

## V-002 – MARCO DO SANEAMENTO: A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO DA SANEMAR NA REGIÃO METROPOLITANA DO ERJ

### **Andre Moreira Baiseredo<sup>(1)</sup>**

Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Cândido Mendes – UCAM. Especialista em Direito Administrativo Empresarial. Especialista em Direito Médico. Vice-Presidente da Comissão de Bioética e Biodireito da OAB/Barra. Professor convidado de Cursos de Pós-Graduação e Extensão. Professor da Associação Brasileira de Ouvidores. Diretor Jurídico e de Gestão Corporativa da Companhia de Saneamento de Maricá – Sanemar. Sócio Fundador do Baiseredo Assessoria Jurídica (baiseredo.advocacia@gmail.com).

### **Horácio da Silva Figueiredo<sup>(2)</sup>**

Engenheiro. Graduado em Engenharia Civil pela Universidade de Mogi das Cruzes. Ex-Assessor da Diretoria da Presidência da Agência Nacional de Águas (2005-2018). Assessor da Diretoria da Presidência da Companhia de Saneamento de Maricá – Sanemar.

### **Nicholas Matheus Nascimento Marins<sup>(3)</sup>**

Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pós-Graduando em Direito Tributário e Processo Tributário. Membro do Grupo de Pesquisa Ensino e Extensão em Direito Administrativo Contemporâneo – GDAC. Assessor de Controle Interno da Companhia de Saneamento de Maricá – Sanemar.

### **Rita de Cássia Rocha Livermore<sup>(4)</sup>**

Arquiteta Urbanista pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutora em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Gestora Pública, atual Diretora Presidente da Companhia de Saneamento de Maricá – Sanemar.

### **Roberta Cardoso<sup>(5)</sup>**

Arquiteta. Urbanista pela Universidade Federal Rural (UFRuralRJ). Gestora Pública, atual Diretora Técnico Operacional da Companhia de Saneamento de Maricá – Sanemar.

**Endereço Institucional<sup>(1-5)</sup>:** Av. Vereador Francisco Sabino da Costa, nº 907, Centro, Maricá – RJ-Brasil- Tel: (21) 2634-0534 – e-mails: andre.baiseredo@sanemar-sa.com.br/ horacio.figueiredo@sanemar-sa.com.br/ nicholas.marins@sanemar-sa.com.br/ rita.rocha@sanemar-sa.com.br/ roberta.cardoso@sanemar-sa.com.br /

## **RESUMO**

A presente análise discute como o Novo Marco do Saneamento, imerso na lógica pró-mercado, traz desafios para a gestão municipal, sobretudo na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). A discussão perpassa a questão da figura jurídica da Região Metropolitana, analisando a divisão legal de competências entre os diversos atores envolvidos, especificamente no que tange ao setor de saneamento. Apresenta a experiência de política pública de saneamento básico em Maricá, um dos Municípios da periferia metropolitana do Estado do Rio de Janeiro. Atualmente, Maricá recebe significativa parcela dos royalties de petróleo da exploração das bacias do Pré-Sal. Tais recursos são utilizados de forma estratégica, com implantação de políticas públicas locais emancipatórias, que vêm melhorando significativamente a vida da população em seu território. Destaque é dado à atuação da Companhia de Saneamento de Maricá, a Sanemar, empresa integrante da administração indireta municipal, frente ao processo de privatização do setor, imposto aos municípios pelo Novo Marco do Saneamento. Colocando desafios para a gestão local, as instâncias regionais de planejamento e ação figuram agora de forma ativa em contraponto com o interesse urbano local. O Estado do Rio de Janeiro acaba de passar por uma série de transformações derivadas da concessão do saneamento ao setor privado, feita em blocos de municípios metropolitanos, a partir do Instituto Rio Metrópole, o IRM.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública, Gestão Institucional, Capacidade Governativa, Municípios, Sanemar-RJ.

## **INTRODUÇÃO**

O estudo busca demonstrar que em um cenário nacional em que a privatização é posta como solução única para o saneamento básico, o ente local, responsável pela gestão do território urbano, tem legitimidade e

capacidade para exercer o papel de principal agente promotor de políticas públicas integrativas, gerindo com coesão o seu território.

O Município de Maricá está localizado no Leste Metropolitano do Estado do Rio de Janeiro – ERJ, contando com uma população estimada de cerca de 220 mil habitantes. Devido à sua condição balneária se caracteriza fortemente pela ocupação ocasional. Os dados de cobertura de água e esgoto em Maricá são um dos piores do ERJ, reflexo do ínfimo investimento dedicado, por parte da Companhia Estadual de Água e Esgoto, a CEDAE, detentora dos serviços de água e esgoto, à infraestrutura de saneamento.

Em 2018, o executivo municipal assinou termos aditivos ao convênio celebrado com o Estado do Rio de Janeiro – ERJ, com intermediação da CEDAE, e ao contrato de programa celebrado com a CEDAE, garantindo, inclusive, antecipação de investimentos à concessionária, bem como o distrato do que se encontrava previsto acerca da prestação do serviço de esgotamento, que passaria a ser assumido pelo Município. No mesmo ano, é autorizado pelo legislativo municipal a criação da Companhia, tendo sido, no ano de 2019, a Sanemar, Companhia de Saneamento de Maricá, criada com objetivo de alavancar o investimento no setor de água e esgoto.

Contudo, no ano seguinte, ocorreram profundas mudanças no setor de saneamento no Brasil e, sobretudo, no cenário fluminense. Em 2020, passou a vigorar o Novo Marco do Saneamento, e, no início de 2021, ocorreu o leilão da prestação do serviço de adução de água e tratamento de esgotamento sanitário até então realizado pela CEDAE, com o repasse a um concessionário privado dos serviços de água e esgoto dos 22 Municípios metropolitanos fluminenses.

De toda sorte, a despeito da revolução no cenário, o Município, por sua situação *sui generis*, em função dos instrumentos jurídicos já celebrados (ato jurídico perfeito), conseguiu figurar como exceção, lutando pela permanência de sua autonomia quanto à competência para prestação do serviço de esgotamento sanitário, oficialmente determinada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana em julho de 2021, Resolução CD nº 10, de julho de 2021.

Na Resolução a decisão é pela delegação do serviço de esgotamento sanitário ao Município de Maricá, através de sua Companhia, inicialmente até o ano de 2028. Atualmente, a empresa atua fortemente na estruturação dos serviços de esgotamento sanitário municipal, desenvolvendo instrumentos jurídicos, administrativos e de engenharia, inclusive de planejamento, tornando-se uma experiência positiva de atuação municipal, na prestação dessa importante política pública de engenharia sanitária e ambiental.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Para atingir o objetivo do trabalho, que é analisar como a forma de gestão pública implantada pela companhia vem colaborando para o avanço rumo à universalização do saneamento básico no município, serão apresentadas as ações promovidas pela Companhia.

Os esforços de interlocução empreendidos e praticados junto aos diferentes agentes do planejamento regional em questão, notadamente, com o setor privado e a gestão metropolitana, permitiram que o município avançasse na implantação de uma política pública efetiva de saneamento básico que é apresentada neste artigo.

Estas ações estão sistematizadas no artigo em ações de planejamento, jurídicas, administrativas e técnicas, passando por descrição da problemática encontrada ao longo do desenvolvimento da empresa, explorando como foram superados os problemas que se apresentaram ao longo da gestão inicial.

Acredita-se, a maior contribuição do trabalho seja compartilhar a forma de gestão da companhia, os caminhos, ações, medidas, planejamento, projetos adotados, programas sociais e parcerias estabelecidas a partir de termos de cooperação técnica (com outras empresas públicas e universidades) e lições aprendidas pela Companhia, que indicam um caminho ou modelo de enfrentamento ao déficit apresentado por uma cidade média, no setor saneamento.

São utilizadas também reflexões acerca da dimensão jurídica que envolve a prestação do serviço público atualmente no nível metropolitano, em especial no que diz respeito à política pública de saneamento básico.



Analisa-se como o município obteve a autonomia para atuar no setor, frente ao Novo Marco do Saneamento e ao leilão da Cedae. Afinal, somos o único município metropolitano que permaneceu com a competência do serviço de esgoto.

É objeto também do trabalho discutir o Novo Marco do Saneamento e como a partir dele se colocam agora as atribuições e competências compartilhadas entre os entes municipal, estadual e federal no setor saneamento, frente ao processo de institucionalização das figuras jurídicas das regiões metropolitanas. É o caso do Rio de Janeiro que criou a figura jurídica do Instituto Rio Metrópole, o IRM.

Cabe destacar que o município é um caso particular que destoa do cenário estadual fluminense, profundamente imerso nas práticas mercadológicas, em que a agenda geralmente se distancia de políticas de desenvolvimento do território (OLIVEIRA et al., 2022). A atual gestão do Município se caracteriza por ser um governo notoriamente reconhecido pelas políticas públicas exitosas já implantadas, e em pleno funcionamento.

Particularmente, sobre a dimensão territorial da implantação de uma política pública de infraestrutura, para torná-la eficaz e distributiva, deve-se considerar as particularidades do processo de espacialização da população no espaço intraurbano em questão. Neste caso, profundamente influenciado por sua condição de município da periferia metropolitana, que, por sua vez, sofre influência das relações de complementariedade e proximidade com a capital, a cidade do Rio de Janeiro.

