAN e da Prefeitura. O trabalho articulou e intensificou a comunicação entre os agentes envolvidos.

Importante ressaltar o impacto causado pelas ações de educação ambiental ocorridas junto à rede de saúde e principalmente à rede escolar, onde as crianças levam informações às suas famílias e outras pessoas próximas, ampliando a consciência sobre o tema do saneamento.

A procura dos beneficiários ao escritório local da CORSAN para providenciar a ligação de suas residências ao sistema de esgotos foi considerada alta pelo setor comercial: cerca de 50% logo nas primeiras quatro semanas após a disponibilização.

4.3.4.1 Integração entre o PTTSA e a Engenharia

A integração entre as equipes de execução do PTTSA, de engenharia da CORSAN e das empreiteiras executoras foi fundamental para alcançar resultados positivos junto aos futuros beneficiários do SES, relata a técnica responsável. Essa sintonia fez com que o PSA obtivesse grande reconhecimento e aceitação por parte dos demais técnicos.

4.3.4.2 Mobilização e Organização Comunitária

A equipe do PSA criou um ambiente de mobilização social quase permanente junto à comunidade beneficiada pelas obras, com o objetivo de construir uma nova visão da comunidade para o meio ambiente e ao saneamento. Destaque para o intenso apoio dos presidentes das associações de bairros, que facilitaram bastante a receptividade ao TSA nas suas comunidades bem como fortaleceram a mobilização iniciada pelos técnicos. Os representantes comunitários se mantiveram participativos desde o início até o término do TSA, comprometendo-se a dar prosseguimento no acompanhamento das obras ainda não concluídas.

4.3.4.3 Aglutinação e Articulação Legadas

O TSA foi o maior aglutinador dos principais agentes envolvidos na execução do SES de Passo Fundo: os vários órgãos da CORSAN, da Prefeitura e as empreiteiras. No seu escritório foram realizadas dezenas de reuniões de acompanhamento, onde foram tomadas decisões e encaminhados inúmeras providências.

O envolvimento dos parceiros foi fundamental para a execução das atividades planejadas. Destaca-se a excelente contribuição dos representantes da CAO, dos diretores, coordenadores e professores das escolas atendidas nesse período.

A relação estabelecida com os engenheiros do DEOB de Passo Fundo contribuiu significativamente com o desenvolvimento do TSA. Os engenheiros da Corsan, Darlan Kollet e Altair Matter, estavam em constante contato com o socioambiental, mostraram-se receptivos e disponíveis no esclarecimento de informações, buscando suprir dificuldades e dúvidas que surgiam no cotidiano do processo de trabalho.

Outro fator de sucesso do TSA foi a forte parceria estabelecida com a Prefeitura Municipal e seus diversos órgãos. Muitas das atividades externas promovidas pelos técnicos

da CORSAN contavam com o apoio e participação dos funcionários municipais, algumas vezes das próprias autoridades, conferindo credibilidade e legitimidade às ações desenvolvidas.

As ações para efetivação de ligações de esgoto foram planejadas em conjunto com as áreas de engenharia e comercial, com o envolvimento direto dos Chefes dos Departamentos de Obras e Comercial, da Superintendência Regional e da Unidade de Saneamento de Passo Fundo.

Ao longo da execução do TSA, os moradores levaram inúmeras reclamações quanto ao andamento das obras. As mais frequentes eram quanto à repavimentação das vias públicas. Sabe-se que um dos maiores transtornos de obras de saneamento é a escavação das ruas para o assentamento das tubulações, que interrompe ou dificulta o tráfego de veículos e pedestres, gera ruído, movimentação de caminhões e outros equipamentos pesados, o acúmulo de pó, areia, terra, brita, pedras e outros materiais sobre o leito das ruas e calçadas, etc.

Concluída essa etapa, muitas vezes o pavimento não ficava com a mesma qualidade original, com ondulações e outras irregularidades, ou mesmo gerando os famosos ‘buracos’ tão execrados. Às vezes eram abandonados restos de materiais ou provocados danos nas calçadas. Também foram registradas informações sobre a qualidade do reaterro, das horas de trabalho dos operários, do seu comportamento com os moradores, do cumprimento dos prazos estabelecidas e inúmeras outras. Todas as reclamações e sugestões recebidas pelo TSA foram encaminhadas aos técnicos do setor de obras da CORSAN, que tomaram inúmeras providências em função disso, especialmente acionando as empreiteiras para a correção necessária, cumprindo um importante papel na facilitação do controle social da aplicação do recurso público.

