

LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

PERSPECTIVAS PARA AS POLÍTICAS E
A GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

LIVRO I

**INSTRUMENTOS DAS
POLÍTICAS E DA GESTÃO
DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
DE SANEAMENTO BÁSICO**

COLETÂNEA

LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

PERSPECTIVAS PARA AS POLÍTICAS
E A GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

LIVRO I

**Instrumentos das políticas e da gestão dos
serviços públicos de Saneamento Básico**

LIVRO II

Conceitos, características e interfaces dos
serviços públicos de Saneamento Básico

LIVRO III

Prestação dos serviços públicos de
Saneamento Básico

República Federativa do Brasil
Presidente Luiz Inácio Lula da Silva
Ministro das Cidades: *Marcio Fortes de Almeida*
Secretário Executivo: *Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo*
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental: *Leodegar da Cunha Tiscoski*
Diretor do Departamento de Articulação Institucional (SNSA): *Sergio Antonio Gonçalves*
Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica (SNSA): *Manoel Renato Machado Filho*
Diretor do Departamento de Água e Esgotos (SNSA): *Márcio Galvão Fonseca*
Coordenador do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS): *Ernani Ciriaco de Miranda*

Comissão editorial:

Sergio Antonio Gonçalves – Coordenador do Estudo e Diretor de Articulação Institucional (SNSA)

Ernani Ciriaco Miranda – Coordenador do PMSS/SNSA

João Carlos Machado – Assessor da SNSA

Johnny Ferreira dos Santos – Coordenador de Saneamento da FUNASA/Ministério da Saúde

Luiz Roberto Moraes – Professor da UFBA

Léo Heller – Professor da UFMG

João Batista Peixoto – Consultor PMSS/SNSA

Teia Magalhães – Consultora SNSA

Wladimir Antônio Ribeiro – Consultor SNSA

Nyedja Marinho – Consultora PMSS/SNSA

Organização/Coordenação editorial - Berenice de Souza Cordeiro - Consultora PMSS/SNSA/MCidades

Ministério das Cidades

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA)

SAUS, Quadra 01, lote 1/6 - Bloco H - 9º andar - Edifício Telemundi II

70070-010 - Brasília - DF

Tel: (61)2108-1414

www.cidades.gov.br

pmss@cidades.pmss.gov.br

www.pmss.gov.br

B823i Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS)
Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico / coord. Berenice de Souza Cordeiro. – Brasília : Editora, 2009.
239p.(Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos. ; v.1)

1. Gestão regionalizada de serviços em saneamento. 2. Regulação e fiscalização sob a ótica do consumidor e da sustentabilidade dos serviços de saneamento básico. I. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). II. Ministério das Cidades.

CDD 344.810464

ISBN 978-85-60133-94-9 (obra compl.). - ISBN 978-85-60133-95-6

Projeto gráfico e capa: Rosana Lobo Soares; Revisão: Lúcia Pinheiro; Editoração eletrônica: Link Design; Acompanhamento da edição e impressão: Rosana Lobo Soares; Impressão: Gráfica Cromos – PR

As idéias e opiniões expressas neste livro são dos autores e não refletem necessariamente a posição do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental ou do Programa de Modernização do Setor Saneamento.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Apresentação geral

O Brasil vive um momento único para os Serviços Públicos de Saneamento Básico. O tema ganha, a cada dia, maior destaque pelo impacto que representa e por uma crescente preocupação com a qualidade de vida, a saúde e o ambiente. Ao mesmo tempo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) responde por investimentos robustos, onde o foco principal é contribuir para universalizar o acesso ao Saneamento Básico e para o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão dos diversos agentes que atuam no setor.

Estamos, portanto, diante de importantes avanços e também desafios. A Universalização do Saneamento Básico foi assumida como um compromisso de toda a sociedade brasileira, conforme a Lei 11.445/2007, que ao mesmo tempo aponta para um importante esforço de reforma institucional que envolve governos, prestadores de serviço, indústria, agentes financeiros e sociedade por meio de suas organizações e dos canais de participação.

Este esforço se manifesta na busca da prestação de um serviço de melhor qualidade, por meio da reorganização e do fortalecimento institucional das atividades de gestão – planejamento, regulação, fiscalização, prestação de serviços e controle social.

Outra importante iniciativa, também orientada pela Lei 11.445/2007, é a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, eixo central da atuação do Governo Federal, responsável pela definição de programas, ações e estratégia de investimento.

Essas iniciativas constituem parte substancial da agenda do Governo Federal para a política de Saneamento Básico. Elas têm se dado na perspectiva do desenvolvimento de ações articuladas entre os órgãos que atuam no setor e no sentido de associar esforços de todos os entes da federação e demais agentes sociais e econômicos responsáveis pelo Saneamento Básico no País.

O Pacto pelo Saneamento Básico, documento aprovado pelo Conselho das Cidades em 03/12/2008 por meio da Resolução Recomendada nº 62, busca a adesão e o compromisso de toda a sociedade em relação ao processo de elaboração do PLANSAB e visa estabelecer um ambiente de confiança e entendimento na construção dos caminhos para a universalização do acesso ao Saneamento Básico, com inclusão social, e o engajamento de todos para o alcance dos objetivos e metas do Plano.

A presente Coletânea “Lei Nacional de Saneamento Básico – perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos” tem o propósito de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas, planos e ações do setor, considerando o advento da Lei 11.445/2007, o significado e o impacto de sua promulgação perante os serviços no Setor e sua interface e integração com diferentes políticas relacionadas ao desenvolvimento das cidades, à saúde e ao ambiente.

A Coletânea é composta por três livros e compreende artigos técnicos autorais e inéditos elaborados por pesquisadores e especialistas convidados pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), que desenvolvem uma ampla análise do atual ambiente sócio-político-institucional e o cenário futuro do Saneamento Básico.

Os temas dos artigos foram escolhidos tendo em vista representar o mais amplo leque de assuntos integrantes das políticas para o saneamento, envolvendo assuntos, objeto do regramento estabelecido pela nova legislação e elementos de outras políticas públicas e aspectos da gestão ambiental e das cidades, que se relacionam direta ou indiretamente com o Saneamento Básico.

A necessidade de reflexão acerca dos desafios e oportunidades para o aperfeiçoamento da gestão e da condução das políticas públicas para o Saneamento Básico, trazidos pelo novo ordenamento jurídico, justificou o desenvolvimento do estudo que deu origem a essa obra. O objetivo deste extenso trabalho é ajudar na compreensão e apreensão dos instrumentos jurídicos da Lei 11.445/2007, de forma a subsidiar profissionais, gestores, técnicos, especialistas e estudiosos do setor para uma visão global, sistêmica e atual frente o significativo e esperado impacto para a gestão e as políticas públicas do Saneamento Básico e de outros serviços públicos com os quais se relaciona.

Os autores dos artigos são pesquisadores e especialistas com notório conhecimento da área de concentração do tema para o qual foram convidados e em pleno exercício de atividades acadêmicas e profissionais.

O estudo foi coordenado por uma Comissão Editorial, convidada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, formada por pesquisadores, técnicos e especialistas, que delimitou os temas e apreciou a versão final dos artigos.

Agradecemos aos autores dos artigos e à Comissão Editorial que, numa valorosa contribuição voluntária, participaram do esforço que foi produzir esta Coletânea.

Boa leitura!

Leodegar da Cunha Tiscoski

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

SUMÁRIO

LIVRO I – INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS E DA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Prefácio	0 7
1. POLÍTICA E PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO.....	31
1.1 Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos – <i>Luiz Roberto Santos Moraes</i>	0033
1.2 Plano Municipal de Saneamento Básico: a experiência de Belo Horizonte – <i>Ricardo de Miranda Aroeira</i>	054
2. O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL.....	87
2.1 O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar – <i>Léo Heller</i>	089
3. GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA.....	101
3.1 Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização – <i>Pedro Roberto Jacobi</i>	103
3.2 Gestão democrática participativa: a mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos – <i>Otilie Macedo Pinheiro</i>	114
4. GESTÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS EM SANEAMENTO.....	129
4.1 Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas – <i>Ana Lucia Britto</i>	131

4.2	Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico – <i>Marcos Helano Fernandes Montenegro</i>	147
5.	REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SOB A ÓTICA DO CONSUMIDOR E DA SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO.....	163
5.1	A regulação no setor de saneamento – <i>Floriano de Azevedo Marques Neto</i>	165
5.2	Regulação, fiscalização e sustentabilidade sob a ótica dos direitos dos usuários dos serviços de Saneamento Básico – <i>João Batista Lucena de Assis e Urbano Medeiros Lima</i>	192
6.	SISTEMAS DE INFORMAÇÃO.....	203
6.1	Sistemas de Informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 1990 aos anos 2000 – <i>Maria José Salles e Clarice Melamed</i>	205
6.2	Do SNIS ao Sinisa: a evolução do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de Saneamento Básico no Brasil – <i>Ernani Ciríaco de Miranda</i>	219
7.	CAPACITAÇÃO.....	227
7.1	Capacitação em saneamento: conteúdos para uma nova agenda – <i>Berenice de Souza Cordeiro</i>	229

Prefácio

Caro(a) leitor(a),

Você tem em mãos o resultado de um esforço coletivo, que durante mais de um ano mobilizou pessoas e instituições em um amplo e profundo processo de reflexão sobre o novo ambiente político-institucional do saneamento básico brasileiro.

Logo após a promulgação da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sobre as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico e do Decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, os dirigentes da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, conceberam a idéia de desenvolver um estudo que ajudasse aos que atuam em saneamento a compreender o significado e o impacto daquele recente ordenamento jurídico que, indubitavelmente, demarcava um outro momento histórico do saneamento no Brasil.

Com o apoio técnico do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), a ideia se fez projeto. O estudo que precede a Coletânea que agora lhes apresentamos foi desenvolvido com a participação de várias pessoas que, de diferentes lugares institucionais, fazem a história do saneamento em nosso País.

A partir de um Termo de Referência, concebido no ano de 2008 por um grupo de gestores, especialistas e professores, a SNSA convidou mais de 60 pessoas a refletir sobre um leque de temas que incidem sobre as políticas e a gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. Deste grupo de convidados tivemos a satisfação de contar com 53 autores, mulheres e homens que, voluntariamente, se dedicaram a refletir sobre o tema que lhes foi proposto e a compartilhar o conhecimento decorrente deste processo.

A Coletânea sobre a LEI NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO: perspectivas para as políticas e a gestão dos serviços públicos é composta por 3 livros e 43 artigos, alguns deles escritos em co-autoria.

No intuito de abordar os diversos temas que conformam e tangenciam o novo ambiente político-institucional do saneamento brasileiro, a Coletânea foi organizada em três grandes blocos temáticos.

O livro I enfrenta o que há de inovador, a partir do atual ordenamento jurídico, ao tratar dos Instrumentos das Políticas e da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.

O livro II amplia o foco de abordagem ao tratar dos Conceitos, Características e Interfaces dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.

O livro III retoma o foco para a dinâmica institucional e as especificidades do saneamento básico e, adotando uma visão a partir de sua dinâmica interna, aborda a complexidade que caracteriza a Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.

A proposta original do estudo foi a de abordar cada tema sob a perspectiva de dois olhares: o olhar do pesquisador, que reflete a análise crítica da academia; e, o olhar do especialista, que analisa o tema sob a ótica das condições objetivas que o definem.

Dessa forma, nos artigos assinados pelos pesquisadores – que reúnem um seleto grupo de professores vinculados a universidades brasileiras –, você encontrará uma abordagem de cunho mais conceitual e o estado da arte do tema, analisado a partir da experiência de outros países e sob a dimensão das interfaces com outras políticas públicas e dos contornos que desenham cenários futuros.

Nos artigos assinados pelos especialistas – que no conjunto expressam a expertise técnica do saneamento –, você encontrará uma abordagem que submerge nas particularidades da realidade empírica daquele tema, visando capturar do real os aspectos que informam sobre o que é geral em termos de avanços, desafios e perspectivas.

Fica claro, portanto, que esta Coletânea não é um conjunto de livros didáticos. Os livros que a compõem são, sobretudo, de reflexão autoral e fruto do exercício intelectual de cada autor. No entanto, atestamos que o voo foi feito em sintonia com o Termo de Referência do Estudo, que lhe fornece articulação e eixo conceitual. A Coletânea é uma obra autoral. Mas, afirmamos que há uma unidade nesta obra, porque participam dela agentes que constroem, do seu lugar social, o campo do saneamento.

Não poderia ser diferente uma coletânea sobre o saneamento básico. Sabemos o quanto o setor comporta leituras distintas, enfrenta conflitos de interesses e historicamente se movimentou sob o domínio de forças inerciais que o fazem resistir a mudanças. Mais recentemente, podemos dizer que o setor está aprendendo a conviver melhor com a diversidade, chegando, inclusive, a construir alguns consensos. Um destes resultou na aprovação da Lei 11.445/2007. Entretanto, cabe lembrar que consenso não significa unanimidade, e muito menos é construído entre agentes que se fazem representar nas arenas políticas em igualdade de condições, no que toca à mobilização dos recursos que influenciam o processo decisório. Mas, consensos como resultado de processos de debate, de disputas travadas em contextos democráticos, fazem mover.

Para lidar com a complexidade deste objeto, a SNSA optou por ancorar o Estudo em uma instância colegiada, a Comissão Editorial, formada por gestores públicos do governo federal, por professores e por especialistas do setor. Neste arranjo, alguns mecanismos foram adotados para balizar requisitos de conteúdo e de forma da Coletânea. Além do Termo de Referência, os autores participaram de duas oficinas de trabalho, ocasião em que foram acordados os descritores dos temas e os instrumentos para a apreciação dos artigos pela Comissão Editorial.

Contudo, prevaleceu o “livre pensar” dos autores. Neste sentido, o mérito da reflexão aqui compartilhada é do próprio autor e as eventuais opiniões registradas nos artigos não refletem necessariamente a posição da Comissão Editorial.