A abordagem utilizada no artigo prioriza as dimensões da questão territorial, do planejamento regional e urbano e da urbanização, para desenvolver a análise do objeto de estudo, neste caso sobre o município em questão.

Desconsiderando a introdução e a conclusão, o artigo está organizado em seis partes. Após a introdução, se inicia a temática do novo marco do saneamento e os desafios para os municípios. Em seguida, discute-se a divisão legal de competências entre região metropolitana e os entes municipais. As duas primeiras seções são importantes para compreender as relações que permeiam a questão da gestão territorial no tema saneamento, sobretudo no ambiente metropolitano.

Em seguida é apresentado o estudo de caso em questão, o Município de Maricá, suas particularidades territoriais e condições que contornam sua urbanização, a estruturação da Sanemar, Companhia de Saneamento de Maricá, para melhor abarcar a prestação de serviços públicos, o planejamento do sistema de esgotamento sanitário – SES e os programas sócios ambientais, que bem delineiam como a política pública é desenvolvida pela Companhia.

Ao final, conclui-se com um panorama do cenário atual do saneamento e os desafios para os executivos municipais, mormente no que tange a autonomia para desenvolver um trabalho eficiente em prol do interesse local, maculado pelas práticas de mercado, demonstrando como as práticas desenvolvidas na Sanemar podem servir de encorajamento.

## **O NOVO MARCO DO SANEAMENTO E OS DESAFIOS PARA OS MUNICÍPIOS.**

Acerca do plano legal, o tema saneamento foi pouco explorado, sendo possível destacar quatro marcos históricos relevantes: (1º) o período generalista; (2º) o do Plano Nacional do Saneamento Básico – PLANASA; (3º) estruturação da regulação; e, (4º) o Novo Marco Legal do Saneamento. Apesar de serem significativos do ponto de vista legal, pouco contribuíram para minorar o alto grau de desigualdade social do País. O déficit na universalização dos serviços de saneamento permanecia como um desafio impostergável para o Governo Federal que, em resposta, acabou por editar as Medidas Provisórias nº 844/2018 e nº 868/2018, as quais, não foram convertidas em Lei.

Mas o Governo Federal não desistiu de sua agenda e este contexto foi o ponto de partida para uma nova medida governamental, consubstanciada no Projeto de Lei nº 4.162/2019, com exposição de motivos conduzida pelo Ministério da Economia de Paulo Guedes, de forte orientação liberal e privatista, que culminou com a edição, em meio à pandemia da COVID-19, da Lei nº. 14.026, de 15 de julho de 2020, o Novo Marco do Saneamento. Contudo, longe de ser uma nova consolidação da estrutura da matéria, apenas altera os

diversos dispositivos legais vigentes para satisfazer a visão de que a iniciativa privada deveria ter o mais amplo e irrestrito acesso ao setor.

As mudanças propostas na lei foram vendidas por seus defensores como o caminho para alcançar a universalização do saneamento – realidade distante na vida de tantos brasileiros. Afinal, de acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), aproximadamente 35 milhões de pessoas não têm acesso à água tratada no Brasil.

Nada obstante, a meta de universalização do saneamento básico para a próxima década será inalcançável caso o Brasil mantenha políticas de austeridade e continue a incentivar apenas o protagonismo da iniciativa privada no setor. É inegável a gravidade do problema no País. Contudo, a situação será resolvida com a apropriação do setor por empresas privadas? A experiência internacional demonstra o contrário. Isto é, a reestatização da prestação de serviço de água e esgoto ocorreu em vários países.

O Instituto Transnacional tem estudado esse assunto e há centenas de casos de remunicipalização. Muitos deles na Europa e nos Estados Unidos. Essas iniciativas vêm como respostas a políticas de austeridade. Mesmo com as intervenções das agências reguladoras, tais políticas, calcadas em atuações neoliberais, com predomínio do lucro sobre os direitos sociais, não representaram a melhor solução para o setor. A tendência é a de retirar os lucros ao invés de reinvesti-los na ampliação e melhoria da qualidade dos serviços. A experiência de cidades importantes, de várias partes do mundo, como Canadá, Lituânia, Inglaterra, Espanha e França, que em Paris tem o exemplo mais citado em estudos, demonstrou que não é por meio da privatização que se alcança a universalização do saneamento básico. E, saliente-se, que nos Países mencionados a desigualdade social é muito menor, quando comparado ao Brasil.

No Brasil não se constata, em linhas gerais, nos últimos anos, um esforço significativo de ampliação do atendimento das populações mais vulneráveis. Embora se verifique alguns esforços no sentido de revisar o Plano Nacional do Saneamento Básico – PLANSAB, esforço este que começou no segundo mandato do governo Dilma, o que se adota é o Programa Nacional de Saneamento Rural. Os Estados e Municípios acabam não caminhando em sentido muito diverso, se preocupando mais em definir critérios de obrigatoriedade de fossa-filtro-sumidouro do que em, efetivamente, adotar medidas que levem o saneamento para as populações mais vulneráveis.

Mas, de fato, desde 2016 até os dias de hoje, o que se constata na prática é uma regressão dos esforços da União para avançar em direção a metas mais satisfatórias.

O Novo Marco do Saneamento Básico, que amplia o espaço para as empresas privadas, foi aprovado com o discurso de que, a partir dele, o país alcançará a universalização até 2033. Inclusive, foi realizada uma intensa campanha midiática – como parece ser praxe nos dias de hoje – atestando ser o setor público ineficiente para solucionar a questão e, ao mesmo tempo, apontando o setor privado como o remédio necessário.

Todavia, o setor público tem uma forte presença no saneamento, em particular em água e esgoto, e acumula uma experiência significativa no setor, detendo grande parte da mão de obra especializada na área. Sem entrar no mérito da eficiência, a maioria dessas companhias estaduais e municipais são lucrativas (BAISEREDO, et. al., 2022).

É bem verdade, devem ser reorganizadas e reestruturadas para melhor atender à população. Contudo, o que a nova lei preconiza é estabelecer uma competição entre os setores público e privado que nunca será equilibrada já que a burocracia a ser vencida no setor público inviabiliza uma disputa justa, quando comparado ao arcabouço legislativo, muito mais simplificado, que rege o setor privado.

A aceleração da privatização no setor de saneamento, sem um apoio devido ao setor público que já atua no Brasil, em muitos Estados e Municípios brasileiros, é preocupante do ponto de vista operacional. Há um risco evidente de que ocorra uma involução no setor, já que no setor privado os salários praticados são mais atrativos e ocorre uma evidente migração de mão de obra experiente e qualificada, esvaziando as companhias estaduais e municipais. Além da desestruturação do setor público, o investimento do setor privado pode não ocorrer como o esperado. Afinal, o lucro não se coaduna com a plenitude da aceção do direito fundamental ao saneamento básico.



Neste cenário, o ator Município torna-se ainda mais necessário para figurar nas discussões sobre saneamento básico. Afinal, são as autoridades públicas locais que melhor entendem os anseios de sua população e devem assim caminhar para a tão almejada universalização do serviço.

O Novo Marco do Saneamento parece caminhar em sentido contrário, tencionando em diversos pontos a relação com os Municípios, como, por exemplo, a ameaça aos Prefeitos de que se não implantarem, a curto prazo, a cobrança pelo serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, serão enquadrados na lei de responsabilidade fiscal.

A despeito da flagrante inconstitucionalidade, pois, estar-se-ia diante de uma lei ordinária tentando modificar uma lei complementar, que é a lei de responsabilidade fiscal, o fato é que o Novo Marco prejudica o pacto federativo, pressionando o executivo municipal em flagrante usurpação da autonomia do Município.

Adicionalmente, a Lei veda a cooperação inter-federativa para a prestação do serviço público do saneamento básico por meio dos contratos de programa. Ora, esta opção está colocada no artigo 241 da Constituição Federal. Então, não é possível que uma lei ordinária, da União, impeça os Estados e Municípios de cooperarem entre si, sob o risco de incidir em grave inconstitucionalidade. O que essa Lei está vedando em última instância, com a sua atual redação, pelo menos em tese, é, por exemplo, um Município colocar os resíduos sólidos e domiciliares em um aterro de outro Município, sem um procedimento licitatório, pelo menos.

Decerto, para que a cooperação entre os Entes federativos ocorra, deve haver um instrumento jurídico entre eles. O que a lei atual determina é que isso só pode ser feito se houver uma licitação, obviamente aberta, também, para a iniciativa privada. Aliás, esta é a mesma determinação para a prestação do serviço público no próprio Município, devendo ser aberta a licitação para a prestação de qualquer serviço de saneamento. Ou seja, ainda que o Município possua uma estatal que preste o serviço de forma dependente, deve formalizar processo administrativo com este mister.

Outro tema assaz curioso é o do Município poder escolher uma agência reguladora de outro Estado que não o seu. Ora, as agências reguladoras são constituídas como autarquias federais, estaduais ou municipais. Elas têm o princípio da territorialidade. Não podem atuar fora da área para qual elas foram criadas.