O TSA atuou como interlocutor entre a CORSAN, especialmente sua área de engenharia de obras, e a comunidade, não só no aspecto informativo, mas dirimindo conflitos. Destaque para o longo processo de negociação com moradores em cujos terrenos era necessário passar um emissário (tubulação) que, caso não fosse autorizado, implicaria em alteração do projeto, aumento de custos e dos prazos de conclusão, atrasando bastante a obra. Foram inúmeras visitas e conversas, pois de início os proprietários se mostravam irredutíveis. Por fim, a abordagem feita por técnicos sociais se mostrou mais eficiente que o comunicado objetivo dos engenheiros.

A receptividade dos moradores ao trabalho do TSA sempre foi muito grande. Foi bastante comum a surpresa demonstrada pela chegada dos técnicos, pois era a primeira vez que uma obra pública era precedida de um acompanhamento dessa natureza. Após a visitação,

o Plantão recebia inúmeros moradores que não estavam presentes quando da passagem da equipe social.

A presença da CAO na comunidade, junto aos locais das obras, acompanhada de técnicos da CORSAN e da Prefeitura, permitiu uma maior interação e integração entre as equipes executoras, bem como uma melhor compreensão do alcance das obras. Nessas ocasiões foram apreendidos nuances imperceptíveis em relatórios escritos, possibilitando uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos.

Manifestação técnica da coordenadora do PSA após 1 ano e 4 meses de trabalho:

“É possível manifestar resultados positivos nesses dezesseis meses de execução do socioambiental, pois com o tímido trabalho iniciado há tempos anteriores, atualmente tem-se alcançado objetivos propostos, seja com a comunidade que manifesta interesse e demanda ações do TSA, como as escolas, seja por meio de sugestões variadas da prefeitura municipal que referencia muitas vezes criticamente o trabalho. Ainda, a comunidade da área beneficiária mostra-se compreensível com o empreendimento e em grande parte aguarda com expectativa o momento da realização das ligações intradomiciliares. Contudo, acredita-se que as ações e atividades do TSA estão contribuindo para uma nova cultura de preservação e conservação do Rio Passo Fundo, com foco na problemática do deficit de coleta e tratamento do esgoto, e o impacto que será gerado pós empreendimento na saúde pública e na qualidade de vida dos passofundenses.”

Manifestação técnica da coordenadora do PSA após 1 ano e 8 meses de trabalho:

“O fortalecimento das parcerias estabelecidas ao longo do projeto reflete nesse momento aspectos positivos na execução das ações e atividades planejadas, desde momentos em Escolas a ações com a comunidade. Percebe-se uma maior integração com a prefeitura municipal e engenheiros das construtoras, para que dessa forma a eficiência do trabalho coletivo possa gerar um resultado final positivo e transmitir à comunidade segurança do investimento público.”

Declaração de moradores nos formulários de visitas pós-obras:

Qual assunto chamou mais a sua atenção?

“A poluição dos rios”;

“O baixo índice de 2% de água doce disponível p/ consumo; - quantidade e diversidade de lixo jogado no leito dos rios sem pensar nas consequências óbvias e imediatas”;

“O que mais me chamou a atenção foi de ter tido a oportunidade de participar de uma reunião dessa importância onde envolve a comunidade com a presença da própria comunidade, discutindo os interesses comunitários, preservando o meio ambiente”.

As obras do SES são importantes na sua opinião?

“Muito importante para o desenvolvimento da cidade que está em constante crescimento”;

“Tratamento do esgoto é fundamental para a saúde pública”;

“Bem importante vale a pena o transtorno”.

“São importantíssimas demais, já que estamos muito atrasados”;

“Sim, pois será a maior herança que vamos deixar para os netos e nossa família”.

“Muito importante pena que esperam tanto para solucionar”;

“Sim. Em nosso próprio benefício e das gerações futuras”.