Você verá que a Coletânea aborda temas polêmicos acerca de saneamento e, por isso, reflete pontos de vista nem sempre convergentes como, por exemplo, quanto ao papel do Estado e quanto aos modelos de gestão a serem adotados pelos entes federados a partir dos cenários criados pelo atual ordenamento jurídico. Também revela diferentes formas de interpretação de determinada matéria legal, mas que não comprometem a idéia central trabalhada pelo

autor e os conceitos-chave que estruturam sua abordagem sobre o tema que lhe coube tratar. Você também verificará que alguns termos nem sempre coadunam com a atual realidade do saneamento no País. Estamos nos referindo, por exemplo, à expressão setor saneamento, quando muitos preferem denominá-lo como área, o mesmo com as companhias estaduais de saneamento básico, conhecidas como CESBs, quando sabemos que se tratam, sobretudo, de companhias estaduais de água e de esgotos (CEAAs). Aqui, a opção que fizemos não tem conotação conceitual. Simplesmente adotamos os termos mais recorrentes.

Em algumas passagens pode ocorrer que a sua expectativa como leitor(a) não seja plenamente satisfeita, mas estamos certos de que o objetivo maior desta Coletânea foi alcançado: i) informar sobre as inovações trazidas pelo atual ordenamento jurídico; ii) sustentar o debate sobre o novo ambiente político-institucional sob uma base consistente de reflexão; iii) subsidiar o processo de mudança, a partir da compreensão das condições históricas que delimitam o percurso do saneamento brasileiro e das oportunidades que se abrem para construir cenários que nos levem à universalização do acesso, à melhoria dos serviços prestados à população e à minimização dos seus impactos ao ambiente e à saúde humana.

Em que pese o respeito à diversidade em geral, a Comissão Editorial faz questão de pontuar os princípios que, além do respaldo legal, têm total aderência com a nossa posição:

- i) o saneamento entendido como direito humano fundamental e, portanto, como serviço público que deve ter alcance universal;
- ii) a integralidade, como pressuposto para se conceber e se implantar qualquer intervenção de saneamento básico no território;
- iii) a participação popular e o controle social, como atividades de gestão que perpassam a formulação da política, o planejamento, a regulação, a prestação e a fiscalização dos serviços, bem como o acompanhamento e a avaliação de políticas, programas e projetos;
- iv) o plano de saneamento básico como a pedra de toque do atual ordenamento jurídico, que confere ao Poder Público o dever de prestar serviços que sejam necessariamente planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social.

Explicadas as motivações que justificam a presente Coletânea, passamos a uma breve descrição dos temas que integram cada um dos três livros. Sugerimos que você inclua em sua agenda a leitura do conjunto da obra. No entanto, sabemos que nem sempre isto é possível, por isso orientamos sua leitura informando o que encontrar em cada volume.

Antes, queremos sublinhar que o tema da titularidade não é tratado nesta Coletânea. Por dois motivos, um de ordem legal e outro de natureza conjuntural. A Lei 11.445/2007 reconhece implicitamente o Município como titular dos serviços de saneamento básico. Não o faz explicitamente porque a definição de competências entre os entes da Federação é papel exclusivo da Constituição Federal. Seria, portanto, inconstitucional uma lei federal que viesse a definir a titularidade de competência, mesmo a título de apenas explicitar ou interpretar dispositivo da Constituição.

No aspecto conjuntural, sabe-se que ainda está em curso no Supremo Tribunal Federal (STF) o julgamento de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que decide sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico. A tendência manifesta do STF, até o momento de publicação desta Coletânea, inclina-se para o reconhecimento da titularidade municipal.

Em relação ao dispositivo da Constituição Federal (art. 25, § 3º), que prevê função pública de interesse comum, a tendência é a de se consagrar o entendimento de que a competência seria intermunicipal, exercida pelo conjunto de Municípios interessados, inclusive, por meio da gestão associada dos serviços públicos. No entanto, cabe registrar que o julgamento no âmbito do STF não estava decidido até o momento da publicação desta Coletânea.

Passamos agora à descrição dos temas que você encontrará nos três livros.

O livro I trata dos “Instrumentos das Políticas e da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico”. Inicia com artigos que tratam da política pública no nível da União com relação ao papel do governo federal, e no nível do Município enfatizam as atividades de gestão sob responsabilidade do titular e, portanto, indelegáveis, a exemplo do plano municipal como instrumento de planejamento integrado e participativo. O livro traz artigos sobre a regionalização do saneamento básico discorrida sob a perspectiva da gestão associada dos serviços, com destaque para o papel do governo estadual no contexto de cooperação entre os entes federados. As demais atividades de gestão são abordadas nos artigos sobre regulação e fiscalização e o controle social sob a ótica da gestão democrática participativa. Fecham o primeiro livro artigos sobre dois temas transversais: o sistema de informação e a capacitação, vistos como instrumentos auxiliares fundamentais para qualificar o exercício da gestão pública e dos agentes sociais que dela participam. Os temas do primeiro livro remetem, mais especificamente, à função do titular conforme determinada na Lei 11.445/2007 e que certamente interessam aos gestores públicos municipais e aos formuladores de políticas públicas que atuam no governo e na sociedade.

O livro II trata dos Conceitos, Características e Interfaces dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. Aborda as especificidades de cada um dos serviços, tal como definidos em lei – abastecimento de água e esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Mas, o faz sob a perspectiva da integralidade aplicada ao saneamento básico e à integração desses serviços com outras políticas públicas que se relacionam mais diretamente com o seu campo de formulação e dinâmica de intervenção. Nesse leque são abordadas as interfaces do saneamento básico com a saúde pública, a gestão dos recursos hídricos, o ambiente sob o aspecto do licenciamento ambiental e sob um recorte mais contemporâneo ligado às mudanças climáticas e ao mercado de carbono. Um outro tema transversal fecha este segundo livro: a educação ambiental e a mobilização social em saneamento. Os temas deste segundo livro interessam, principalmente, aos pesquisadores que assumem o papel de formular novos pressupostos teóricos e metodológicos e aos gestores públicos e especialistas comprometidos com a mudança paradigmática no campo das políticas públicas.

O livro III reúne temas ligados à Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico. Os artigos abordam aspectos que devem nortear a relação titular-prestador neste novo cenário e as condições que passam a orientar a organização e a prestação dos serviços públicos de saneamento básico de acordo com o atual ordenamento jurídico do setor. Fecham este livro alguns temas que são transversais e que influenciam sobremaneira a prestação dos serviços: a pesquisa e desenvolvimento tecnológico; a avaliação de políticas públicas e o papel da cooperação técnica multilateral e internacional. Os temas deste terceiro livro interessam em igual medida aos titulares, aos diversos prestadores de serviços, sejam públicos, privados ou comunitários, aos agentes reguladores e aos usuários em geral.

Sem comprometer a visão de conjunto e a facilidade de localização dos artigos e seus subtítulos, optou-se, na editoração dos livros da Coletânea, por manter os títulos e respectivas divisões e subdivisões, exatamente, como consta nos textos enviados pelas autoras e autores. Trazemos, agora, uma breve apresentação de cada autor e uma síntese das idéias-força trabalhadas no artigo. Desejamos que a leitura deste Prefácio funcione como um convite à leitura dos três livros e, principalmente, ao exercício de reflexão que propomos para lançar luzes ao debate sobre o saneamento brasileiro.

Boa leitura! Saudações da Comissão Editorial e da Coordenadora da Coletânea.

LIVRO I – INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS E DA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Tema 1 – POLÍTICA E PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos

Luiz Roberto Santos Moraes

O artigo do professor Luiz Roberto Santos Moraes abre esta Coletânea, o que torna esta obra uma importante referência para todos nós que trabalhamos em prol do saneamento como direito. A trajetória deste professor associa capacidade intelectual, comprometimento social e uma extraordinária lealdade aos valores aos quais se filia. Neste texto, o autor aborda o Plano Municipal de Saneamento Básico no contexto histórico em que se dá a ação do Estado e o exercício da política. Deste lugar, destaca o planejamento governamental como um processo de decisão político-social, que não pode ser reduzido a mero produto técnico. Neste sentido, o autor oferece elementos importantes de orientação conceitual e metodológica que podem subsidiar os municípios na adoção de uma proposta de planejamento integrado e participativo para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, como determina a Lei 11.445/2007.

Plano Municipal de Saneamento Básico: a experiência de Belo Horizonte

Ricardo de Miranda Aroeira

Buscando construir um diálogo entre a teoria e a empiria, o artigo de Ricardo de Miranda Aroeira relata a experiência de Belo Horizonte no processo de elaboração e implementação do seu Plano Municipal de Saneamento Básico. Com o relato, não existe a pretensão de fazer desta uma experiência emblemática, mas ressaltar como o contexto histórico, o quadro político-institucional do Município e o nível de organização social da população condicionam este processo. Da análise da experiência evidencia-se o plano como instrumento de gestão e de execução da política pública, além de contribuir para a consolidação de um sistema municipal de planejamento.

Tema 2 – O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL

O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar

Léo Heller

O professor Léo Heller traz uma reflexão ao mesmo tempo contundente, como se espera do olhar crítico da academia, e assertiva a respeito do papel da União em vista do novo quadro

legal do saneamento brasileiro. Em sua análise, o autor considera o regime federalista de governo como um campo onde podem ocorrer conflitos e superposições, em decorrência da correlação de forças entre os entes federados, os interesses nem sempre convergentes dos vários segmentos do setor e os condicionantes sistêmicos, inclusive de natureza externa. A resultante deste campo pode construir um cenário otimista, como qualifica o autor, se o governo federal se fizer presente na condução da política pública de maneira coerente com as diretrizes da Lei 11.445/2007. Contrariamente, um cenário pessimista pode se instaurar, deixando o setor à deriva das “forças da sociedade” (ou “do mercado”), sob o risco de deixar de atender a população desprovida dos serviços e de evoluir na melhoria da qualidade do saneamento básico praticado no País, como nos alerta o autor. A contribuição que o professor Léo Heller agrega ao debate teórico sobre o saneamento, na perspectiva do quadro nacional e internacional, ajuda o setor a construir uma reflexão intelectual mais consistente e transformadora.

Tema 3 – GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização

Pedro Roberto Jacobi

O artigo do professor Pedro Roberto Jacobi nos oferece uma reflexão sobre a trajetória da democracia participativa. Toma como marco a Constituição Brasileira de 1988 e traz os principais elementos do debate atual. Trata-se de um texto que lança luzes sobre os outros temas desta Coletânea, na medida em que demarca o caráter transversal da participação e do controle social. No campo do saneamento básico, destaca experiências que têm contribuído para o fortalecimento de espaços públicos deliberativos, a exemplo das conferências municipais e regionais e da agenda de atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. O autor chama a atenção para a necessidade de inscrever o saneamento na nova cultura de direitos, que se consolida na medida em que os agentes sociais passam a intervir sem tutela nos processos decisórios de interesse público, compreendendo o conflito como dimensão intrínseca à própria democracia que disponibiliza procedimentos legítimos de deliberação.

Gestão democrática participativa: a mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos

Otilie Macedo Pinheiro

Seguindo o fio condutor da Coletânea, o artigo de Otilie Macedo Pinheiro traz uma preciosa reflexão sobre os desafios para a implementação da Lei 11.445/2007 à luz do que foi a Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, que teve por objetivo divulgar e “fazer pegar a lei” do Estatuto da Cidade. A autora constrói uma ponte interessante entre gestão democrática participativa e a necessária adesão e compromisso dos titulares dos serviços públicos de saneamento básico – os Municípios, já que se trata de uma lei federal que estabelece diretrizes nacionais para o setor. O texto se alia por um lado à idéia de que a participação pode se tornar mais eficaz no nível local e, por outro, reforça o alerta de que a importância das leis não deve ocultar as contradições sociais, sob pena de construir pactos e consensos que corroboram movimentos de resistência à mudança, muitas vezes articulados em nível transescalar.

Tema 4 – GESTÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS EM SANEAMENTO

Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas

Ana Lucia Britto

A professora Ana Lucia Britto traz uma contribuição importante para o debate sobre a gestão regionalizada, tomando como fio condutor as perspectivas criadas pela regulamentação da Lei de Consórcios Públicos e a Lei Nacional do Saneamento Básico. Em sua reflexão, a autora explora a combinação de novas escalas territoriais e de instancias institucionais que seja capaz de promover a gestão integrada das águas e dos serviços de saneamento básico, particularmente no contexto de regiões metropolitanas. Neste exercício, analisa as experiências da França e da Itália no intuito de reforçar a idéia de que governos federal e estaduais têm o papel fundamental de fomentar a cooperação entre municípios, titulares dos serviços de saneamento básico, de forma a romper com a visão fragmentada e concorrente que ainda caracteriza a gestão em nossas cidades.

Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico

Marcos Helano Fernandes Montenegro

Marcos Heleno Fernandes Montenegro, um dos principais formuladores da Lei 11.445/2007, no período que esteve como diretor da SNSA/MCidades, coloca sua larga experiência como gestor público na reflexão que constrói a respeito das alternativas de gestão dos serviços de saneamento básico. Trata-se de um texto didático que ajuda na compreensão do atual arcabouço legal e na difusão dos novos conceitos que balizam o setor saneamento no Brasil. O conceito de gestão que abarca as atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços e o controle social e as responsabilidades dos agentes públicos sobre cada uma dessas atividades. Para o autor, o estudo de propostas de regionalização do território constitui etapa fundamental para a criação de consórcios públicos interfederativos, para que estes possam efetivamente auferir ganhos de escala e de escopo por meio da gestão associada. O autor acredita que a participação e a liderança do Estado podem configurar uma estratégia mais acertada para a implantação progressiva dos consórcios públicos. Sobre este aspecto, existem outros pontos de vista. A leitura do artigo de Marcos Montenegro e as idéias que formula certamente são bibliografia obrigatória nos futuros cursos de formação de gestores públicos e referência para o pensamento contemporâneo sobre o saneamento brasileiro.