Portanto, o Novo Marco do Saneamento exige muita atenção dos gestores municipais, posto que neste novo viés neoliberal o aperfeiçoamento regulatório irá atrair interesse de investidores nacionais e internacionais, de Órgãos de Controle e da sociedade civil organizada, alguns deles atuando em detrimento dos interesses locais tutelados pelos gestores municipais.

## **A REGIÃO METROPOLITANA E OS MUNICÍPIOS: DIVISÃO LEGAL DE COMPETÊNCIAS.**

A Constituição trouxe para o Ordenamento Jurídico Pátrio uma ressignificação do federalismo de integração. Isto é, o legislador constituinte demonstrou evidente preocupação com a repartição de competências entre os entes federativos, prevalecendo a priorização do interesse público, sendo indispensável o relacionamento complementar.

Nestes termos, as figuras constituídas pelas regiões metropolitanas passam a ter um estatuto jurídico-constitucional diferenciado, ampliando seu espaço de atuação, junto ao Estado e frente aos Municípios metropolitanos, mediante lei complementar. É uma nova sistemática de distribuição de poderes administrativos – mecanismos jurídicos – que impõe uma mudança de paradigma frente ao nosso federalismo de caráter cooperativo e orgânico.

Nada obstante, atualmente, não há na estrutura constitucional brasileira uma distribuição de competências de modo estanque e compartimentado, onde a predominância do interesse de determinado Ente impera como princípio maior. Segundo o princípio da predominância do interesse, em muitas ocasiões não se tem clareza de qual é o interesse predominante, gerando situações ambíguas e frequentes conflitos de competência, direcionando para uma vontade do legislador constituinte no sentido de haver cooperação permanente entre os Entes federativos. Na verdade, no Brasil, exatamente em razão do desenvolvimento integrado que caracteriza a

dinâmica socioeconômica contemporânea, inafastável a necessidade de solidariedade das instâncias governamentais federativas, onde as competências comuns e concorrentes sobrelevam às exclusivas. Este enfoque permitiu que o sistema se estruturasse de forma muito menos rígida, permitindo contemplar de forma mais efetiva as diferenças socioculturais brasileiras, decorrentes de nossa grande extensão territorial e diversidades socioeconômicas.

Portanto, a Constituição Federal Brasileira de 1988 adotou um sistema de distribuição de competências que não tolera espaços vazios de responsabilidade, de modo que não se pode deixar de atribuir, a qualquer um dos níveis de governo, a responsabilidade pela solução de matéria de interesse coletivo. Quando essa responsabilidade não for, de alguma forma, imputável à União ou ao Município, ela será remetida ao Estado, detentor da chamada competência residual ou remanescente, por força do art. 25, § 1º, da Constituição Federal.

No âmbito específico do que nos interessa agora, o das regiões metropolitanas, postula-se igualmente a exigência de um novo conteúdo organizacional de gestão regional, por força da própria Constituição Federal, onde a cooperação e a coordenação intergovernamental passam a ter uma dimensão institucional própria, representada pela exigência de unidades integradas e personalizadas de ação pública de interesse comum.

As questões referentes à instituição de sistemas regionais, nos termos da Constituição Federal, são de grande complexidade, pois exprimem situações novas que demandam hermenêutica original no que respeita ao federalismo de integração, à competência comum ou material, ao relacionamento intergovernamental e às autonomias dos entes político-administrativos federados.

Nada obstante, cediço que a instituição de sistemas regionais imputa, por sua natural configuração, na reunião de mais de um ente municipal, de conflitos jurídicos e políticos de competência, sobretudo quando o interesse, ou forma de estruturação da prestação do serviço público for, do ponto de vista da concepção, diverso entre o Estado e os Municípios. E, mesmo que não haja diversidade de entendimento quanto à implantação de determinado serviço público, somente o caráter recente da norma já gera ao gestor municipal receio quanto aos investimentos que poderá diretamente realizar, frente ao Estado, aos demais Municípios e ao concessionário privado.

Adicionalmente, o ente público regional deve possuir caráter administrativo e não político, não podendo as suas normas (administrativas) impor-se aos entes políticos que integram a região, efetivamente aos Municípios. Sua índole é de caráter intergovernamental, porém, com poderes apenas administrativos. As normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembleia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente, ficando ao Município o poder, no que couber, de suplementá-las, conforme a autorização constitucional.

Ou seja, a questão metropolitana se afigura dentro da necessidade de integrar funções públicas de interesse (comum) de todos os entes autônomos existentes, Municípios e Estado. A região metropolitana, conforme nosso direito positivo, só se qualifica como tal se houver duas ou mais entidades político-administrativas. Assim, ela pressupõe multiplicidade institucional que exige coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas orientadas de modo unificado, conforme o interesse comum de cada região.

Uma vez constituídas por lei complementar, a integração dos Municípios será compulsória para o efeito da realização das funções públicas de interesse comum, não podendo o ente local subtrair-se à figura regional, ficando sujeito às condições estabelecidas no nível regional para realizar aquelas funções públicas de interesse comum. Isso define os limites da autonomia municipal no âmbito urbano-regional metropolitano.

A criação por lei complementar, conforme o previsto no dispositivo constitucional, das referidas figuras regionais, induz ao entendimento de que aquelas funções públicas de interesse comum não são de exclusiva competência local, nem do Estado. Se fossem de competência exclusiva do Estado, reduzidas a sua competência residual (remanescente), este não necessitaria, em tese, de editar lei complementar para a execução de funções ou serviços regionais de que seria normalmente o titular, e sobre o qual já haveria mesmo a gestão unificada estadual. Neste caso, não haveria a necessidade da participação dos Municípios na gestão e controle de tais funções públicas, uma vez que, sendo de caráter regional, não seria, na forma da perspectiva tradicional, de sua pertinência normativa e executiva. Seria inteira e privativamente de competência do Estado, com exclusão dos Municípios, o que não ocorre, vide a necessidade de se constituir o Conselho Deliberativo

da Região Metropolitana, onde os Municípios possuem, pelo menos em tese, voz ativa na solução dos problemas.

Qualquer entendimento jurídico diverso seria um despautério hermenêutico, pelo que não há como deixar de interpretar que as funções públicas de interesse comum são da competência conjunta (comum) dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Por isso, são chamadas funções públicas de interesse comum. Seu exercício, entretanto, é peculiar, visto que os Municípios não poderão exercê-las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de cogestão entre eles e o Estado, que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar.

Aqui, o poder originário concedente de serviços ou funções comuns são os Municípios e o Estado, vez que somente estes Entes possuem estruturação legislativa para regradar sobre os serviços públicos de interesse regional. Entretanto, com a criação da região metropolitana (estrutura jurídico-administrativa), aqueles entes políticos poderão e deverão, por exigência constitucional, criar as condições para a organização intergovernamental administrativa pública de interesse comum. Vale dizer que o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode, sob pena de inconstitucionalidade da medida, deixar de admitir a participação dos Municípios metropolitanos para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (local).

Neste sentido, não poderá o Estado, ao criar a figura regional em apreço, gerenciar solitária e exclusivamente as funções públicas de interesse comum, posto que ofenderia expressamente o texto constitucional. Destarte, se o conceito de região metropolitana, sob o ponto de vista jurídico, inclui o conceito de Município, de natureza igualmente jurídica, convém admitir que é da própria condição estrutural daquele conceito a não exclusão dos Municípios no gerenciamento regional. Se os Municípios metropolitanos não perdem a sua identidade básica originária – a própria ideia de funções públicas de interesse comum induz a esse entendimento, visto que o que é comum deve sê-lo a vários, isto é, implica sempre a ideia subjacente de multiplicidade.

Todavia, é preciso ressaltar que, uma vez criada a região metropolitana, o Município não fica obrigado a participar ativamente no processo decisório regional-metropolitano, mas o Estado é obrigado, indiscutivelmente, a possibilitar esta participação. O importante é considerar que, em matéria de função pública de interesse comum, o Município fica adstrito a tolerar sua execução em seu território, vez que, se ela realiza e concretiza de certo modo o interesse local, ela é também de interesse regional, não podendo sofrer solução de continuidade sob pena de prejudicar os outros Municípios limítrofes.

Neste diapasão, em apertada síntese de como deve se estruturar a dinâmica da Região Metropolitana, admite-se e garante-se a participação do Município nas decisões sobre organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Porém, como também é de interesse regional, não é permitido ao Município opor obstáculos a sua realização, em seu território.

Portanto, a autonomia municipal se refere particularmente ao interesse local, que, abstratamente considerado, permite ser determinado em seu conteúdo, conforme o caso, segundo a significação relativa assumida pelas obras, atividades e serviços públicos a ele relacionados.

Deste modo, conforme a doutrina e jurisprudência corrente, a predominância do interesse local, na prestação de certos serviços públicos e na realização de determinadas atividades e obras comunitárias ou de infraestrutura urbana, é que circunscreve e peculiariza tais serviços, atividades e obras no plano específico do interesse municipal (DAL POZZO, 2020). Exatamente para garantir esta elasticidade, a Constituição brasileira se omitiu em definir previamente o conteúdo deste peculiar interesse, não discriminando as atividades ou serviços abrangidos por este conceito.