“Com certeza. Sugiro que crie uma equipe para fiscalizar o rio Passo Fundo pelo menos uma vez por mês, para que o ser humano não jogue lixo no rio”

“Para o desenvolvimento da cidade”

“Para a melhoria da nossa cidade”;

“Para o crescimento do município”;

“Canalização, saúde, água limpa”;

“Ambientalmente mais correto”;

“Para limpar o Rio”;

“Saneamento é fundamental para qualquer cidade em desenvolvimento”;

“Eu lembro da visita e aprovo a obra e o trabalho do TSA que está sendo desenvolvido”;

“Fundamental;”

“Já estava esperando”;

“Esperava a anos, muito importante”;

“Para o desenvolvimento da cidade, para o meio ambiente, para melhorar nossa saúde e das gerações futuras”;

“Muito importante para a saúde”;

“O esgoto deve ser tratado”;

“Tanto para o nosso meio ambiente quanto para a nossa saúde”

“Para o bem do nosso município”;

“Para que não fique este cheiro ruim nas nossas ruas”;

Avaliação de alunos:

Eu adorei as aulas que nós tivemos hoje”; “Achei muito legal”; “Achei muito bom e muitas pessoas aprenderam um pouco”; “Cuidar mais dos rios e do planeta”; “Tirei dúvidas e me diverti muito”; “Eu acho que todo mundo tem que compartilhar o que escutaram passar para os outros para que todo o mundo faça a sua parte”; “Gostaria que eles voltassem várias vezes aqui”

5 CONCLUSÃO

O Trabalho Socioambiental demonstrou ser uma importante inovação introduzida pela Lei 11.445, em perfeita sintonia com as novas exigências da cidadania, especialmente no que comumente se define como ‘controle social’. Não é mais admissível o poder público fazer intervenções urbanas de grande monta sem ao menos criar um ‘colchão de amortecimento’ entre os transtornos de uma obra e a insatisfação das pessoas atingidas. Se essa fosse a única função do trabalho social – mitigar o impacto na percepção das pessoas – já seria por si só justificada sua existência.

A proposta delineada pelo Ministério das Cidades para o Trabalho Socioambiental, no entanto, vai bem além do objetivo de se ‘colocar a cara para bater’, pois o TSA se tornaria mero ‘muro das lamentações’, onde a população apenas canalizaria suas reclamações e queixas. A absorção desses sentimentos sem dúvida é fundamental, mas isso é insuficiente. O passo seguinte é informar e esclarecer aos cidadãos, no nível de detalhamento que a comunidade exigir e até onde for compreensível para cada um dos interlocutores, todos os aspectos da intervenção. Quanto mais amplo for o entendimento, entre os membros da comunidade beneficiada, das razões e necessidades da existência das obras, maior será a receptividade à instalação dos novos equipamentos e, especialmente, a pré-disposição para sua utilização.

Esse aspecto se reveste de importância vital para a sustentabilidade econômico-financeira dos investimentos da CORSAN (e dos operadores de saneamento em geral) dos investimentos em sistemas de esgotamento sanitário. Ao contrário do abastecimento da água, quando a companhia pouco esforço comercial necessita despende para vender seu produto, o serviço de coleta de esgoto tem aceitação muito menor. A ação de convencimento e persuasão para que os moradores conectem sua tubulação de esgoto doméstico à rede pública deve ser permanente, mas muito mais intensa ao longo da execução das obras e imediatamente logo após concluídas as intervenções.

O Trabalho Socioambiental cria um ambiente favorável na comunidade ao novo serviço que a companhia está colocando à disposição do público, que pode fazer toda a diferença para o sucesso do empreendimento. Os relatos que ouvimos no Programa Socioambiental da CORSAN atestam que obras de SES mais antigas, não acompanhadas por TSA, tiveram retorno, em termos de efetividade de novas ligações, pelo menos 50% inferior.

Não raro o ambiente criado na comunidade era francamente desfavorável ao empreendimento, onde lideranças se articulavam para trabalhar pela explícita rejeição à obra.

O terceiro passo que o PSA deve avançar é no envolvimento da comunidade no próprio planejamento das soluções propostas, articular a participação social na definição dos projetos. Essa diretriz a CORSAN ainda não conseguiu implementar satisfatoriamente, pois tem abordado a população com os projetos já prontos. No entanto, o TSA tem conseguido fazer readequações e alterações, atendendo demandas da comunidade. Está no horizonte do PSA, entretanto, em projetos futuros, promover a participação social desde o início.

Mas para conseguir esse intento, contudo, um passo mais importante deve ser dado: um aprofundamento da integração entre os setores de engenharia/obras e o Programa Socioambiental da companhia. Hoje as áreas trabalham em paralelo, pouco conectadas, ocasionando frequentes ‘gaps’ entre a execução da obra e do TSA. Não é possível perceber claramente que façam parte de uma mesma equipe de projeto.