Tema 5 – REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SOB A ÓTICA DO CONSUMIDOR E DA SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A Regulação no setor de saneamento

Floriano de Azevedo Marques Neto

O professor Floriano de Azevedo Marques Neto dá uma aula sobre a grande novidade trazida com a Lei 11.445/2007: a regulação do setor saneamento. Não fosse pela relevância doutrinária do tema, o desconhecimento dos agentes que atuam no saneamento já em si justificaria a extensão do artigo, comparativamente aos demais que integram esta Coletânea. Para o autor, a Lei Nacional de Saneamento Básico pode ser considerada um marco na moderna

regulação brasileira. Destaca-se no texto a diretriz legal que propugna a separação entre o prestador do serviço e o regulador, a quem cabe zelar pela garantia dos direitos e pelo cumprimento das obrigações de cada agente envolvido na prestação dos serviços. Na abordagem do autor, a regulação coloca o usuário no centro da proteção estatal, de maneira a consagrar a natureza de serviço público do saneamento, como estabelece a Lei 11.445/2007, e o eleva à condição de vetor de outras políticas públicas que incidem sobre a salubridade do território e da população. Lastreado em uma análise criteriosa sobre a doutrina regulatória, o autor conclui demonstrando otimismo com o ciclo virtuoso que o saneamento brasileiro pode inaugurar com o advento da nova Lei e com a retomada dos investimentos no setor.

Regulação, fiscalização e sustentabilidade sob a ótica dos direitos dos usuários dos serviços de Saneamento Básico

João Batista Lucena de Assis e Urbano Medeiros Lima

O artigo de João Batista Lucena de Assis, em co-autoria com Urbano Medeiros Lima, se serve da experiência da Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal – Arsbán para analisar os principais aspectos da regulação, sob a ótica da aplicabilidade da Lei 11.445/2007. O pioneirismo da experiência relatada reside no modelo de gestão adotado, tendo no Conselho Municipal a instância de formulação, acompanhamento e avaliação da política pública e na Agência Reguladora o braço técnico-operacional que regula a prestação dos serviços, a cargo da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte – Caern. Da análise da experiência, os autores destacam que além do forte cunho de controle social atribuído ao Conselho Municipal de Saneamento Básico e às Associações de Usuários de Serviços de Saneamento Ambiental – Assussa, o modelo de gestão comporta bem as atividades de planejamento sob a responsabilidade indelegável do titular e as atividades de regulação e fiscalização, exercidas por agente distinto do prestador dos serviços.

Tema 6 – SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Sistemas de Informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 90 aos anos 2000

Maria José Salles e Clarice Melamed

O artigo, elaborado em co-autoria pelas professoras Maria José Salles e Clarice Melamed, discute a evolução dos indicadores de abastecimento de água e de rede coletora de esgotos sanitários. As autoras aduzem importante contribuição à Coletânea ao construir uma análise que confere resultados sobre a qualidade dos serviços prestados, revelando problemas de ineficiência dos prestadores, que são muitas vezes indevidamente “premiados” com investimentos públicos sem que lhes seja exigido a reversão deste quadro. Com base em diferentes sistemas de informação, o texto também demonstra que o acesso aos serviços de saneamento no País ainda apresenta forte viés de diferenciação social, desigualdade que se agrava na área rural, nos pequenos municípios e nas periferias das grandes cidades. Na conclusão do artigo, as autoras chamam a atenção para a importância da regulamentação da Lei 11.445/2007, que prevê condicionar a existência de plano municipal ou regional de saneamento básico ao acesso a recursos geridos pelo governo federal. Alertam, entretanto, para o caráter restritivo atribuído pela Lei ao controle social, o que torna ainda maior o desafio de universalizar os serviços com eficiência e eficácia.

Do SNIS ao SINISA: a evolução do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de Saneamento Básico no Brasil

Ernani Ciríaco de Miranda

O artigo de Ernani Ciríaco de Miranda, um dos principais formuladores do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento – SNIS, extrai da Lei 11.445/2007 os aspectos que devem nortear a concepção e a estratégia de implementação do novo Sistema Nacional de Informação em Saneamento Básico – o SINISA. O autor destaca o grande esforço de organização e de planejamento a ser feito pelo setor, coordenado pela SNSA/MCidades, de maneira a se promover a evolução do sistema, evitando retrocessos e desconstrução dos avanços já alcançados. O texto trabalha a importância da informação e dos indicadores para o aperfeiçoamento da gestão dos serviços e para a qualificação do exercício do controle social. A partir das lições aprendidas com o SNIS, o texto conclui com as orientações para a consolidação de um modelo mais amplo, que complete o arcabouço de informações e indicadores necessários à formulação, ao monitoramento e avaliação das políticas públicas de saneamento básico.

Tema 7 – CAPACITAÇÃO

Capacitação em saneamento: conteúdos para uma nova agenda

Berenice de Souza Cordeiro

O artigo que fecha este primeiro livro da Coletânea, de autoria de Berenice de Souza Cordeiro, põe em pauta um tema transversal para o saneamento, que deve perpassar todas as atividades de gestão dos serviços e atingir todos os agentes que atuam no setor. Apesar de pouco sublinhado na Lei 11.445/2007, a autora faz uma leitura do atual arcabouço legal com o propósito de identificar os conteúdos para uma nova agenda de capacitação, tomando como referência aspectos conceituais e conjunturais que demarcam este tema na gestão pública. A experiência da Rede Nacional de Capacitação e Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – a ReCESA ilumina a reflexão sobre propostas pedagógicas que dialoguem bem com o novo ambiente institucional e legal do setor e com a base social e política que gravita em torno do saneamento brasileiro. São trabalhadas propostas que valorizam a transversalidade, a capacidade problematizadora e o incentivo à cooperação. Dos conteúdos, a autora destaca do ordenamento jurídico até aqueles que requisitam uma mudança de paradigma do gestor público, no sentido de reunir as condições necessárias para prestar serviços à população planejados, regulados e submetidos ao controle social.

LIVRO II – CONCEITOS, CARACTERÍSTICAS E INTERFACES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Tema 8 – SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: compromisso com a universalização e a qualidade

Dieter Wartchow

O artigo do professor Dieter Wartchow constrói, sob uma perspectiva histórica e à luz da Lei 11.445/2007, um cenário sobre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento

sanitário no Brasil. O autor destaca a natureza do serviço público de saneamento e o direito à água como direito fundamental do ser humano. Tomando o tema da qualidade como fio condutor do diálogo que se propõe a fazer, o autor discorre sobre as formas de prestação dos serviços e tecnologias apropriadas que sejam capazes de atender às normas que regem esta matéria. O texto conclui pela necessidade de se consolidar a concepção de que saneamento é desenvolvimento. E, neste sentido, ressalta a importância de se buscar meios para tornar perenes as linhas de financiamento para o setor, fortalecendo a transparência e a vinculação do acesso a estes recursos à existência de planos municipais de saneamento básico que promovam uma intervenção integrada no território.

Serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: as teias hídricas da vida

Antonio Olavo de Almeida Fraga Lima

O título do artigo do colega Antonio Olavo de Almeida Fraga Lima já introduz a abordagem inovadora que pretende agregar à tão árida linguagem que o setor está acostumado a reconhecer. Termos como competição, posses, técnicas, domínio são consistentemente substituídos por valores como cooperação, necessidades das pessoas, engenharia da vida, conexão humana. Deste lugar, redes de água e de esgotos, além de instalações que provêem serviços, são também vistas, sob um olhar sistêmico, como malhas que aduzem e conduzem oportunidades de inclusão social, de melhoria da qualidade ambiental, de sociabilidade e desenvolvimento. A despeito da licença poética que o autor sugere, pode-se dizer que o texto inaugura um estilo literário e didático para o saneamento. Usa uma linguagem que recorre aos arquétipos do mundo da vida para explicar (e bem) os aspectos técnicos dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. É também um texto original em termos de idéias e de olhares: associa a proposta de regionalização à diversidade brasileira, sem se posicionar no lugar comum dos ganhos de escala e de escopo. A leitura pode causar estranhamento, mas, ao final ou com o tempo, certamente será um manifesto do quanto a vida pode ser sublime.

Tema 9 – SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E DE LIMPEZA URBANA

A sustentabilidade dos serviços públicos de resíduos sólidos: novas oportunidades e velhos desafios

Viviana Maria Zanta

O artigo da professora Viviana Maria Zanta mostra uma visão prospectiva da componente resíduos sólidos no contexto das oportunidades e dos desafios postos pela Lei 11.445/2007. Para amparar a reflexão, a autora inicia sua abordagem percorrendo a literatura recente sobre o conceito multidimensional de gestão dos resíduos sólidos, que deve comportar a complexidade e as particularidades deste serviço público. Apesar de reconhecer a relevância da Lei Nacional de Saneamento Básico para a gestão dos resíduos sólidos, o texto conclui afirmando a necessidade de uma política nacional específica para o campo, que seja resultante da convergência das forças políticas, sociais e econômicas em um movimento inovador de cooperação mútua, em prol do interesse público.

Gestão dos resíduos sólidos urbanos no contexto da Lei de Saneamento Básico

Heliana Kátia Tavares Campos

Com a capacidade habitual, Heliana Kátia Tavares Campos nos presenteia com uma reflexão ampla sobre a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Ao percorrer o tema sob vários aspectos, a autora empreende um exercício de análise histórica e de avaliação dos resultados alcançados. Após passar pelos novos paradigmas da gestão de resíduos sólidos, o texto extrai do atual arcabouço legal do saneamento básico os princípios e os instrumentos que podem ajudar na criação de uma cultura institucional para a área. Os incentivos advindos do ICMS ecológico, as iniciativas de inclusão social dos catadores que mobilizam gestores públicos e movimentos sociais são algumas medidas que já ganharam musculatura institucional e por isso ajudam a superar os gargalos enfrentados há tanto tempo. A autora reivindica para a área, além de uma estratégia nacional que venha a apoiar os municípios nos planos de saneamento básico e em outros aspectos que dependem de uma política nacional específica para resíduos sólidos, um programa perene de investimentos e de qualificação profissional. O texto mostra que a evolução na área de resíduos sólidos não corresponde aos investimentos e esforços empreendidos. No entanto, conclui com olhar otimista em face do cenário de oportunidades com a efetiva implementação da Lei 11.445/2007, harmonizada com as alternativas de gestão associada dos serviços, postas pela Lei dos Consórcios Públicos.

Tema 10 – MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS

Gestão integrada das águas urbanas: águas pluviais

Carlos E. M. Tucci

O professor Carlos E.M. Tucci contribui com um texto didático sobre a descrição das águas pluviais no meio urbano, suas características de ocorrência e seus efeitos para a dinâmica das cidades e da população. O artigo destaca a importância da Lei Nacional de Saneamento Básico, que passa a exigir dos profissionais e gestores públicos, que atuam nesta área, a compreensão de um novo paradigma centrado na visão integrada dos processos de urbanização, de uso e ocupação do solo e o manejo das águas pluviais para a realidade das cidades brasileiras. Neste contexto, o autor alerta para o fato de que este desafio está posto, inclusive, para a academia, no sentido de superar a formação disciplinar fragmentada, dissociada de uma visão integrada sobre o território. Da Lei, o texto sublinha a necessidade de os titulares, ao elaborarem seus planos de saneamento básico, observarem os condicionantes estabelecidos no plano de bacia hidrográfica à qual o município se insere, bem como a compatibilização e consolidação dos planos nos casos em que a opção for por planos específicos para cada tipo de serviço de saneamento básico. A título de ilustração, o autor aborda alguns aspectos do plano de águas pluviais urbanas da cidade de Porto Alegre para descrever a estrutura e medidas importantes que devem constar do escopo de um plano.

Manejo de águas pluviais urbanas: o desafio da integração e da sustentabilidade

José Roberto Champs

O artigo seguinte, de José Roberto Champs, também adota um formato didático para desenvolver o tema sobre o manejo das águas pluviais urbanas. O autor serve-se da sua larga experiência como especialista para discorrer sobre os principais aspectos que demarcam a evolução do paradigma da drenagem para o de manejo. Neste exercício, apesar de usar o termo drenagem urbana, o texto trabalha o conceito sob a perspectiva das interfaces desta área com os demais serviços de saneamento básico e com a gestão dos recursos hídricos. Neste processo de evolução, o autor elenca o reuso da água, a disponibilidade hídrica, as novas

técnicas de compensação com vistas à redução do nível de impermeabilização do solo como conceitos e medidas fundamentais. O autor conclui destacando a importância do Plano Municipal de Saneamento Básico, requisito obrigatório, segundo a Lei 11.445/2007, inclusive para o acesso aos recursos geridos pelo governo federal, e, sobretudo, como instrumento de planejamento integrado e de gestão urbana sustentável.

Tema 11 – SAÚDE PÚBLICA E SANEAMENTO

Saúde pública e saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional do Saneamento Básico

André Monteiro Costa

O pesquisador André Monteiro Costa nos traz um valioso artigo sobre a relação entre a saúde pública e o saneamento no contexto da Lei 11.445/2007. Longe de uma visão simplificada do tema, o autor enfrenta com robustez de referências históricas e conceituais as resistências que precisam ser superadas para efetivar uma mudança na direção da intersectorialidade. A partir de uma análise aprofundada sobre a lógica político-institucional de cada setor, o texto demonstra que os princípios, visão de mundo e tecnologias conformam as práticas, os saberes, o marco normativo e as relações que o setor saneamento básico estabelece com os outros. Dessa maneira, o artigo discute com clareza a complexidade intrínseca das relações intersectoriais entre o saneamento e a saúde pública, mas o faz sublinhando as possibilidades de interação, na medida em que parte dos valores inscritos na nova lei do saneamento advém do SUS. Em que pesem as conquistas do setor com a promulgação da Lei 11.445/2007, o autor chama a atenção para a necessidade de se priorizar o ponto de vista do usuário para instituir no saneamento um modelo baseado na promoção da saúde. Conclui afirmando que a base para esta mudança está na Lei, mas sua concretização depende de opção política com consciência cidadã.

O saneamento como instrumento de promoção da saúde

Johnny Ferreira dos Santos

A consistência do legado político-institucional da saúde pública também se revela no artigo de Johnny Ferreira dos Santos. Importante referência de gestor público que atua sob a égide da intersectorialidade, o autor agrega à Coletânea uma contribuição bastante propositiva, sem com isto minimizar a complexidade que envolve o tema. O texto apresenta uma análise da atual legislação brasileira de ambos os setores, tendo como fio condutor as possibilidades de integração e os mecanismos necessários para sua efetivação. O autor demonstra que tanto a Lei Orgânica da Saúde como a Lei 11.445/2007 adotam uma abordagem multisetorial e vê o Plano Municipal de Saneamento Básico como um dos principais instrumentos para promover esta integração. Neste esforço, o texto destaca que todos os níveis de governo devam ser mobilizados em estreita articulação com os segmentos organizados da sociedade, no entanto, atribui ao poder local o papel de protagonista e de condução estratégica deste processo.