Não há, pois, atividades, serviços ou obras que, por natureza intrínseca, sejam considerados de exclusivo interesse local. Assim, por exemplo, os serviços de captação e tratamento de água para consumo público, tradicionalmente, são de interesse local, inscritos na competência do Município. Entretanto, estes mesmos serviços serão inequivocamente de interesse comum numa Região Metropolitana, caso os impactos de sua prestação ultrapassem determinado Município. Ou seja, o mesmo serviço, conforme o enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso.

Cemitério, outro exemplo, é tradicionalmente assunto de interesse local, mas será de interesse regional, ao menos em parte, se houver comprometimento do lençol freático que alimenta os corpos d'água de uma determinada região ou bacia hidrográfica.

E de outra forma não poderia ser, uma vez que ao Direito é impossível disciplinar todas as variantes possíveis do tecido social e dos impactos naturais e ambientais que circundam uma mesma prestação de determinado serviço público. Mas não é só, pois o alto grau de interação das relações humanas de um lado e, de outro, as possibilidades de economias de escala, induzidas ambas pela tecnologia moderna, ampliam o raio de prevalência dos interesses públicos. Mais do que as próprias necessidades, são as formas e os meios de sua satisfação que determinam se elas são ou não de caráter local (JUSTEN FILHO, 2005).

Na verdade, o maior ou menor grau de repercussão do problema para alguém ou além dos limites do Município e o modo de solucioná-lo é que determinam, casuisticamente, a sua qualificação de ser local ou não. E essa repercussão é móvel, em sua extensão e profundidade, em função do desenvolvimento da realidade sócio-econômica-urbana e do aperfeiçoamento tecnológico para o seu conveniente tratamento, como já acima apontamos.

Assim, esta competência comum faz entender que o interesse local e o regional metropolitano devem estar coordenados ou integrados, na medida em que exprimem funções públicas de interesse comum, podendo e devendo o Município participar também de sua administração e regulação normativo-legal.

Em síntese, a autonomia municipal deve ser preservada, por força de mandamento constitucional, ao mesmo tempo que se deve empreender um esforço crítico e consciente para harmonizar as implicações dela decorrentes com as exigências da ação pública em nível regional, com o fito de neutralizar, quando for o caso, as decisões político-administrativas entre si discrepantes ou desconformes com as necessidades emergentes da metrópole e, particularmente, com o objetivo de orientar seu desenvolvimento integrado e sustentável.

## **AS CONDIÇÕES DO URBANO NO MUNICÍPIO DE MARICÁ-RJ**

Para implantar políticas públicas de gestão se faz necessário considerar, no âmbito do planejamento, sua dimensão territorial. Quando se fala em política de infraestrutura urbana deve-se avaliar as demandas da população de forma localizada, o que requer analisar as particularidades do processo de espacialização da população no espaço intraurbano em questão, que, no caso ora analisado, é influenciado por sua posição de município da periferia metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, e, por sua vez, é influenciado pelas relações de complementariedade e proximidade com a capital do estado.

Sobre o território metropolitano, um tema, em especial, tem sido bastante discutido desde a década de 1990: o crescimento das periferias metropolitanas em relação aos seus núcleos, ou seja, a redistribuição da população no ambiente metropolitano. O tema implica discussões sobre as formas de organização social do espaço urbano, como a questão da validade do modelo centro-periferia para explicar a distribuição espacial da população dentro da metrópole e da forma difusa que caracteriza a expansão urbana na atualidade (ROCHA, 2017).

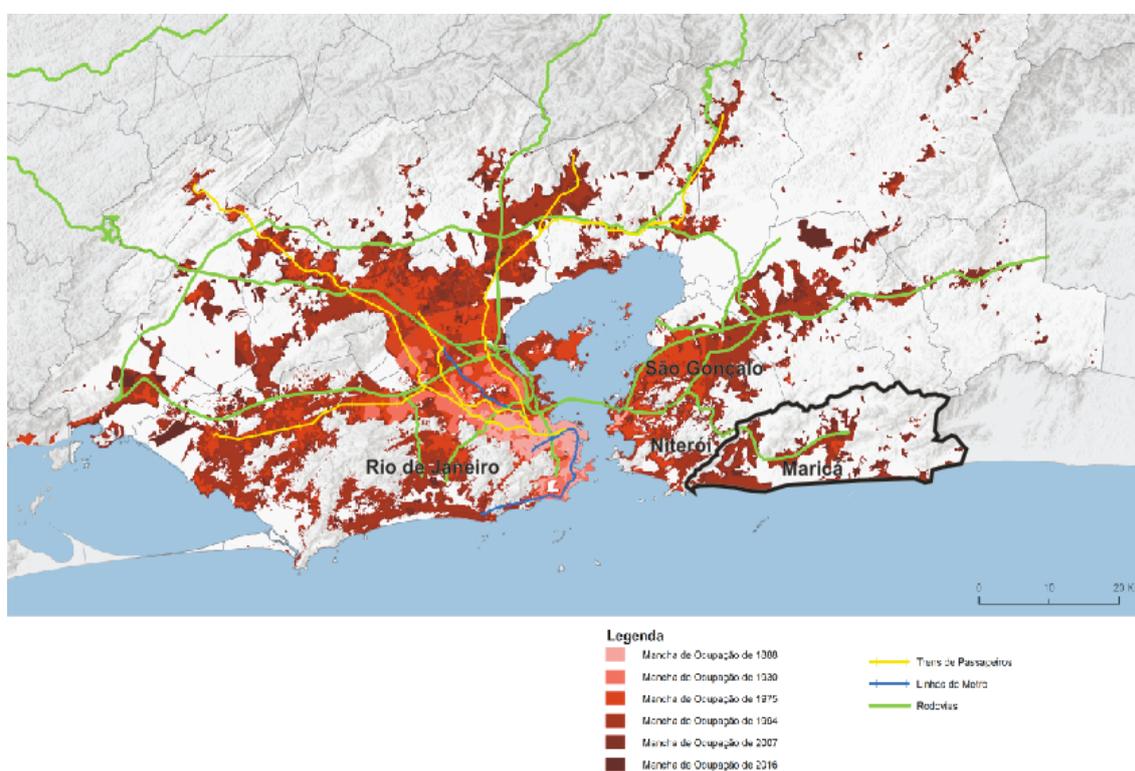
O Rio de Janeiro é um dos estados que apresenta dinâmica urbana fortemente relacionada ao fenômeno da metropolização, com uma grande concentração populacional ao redor da capital, como se pode verificar na Tabela 01.

Contudo, alguns elementos de ordem econômica e populacional, que se observam recentemente no Estado do Rio de Janeiro – ERJ, vêm indicando a alteração da hegemonia da capital metropolitana, o que parece ser o caso de Maricá, que já pertenceu à Região das Baixadas Litorâneas.

**Tabela 01 – Taxa média anual de crescimento populacional. Regiões de governo do estado do Rio de Janeiro, 1991-2010.**

| Região Administrativa de Governo | Taxas de Crescimento (%) ao ano |             |
|----------------------------------|---------------------------------|-------------|
|                                  | 1991-2000                       | 2000-2010   |
| <b>Estado do Rio de Janeiro</b>  | <b>1,30</b>                     | <b>1,10</b> |
| Região Metropolitana             | 1,20                            | 0,90        |
| Região Noroeste Fluminense       | 1,00                            | 0,60        |
| Região Norte Fluminense          | 1,50                            | 2,00        |
| Região Serrana                   | 1,00                            | 0,70        |
| Região das Baixadas Litorâneas   | 4,10                            | 3,80        |
| Região do Médio Paraíba          | 1,40                            | 0,90        |
| Região Centro-Sul Fluminense     | 1,20                            | 0,70        |
| Região da Costa Verde            | 3,50                            | 3,40        |

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1991-2010; Unicamp/Nepo. ROCHA, 2017.



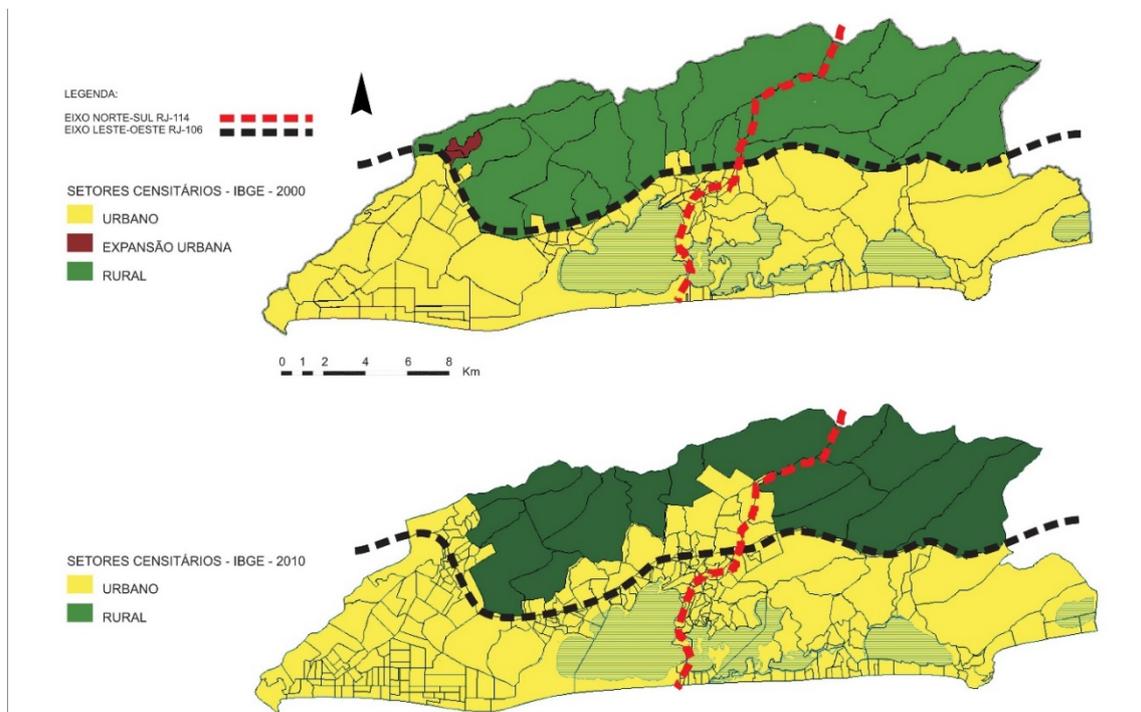
Fonte: www.modelarametropole.com. ROCHA, 2017.