E o item anterior leva a conclusão fundamental de nosso trabalho: a CORSAN precisa implantar a concepção de Gestão de Projetos na condução dos seus empreendimentos (projetos), especialmente os projetos de obras de expansão de seus sistemas de água e esgoto. Os produtos gerados na captação de recursos, o projeto de engenharia, a definição de área, o licenciamento, o TSA, até a execução das obras - apenas para citar alguns eixos fundamentais - estão alocados em setores distintos e autônomos da companhia, dispersando esforços e fragmentando ações. O volume formidável de obras (cerca de 300) e de recursos envolvidos (cerca de 4 bilhões de reais) justificam a constituição de uma estrutura de dedicação exclusiva aos projetos, que colocará cada empreendimento sob comando único, na figura do Gestor de Projeto.

Há de se considerar também que o PTTSA de Passo Fundo foi avaliado como o melhor projeto desse tipo realizado na companhia, mas sabe-se que há uma grande heterogeneidade nas características dos demais projetos, bem como nos resultados obtidos. A maior parte dos projetos ainda não pode ser medida em termos de efetivação de novas ligações de esgoto porque as respectivas obras ainda não foram concluídas.

Outra variável importante a ser melhor aferida é a qualidade do trabalho terceirizado. Ao colocar uma empresa interposta entre a gestão da companhia e os técnicos sociais que efetivamente trabalham com as comunidades, a empresa abre mão do comando direto das ações socioambientais, ficando dependente do nível de capacitação dos profissionais contratados: o Programa Socioambiental da CORSAN tem encontrado dificuldade na execução de alguns projetos justamente devido à diversidade dos perfis desses técnicos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/dele0200.htm>. Acesso em 15 ago. 2014.
- _____. **Lei n. 11.445, de 5 de Janeiro de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.
- _____. Senado Federal. **Constituição (1988)**. Brasília: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.
- BARROS FILHO, Omar L. CORSAN 40 anos: dos pioneiros ao século XXI. In: BARROS FILHO, Omar L; BOJUNGA, Sylvua (Orgs.). **Tempo das águas**. Porto Alegre: Laser Press Comunicação, 2006.
- CARVALHO, Marly Monteiro de; RABECHINI JÚNIOR., Roque; (Org.). **Gerenciamento de Projetos na Prática**. São Paulo: Atlas, 2009.
- COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO. Disponível em: <<http://www.corsan.com.br>>. Acesso em: 15 ago. 2014.
- GIDO, Jack; CLEMENTS, James P. **Gestão de Projetos**. São Paulo: Cengage Learning, 2007.
- GUIMARÃES; CARVALHO; SILVA. **Saneamento Básico**. [S.l.: s.n.], 2007. Disponível em <<http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%201.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2014.
- IBGE. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/PNSB_2008.pdf>. Acesso em: 15 set. 2014.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>> Acesso em: 20 ago. 2014.
- KEELING, Ralph. **Gestão de Projetos: uma abordagem global**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- KERZNER, Harold. **Gestão de Projetos: as melhores práticas**. São Paulo: Bookman, 2004.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Disponível em: <<http://www.pms.gov.br/snis/index.php>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes. A Gestão dos Serviços de Saneamento Básico no Brasil. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, v. IX, n. 194, ago. 2005. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-73.htm>>. Acesso: em 15 set. 2014.

PAIM, Rafael; CARDOSO, Vinícius; CAULLIRAUX, Heitor, et al. **Gestão de Projetos: pensar, agir e aprender**. Rio de Janeiro: Bookman, 2009.

PLADEVALL, Luiz Roberto Gravina. O Saneamento está na Pior Condição da Nossa Infraestrutura. **Revista Saneas**, ano XII, n. 44, fev./abr. 2012.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 5.167, de 21 de Dezembro de 1965**. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%205167&idNorma=979&tipo=pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

_____. Secretaria do Meio Ambiente. **Resolução CONSEMA 128/2006**. Disponível em: <https://www.univates.br/unianalises/media/imagens/Anexo_IV_61957_3.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2014.

VEIGA, Rui. Um Novo Mercado: o que esperar dos ousados planos de investimento numa das áreas mais necessitadas da infraestrutura brasileira. **Revista Época Negócios**, 2014. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2013/04/um-novo-mercado.html>>. Acesso em: 20 set. 2014.

VIOL, João Alberto. A Importância do Projeto de Engenharia para Empreendimentos Públicos e Privados. **Revista Saneas**, ano XII, n. 44, fev./abr. 2012.