Tema 12 – GESTÃO INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

Recursos hídricos e saneamento: integrar para avançar na gestão e implementação das políticas

João Bosco Senra e Lara Regitz Montenegro

Com a legitimidade de quem é reconhecido como um dos pioneiros do debate sobre a gestão dos recursos hídricos no Brasil, João Bosco Senra, em co-autoria com a geógrafa Lara Regitz Montenegro, nos apresenta um artigo que certamente se tornará referência para o pensamento contemporâneo sobre a integração de políticas públicas. Este tema aplicado ao saneamento e à gestão dos recursos hídricos é ainda mais emblemático porque as trajetórias dos dois setores são bastante distintas. Como demonstrado no texto, enquanto o setor de recursos hídricos acumulava na última década conquistas políticas, institucionais e de mobilização social, o setor saneamento ora adormecia sob o rescaldo do vazio institucional, ora ficava à deriva de intervenções fragmentadas e desprovidas de uma visão estratégica de política pública. A reflexão dos autores é inovadora neste sentido. Avaliam que apesar das diferenças em termos de referências normativas, de pressupostos para o planejamento e de instância de gestão, o atual ordenamento jurídico do saneamento ajuda a construir uma visão sistêmica. A Lei 11.445/2007 avança ao consagrar a distinção entre recursos hídricos e saneamento, reconhecendo o que é específico e o que é interdependente em cada setor. Operacionaliza este princípio ao definir que os planos de saneamento básico devem ser compatíveis com os planos de bacia e, no caso da política federal, deve considerar a bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento das ações da União. Tal como sublinhado pelos autores, também a Lei 11.107/2005 corrobora o paradigma da integração ao criar alternativas de consorciamento dos entes federados por meio de gestão associada dos serviços públicos. Sem perder de vista o recente e consistente legado do setor recursos hídricos, o texto enfatiza a importância da participação e do controle social neste esforço de integrar as políticas públicas para universalizar os serviços de saneamento básico.

Tema 13 – MEIO AMBIENTE, MERCADO DE CARBONO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Emissões de todos: mudanças no saneamento pelo clima

Emília Wanda Rutkowski e Alessandro Sanches Pereira

Como visto até aqui a complexidade que demarca o tema da intersetorialidade é abordada nesta Coletânea sob diferentes saberes e pontos de vista. No artigo assinado pela professora Emília Wanda Rutkowski, em co-autoria com Alessandro Sanches Pereira, encontramos uma reflexão sobre conexões ainda inéditas para muitos. Tarefa compatível com o perfil da professora Emília, sempre disposta a explorar o novo em prol do conhecimento. O título do artigo já sugere o percurso trilhado pelos autores que buscam associar a redução de emissões ao rol de estratégias para universalizar o saneamento e conferir sustentabilidade socioambiental às nossas cidades. O texto destaca a idéia de quanto mais estudados os problemas ambientais mais se reafirma o seu caráter sistêmico e interdependente. Sob esta perspectiva, os instrumentos institucionais criados em resposta às ameaças globais produzidas pelas mudanças climáticas dialogam bem com o atual marco legal brasileiro em saneamento. Na visão dos autores, princípios que fundamentam a Lei 11.445/2007, como a utilização de tecnologias apropriadas, aproximam o chamado mercado de créditos de carbono de temas recorrentes no setor saneamento, com destaque para os projetos de MDL em manejo de resíduos sólidos e a boa expectativa que trazem para o desenvolvimento local sustentável.

Tema 14 – LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Licenciamento ambiental: em busca de resultados efetivos

José Cláudio Junqueira Ribeiro

O artigo do professor José Cláudio Junqueira Ribeiro associa reflexão teórico-conceitual e análise das condições objetivas que caracterizam a atuação dos órgãos de gestão ambiental no País. Da sua posição de gestor público de referência neste campo, o autor alerta para a necessidade de se repensar o modelo. Para isso é preciso rever os instrumentos de gestão ambiental de maneira a torná-los mais aderentes aos princípios do planejamento integrado e indutores de resultados mais efetivos. A questão não pode ser reduzida à mera simplificação dos processos, sendo esta apenas uma das variáveis a considerar na reformulação do modelo. A partir deste arcabouço, o autor analisa o processo de licenciamento ambiental aplicado aos empreendimentos de saneamento básico. Nestes casos de acentuadas externalidades positivas, o texto afirma que os procedimentos poderiam ser simplificados ou mesmo dispensados, desde que observados os condicionantes com relação à supressão de vegetação, à outorga de recursos hídricos e aos determinantes legais de uso e ocupação do solo no município. Conclui destacando que esta perspectiva se harmoniza com o disposto na Lei 11.445/2007, que atribui centralidade ao planejamento e prevê para as unidades de tratamento dos sistemas de saneamento a possibilidade de metas progressivas para o alcance dos padrões estabelecidos na legislação ambiental.

O licenciamento ambiental e os serviços de saneamento

Silvano Silvério da Costa, Marcos Pellegrini Bandini, Volney Zanardi Júnior e Lucia Regina Moreira Oliveira

O artigo de Silvano Silvério da Costa, elaborado em co-autoria com uma renomada equipe de especialistas do Ministério do Meio Ambiente, contextualiza o licenciamento ambiental na perspectiva de dois temas centrais para o atual arcabouço legal do saneamento brasileiro: o federalismo e a integração das políticas públicas. Os autores destacam a necessidade de esforços institucionais dos três níveis de governo para colocar em prática as diretrizes da Lei 11.445/2007, em particular quanto à possibilidade de o licenciamento de unidades dos sistemas de saneamento considerar metas progressivas para o alcance dos padrões ambientais. Sublinham a importância da capacitação dos gestores públicos e profissionais da área para habilitá-los a operacionalizar a legislação brasileira em prol de intervenções coordenadas no território, que ajudem a reverter a lógica perversa de urbanização das nossas cidades, tornando-as mais inclusivas, sustentáveis e democráticas.

Tema 15 – EDUCAÇÃO AMBIENTAL E MOBILIZAÇÃO SOCIAL EM SANEAMENTO

Educação ambiental e mobilização social em saneamento

Demetrios Christofidis

O artigo de Demetrios Christofidis trabalha os temas da educação ambiental e da mobilização social sob a perspectiva de um olhar que permita entender a lógica do outro. Segundo o autor, este novo olhar se fundamenta na sinergia entre conhecimento científico e tradição. Para ilustrar esta idéia, o texto representa os eixos holísticos que permitem visualizar as ações de diversas políticas e áreas afins e interdependentes às atividades do saneamento, que têm na participação o pilar central dessa estrutura. O autor faz uma leitura dos princípios

que norteiam as políticas nacionais de meio ambiente, de recursos hídricos e de educação ambiental para identificar os propósitos comuns com a Lei Nacional de Saneamento Básico. Conclui afirmando que a participação e a educação ambiental praticadas de forma holística criam as condições de governabilidade.

Educação ambiental e mobilização social em saneamento

Renata Rozendo Maranhão e Marcos Sorrentino

O artigo de Renata Rozendo Maranhão e de Marcos Sorrentino é um manifesto à transformação da sociedade, um sopro bom em meio à crise civilizatória contemporânea. Como gestores públicos que conduzem um processo desafiador de mudança paradigmática do conceito e da compreensão dos processos educacionais, estes autores se servem desta missão para compartilhar uma visão de mundo que é, em si, portadora de um ideário emancipatório. O texto reflete sobre propostas pedagógicas que buscam construir a conexão entre o teórico e o empírico. Na busca desta conexão, o saber pensar modifica e requalifica o saber fazer. Sob esta ótica, o educar é um movimento incessante do pensamento, que supera o espaço da reprodução do conhecimento para criar um ambiente favorável à capacidade cognitiva, de contextualizar, de problematizar para reconhecer os conflitos e só então construir consensos legítimos. Nesta abordagem, a noção de que o educador detém o saber e o educando é um simples depositário não se aplica. O educando é sujeito deste processo, com uma história pessoal, com uma cultura, com uma visão de mundo, com um conhecimento prévio que ao dialogar criticamente com novos saberes é capaz de se auto-transformar e contribuir para transformar a realidade. Estes são fundamentos que balizam o chamado PEAMSS – o Programa de Educação Ambiental e de Mobilização Social em Saneamento, apresentado pelos autores sob um viés reflexivo e ilustrativo de como este novo paradigma transita bem entre a utopia e a práxis. Para os autores, o novo ambiente do saneamento brasileiro propicia avanço, exige cooperação, sinaliza o rumo da mudança.

LIVRO III

PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Tema 16 – A RELAÇÃO TITULAR-PRESTADOR NA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A relação titular-prestador dos serviços de Saneamento Básico

Marcos Paulo Marques Araújo e Victor Zular Zveibil

O artigo elaborado em co-autoria por Marcos Paulo Marques Araújo e Victor Zular Zveibil nos oferece um valioso exame acerca da relação titular/prestador no saneamento. Trata-se de um dos temas mais sensíveis e talvez o mais determinante para a efetiva mudança do setor na direção dos marcos postos pela Lei 11.445/2007. Para enfrentar assunto tão complexo, os autores trazem um texto claro e didático, que opera com uma linguagem própria da Administração Pública, que advém da instituição a qual se vinculam – o IBAM, o que muito enriquece a Coletânea. Os autores vêem na capacitação dos técnicos e gestores públicos uma estratégia indispensável para que o setor avance na elaboração dos planos de saneamento básico, na adoção de arranjos de gestão associada e na modelagem das estruturas e atividades regulatórias. Após percorrer os princípios do atual ordenamento jurídico do setor, os autores abordam as

formas de prestação dos serviços de saneamento básico. Sem a pretensão de esgotá-las e de contemplar todas as formas interpretativas sobre a matéria, os autores sublinham a diversidade de desenhos que podem ser acionados, evitando a tão desgastada fórmula de uma única solução para realidades muitas vezes distintas. A variável comum que perpassa este leque de possibilidades é a obrigatoriedade do plano municipal de saneamento básico, ou regional no contexto da gestão associada, como requisito para a validade dos contratos. A leitura deste artigo deixará o saneamento brasileiro nutrido de consistente doutrina sobre a matéria.

Tema 17 – SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E REMUNERAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Tarifação em serviços de saneamento: reflexões técnicas ensejadas pela Lei 11.445/2007

Thompson Almeida Andrade

O artigo do professor Thompson Almeida Andrade extrai da Lei 11.445/2007 os aspectos que norteiam a difícil tarefa de refletir, de maneira propositiva, sobre a tarifação em serviços de saneamento. Desenvolvido com robustez de referências técnicas, o texto se mostra de grande serventia mesmo para quem não domina o assunto. O autor deixa claro que existem diversas formas de atender a Lei no que tange os requisitos para a remuneração da prestação dos serviços. O bom proveito desta diversidade depende também, como alerta o autor, da capacidade do setor mobilizar gestores, reguladores, prestadores e estudiosos da matéria para compartilhar experiências e criatividade para auferir resultados efetivos de sustentabilidade. No texto, são revisitados alguns métodos de precificação com vistas a avaliar os aspectos convergentes para o atendimento dos requisitos legais. Trata-se de um grande desafio, mas ao alcance da capacidade de cooperação entre pesquisadores e profissionais que atuam no setor.

Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: Regulação econômica e fontes de financiamento

João Batista Peixoto

O artigo seguinte é daqueles que retratam uma trajetória brilhante no saneamento brasileiro. O colega João Batista Peixoto, além de acoplar sua visão de economista sempre de forma dialógica com os outros saberes que também incidem sobre o setor, dá uma aula sobre o tema. A sustentabilidade econômico-financeira dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é avaliada sob os aspectos jurídico-institucionais definidos na Lei 11.445/2007 e à luz dos conceitos e instrumentos cabíveis à sua efetiva implementação. O texto discorre sobre a cobrança pela prestação dos serviços, modalidades de regulação econômica, fontes e formas de subsídios, além de outras fontes de financiamento como fundos especiais de universalização, compensações ambientais, medidas de desoneração fiscal e tributária, entre outras previstas na lei, e que não se reduzem ao empréstimo financeiro. O texto corrobora a capacitação dos agentes públicos e sociais que atuam no setor como uma estratégia indispensável para que este novo ambiente resulte de fato em avanço do saneamento brasileiro. No entanto, sublinha que cabe ao governo federal investir de forma intensa e firme de maneira a convencer os demais entes de governo a exercitarem a cooperação

e a assumirem com responsabilidade a missão pública de prover serviços à população que sejam planejados, regulados, fiscalizados e submetidos ao controle social.

Tema 18 – REMUNERAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE MANEJO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E FONTES DE FINANCIAMENTO

Remuneração da prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos

Darci Barnech Campani e Bruno Scheidemandel Neto

O artigo do professor Darci Barnech Campani, em co-autoria com Bruno Scheidemandel Neto, demonstra o quanto a área de resíduos sólidos foi historicamente afetada pela ausência de uma base legal própria do setor saneamento. Relegada do nível de prioridades, a área de resíduos sólidos precisou disputar recursos com as outras áreas. Agora, alçada à condição de serviço público que integra em igual relevância o conceito de saneamento básico, os autores vêem na Lei a oportunidade para investir na estruturação de órgãos de planejamento e de prestação dos serviços, dotando-os particularmente de uma sistemática de remuneração e cobrança pelos serviços prestados. O texto traz o relato de algumas experiências em curso no Brasil que buscam avançar nesta direção. Entretanto, alertam para a necessidade de um esforço coordenado para superar antigos estigmas, que de certa forma persistem, e alguns limites legais que, segundo a visão dos autores, não foram integralmente equacionados no contexto da Lei 11.445/2007, a exemplo da divisibilidade.