### Mapa 01 – Evolução da mancha de ocupação do território metropolitano do Rio de Janeiro.

Note que os dados indicam um processo de redistribuição espacial da população que se dá no plano estadual que, acredita-se, influencia a dinâmica intraurbana do objeto de estudo, o município de Maricá. Não se trata de um fenômeno de desmetropolização e muito menos de desconcentração regional, mas uma suave alteração da hegemonia metropolitana em relação às demais regiões litorâneas e ao interior.

Paralelamente ao processo de redistribuição da população no ambiente metropolitano, surgem no Estado do Rio de Janeiro – ERJ vetores de crescimento para além da metrópole fluminense, impulsionados pela ascensão da indústria de extração mineral de petróleo e gás natural, que se expandiram, nas últimas três décadas, para a Região Norte, que transborda para parte das Baixadas Litorâneas e outra recente, para o Leste Metropolitano do Estado.

É o caso de Maricá, que após o início das explorações nos campos do Pré-sal em sua frente marítima passa a ter grande parte das receitas devidas a royalties e a participações especiais do petróleo. Devido à sua condição balneária, se caracteriza fortemente pela ocupação ocasional, em sua porção costeira, sul. No verão a população triplica, configurando um drama ainda maior do ponto de vista do saneamento básico, em particular, do abastecimento de água.



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000-2010. ROCHA, 2011

**Mapa 02 – Setores censitários, segundo situação do domicílio. Município de Maricá, 2000-2010.**

Por sua condição balneária e proximidade da franja metropolitana, já que dista 60 km da capital, é a cidade da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que apresenta as maiores taxas de crescimento populacional nesta última década.

Além do contingente populacional elevado, a forma dispersa de distribuição espacial da população torna-se um desafio para implantação de infraestrutura urbana, como é o caso das obras de saneamento básico.

A análise do processo de urbanização de Maricá ajuda a compreender seu crescimento demográfico. A cidade possui um território muito amplo – 367 km e o parcelamento da quase totalidade da faixa litorânea ainda entre as décadas de 40 e 70, potencializa a dispersão da população no município. A ocupação não funcionou da maneira esperada pelos empreendedores.

O município possui amplas áreas para expansão urbana. De um lado, grandes porções de terra para implantação de condomínios fechados. De outro, um estoque de lotes em parcelamentos abertos “[...] o fato é que, ainda hoje, em 2015, considerando o estoque de lotes acumulados desde a década de 1950, o município possui de 100.000 a 150.000 lotes vagos” (HOLZER, 2016, p. 91 apud Rocha, 2011, p. 101). Para o autor, o simples fato de haver essa quantidade de lotes disponíveis em uma área periurbana de uma grande metrópole, como o Rio de Janeiro, já é suficiente para gerar um *urban sprawl*.

Como não poderia deixar de ser, as prévias do Censo Demográfico de 2022 indicam que o município foi o que mais cresceu no ERJ, contando atualmente com uma população estimada de cerca de 220 mil pessoas. O crescimento apresentado é fruto do processo de mobilidade espacial da população. Antes as pessoas vinham passar o verão na cidade. Hoje o município vem se tornando uma opção de moradia fixa, para quem mantém seus espaços de vida (COURGEOU, 1988), de lazer, trabalho, entre outros, na região metropolitana do ERJ.

O crescimento acelerado da população aumenta o drama do ponto de vista do saneamento. A cidade vem crescendo sem a infraestrutura necessária ao seu desenvolvimento sustentável. As áreas que mais crescem no município são priorizadas no planejamento da Companhia, conforme se pode verificar na implantação da política de esgotamento sanitário a seguir apresentada.

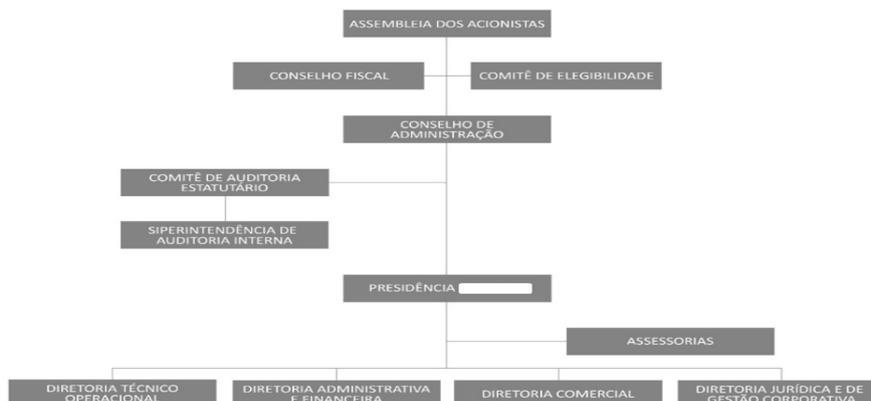
## A ATUAÇÃO DA SANEMAR: MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Com a criação da empresa em 2019, foram iniciadas as medidas administrativas para composição de estrutura para funcionamento. A empresa mudou de direção no primeiro ano de sua criação. E o advento da pandemia no ano seguinte, em 2020, dificultou bastante a sua estruturação, já que o setor público trabalhou com cerca de 30% do efetivo apenas, de forma presencial. Isso atrasou o fluxo dos procedimentos administrativos.

No segundo semestre do ano de 2020 a empresa estabeleceu finalmente sua sede física própria, no centro da cidade, permitindo que a equipe trabalhasse de forma mais integrada. Ainda em 2020 foi concluído o planejamento estratégico da empresa e o 1º Plano de Implantação do Sistema de Esgotamento Municipal, visando a universalização.

Já em 2021, iniciou-se o ano com a mudança na diretoria da empresa, que está até o presente momento. Desta forma, no 3º ano da empresa, as principais medidas administrativas tomadas foram: adequações na estrutura organizacional, divisão de diretorias e setores (organograma) e revisão no quadro de funcionários, revisão da composição do conselho administrativo, instauração de procedimentos administrativos de rotina, implantação de normas institucionais adequadas à legislação que rege a companhia, cumprimento das normas de transparência, revisão do estatuto e do regimento interno, implantação do manual de fiscalização de contratos.

A medida administrativa mais significativa adotada para o funcionamento da companhia foi a revisão da estrutura organizacional da empresa. A figura 01 abaixo indica o organograma atual. É importante compreender o processo estabelecido até se chegar a essa configuração. Foram pelo menos 6 alterações, a nível de diretoria, em apenas três anos de empresa. Inclusive, realizou-se contratação específica para trabalhar na análise e divisão de setores, de acordo às necessidades e particularidades da empresa.



Fonte: <https://sanemar-sa.com.br/estrutura-organizacional/>

**Figura 01: Estrutura Organizacional**

Em 2021 foi contratada a revisão do Planejamento Estratégico da companhia, através de procedimento licitatório específico. A análise do organograma da empresa estava contida como produto dentro do contrato. A contratada apresentou diversos formatos e modelos de Companhias bem-sucedidas do setor. Após discutir a proposta apresentada pela contratada, chegou-se ao formato adotado hoje.

Desta experiência, a lição aprendida é que não existe receita pronta. A estrutura organizacional da companhia, além de atender à legislação pertinente, deve espelhar a missão da empresa, a disponibilidade de recursos, os programas e projetos desenvolvidos, bem como às especificidades da gestão municipal. Significa dizer que a empresa especializada apresentou sua proposta, que considerou as melhores práticas da área, mas o formato final foi definido pela Direção da Sanemar. É possível afirmar que a concepção da nova estrutura foi positiva,

pois é notável o avanço obtido no fluxo e andamento dos processos e projetos, com as modificações implantadas, quando comparado aos anos anteriores.

Paralelamente à montagem mais adequada da estrutura organizacional, outra questão afetava o rendimento da empresa: a experiência e conhecimento dos funcionários sobre o funcionamento da Companhia. Embora grande parte da mão de obra administrativa já viesse do setor público, a grande maioria acostumou-se a legislação da administração direta, a Lei nº 8.666/93, diferente da norma que rege as estatais, qual seja, a Lei nº 13.303/2016.