Manejo de resíduos sólidos: sustentabilidade e verdade orçamentária com participação popular

Teia Magalhães

O artigo de Teia Magalhães revela muito da simbiose rara entre pessoa e objeto. Há muito o saneamento brasileiro avança com o trabalho comprometido dessa arquiteta, que das várias arenas em que atua consegue agregar reflexão crítica ao debate e capacidade criativa nas ações que ajuda a formular e executar. No presente texto, Teia aborda um tema árido e restritivo, mas, de forma clara e direta, sem perder a visão do todo. Antes de tratar diretamente das características e mecanismos que envolvem a remuneração pela prestação dos serviços, constrói um breve estado da arte dos resíduos sólidos no Brasil. Afirma que um dos problemas críticos da gestão nesta área é a falta de cobrança, o que afeta a capacidade de investimentos e a própria qualidade dos serviços que são prestados. Alerta para um fato tão conhecido, e ainda pouco assimilado, de que boa parte dos recursos já aplicados nesta área, ainda que insuficientes, foi rapidamente desperdiçada. Operando o conceito amplo de gestão, afirma que a remuneração dos serviços de resíduos sólidos decorre de como estes são planejados e organizados. Neste quesito, se filia às possibilidades criadas pela atual legislação de associar às formas de gestão aspectos de escopo, escala e de perfil da população atendida. Deixa claro que o Plano Municipal de Saneamento Básico é o instrumento propício para o estudo de cenários e a tomada de decisão. Conclui trazendo uma reflexão assertiva sobre a cobrança por meio de tarifa para a área de resíduos sólidos. Vê neste mecanismo de cobrança uma oportunidade para apropriar aprendizado sobre a gestão dos serviços e de agregar valores novos como a minimização da geração, a co-responsabilização e maior transparência. Aliás, ao abordar este aspecto, a autora toca em um ponto vulnerável – a necessidade de se desvendar os custos e os orçamentos implicados nesta área – e aponta este como o caminho acertado para obter da sociedade compromisso com o que é gerado, o que é consumido, o que e como é descartado, ou seja, a participação vista como estratégia de sustentabilidade.

Tema 19 – O PAPEL DO GOVERNO DO ESTADO E AS PERSPECTIVAS DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

O papel dos estados e as perspectivas das companhias estaduais de Saneamento Básico frente ao novo contexto institucional

Abelardo de Oliveira Filho

O artigo seguinte é de autoria de Abelardo de Oliveira Filho. Esta curta apresentação já seria suficiente para levar o(a) leitor(a) ao texto. E não se trata aqui de posição de poder, mas de trajetória vivenciada por vários interstícios do saneamento: do mundo do trabalho à luta sindical, do mundo da política à esfera pública, do mundo da Administração Pública ao papel de gestor e tomador de decisão. Bagagem necessária e consistente para enfrentar o calcanhar de Aquiles do saneamento brasileiro: o histórico conflito entre município e companhia estadual de saneamento básico (CESB), agravado por um papel difuso e fragmentado do Governo do Estado neste contexto. O autor reflete sobre esta problemática e sugere formas para equacioná-la a partir das oportunidades que o atual ambiente propicia para o setor. Nesta reflexão, o reconhecimento dos municípios como titulares que devem elaborar seus planos, estruturar seu órgão de regulação e instituir meios para o controle social, como exige a Lei 11.445/2007, traz em si um campo de perspectivas para a atuação do Governo do Estado e das CESBs. Soma-se a este quadro a Lei dos Consórcios Públicos, que antes vista como algoz, se mostra como instrumento de fortalecimento do próprio governo estadual na medida em que o qualifica como formulador de políticas de regionalização, desde que em estreita articulação com os municípios e população envolvida. As CESBs, bastante reticentes neste novo ambiente, podem se ver com reais chances de sobrevivência, sobretudo, por meio dos contratos de programa e de ampliação do seu escopo de atuação. Oportunidades que se evidenciam com a apreensão da nova Lei e desafios que se impõem na mesma medida. Às CESBs, para adequá-las à conformidade legal, se exige a incorporação de mudanças profundas como organização que presta serviços públicos. O autor sublinha algumas: assimilar a cultura da transparência, assumir a universalização do acesso inclusivo aos segmentos de baixa renda; operar em regime de eficiência e de qualidade para prestar serviços e gerar recursos para investimentos; estabelecer uma nova contabilidade regulatória e patrimonial; e, sobretudo, assumir o seu lugar e o seu papel neste arranjo de cooperação, submetendo-se ao controle social, às normas de regulação e em prol da efetiva implementação do plano de saneamento básico editado pelo titular. Ao governo federal, o autor reserva, entre outras, a responsabilidade de assegurar uma política perene de aporte de recursos para o setor, clivada de condicionantes que façam valer os princípios e os fundamentos da Lei Nacional do Saneamento Básico.

O papel do governo do estado e as perspectivas das companhias estaduais de Saneamento Básico

Alceu de Castro Galvão Junior

O artigo do pesquisador Alceu de Castro Galvão Júnior serve-se de sua consistente experiência como especialista em regulação para discorrer sobre o papel do Estado e as perspectivas das CESBs. O autor ancora sua reflexão no arcabouço teórico-conceitual sobre políticas de Estado, políticas de governo e políticas regulatórias para então introduzir o tema sob a perspectiva da clara divisão das funções que integram a gestão dos serviços de sane-

amento, as responsabilidades e os desafios dos agentes envolvidos. Desenvolve com rigor de detalhes os pontos de vulnerabilidade que desafiam as CESBs a se inscreverem no novo ambiente do saneamento. Destaca a necessidade destas se reestruturarem para ter mais eficiência e para atuarem nos marcos da regulação setorial. Ressalta os requisitos postos pela Lei 11.445/2007, o planejamento, a regulação e a prestação de contas aos titulares e à sociedade como eixos centrais do modelo institucional a ser adotado no setor e seguido pelas CESBs. Para o Governo do Estado, o autor reivindica o resgate do papel de formulador da política estadual de saneamento e o controle sobre a condução desses processos, de maneira a evitar o risco de assimilar influências e interesses de natureza corporativa.

Tema 20 – AS PERSPECTIVAS DOS PRESTADORES MUNICIPAIS

Oportunidades e desafios para os prestadores municipais de serviços de Saneamento Básico

Rafael Kopschitz Xavier Bastos

O artigo do professor Rafael Kopschitz Xavier Bastos constitui uma referência indispensável à formação do pensamento contemporâneo sobre o saneamento brasileiro. Tomando como fio condutor a análise do histórico recente do setor vis-à-vis às diretrizes definidas na Lei 11.445/2007, o autor localiza oportunidades e desafios postos aos prestadores municipais dos serviços de Saneamento Básico sem, contudo, deixar de sublinhar o quanto este contexto requer vontade política dos dirigentes dos municípios. A indissociabilidade do planejamento, da regulação, da gestão técnica e financeira qualificada e o pleno exercício do controle social é requisito fundamental para o sucesso do esforço a ser empreendido. Estendendo sua análise à Lei dos Consórcios Públicos, o autor avalia que as ações de cooperação federativa surgem no sentido de otimizar recursos e conferir ganhos de eficiência e de qualidade aos serviços prestados. Ao analisar o que define a lei no que tange ao controle social, o texto apresenta uma concisa reflexão dos aspectos teórico-conceituais que configuram o espaço público onde se estabelece a relação Estado e sociedade civil. Ao analisar os diferentes tipos de conselhos que se conformam de acordo com a escala de atuação da política pública a qual se vinculam, o autor chama a atenção para a necessidade de se investir na capacitação como estratégia de empoderamento desses atores sociais, de maneira a criar as condições para a efetiva democratização do poder nos processos de tomada de decisão, especialmente no nível local, onde os serviços de Saneamento Básico são prestados.

A Lei 11.445/2007 e as perspectivas dos prestadores municipais

Arnaldo Luiz Dutra

O artigo seguinte, de autoria de Arnaldo Luiz Dutra, nos traz uma reflexão que deixa claro o lugar de onde fala. O viés crítico e construtivo coaduna com a experiência do autor como gestor público municipal e como dirigente de uma das principais entidades do setor, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae). Ao cunhar o plano municipal de saneamento básico, a regulação e o controle social como os principais pilares da Lei 11.445/2007, o autor o faz analisando como este novo ambiente se estabelece em um setor fortemente cristalizado por práticas e orientações políticas tão adversas. O histórico do saneamento no Brasil é marcado por relações assimétricas de poder, visão fragmentada dos serviços, falta de transparência e de controle social, e, sobretudo, submissão nas últimas décadas a orientações políticas sem o respaldo legal legitimamente construído. A partir deste

contexto, o autor reivindica a relevância da regulamentação da Lei Nacional do Saneamento Básico. Conclui reconhecendo o quanto o novo ambiente pode contribuir para a mudança de como fazer saneamento no País, mas não deixa de frisar algumas imperfeições da Lei, a exemplo do corte de água por falta de pagamento e das dificuldades dos municípios para captar recursos, que podem refrear a universalização do acesso e a melhoria do regime de eficiência e de qualidade da prestação dos serviços.

Tema 21 – AS PERSPECTIVAS DOS PRESTADORES PRIVADOS

A participação privada nos serviços de saneamento: lições da experiência internacional

Dr. José Esteban Castro

O artigo do professor José Esteban Castro sintetiza a brilhante contribuição que este pesquisador agrega ao debate contemporâneo sobre a política de saneamento no Brasil, sob a ótica da nossa realidade e das lições apreendidas da experiência internacional. O autor examina, em perspectiva histórica, o surgimento da participação privada no saneamento, as diferentes formas que adquire até as tendências atuais, que combinam movimentos de retração e de consolidação de alguns arranjos, onde se constata a ação decisiva do Estado. Das experiências internacionais revisitadas pelo autor, depreende-se que a universalização dos serviços de saneamento se deu graças à substituição de um modelo de cunho mercantilista por outro, onde os serviços passavam a ser conceituados, organizados e prestados sob a égide do bem público, da sua natureza essencial e do seu caráter social. A recuperação histórica relatada no texto desconstrói o mito da participação privada como padrão de desempenho e descortina os resultados gerados quando os serviços de saneamento são tratados como atividade mercantil, implicando no agravamento das desigualdades sociais e aprofundamento dos processos de elitização do acesso à justiça ambiental e social. Em que pese as evidências históricas, o autor alerta para o equívoco que se pode instaurar ao acreditar que a aprovação da Lei 11.445/2007 (e de qualquer lei em geral) possa por si mesma mudar a orientação socioeconômica e política ditada pela ordem internacional aos países em desenvolvimento. Para exemplificar, o texto informa sobre o último Relatório Mundial da Água da UNESCO, que consolida os serviços domésticos de água e esgotamento sanitário como “bens privados”, “mercadorias”. Para lidar com essas forças inerciais, o autor sublinha a relevância da ação do Estado e da permanente mobilização social no debate e no processo decisório do setor.

Participação do Setor Privado na provisão dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil: estágio atual e desafios da Lei 11.445/2007

Nyedja da Silva Marinho

O artigo de Nyedja da Silva Marinho, especialista no tema, nos apresenta o quadro atual da participação privada nos serviços de saneamento básico no Brasil e toma o novo contexto do setor, sob égide da Lei 11.445/2007, para refletir sobre a delegação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário aos prestadores privados. Com base em estudos e pesquisas recentes, a autora demonstra que estes prestadores atendem a um contingente populacional equivalente a 4,3% da população brasileira. Ressalta que a participação privada ocorreu, no período anterior à nova Lei, em meio a uma diversidade de instrumentos legais extraídos da doutrina regulatória, sem, contudo, considerar as especificidades dos serviços

de saneamento básico. A autora credita à Lei e à sua efetiva regulamentação a oportunidade de aprimorar este tipo de delegação, submetendo-a aos planos municipais de saneamento básico e aos contratos que dele decorrer. Destaca que os contratos devem convergir com os requisitos do plano no que tange a universalização, a atividade regulatória, a política de subsídios como elemento de sustentabilidade econômico-financeira e o incremento da transparência e do controle social, de maneira a reduzir a assimetria de informação e de poder dos prestadores em relação aos titulares, reguladores e usuários dos serviços.

Tema 22 – PESQUISA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Pesquisa e desenvolvimento tecnológico: uma abordagem do ponto de vista de sustentabilidade ambiental

Carlos Augusto de Lemos Chernicharo

O artigo do professor Carlos Augusto de Lemos Chernicharo agrega importante contribuição ao debate sobre os rumos da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico em saneamento ambiental. O autor desenvolve uma abordagem sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental. Ancora sua reflexão nas diretrizes da legislação em vigor, particularmente o Estatuto da Cidade e a Lei 11.445/2007, com o objetivo de identificar as conexões entre o saneamento e as questões relacionadas à energia, emissão de gases de efeito estufa e mudanças climáticas. Desta análise, o autor vislumbra um campo de oportunidades que incluem adoção de tecnologias apropriadas, sistemas, processos e equipamentos mais eficientes e capazes de reduzir custos operacionais por meio do uso de energias renováveis, associados a projetos sociais que beneficiem as comunidades de entorno dos empreendimentos de saneamento. O texto dialoga com estudos recentes desenvolvidos sobre o tema, em particular com Heller e Nascimento (2005), que reivindicam maior aproximação entre universidades e prestadores dos serviços para desenvolver projetos de pesquisa que sejam de interesse mútuo. Nesta aproximação, o autor vê a oportunidade para avançar na construção de uma política de investigação para o setor, que equacione a fragmentação de enfoques e a superposição de esforços, otimizando recursos e capacidades.

Pesquisa e desenvolvimento tecnológico em Saneamento Básico

Marcelo Teixeira Pinto e Célia Poppe

O artigo elaborado em co-autoria por Marcelo Teixeira Pinto e Célia Poppe traz uma contribuição de relevância didática para a apreensão do significado de tecnologias apropriadas e modernas como estabelecido na Lei 11.445/2007. Neste esforço analítico empreendido, consideram a complexidade técnica inerente ao saneamento que exige associar rigor científico e capacidade criativa para propor soluções mais inclusivas e sustentáveis, sob a ótica das dimensões social, econômica e ambiental. Os autores se filiam à corrente que reivindica uma política melhor estruturada para a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico em saneamento básico. Recorrem à experiência do PROSAB para exemplificar um caminho convergente aos princípios da nova Lei e às oportunidades que abrem em termos de formulações conceituais e metodológicas que podem vir a permitir a evolução da situação de saneamento nas cidades brasileiras. Concluem afirmando que esta evolução depende da mudança da matriz de soluções de mercado ainda predominante no setor, em geral caras e desatreladas da realidade brasileira.

Tema 23 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

Avaliação de políticas públicas de Saneamento Básico: uma reflexão teórico-conceitual e metodológica a partir do Programa Bahia Azul

Patrícia Campos Borja

O artigo de autoria da professora Patrícia Campos Borja, também especialista no tema sobre avaliação de políticas públicas, é daqueles que fazem a história da produção do conhecimento, dado o seu caráter pioneiro e inovador. Ao destacar que a avaliação de políticas públicas constitui hoje uma exigência da Lei 11.445/2007, a autora alerta para a necessidade de compartilhar esforços na construção de um marco teórico-metodológico. Agrega sua contribuição ao identificar nos estudos que desenvolve os pressupostos conceituais que devem nortear este esforço. O significado das ações de saneamento, o enfoque quali-quantitativo do estudo, a participação de equipes interdisciplinares, a definição e aferição de metas, a realização de pesquisas de satisfação junto à população, a criação ou o fortalecimento de uma instância colegiada, com representatividade técnica e popular, para formular o modelo de avaliação e acompanhar sua implementação, são algumas das recomendações trabalhadas pela autora. Deste lugar, o texto apresenta alguns dos resultados do estudo de avaliação sobre o Programa Bahia Azul. Em um exercício sistêmico de reflexão teórica e de atuação prática, intrínseco à trajetória profissional da autora, o texto contextualiza o tema na problemática maior do caráter das políticas públicas. Este pasteuriza a assimetria de poder entre Estado, capital e sociedade civil ao instituir arenas que não visam efetivamente redirecionar as políticas públicas de forma a atender prioritariamente as necessidades da coletividade. São referências teóricas do pensamento crítico que podem iluminar os municípios no processo de formulação, implementação e avaliação dos planos de saneamento básico, requisito obrigatório e função indelegável segundo o que preconiza a Lei Nacional de Saneamento Básico.

Tema 24 – O PAPEL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA MULTILATERAL NO NOVO AMBIENTE DO SANEAMENTO BRASILEIRO

Cooperação técnica multilateral no novo ambiente do saneamento brasileiro: a contribuição da OPAS/OMS

Mara Lúcia Carneiro Oliveira e Carlos Corvalan

O artigo elaborado em co-autoria por Mara Lúcia Carneiro Oliveira e Carlos Corvalan, ambos representantes da OPAS/OMS no Brasil, traz uma reflexão sobre o papel da cooperação técnica multilateral no novo ambiente do saneamento brasileiro. Os autores se referenciam na experiência da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS/OMS) para avaliar as oportunidades e os desafios colocados pela Lei 11.445/2007. Por se tratar de uma instituição que atuou em apoio à construção deste arcabouço legal para o setor, o texto assume um tom propositivo, identificando as ações que podem ser incrementadas para ajudar na efetiva implementação da Lei. Destacam a estruturação dos sistemas de informação, o fomento ao intercâmbio de experiências entre países e o suporte à participação da sociedade na formulação e avaliação de políticas de saneamento, saúde e ambiente. De comum a este leque de ações, ressaltam a necessidade de construir uma atuação coordenada, integrada e intersetorial. Os autores concluem com otimismo, porque identificam no campo da cooperação multilateral um movimento virtuoso nesta direção.

As entidades internacionais e multilaterais e o novo ambiente do Saneamento Básico brasileiro

Carlos Alberto Rosito

O artigo de autoria de Carlos Alberto Rosito credita os avanços obtidos no saneamento brasileiro ao diálogo maduro que se estabeleceu entre os diversos atores que atuam no setor. O autor se serve da sua experiência como dirigente de entidades internacionais e multilaterais do saneamento, a exemplo da Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental (AIDIS), para conclamar o setor na busca de solução para o grande desafio do saneamento no País: universalizar os serviços até 2015. Em sua reflexão, propõe que o esforço de mobilização em torno da discussão e da aprovação da nova Lei 11.445/2007 seja propulsor de ações coordenadas em prol da universalização do saneamento brasileiro.

Tema 25 – O PAC NO CONTEXTO DO NOVO AMBIENTE DO SANEAMENTO BRASILEIRO

Sustentabilidade financeira do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o Saneamento Básico

Flávio Ferreira Presser, Darcy Francisco Carvalho dos Santos e Márcio Galvão Fonseca

O artigo elaborado pelo diretor da SNSA/MCidades, Márcio Galvão Fonseca, em co-autoria com Flávio Ferreira Presser e Darcy Francisco Carvalho dos Santos, traz uma análise dos projetos de saneamento básico no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O texto avalia a viabilidade do ingresso dos recursos do PAC no período 2007-2010 e o impacto deste investimento na demanda por saneamento básico com vistas à universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. Os autores refletem sobre os entraves para consecução desses objetivos em face de uma realidade de crise mundial e seus reflexos no Brasil e, em particular, nas variáveis macroeconômicas que configuraram a concepção original do PAC.

Tema 26 – A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.445/2007

Construindo um novo ciclo com base na atuação integrada do governo federal

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

O Artigo da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental encerra o Livro III da Coletânea. O texto faz um resgate histórico do saneamento no Brasil e aborda o contexto atual do setor sob o marco legal trazido pela Lei 11.445/2007. Deste lugar, analisa os aspectos que envolvem a implementação da política de Saneamento Básico no Brasil com destaque para o papel do governo federal e para a inserção efetiva do Saneamento Básico como alicerce para o desenvolvimento urbano e social no Brasil.

Comissão Editorial

Sergio Antonio Gonçalves – Diretor de Articulação Institucional da SNSA/MCidades

Ernani Ciríaco Miranda – Coordenador do PMSS/SNSA/MCidades

João Carlos Machado – Assessor da SNSA/MCidades

Johnny Ferreira dos Santos – Coordenador de Saneamento da Funasa

Luiz Roberto Santos Moraes – Professor da UFBA

Léo Heller – Professor da UFMG
João Batista Peixoto – Consultor independente
Teia Magalhães – Consultora independente
Wladimir Antônio Ribeiro – Consultor independente
Nyedja da Silva Marinho – Consultora independente

Coordenação editorial

Berenice de Souza Cordeiro – Consultora da UGP/PMSS/SNSA/MCidades

1. POLÍTICA E PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos

Luiz Roberto Santos Moraes

PhD em Saúde Ambiental, professor titular em Saneamento da Universidade Federal da Bahia

RESUMO: O texto faz uma breve abordagem conceitual sobre Estado e políticas públicas, o papel e importância do planejamento, os princípios, condicionantes sistêmicos e interfaces setoriais como conteúdos da política e os planos como instrumentos de gestão. Aborda também a valorização do planejamento integrado e participativo na elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico, metodologia de participação e mecanismos de controle social nas etapas de sua formulação, implementação e avaliação, bem como o Plano na Lei 11.445/2007, sua dimensão regional e interfaces com as políticas estaduais de Saneamento Básico, saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e habitação, e o papel do Estado federado na universalização dos serviços públicos de Saneamento Básico e na promoção da gestão técnica qualificada.

Palavras-chave: política; Estado; planejamento; gestão; Saneamento Básico; Plano Municipal de Saneamento Básico.

Plano Municipal de Saneamento: a experiência de Belo Horizonte

Ricardo Miranda de Aroeira

Secretário executivo do Conselho Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, coordenador do Núcleo de Projetos Especiais de Saneamento da Sudcap/PBH e coordenador executivo do Programa Drenurbs – Programa de Recuperação Ambiental de Belo Horizonte (PBH/BID)

RESUMO: O presente artigo pretende discorrer sobre a experiência do município de Belo Horizonte na formulação e implementação de seu Plano Municipal de Saneamento (PMS). O momento atual corresponde ao da discussão da 2ª versão do PMS, objetivando sua aprovação pelo Comusa – Conselho Municipal de Saneamento. Seu período de vigência se estenderá de 2008 a 2011.

Assim, buscamos aqui relatar o contexto histórico no qual se insere a formulação da Política Municipal de Saneamento de BH e, em particular, do PMS, além de apresentar a evolução das metodologias utilizadas desde 2004, bem como as perspectivas de avanços sob a ótica do atendimento às diretrizes da Lei 11.445/2007.

Palavras-chave: saneamento; planejamento; plano municipal; experiência de Belo Horizonte; metodologia; indicadores.

1.1 Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos

Luiz Roberto Santos Moraes

Estado e políticas públicas: uma breve abordagem conceitual¹

A compreensão da constituição e conteúdo de uma política de Saneamento Básico passa, necessariamente, pelo entendimento dos fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, que determinam a atuação do Estado no campo das políticas públicas e sociais em cada contexto histórico. As visões sociais de mundo² de cada época, a correlação de poder entre as nações, a situação econômica, o nível de organização e poder de influência da sociedade civil e, no campo epistemológico, o caráter e conteúdo do saber produzido, formam uma malha complexa que influenciam a ação do Estado (BORJA, 2004).

Nos campos da sociologia e da ciência política, alguns autores têm apontado para o reflexo do debate epistemológico nas interpretações contemporâneas das políticas públicas e sociais. Hirsch (1998) em suas reflexões sobre Estado, capital e globalização, tem ressaltado que as teorias têm sido insuficientes para explicar a realidade contemporânea. Para ele, as transformações econômicas e sociais ocorridas após a crise do capitalismo de 1973 provocaram uma desordem no campo epistemológico.

Faleiros (1991) identifica pelos menos cinco vertentes de interpretação: a) as que consideram as políticas sociais como mecanismos de manutenção da força de trabalho; b) como conquista dos trabalhadores; c) como arranjos do bloco do poder; d) como doações das elites dominantes; e e) como instrumento de garantia dos direitos dos cidadãos.

Behring (2002) indica pelo menos quatro abordagens teóricas das políticas sociais: o *policismo*, o *redistributismo*, o *estatismo* e o *ecletismo*. No *policismo* a política social é automatizada do processo de produção, sendo reduzida à vontade política dos sujeitos. O *redistributivo* tem como ideal o *Welfare State*, entendendo a política social como *solução* das desigualdades, desconsiderando, portanto, a natureza contraditória do modo de produção capitalista. Segundo essa perspectiva, a luta política travada em torno da gestão do Estado e a ocupação de espaços de poder poderiam redirecionar as políticas e a distribuição dos recursos com vistas à promoção da universalização do acesso aos direitos sociais e à ampliação da cidadania. O *estatismo* busca explicar a política social por meio do papel do Estado, que é tratado como uma instância acima das relações sociais, não estando, portanto, sujeito às demandas sociais. O *ecletismo* filia-se a categorias marxistas, embora também incorpore o enfoque redistributivista keynesiano.

Para essa autora, o papel do Estado seria o de articular acumulação e legitimação, estando aí o seu caráter político. O Estado, portanto, não estaria acima da sociedade, nem seria politicamente autônomo. Segundo essa perspectiva, o entendimento das políticas sociais deve

¹ A partir de Brasil (2005).

² Löwy (1987) ao discutir sobre ideologia e ciências sociais no mundo contemporâneo, adota o conceito de “visão social de mundo” em lugar de “ideologia”, em face das controvérsias da chamada pós-modernidade.

passar pela análise da simbiose entre o estatal e o privado. Assim, o *locus* onde as políticas sociais são agenciadas estaria para além das instituições estatais, havendo uma complexa relação entre estatal/público/privado. A configuração das políticas sociais se daria por iniciativas do Estado, de empresas, sindicatos, organizações não-governamentais ou instituições mistas. Aqui, a autora se articula com o conceito de Estado ampliado de Gramsci, essencial para o entendimento da relação Estado e sociedade civil (BEHRING, 2002).

Fleury (1994), ao realizar uma análise às características das políticas públicas e sociais, defende a multideterminação das mesmas. Para a autora, a política social seria a resultante possível e necessária das relações que historicamente se estabeleceram no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho, mediadas pela intervenção do Estado, e envolvem pelo menos três atores principais: a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. Essas políticas tornam-se cada vez mais multideterminadas em face dos interesses de setores capitalistas e da classe trabalhadora, tornando-as ora subordinadas aos interesses de consumo e lucratividade, em detrimento das necessidades da população, ora estejam articuladas a interesses coletivos.

Para Fleury (1994), a intervenção estatal via políticas sociais é uma função intrínseca ao Estado Moderno, regulando e proporcionando condições de manutenção e reprodução de uma parcela da população. O Estado, por meio de políticas sociais, atua na perspectiva de atenuar os efeitos destrutivos da ordem capitalista. A intervenção estatal por meio de políticas sociais é em si a manifestação da natureza contraditória do capitalismo. As políticas públicas teriam o papel de mediar a relação entre Estado e sociedade, assim, como se constitui no meio pelo qual as elites constroem a sua hegemonia. As políticas sociais como “estratégias de hegemonia, fazem parte do processo de expansão de uma classe, de tal forma que seus interesses econômico-corporativos são suplantados e ela alça tal grau de consciência e organicidade que se capacita a formular um projeto nacional para a globalidade da sociedade” (FLEURY, 1994, p. 49).

Para Behring (2002), a política social está no centro do embate econômico e político dos últimos tempos. Para ela, os aportes teórico-metodológicos da maioria dos autores que tratam a política social como direito de cidadania ou como elemento redistributivo são insuficientes. Assim como os ciclos econômicos balizam as possibilidades e limites das políticas sociais, e

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

Nos anos 1990, o contexto de disputa de fundos públicos e argumentos da escassez de recursos, além da necessidade de conter o *déficit* público, fazem surgir as fórmulas de corte dos

gastos estatais para a garantia do equilíbrio das contas públicas. A política social do *Welfare State* passa a ser vista como uma ação paternalista do Estado, geradora de desequilíbrio, e como algo que pode ser acessada via mercado, não se constituindo, portanto, como um direito social. Surge, então, a noção de Estado mínimo para os trabalhadores e Estado máximo para o capital (BEHRING, 2002). É nesse contexto que as teses neoliberais tomam força, promovendo o desmonte das políticas do *Welfare State*. Os países da periferia capitalista são compelidos a adotar o tripé neoliberal (desregulamentação, privatização e abertura comercial) para obter a credibilidade da parte dos novos protagonistas do mundo globalizado: os mercados financeiros. As instituições financeiras internacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passam a ser protagonistas de propostas de reformas do papel do Estado no âmbito das políticas sociais nos países em desenvolvimento. As privatizações de empresas estatais e de serviços públicos passam a compor o receituário destas instituições, com o aceite dos Estados-Nação.