A ausência da cultura organizacional dificultou bastante o desenrolar dos processos administrativos da Companhia, neste início de gestão. Internamente, a medida adotada foi promover diversas reuniões entre os setores de compras, controle interno, jurídico e administrativo-financeiro, para discutir os diversos e conflitantes entendimentos sobre ações e processos.

A lição aprendida é que apesar de funcionais, essas reuniões eram exaustivas e não esgotavam os problemas, já que a grande maioria dos colaboradores dos setores administrativos também nunca havia trabalhado com projetos na área de infraestrutura de saneamento.

A solução adotada foi estabelecer termos de cooperação técnica com outras companhias do setor. Além de ter acesso às lições aprendidas, do ponto de vista procedimental e processual de conceituadas empresas, os propalados termos, que não implicam em repasse de recursos, e sim cooperação técnica, facilitaram também a evolução do setor técnico da Sanemar. A partir da celebração dos termos de cooperação técnica foi possível fazer visitas técnicas e trocar experiências sobre tecnologias e obras de engenharia sanitária e ambiental. Exemplos desta transferência de conhecimento são os termos de cooperação TCT nº 03/2022 e TCT nº 05/2022, assinados ao longo do ano de 2022, respectivamente com a Sanasa e a DAE Jundiaí, ambas Companhias bem-sucedidas estabelecidas no Estado de São Paulo.

Internamente, já que a demanda das outras pastas do executivo municipal para a empresa é grande, utilizou-se também a adoção dos termos de cooperação técnica para formalizar a prestação de serviços institucionais. Com a autarquia de obras, as secretarias de educação e saúde, trocamos serviços e compartilhamos projetos, de forma a garantir a otimização do serviço público ao município. Recentemente, assinamos Termo de Cooperação Técnica com a Secretaria de Políticas Inclusivas, que criou um escritório jurídico para atender à população. Os advogados da Sanemar apoiam quando há causas relacionadas aos serviços de saneamento.

A empresa estabeleceu também importantes parcerias institucionais para alcançar o objetivo de permanecer com a prestação do serviço de esgotamento sanitário, frente ao Leilão que ocorreu na Região Metropolitana do ERJ. Inclusive com o Estado do Rio de Janeiro, foi assinado Termo de Cooperação Técnica, por intermédio do Instituto Rio Metrópole, que permitiu a instalação de um escritório de projetos do IRM no Município de Maricá, dentro da sede da Sanemar, o que facilita, e muito, o diálogo institucional, beneficiando, inclusive, os municípios vizinhos.

Ao longo dos anos de 2020 e 2021 o executivo municipal e a Sanemar estabeleceram inúmeros canais de diálogo com os atores envolvidos com a prestação do serviço de saneamento no ERJ, dentre os que se pode citar como principais: o IRM, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana presidido pelo Governador do ERJ em exercício, a Casa Civil, a Procuradoria Geral do Estado – PGE, a CEDAE, etc.. Após sucessivas e insistentes empreitadas, em junho de 2021, após a ocorrência do certame que concedeu o serviço de água e esgoto dos municípios metropolitanos, o Governador reconheceu e concedeu ao Município de Maricá, através da Sanemar, a titularidade do serviço de esgotamento ao município até o ano de 2028, conforme o já salientado anteriormente.

A deliberação alcançada pela empresa tem um grande valor simbólico para o Município. É um sinal de reconhecimento e respeito ao ente local que, ao contrário do que muitas vezes é preconizado, possui total capacidade para atuar no setor saneamento.

É importante frisar que, a deliberação concedida ao Município foi fortemente influenciada pela capacidade de investimentos atual do mesmo. É o primeiro Município do Brasil a receber royalties e participações especiais da exploração dos blocos do Pré-sal. Inclusive, atualmente, as equipes das empresas que exploram os blocos



partem da própria base municipal, o aeroporto do município, que dista cerca de 300 quilômetros dos poços de exploração.

Por último, assinamos em dezembro de 2022 o contrato com a Universidade Federal Fluminense, para promover o 1º concurso público da companhia, já que quase a totalidade dos colaboradores hoje é de funcionários comissionados. É de fundamental importância a memória de um corpo técnico administrativo próprio e efetivo, que sustente a empresa, ao longo dos exercícios, garantindo a continuidade dos programas e projetos.

## **PLANEJAMENTO DO SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO - SES**

Desde a sua criação, a Companhia se dedica ao desenvolvimento de soluções de água e esgoto que melhorem os índices de qualidade de vida do município. Mas, de fato, o Município é limitado do ponto de vista hídrico, não possuindo em seus limites territoriais rios com vazão considerada suficiente para abastecer sua população, que cresce em ritmo acelerado, via um intenso processo de mobilidade espacial da população.

Adicionalmente, há um passivo de infraestrutura de esgotamento sanitário, fruto de anos de ausência de investimentos para ampliação da cobertura de rede, paralelamente ao crescimento do município, que vivencia um cenário de profundas transformações socioespaciais produto da reestruturação do seu espaço urbano (ROCHA, 2011).

Sobre o investimento em água, antes mesmo da criação da empresa, o Município iniciou os estudos necessários ao estabelecimento da captação no município vizinho de Tanguá. Solução esta já apontada anteriormente em documentos técnicos, como uma opção bastante viável para viabilizar a extensão do abastecimento não só para Maricá, mas para outros municípios do Leste Metropolitano do Estado. Atualmente, o projeto básico segue em trâmites administrativos na concessionária Águas do Rio, vencedora da licitação, e junto ao Estado, para viabilizar a vinda de mais 100 L/s.

A parceria com o Município deve continuar agora entre Sanemar, Somar (Autarquia de Obras municipal) e Águas do Rio, para que os projetos de infraestrutura sejam estabelecidos em calendário conjunto no território municipal de maneira a amenizar os transtornos advindos da instalação de infraestrutura de água, pela Águas do Rio, de esgotamento sanitário pela Sanemar e de drenagem através da Somar.

Conforme visto na seção anterior, o processo de urbanização e ocupação da população no município de Maricá ocorreu de forma muito dispersa em seu território, o que agrava sobremaneira a condição de implantação de infraestrutura de saneamento básico já que a população está distribuída em seu amplo espaço urbano.

Atualmente, o sistema de esgotamento do município é bastante reduzido diante de toda área urbana ocupada, em especial as regiões do 3º e 4º Distritos, imediatos à franja metropolitana, localizados na porção oeste do município. Neles não há qualquer sistema público de coleta e de tratamento dos esgotos.

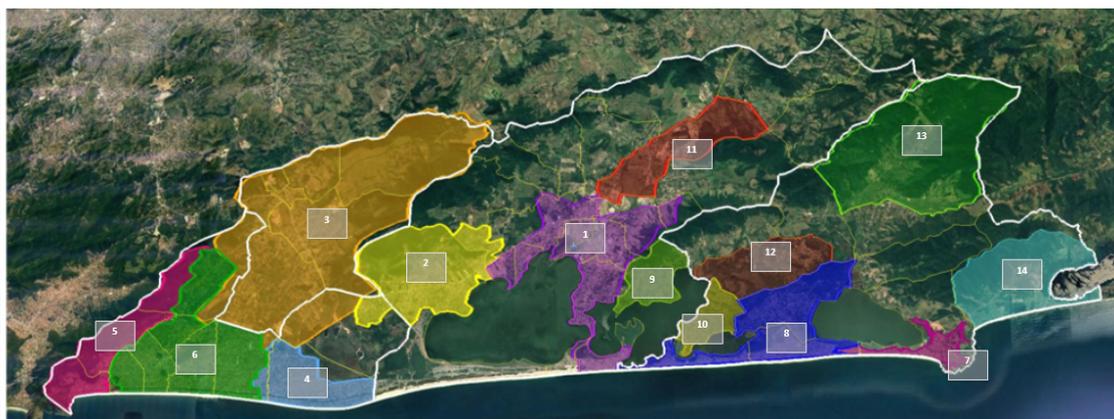
Observe que o gráfico 01 indica que, no ano de criação da empresa, em 2019, havia um total de rede existente de 47 km, em todo o município. Essa pequena rede se concentra no centro da cidade, o 1º Distrito. A previsão é de que em 2024, a partir das obras projetadas e licitadas pela companhia, esse total se eleve em mais de cinco vezes, totalizando cerca de 250 km. O planejamento do SES é chegar em 2028 com o total de 1.300 km de rede de esgoto e tratamento implantados.



Fonte: Sanemar, 2022.

**Gráfico 01- Implantação de rede de esgotamento ao longo dos anos.**

Reconhecendo as dificuldades de urbanização impostas pelo seu espaço urbano, a Sanemar estabeleceu duas linhas de ação. Uma delas é o planejamento de projetos e obras por macrobacias de esgotamento sanitário. O Mapa 03 apresenta o SES Maricá, com definição das macrobacias, cujos projetos seguem em desenvolvimento na Sanemar.



Fonte: Sanemar, 2022.

**Mapa 03 Sistema de Esgotamento Sanitário – divisão das macrobacias.**

Em 2022 já foi formalizada a contratação de cerca de 150 km de obras no 2º e 4º distritos, Ponta Negra e Itaipuaçu, já tendo inclusive sido emitida ordem de início. Os projetos básicos foram desenvolvidos pela equipe técnica da empresa, utilizando técnicas e metodologias apropriadas às condições institucionais do executivo municipal, tais como as apresentadas por (Parente et al., 2022).