Segundo Hirsch (1996), a noção de Estado Provedor, do Bem-Estar Social, dá lugar ao Estado Competência, ou competitivo, que privilegia a regulação da relação capital-trabalho e limita a ação direta do Estado no campo social. Essa noção vincula-se à visão liberal clássica, na qual a liberdade ou as condições de vida dependem das capacidades individuais. Na visão neoliberal, o mercado é capaz de oferecer as condições para que os próprios indivíduos conquistem a sua condição de vida. Daí surge a noção de produtividade individual, competitividade entre cidades, competitividade do Estado. Dessa forma, o espaço público, coletivo, esvai-se, dando lugar ao indivíduo, ao privado, ao mercado.

Observando-se a atuação do Estado brasileiro no tratamento das ações de Saneamento Básico, nota-se uma ambigüidade. Segundo Rezende e Heller (2008), a história do saneamento no País pode ser dividida em três fases entre os séculos XVI e XX: na primeira, o Estado estava ausente das questões sanitárias (século XVI até meados do século XIX); na segunda, o Estado assume as ações sanitárias, havendo uma relação entre a melhoria da saúde e a produtividade do trabalho (meados do século XIX até o final de 1959); e na terceira (a partir da década de 1960), ocorre uma bipolarização entre as ações de saúde e as de Saneamento Básico. A saúde passa a ter cada vez mais um caráter assistencialista e o Saneamento Básico passa a ser tratado como medida de infra-estrutura. Com o advento do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, as ações de Saneamento Básico passam a ser tratadas segundo a lógica empresarial do retorno do capital investido. Mas, nesse mesmo período, as prefeituras continuam realizando as obras de drenagem de águas pluviais, e, mesmo de forma precária, a coleta e destinação dos resíduos sólidos. No mesmo período, o Ministério da Saúde, por meio da Fundação Nacional de Saúde, realizava diversas ações de Saneamento Básico vinculadas à saúde pública. A partir da década de 1990, passa a existir uma forte pressão para a privatização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no País, aparecendo, mais recentemente, como modelo de concessão dos serviços a Parceria Público-Privada (PPP).

O Saneamento Básico é alvo de interesse de diversas instituições governamentais e empresariais, em diversos níveis de governo, determinando o distanciamento do seu fim maior, que seria a promoção da salubridade ambiental e da saúde pública. Nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, essa situação contribui para o desarranjo institucional e a pulverização dos poucos recursos existentes. O *déficit* de cobertura dos serviços e a falta de

recursos para lhe fazer frente têm apresentado crescentes desafios aos governos desses países no sentido da modificação desse quadro que, ademais, foi agravado com a globalização da economia em face do processo de ampliação da pobreza das nações e de seus povos.

A área de Saneamento Básico recebeu, evidentemente, influências desse momento político, desviando-se de suas ações do campo da saúde pública e/ou da infra-estrutura, passando a ser encaradas como um serviço que, como tal, pode ser submetido às leis do mercado, e, portanto, à lei do lucro. Essas teses influenciaram a privatização dos serviços públicos de Saneamento Básico em alguns países em desenvolvimento, solução que tem sido defendida tanto por instituições financeiras internacionais, como FMI, BIRD e BID, e por governos locais que apóiam os ideais neoliberais. Contraditoriamente, a tese da privatização dos serviços de Saneamento Básico no mundo dito desenvolvido não prosperou, mantendo-se, na maioria dos países, a matriz pública como prestadora dos serviços.

É importante ressaltar, contudo, que a natureza das ações de Saneamento Básico coloca-a como essencial à vida humana e à proteção ambiental, sendo uma ação, eminentemente coletiva, em face da repercussão da sua ausência, constituindo-se, portanto, em uma meta social. Como meta social, situa-se no plano coletivo, no qual os indivíduos, a comunidade e o Estado têm papéis a desempenhar. Considerada a sua natureza, isto é, seu caráter de monopólio natural, o esforço para a sua promoção deve-se dar em vários níveis, envolvendo diversos atores. As ações de Saneamento Básico, além de fundamentalmente de saúde pública, contribuem para a proteção ambiental, representando também bens de consumo coletivo, serviços essenciais, direito social de cidadania, direito humano fundamental e dever do Estado.

Os serviços públicos de Saneamento Básico devem estar submetidos a uma política pública de Saneamento Básico, formulada com a participação social, e entendida como o conjunto de princípios e diretrizes que conformam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação do planejamento, da execução, da operação, da regulação, da fiscalização e da avaliação desses serviços públicos (MORAES, 1994).

Os entes federados devem assumir como prioridade a formulação de um arcabouço jurídico-institucional para a área de Saneamento Básico, que venha fortalecer a função social dos serviços de Saneamento Básico, seu caráter público, devendo contemplar os princípios de atendimento universal, de equidade, integralidade, participação e controle social, gestão pública e responsabilidade municipal.

Além disso, cabe aos governos dar prioridade a investimentos qualificados nessa área, visando ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços, contribuindo, dessa forma, para reduzir a dívida social nessa área.

Papel do planejamento no processo de formulação da política pública

O planejamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico. O planejamento depende de informações precisas, transparência, ética, debate de visões diferentes, vontade de negociar e de buscar soluções conjuntas que sejam aceitáveis para toda a sociedade (OLIVEIRA, 2006).

O planejamento é uma ação política, uma vez que representa uma forma da sociedade exercer o poder sobre o seu futuro. O planejamento consiste em um processo dinâmico de lidar com conflitos de interesse e de reflexão e análise para escolha de alternativas que permitam alcançar o futuro desejado. Pode ser visto como uma ferramenta de trabalho utilizada para tomar decisões, marcadas por visões sociais de mundo, e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a realização dos objetivos de uma sociedade (BUARQUE, 1999). O planejamento pode contribuir para o desenvolvimento humano³, identificar vocações e estabelecer as estratégias e políticas.

Planejar consiste em partir do estado presente do objeto para definir o estado futuro desejado, sendo o estado presente avaliado a partir de um diagnóstico do objeto a ser planejado, que deve contar com a participação de diferentes sujeitos, como gestores, técnicos, sociedade civil organizada e população em geral. Para a definição do estado futuro desejado torna-se necessário o estabelecimento de princípios, diretrizes, objetivos, metas, programas e projetos.

O planejamento envolve decisões e escolhas de alternativas em torno de objetivos coletivos e a definição de ações futuras passa por uma negociação e formulação política. Toda escolha coletiva envolve interesses e percepções, especialmente sobre o que se pretende alcançar no futuro, que se apresentam diferenciados em qualquer grupo social (BUARQUE, 1999).

No entanto, o planejamento é também um processo ordenado e sistemático de decisão, o que lhe confere uma conotação técnica e racional de formulação e suporte para as escolhas da sociedade. Desta forma, o planejamento incorpora e combina dimensões política e técnica.

Técnico, porque ordenado e sistemático e porque deve utilizar instrumentos de organização, sistematização e hierarquização da realidade e das variáveis do processo, e um esforço de produção e organização de informações sobre o objeto e os instrumentos de intervenção. Político porque toda decisão e definição de objetivos passam por interesses e negociações entre atores sociais (BUARQUE, 1990 *apud* BUARQUE, 1999, p.37).

Os objetivos e interesses na sociedade podem ser muito diferenciados e são, muitas vezes, conflitantes. Assim, as decisões tomadas no processo de planejamento resultam de uma disputa política entre os atores/protagonistas, procurando influenciar no projeto coletivo, com suas visões sociais de mundo, suas idéias e expectativas em relação ao futuro e utilizando seus meios e instrumentos de poder.

O planejamento, como parte do processo político, constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores/protagonistas sociais, confrontando e articulando seus interesses e suas propostas. Como a hegemonia é um fato social dinâmico e construído, o processo de planejamento representa uma oportunidade para uma nova construção, ordenação e definição de objetivos que dominam na sociedade. Ele cria as condições para a reconstrução da hegemonia, quando articula, técnica e politicamente, os atores/protagonistas sociais para as escolhas (BUARQUE, 1999).

3 Segundo Veiga (2006), só existe desenvolvimento quando os benefícios do crescimento econômico servem para ampliar as capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida, sendo as quatro mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade.

O planejamento participativo leva a uma reformulação da posição dos técnicos na definição das prioridades e à necessidade de uma estrutura de participação e mobilização da sociedade para a tomada de decisões, que conta com a colaboração da reflexão técnica. Assim, o planejamento participativo pode construir um projeto coletivo reconhecido pela sociedade local, contando com o compromisso dos atores/protagonistas sociais (lideranças de movimentos sociais, dirigentes sindicais, empresários, ONGs, políticos eleitos, mídia, dentre outros) e agentes públicos (gestores, técnicos e servidores administrativos). O planejamento, realizado de forma participativa, pode estabelecer um processo de decisão, tecnicamente fundamentada e politicamente sustentada, sobre as ações necessárias e adequadas à promoção do desenvolvimento humano nas unidades político-administrativas.

O processo de planejamento e os planos representam instrumentos de negociação com os atores/protagonistas sociais, tanto na elaboração quanto com o plano concluído, bem como de aglutinação política dos atores, na medida em que pode expressar, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos sociais. Além disso, o planejamento e os planos construídos de forma participativa conferem transparência às alternativas escolhidas e às decisões tomadas pela sociedade, explicitando os objetivos e as prioridades.

A proposta metodológico-conceitual que deve orientar o processo de planejamento é aquela que coloca a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos deste processo, sendo que a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida (CARVALHO, 2001). Assim, o processo de planejamento deve se estruturar em um conjunto de atividades de forma articulada e organizada, seguindo uma seqüência lógica que assegure racionalidade e participação da sociedade no processo de decisão. Esta seqüência de atividades deve, por um lado, combinar o processo técnico e a negociação política, e, por outro, integrar a forma de análise e formulação de prioridades.

Oliveira (2006) assinala que a importância do processo de planejamento em políticas públicas se dá, principalmente, na implementação, pois ela conduz aos resultados finais das políticas, planos, programas ou projetos.

Assim, o processo de planejamento no campo das políticas públicas, incluindo as de Saneamento Básico, deverá considerar algumas questões como: 1) o objeto a ser planejado – o que implica em conhecimento sobre o objeto, conceitos; 2) os sujeitos do processo – ou seja, quem participará do planejamento; 3) os pressupostos do planejamento – os princípios que orientarão o planejamento, e seu instrumento, o plano; 4) objetivos – a serem definidos no processo de planejamento; 5) metodologia – definição de método a ser utilizado.

Princípios, condicionantes sistêmicos, interfaces setoriais como conteúdo da política

A formulação de uma política pública de caráter universalista e redistributivista constitui na proposição de meios para resolução de determinadas necessidades sociais, contemplando as possíveis soluções. Deveria considerar e respeitar as características locais, como a sua história, padrão cultural, organização da sociedade, nível de organização de serviços públicos. Na formulação de uma política pública, aquela em que o Estado estabelece e pratica seus mar-

cos políticos, legais e institucionais, devem ser considerados os princípios, os condicionantes sistêmicos e as interfaces setoriais.

Os princípios são de grande importância para as políticas públicas, pois serão os seus pressupostos, seus balizadores. No campo do Saneamento Básico, os princípios que devem orientar as políticas públicas de Saneamento Básico e que vêm sendo construídos na história contemporânea do País, são: universalidade (o acesso é um direito de todos), equidade (os cidadãos têm direito a serviços de qualidade), integralidade (acesso ao conjunto dos serviços de acordo com a necessidade dos cidadãos), participação e controle social (capacidade que os cidadãos têm de interferir na gestão pública, colocando as ações do Poder Público na direção dos interesses da população), titularidade municipal, intersetorialidade (articulação/integração das políticas, programas, projetos e ações da área de Saneamento Básico com as de saúde, desenvolvimento urbano/habitação, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento agrário, dentre outras), qualidade dos serviços, acesso e sustentabilidade – nas suas diferentes dimensões, principalmente as dimensões social, ambiental e econômica (BRASIL, 2004, 2005, 2007). Para a sua melhor formulação, compreensão e aplicação, eles poderiam ser organizados, como sugerem Heller e Castro (2007), segundo os fins das políticas públicas (universalidade, equidade, integralidade, qualidade, acesso, sustentabilidade), os meios para sua implementação (titularidade municipal ou fortalecimento do poder local, intersetorialidade) e, tanto fim como meio (participação e controle social).

O estudo das políticas públicas e da gestão do Saneamento Básico necessita incorporar os condicionantes sistêmicos, em particular os processos socioeconômicos, políticos e culturais que estruturam e determinam as opções de políticas públicas. As pressões da globalização da economia e as lutas sociais e políticas visando à democratização do Estado e da sociedade têm resultado em transformações da economia internacional e em mudanças nas formas de organização do setor público. As legislações e a atuação institucional das diferentes áreas com interface com a de Saneamento Básico representam importantes condicionantes externos. A visão de organização do Estado, de natureza, em geral, hierárquica, centralizada, dominada por especialistas técnicos, pouco ou não sujeita ao controle democrático da população também é tema importante e associado à questão (HELLER e CASTRO, 2007).

Segundo Heller e Castro (2007), as políticas públicas de Saneamento Básico compreendem dois níveis de formulação e implementação: o da política pública em si, considerada como aquela em que o Estado estabelece e pratica os marcos políticos, legais e institucionais; e o nível da gestão, que se refere ao planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços, podendo se dar em domínio local ou não, a depender do modelo adotado. No âmbito da política pública, para além dos condicionantes inerentes à área de Saneamento Básico, atuam os condicionantes sistêmicos. Dentre as condições externas podem ser mencionados processos políticos e econômicos, como também culturais, como a política dominante, que podem facilitar ou dificultar a adoção de políticas particulares. Poderia ser ainda destacada a dimensão federalista do país, como no caso do Brasil, e os conflitos e interesses resultantes da atuação da União, estados e municípios na área de Saneamento Básico.