Diversas licitações para a implantação de um sistema de tratamento de esgotamento sanitário com o mais alto padrão de qualidade e com medição por performance, seguindo rigidamente os padrões das normas de controle ambiental já se encontram em fase de finalização e/ou andamento, conforme se pode verificar na Tabela 02.

**Tabela 02- Planejamento da Universalização SES - andamento**

| <b>IDENTIFICAÇÃO</b>   | <b>REDE KM</b> |
|--|----------------|
| <b>REDE EXISTENTE</b>  | <b>47</b>      |
| SUBSTITUIÇÃO REDE CENTRO CONTRATADA  | 4KM            |
| <b>OBRAS CONTRATADAS</b>   | <b>148</b>     |
| Ponta Negra  | 41             |
| Jardim Atlântico Leste   | 103            |
| <b>EDITAIS PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PUBLICADOS</b>  | <b>166</b>     |
| São José (Janeiro 2023)  | 130            |
| Inoã Norte (Dezembro 2022)   | 12             |
| Recanto (Dezembro 2022)  | 24             |
| <b>PROJETOS BÁSICOS CONTRATADOS</b>  | <b>361</b>     |
| Centro (Flamengo, Itapeba, Parque Nancy, Marquês, Caxito,<br>Recanto Sub Bacia B (Itaocaya e Jardim Atlântico Oeste e Central) | 165<br>196     |
| <b>PROJETOS BÁSICOS EM EXECUÇÃO</b>  | <b>303</b>     |
| Inoã Sul   | 138            |
| Cordeirinho, Bambuí e Guaratiba  | 76             |
| Jacaroá e Caju   | 57             |
| Ubatiba e Condado  | 32             |
| <b>ESTUDOS DE CONCEPÇÃO PRONTOS</b>  | <b>198</b>     |
| Inoã Norte   | 74             |
| Jardim Interlagos  | 43,8           |
| Pindobal   | 29,4           |
| Jaconé   | 50,6           |

Fonte: Sanemar, 2022.

Todos os processos licitatórios passaram pelo crivo do Tribunal de Contas do Estado, algumas poucas pendências técnicas foram superadas e seguiu-se o procedimento licitatório descrito na Lei nº 13.303/16, até a finalização dos contratos.

Para garantir que a população tenha acesso à infraestrutura de esgotamento sanitário, os projetos de todo o território municipal estão sendo desenvolvidos. Esse esforço da companhia representa uma verdadeira revolução no histórico da política de esgotamento sanitário local. Foram mais de 40 anos sem nenhum investimento por parte da concessionária estadual, a Cedae. Trata-se da constituição de uma política estatal de desenvolvimento local.

Além disso, a companhia trabalha diariamente na operação e manutenção do sistema existente, que é precário devido à rede ser muito antiga. Ao longo do ano de 2022 foram realizadas várias adequações nas seis estações de tratamento existentes, para garantir um melhor funcionamento do sistema. A ETE Araçatiba, a maior, foi reinaugurada ao final do ano e atualmente conta com instalações administrativas que passaram a abrigar parte da equipe da diretoria técnico operacional.

No ano de 2022 foi implantado outro setor importante para a melhoria das condições ambientais do município, o de fiscalização. Os fiscais de saneamento, funcionários concursados do executivo municipal, atuam em todo o território municipal, de forma a orientar os munícipes sobre as soluções de saneamento a serem adotadas. Muitos condomínios particulares procuram a empresa buscando suporte técnico.

Grande parte do trabalho se resume também à verificação de denúncias relacionadas à despejo ilegal e/ou inapropriado de esgoto, momento em que são instaurados processos administrativos de notificação, intimação e multas, quando descumpridas as normas.

Recentemente foi implantada também a Diretoria Comercial. A partir dela a sociedade é atendida com serviços paralelos de esgotamento sanitário, mediante a cobrança de preço público. A arrecadação da empresa é muito baixa devido às poucas ligações de esgoto que se concentram no Distrito Sede, o centro da cidade.



Atualmente, como os sistemas alternativos à infraestrutura de rede são a maioria, a empresa começa a ser reconhecida pela população através dos serviços contratados para manutenção e limpeza de sistemas, tais como caixas de gordura e fossas.

Grande parte dos clientes são pessoa jurídica de comércio e serviços locais, em função da demanda de esgoto que geram diariamente. Buscando se estabelecer como parceira da população, a empresa adota programas como o cartão de fidelização, criando melhores condições de preços e formas de pagamento para os associados, tudo devidamente regulamentado por suas Portarias, disponibilizadas em seu site institucional, o que garante a transparência e observância de todos os direitos dos consumidores que contratam os serviços da Sanemar.

## **PROGRAMAS SÓCIO AMBIENTAIS**

O déficit da prestação de serviços de saneamento no Município de Maricá é histórico e a distribuição espacial de sua população acaba por ensejar a adoção de medidas diversas e urgentes, objetivando resguardar a melhoria de vida dos munícipes e contribuir para a melhoria das condições ambientais. Desta maneira, a empresa adota uma outra linha de ação, o Programa Sanear, trabalhando no eixo educação-saneamento-saúde.

O programa Sanear (regulamentado pela Portaria nº 21/2022 – DP, em 11 de março de 2022) tem por objetivo prover infraestrutura urbana para famílias em situação de vulnerabilidade social, com obras mais curtas, de até seis meses, visando atender à população, de forma paralela à implantação gradual das obras do sistema de esgotamento municipal, que são licitadas por blocos, em macrobacias. Estações do tipo compactas são instaladas e projetadas para serem transformadas em estações elevatórias, quando forem implantadas as redes de esgotamento sanitário das macrobacias.

As obras previstas para as bacias municipais são obras complexas, com prazos que variam de 20 a 30 meses, para entrega do sistema como um todo. O objetivo do Programa Sanear é melhorar a qualidade de vida de grupos de 100 a 300 famílias, ao longo do território municipal, sobretudo nos aglomerados subnormais da cidade.

Inclusive, a empresa articula junto à concessionária Águas do Rio, pactuando a viabilização de extensões de rede nestas comunidades, de forma prioritária. Já que a lógica mercadológica direciona a empresa privada a implantar a infraestrutura de água onde há garantia do retorno financeiro imediato, e não onde há população vulnerável que sofre com a ausência de água. Na pactuação, disponibilizamos máquinas, equipamentos e mão de obra de apoio à Águas do Rio, para viabilizar as extensões, sendo mais de 1.000 famílias contempladas em cinco comunidades da cidade atendidas até 2022.

Nas áreas onde não há rede de abastecimento de água, a empresa, através do projeto Sanear mais água, abastece de forma periódica as famílias em situação de vulnerabilidade, via carro pipa. O programa atende atualmente cerca de 1.200 famílias ao longo do território municipal, e após abertura de cadastros, já planeja quintuplicar investimento no projeto para 2023.

No ano de 2023, a empresa iniciou outra etapa do Programa Sanear, qual seja, a instalação de cisternas e caixas d'água para a população que não tem local adequado para receber água tratada. Tal demanda foi evidenciada quando se deu início ao programa de abastecimento, ocasião na qual se constatou que muitas famílias vulneráveis deixavam de receber água suficiente para uso, devido à falta de local de armazenamento adequado de água.



**Fotografias 01 – Imagens do Programa Sanear: abastecimento de água e educação ambiental.**

O Programa Sanear Educação, oferta educação ambiental, nas temáticas de infraestrutura de água e esgoto, para os alunos da rede municipal, pública e privada. No ano de 2022 foram formados um total de 3 mil alunos da rede. Ao final da formação, os alunos recebem um crachá similar ao utilizado pelo quadro de colaboradores, intitulado- o de “Amigo da Sanemar”.

O planejamento para o próximo ano é de formar 5,5 mil alunos em diversos segmentos escolares e também em outros núcleos da sociedade. Deu-se início às tratativas com a coordenadoria de assuntos religiosos, com objetivo de ampliar a formação para os munícipes que frequentam as diversas igrejas e templos dentro do território municipal.

A população que adere aos nossos programas sociais também participa destas formações de conscientização sobre a importância da infraestrutura de saneamento e como fazer uso devido dos bens e equipamentos recebidos.

Nos locais onde não há projetos de rede de esgoto a empresa também atua instalando os sistemas alternativos de fossa, filtro e sumidouro. Iniciou-se este projeto pelos prédios institucionais municipais, localizados ao longo do território municipal: escolas e postos de saúde.

Com o crescimento exorbitante do município e também com o advento da pandemia elevou-se o número de alunos e também o número de pessoas atendidas nos postos de saúde. Após vistoriar todas as unidades educacionais e de saúde, verificou-se que 95% dos sistemas de tratamento de esgoto destas unidades eram inadequados para a população que utilizava diariamente essas edificações. Problemas de dimensionamento e manutenção se repetiam.

A instalação destes sistemas de fossa, filtro e sumidouro é feita de forma paralela, também para a população vulnerável que habita as comunidades do município. Deu-se prioridade ao atendimento às famílias que já recebem água através do projeto Sanear mais água.

Já o Programa Sanear Saúde oferta formação aos agentes de saúde, do programa de Saúde da Família. Em 2022 cerca de 350 agentes que atuam na rede de atendimento de saúde da família receberam orientação da

Companhia. Eles são multiplicadores da política de saneamento básico para os lares dos munícipes, já que os agentes são visitantes e acompanham os pacientes atendidos pelos postos de saúde distribuídos ao longo do território.

## **CONCLUSÃO/RECOMENDAÇÕES**

O setor saneamento no Brasil passa, neste momento, por uma mudança em seu marco legal, que projeta no setor privado uma esperança para produzir o resultado tão almejado pela sociedade: a universalização do saneamento básico.

Ainda é cedo para tecer análise de resultados sobre essa nova dimensão dada ao setor, mas é possível afirmar que o município segue sendo o ente mais afetado diretamente com a problemática da ausência de infraestrutura urbana e, por conseguinte, um dos atores principais que deve ocupar seu lugar na discussão das soluções dos problemas de saneamento básico.

A privatização do setor não deve significar a inoperância do ente municipal na questão. Ao contrário, em um horizonte de estabelecimento de um plano de investimento privado em saneamento, o município deve atuar de forma cooperativa, investindo paralelamente, dialogando com o concessionário privado e direcionando os investimentos para a parcela da população mais vulnerável, que sofre de maneira mais grave a ausência de infraestrutura.

Experiências no âmbito local, como as implementadas pela Sanemar seguem sendo de vital importância para atingir de forma mais imediata o objetivo maior de melhorar os índices de cobertura de saneamento, já que é o Município o mais esclarecido quanto aos problemas que enfrenta no âmbito local.

A autonomia municipal deve ser preservada, por força de mandamento constitucional, mas ao mesmo tempo, a lição aprendida deste processo é que se deve empreender um esforço de diálogo e trabalho conjunto com os atores de cunho regional. No caso da Sanemar, este diálogo se dá no ambiente metropolitano e com a iniciativa privada, agora detentora da concessão dos serviços de saneamento na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Obviamente, a experiência da Sanemar, é peculiar. Geralmente o ente municipal é o mais esvaziado do ponto de vista do recurso financeiro. Contudo, o Município de Maricá segue na contramão da maioria dos municípios brasileiros, que sofrem com recursos escassos, tendo que priorizar investimentos imediatos em saúde pública, por exemplo.

É verdade que o Município goza hoje de uma saúde financeira que permite o investimento em projetos de infraestrutura de longo prazo. Por outro lado, com ou sem grandes vultos de recursos, é inegável que o envolvimento do ente local na obtenção de soluções de saneamento básico é o caminho mais curto para a universalização.

Apesar da sua recente trajetória (pouco mais de três anos de criação) e das dificuldades enfrentadas em função da pandemia ao longo de sua existência, sobretudo na confecção de projetos longos e trabalhosos de infraestrutura, a empresa já colhe frutos importantes para afirmação do Município como ente fundamental no setor saneamento: o reconhecimento no nível estadual da competência e estrutura necessária para prover o saneamento no âmbito local.

A revisão do planejamento estratégico e estrutura organizacional foram fundamentais para avançar na organização e garantir qualidade, na gestão da empresa.

A estratégia de planejar o Sistema de Esgoto com grandes obras por macro bacias e também ofertar obras locais, pequenas redes e também sistemas individuais de esgotamento, permite avançar rumo à universalização e ao mesmo tempo priorizar a população vulnerável, seguindo o preconizado no Plano Municipal de Saneamento Básico de Maricá.

A ausência de cultura organizacional foi superada com o estabelecimento de cooperação técnica com empresas experientes do setor por meio dos termos de cooperação assinados, respectivamente, com Sanasa e DAE

Jundiaí, bem como focando nos treinamentos internos, identificando líderes multiplicadores da cultura organizacional com foco na qualidade total.

Outro ponto a destacar é a política social praticada que não se restringe, como observamos, em geral, na atuação do privado, à aplicação de tarifa social. Oferta-se uma série de serviços, por meio de programas estruturados, com foco no apoio à população vulnerável que é a mais afetada com a ausência de saneamento básico: abastecimento periódico, implantação de sistemas individuais de fossa, filtro e sumidouro, educação ambiental, etc.. Trabalha-se o eixo saneamento, educação e saúde pública, como um sólido alicerce para que todo o investimento aplicado ao setor aconteça com envolvimento e participação ativa da sociedade, colaborando efetivamente para melhoria das condições ambientais e qualidade de vida da população.

Todas as atividades desenvolvidas, além do objetivo finalístico das mesmas, certamente contribuirão no futuro para a diminuição, a curto, médio e longo prazo, dos gastos públicos nas mais diversas áreas o que, *de per se*, já as legitima.

Concluindo o presente artigo, observa-se que em um cenário nacional de privatização como solução única para o saneamento básico, a Sanemar aposta na capacidade do ente municipal em gerir os recursos necessários para garantir a universalização do saneamento básico.

É bem verdade que as condições de gestão enfrentadas pelo ente público são muito mais complexas quando comparado ao ente privado. A concorrência é desleal. Contudo, se há uma recomendação possível para o gestor público que deseja implementar programas de infraestrutura é escolher uma equipe comprometida e apostar na formação dos colaboradores, que propiciem aquisição de qualidade técnico administrativa. Esses ingredientes são fundamentais para superar as adversidades que surgem no cotidiano e atingir as metas pactuadas, que garantam a melhoria das condições ambientais e qualidade de vida da população.

Por fim, espera-se que a análise da atuação da organização e da gestão pública implantada pela companhia, aqui apresentadas no artigo, possam contribuir para o debate sobre alternativas a ser replicado por outros municípios médios na difícil empreitada de avançar rumo à universalização do saneamento básico. Sobretudo, porque a empresa é muito recente, e por isso são colocadas as fases iniciais, desde a formação e estruturação da Companhia. Indicando os caminhos, ações, medidas, planejamento, projetos adotados, programas voltados para a população vulnerável, parcerias estabelecidas a partir de termos de cooperação técnica (com outras empresas públicas e universidades) e lições aprendidas pela Companhia, que indicam um caminho ou modelo de enfrentamento ao déficit apresentado por uma cidade média, no setor saneamento.

Espera-se que o trabalho possa encorajar outros executivos municipais a implantar suas políticas locais de saneamento, já que o novo marco do setor impõe aos municípios um limite temporal para encaminhar a questão da universalização do acesso à política de infraestrutura de saneamento. Apresentando, assim, um caminho alternativo à privatização do serviço e garantindo que o município possa atuar diretamente, inclusive se manifestando quanto a tarifa a ser aplicada, considerando as características peculiares do seu território. No caso de municípios metropolitanos, as lições aprendidas por Maricá são consideradas de fundamental importância já que se lutou para permanecer com a competência municipal frente à figura regional instituída. Até porque, acredita-se, que, nos próximos anos, o processo de regionalização da prestação do serviço público de saneamento será aplicado em outros estados, que virão a vivenciar o que ocorreu no ERJ.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BAISEREDO, ANDRÉ. FIGUEIREDO, HORÁCIO. ROCHA, RITA. Marco regulatório do Saneamento Básico: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux / coordenador: Leandro Frota, Manoel Peixinho - Brasília: OAB Editora, 2021.
2. BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 jan. 2017.
3. OLIVEIRA, F.L.P.; BRANDAO, C. A. ; WERNER, D. . Políticas públicas, estatalidades e experimentações neoliberalizantes: o estado do Rio de Janeiro como um caso situado. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, v. 24, p. 1-25, 2022.

4. COURGEAU, Daniel. Méthodes de Mesure de la Mobilité Spatiale: Migrations internes, mobilité temporaire, navettes. Paris: Éditions de L'Institut National d'Études Démographiques. 1988. 306p.
5. DAL POZZO, Augusto Neves, coordenação. O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico. 1ª ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020.
6. JUSTEN FILHO, Marçal. Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto de Lei de Saneamento Básico, 2005. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/download/516/509>. Acesso em 08/11/2021.
7. ONU. Assembleia Geral. Resolução A/RES/64/292, de 28 de julho de 2010. The human right to water and sanitation. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>;
8. PARENTE, D. C. ; AMORIM, R. A. ; MARQUES DE OLIVEIRA, N. ; LUZ, R. A. ; PAIXAO, A. N. ; Rodrigues, Waldecy . Utilização de imagem aérea como suporte na concepção de projetos de redes coletadoras de esgoto. REVISTA BRASILEIRA DE ASSUNTOS REGIONAIS E URBANOS (BARU), v. 8, p. 1-14, 2022.
9. ROCHA, R. C. C. A redistribuição espacial da população de X: uma abordagem a partir da mobilidade e da urbanização. Dissertação (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.
10. ROCHA, R. C. C. Impactos do COMPERJ sobre a região do Leste Fluminense: análise do processo de expansão urbana de X. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
11. SANEMAR. [sanemar-sa.com.br](http://sanemar-sa.com.br), 2022. Disponível em: <https://sanemar-sa.com.br/estrutura-organizacional/>. Acessado em: 21 de dezembro de 2022.
12. SANEMAR. Prefeitura Municipal de Maricá. Relatório Interno da Diretoria Colegiada. Sanemar, 2022.