Outro aspecto importante a ser abordado no conteúdo das políticas públicas são as interfaces setoriais, ou seja, a necessidade da intersetorialidade. A complexidade da realidade contemporânea e a problemática ambiental são fatores que impulsionam uma abordagem interdisciplinar dos fenômenos. Assim, o tratamento setorializado ou fragmentado dos pro-

blemas públicos tem sido objeto de crítica, principalmente, devido ao tratamento das questões em função da especialização dos profissionais responsáveis pelos serviços, sem envolvimento de outras áreas de atividades (“setores”), cujas instituições e arcabouços legais foram historicamente constituídos de forma especializada e possuem códigos/linguagens próprios e herméticos uns aos outros (MORAES, 2008). Desse modo, a intervenção na realidade tende a não ser satisfatória tanto em termos de capacidade de resolução quanto aos gastos envolvidos.

Esse ambiente influencia o campo das políticas públicas e das organizações, e introduziu a noção de intersetorialidade, que provém da discussão sobre interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. No que se refere à primeira, implica em uma integração entre diferentes disciplinas, enquanto que a transdisciplinaridade comportaria além dos aspectos da intersectorialidade, a criação de um novo campo de estudo que envolve conexão entre as disciplinas (CKAGNAZAROFF, MELO e CARVALHO, 2005).

A formulação e implementação de políticas públicas intersetoriais é uma exigência da multideterminação dos fenômenos sociais. O conceito de intersetorialidade visa romper com a visão fragmentada da ação pública, o que exige a integração de políticas, objetivos, ações, metas, procedimentos, implicando a necessidade de mudanças de estratégias, formas de destinar recursos públicos, estrutura organizacional e burocrática (LEITE e DUARTE, 2005).

Na área de Saneamento Básico, devido à natureza das ações, torna-se importante a necessidade desta abordagem, negada em sua trajetória histórica, desde a era Planasa. Considerando o Saneamento Básico como direito social de cidadania; medida de prevenção e promoção da saúde – que necessita da higiene, da educação e da efetiva participação da população para efetivar o seu impacto -; serviço público de interesse local; infra-estrutura necessária nas cidades para fins de moradia salubre; e medida de proteção ambiental, torna-se necessária, a integração das diferentes políticas públicas e das áreas da Administração Pública para que sua efetividade possa ser atingida (BRASIL, 2008).

Estatuto da Cidade e Plano Diretor como instrumento do sistema de planejamento e de gestão do município

Os instrumentos de gestão municipal podem ser divididos em quatro grupos principais: i) planejamento; ii) taxação; iii) suporte financeiro; e iv) administrativos, sendo o plano diretor, o plano plurianual, os planos, programas e projetos setoriais, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os planos de desenvolvimento econômico e social, instrumentos do planejamento municipal. Os planos são, assim, importantes instrumentos do sistema de planejamento e gestão municipal.

O Plano Diretor Municipal é o instrumento básico de política, desenvolvimento e expansão urbana, devendo estar referenciado na realidade territorial, ambiental e social do município e assegurar a função social da cidade com o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e à justiça social (BRASIL, 2001) e suas diretrizes devem se constituir em orientação do Plano Municipal de Saneamento Básico. A cidade deve ser um bom lugar para se viver, tanto para as presentes como para as futuras gerações, sendo esse

o paradigma proposto pelo conceito de função social da cidade. Ela é fruto da organização e da sociabilidade humana, possuindo estruturas e formas políticas legítimas para a sua organização e o desenvolvimento de seus habitantes. O espaço da cidade não deve ser visto como uma função, mas como o *locus* onde as pessoas deveriam respeitar e legitimar os seus direitos e deveres, ou seja, a cidade possui uma função própria de sua natureza, pois é um lugar construído para proporcionar aos seus habitantes, atuais e futuros, uma boa qualidade de vida (SILVA, 2008). Deste modo, necessitam contar com instrumentos de planejamento e gestão municipal.

Os debates e as reflexões que tomam conta do quadro político e técnico-científico internacional sobre modelos de desenvolvimento, que sejam capazes de enfrentar os desafios e os problemas econômicos, sociais, culturais e ambientais contemporâneos, estão conduzindo a uma nova concepção de desenvolvimento, denominada de desenvolvimento sustentável. Apesar das imprecisões e ambigüidades que ainda cercam a noção, os esforços recentes de desenvolvimento local e municipal têm incorporado, de algum modo, os postulados de sustentabilidade, procurando assegurar, para as atuais e futuras gerações, os avanços e melhorias na qualidade de vida, na organização econômica e na conservação do ambiente (BUARQUE, 1999).

No plano local e municipal vem sendo utilizada a estratégia de desenvolvimento local sustentável entendida como o

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

Este conceito contempla três abordagens interligadas e com diferentes características e papéis no processo do desenvolvimento, que são: a) a elevação da qualidade de vida e a equidade social como objetivos centrais do modelo de desenvolvimento humano, orientação e objetivo final de todo esforço de desenvolvimento; b) a eficiência e o crescimento econômicos que constituem importantes pré-requisitos, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade, representando uma condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento humano; e c) a conservação ambiental como um condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento humano, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações atuais e futuras e equidade social (BUARQUE, 1999).

Os objetivos do desenvolvimento sustentável envolvem relações bastante complexas entre as diversas dimensões da realidade – econômica, social, cultural, ambiental, tecnológica, política e institucional – com processos e dinâmicas nem sempre convergentes e combinados no tempo e no espaço.

No Brasil, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se início ao processo de regulamentação dos artigos 182 e 183 sobre a política urbana que veio culminar com a promulgação da Lei 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade. Assunto de maior interesse para os municípios, suas lideranças políticas e movimentos populares e organizações da sociedade civil de todo o País, empenhadas na solução de seus problemas de

moradia⁴ e serviços urbanos, o Estatuto da Cidade foi fruto do entendimento dos constituintes de 1988, ao afirmar que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ou seja, uma cidade para todos, bem como da percepção e luta da sociedade e das organizações populares quanto aos seus direitos de cidadania, de viver em cidades mais justas, saudáveis, seguras e produtivas (FERNANDES, 2000).

O Estatuto da Cidade incorpora conceitos, objetivos e diretrizes contidas na Agenda 21 e na Agenda Habitat, documentos resultantes de conferências mundiais promovidas pela Organização das Nações Unidas na década de 1990⁵, propiciando também o atendimento de compromissos assumidos pelo País no que se refere em dar passos rumo ao desenvolvimento local sustentável. Enfatiza, ainda, a questão do controle social do uso e ocupação do solo urbano; conceitua de forma ampla o direito a cidades sustentáveis, incluindo o direito ao saneamento ambiental; define a gestão democrática da cidade, explicitando a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; inclui a preocupação de evitar e corrigir os efeitos negativos do crescimento urbano sobre o meio ambiente como um dos objetivos do planejamento local, abrangendo as áreas urbanas e rurais e todo o território do município; dispõe sobre a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, conduzindo os municípios a adotarem uma nova abordagem para o planejamento das cidades; induz a uma nova prática de planejamento e gestão local visando a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica, e estabelece os instrumentos da política urbana, dentre outros aspectos importantes.

Deste modo, o Estatuto da Cidade, como também a Lei 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde, a Lei 9.433/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos, dentre outras, que estabelecem políticas de diferentes áreas no Brasil, incorporam conceitos, diretrizes e instrumentos, consideram interfaces setoriais e incluem dispositivos que propiciam o diálogo, a articulação e, até mesmo, a possibilidade de integração entre as diferentes políticas públicas, bem como entre os planos estabelecidos por cada uma delas.

Plano Municipal de Saneamento Básico: instrumento de planejamento integrado e participativo; metodologia de participação e controle social nas etapas de elaboração, implementação e avaliação

O Plano Municipal de Saneamento Básico não deve ser visto como um produto eminentemente técnico, de difícil elaboração e entendimento por leigos. Esta visão tecnocrática do planejamento deve ser modificada. O Plano como instrumento de planejamento deve

4 O direito à moradia passou a ser incluído como direito social na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº. 26, de 14/02/2000.

5 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio 1992 e 2ª. Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, Istambul 1996.

ser fruto de um processo de decisão político-social, devendo-se ter o cuidado para não transformá-lo em peça meramente técnica, elaborada para atender demandas locais. Os estudos de Braga (1995) sobre o fracasso dos planos diretores de desenvolvimento integrado de municípios paulistas ilustrou essa questão. O autor identificou dois motivos principais: i) a obrigatoriedade da elaboração do plano não foi suficiente para que os agentes públicos municipais percebessem a importância do planejamento enquanto um processo eficiente de gestão, sendo visto apenas como exigência burocrática e inútil ou como um instrumento útil apenas para facilitar a obtenção de recursos financeiros; e ii) a elaboração da maioria dos planos por órgãos ou empresas estranhas à administração municipal, inviabilizou a sua implementação, pois os planos podem ficar interessantes tecnicamente, mas inviáveis politicamente ou não ficam bons nem técnica nem politicamente devido os elaboradores não conhecerem a realidade local, ou pode tornar-se algo estranho à administração municipal que não participou de sua elaboração e, assim, não o considera como um instrumento legítimo, não se interessando por sua implementação.

O Plano deve ser dotado de características: a) política – fruto de processo de decisão político-social; um plano muito bom tecnicamente, pode ser inviável politicamente e, assim, pode não ser implementado); b) transparência – tornar público os estudos, a situação atual e as prioridades para os serviços de Saneamento Básico; e c) democratização – garantida pela participação da sociedade estabelecida também pela Lei 11.445/2007.

O Plano deve também ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva. Torna-se necessário que o Plano seja elaborado em linguagem acessível e clara para que todos possam participar de sua elaboração. Para que o processo seja público e transparente é importante a construção de estratégias eficazes de comunicação, utilizando-se diversos meios como rádio, jornais, televisão, internet, cartilhas, elementos importantes para a mobilização da população e divulgação das informações e propostas. As redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada, formada por associações de moradores, entidades profissionais, sindicatos, ONGs, entidades de classe e outras, como a escolar, a do orçamento participativo, as igrejas, devem ser envolvidas para a sua divulgação. Os documentos para consulta devem estar à disposição em locais públicos e de conhecimento da população.

O início da elaboração do Plano pode ser um momento estratégico para instalar no município um fórum permanente de discussão sobre as questões de Saneamento Básico, podendo se configurar no embrião de Conselho da Cidade ou de Conselho Municipal de Saneamento Básico ou equivalente, caso não exista.

A idéia de participação social impõe a presença explícita e formal da sociedade no interior do aparato estatal dos vários segmentos sociais, de modo a tornar visível e legitimada a diversidade de interesses e projetos. A idéia suscita e se associa à noção de controle social do Estado, por oposição ao controle privado ou particular, exercido por grupos com maior poder de acesso e influência (MORAES e OLIVEIRA, 2000).

O controle social tem sido alvo das discussões e práticas recentes de diversos segmentos da sociedade brasileira, como os movimentos popular e sindical, organizações não-governamentais, políticos e governos. Para Carvalho (1995, p.8), “controle social é expressão de uso

recente e corresponde a uma moderna compreensão da relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Já para Correia (2000, p.53), “o controle social envolve a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da coletividade. Conseqüentemente, implica o controle social sobre o gasto público”.

Barros (1992, p.15) conceitua controle social como a “capacidade que a sociedade tem de influir sobre a gestão pública com o objetivo de banir as práticas fisiológicas e clientelísticas que conduziram à privatização da ação estatal no Brasil”. Já Silva (1992, p.4) coloca que o controle social que se deseja é a “permanente prestação de contas dos gastos públicos à sociedade e o envolvimento desta, de forma sistemática, e não apenas conjuntural, com o trato da administração de bens e serviços públicos”.

O controle social sobre as ações e recursos do Estado tem como um dos requisitos fundamentais o estabelecimento de relações entre Estado e sociedade, por meio de canais democráticos de participação social. No nosso País, após o período da ditadura militar, uma das expressões do restabelecimento dessa relação foi a institucionalização de canais de participação social em conselhos setoriais, como os conselhos de saúde (CORREIA, 2000).

As questões relacionadas à participação e ao controle social na gestão dos serviços de Saneamento Básico, vão muito além do acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor, voltados, sobretudo, para atender aos interesses de clientes de serviços prestados. Aos usuários-cidadãos, não interessa apenas a existência de canais de reclamação quando os serviços não forem prestados adequadamente. A eles e aos não usuários, interessam participar, discutir, monitorizar, intervir efetivamente no planejamento, regulação, prestação e fiscalização dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços (MORAES e BORJA, 2001).

O Plano Municipal de Saneamento Básico deve ser aprovado pelo Conselho Municipal, devendo conter os elementos básicos para a implementação da política e o planejamento das ações no município, incluindo os planos específicos ou das componentes de Saneamento Básico, planos de investimentos, metas, definição de prioridades, recursos etc. O Plano será revisado de quatro em quatro anos, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e desenvolvimento agrário, dentre outras. Para sua elaboração, deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e indicadores socioambientais, incluindo nível de renda da população e a salubridade ambiental.

O Plano deve informar como, quando, por quem, com que recursos serão implementadas as ações e que mecanismos de avaliação serão utilizados para identificar os erros e acertos e os possíveis redirecionamentos.

Para subsidiar a elaboração do Plano é importante que seja criado e estruturado um Sistema de Informações/Banco de Dados incluindo as condições de salubridade ambiental e dos serviços de Saneamento Básico, por exemplo. Esse Sistema pode fornecer informações para elaboração de diagnósticos da realidade, planejamento e avaliação das ações. Torna-se necessário que se garanta o acesso às informações deste Sistema a todos os órgãos, entidades da sociedade civil e população em geral, de forma que o mesmo se constitua em um instrumento de cidadania.

Com as informações do Sistema, a secretaria municipal responsável pelo Saneamento Básico pode identificar os principais problemas, planejar as ações e, posteriormente, avaliá-las.

O Conselho Municipal de Saneamento Básico ou da Cidade ou equivalente deve ser uma instância colegiada de caráter deliberativo e consultivo, composto por representantes do Poder Público municipal, dos prestadores de serviço, dos usuários e de outros segmentos sociais, devendo ser criado por lei municipal. O Conselho tem a competência de formular as políticas públicas de Saneamento Básico, definir estratégias e prioridades, além de acompanhar e avaliar sua implementação. Seu regulamento e suas competências devem ser compatíveis com os princípios, diretrizes e objetivos da Política Municipal de Saneamento Básico.

Cabe a este Conselho, e demais instâncias municipais competentes, aprovar o planejamento, regular, fiscalizar e avaliar a prestação dos serviços de Saneamento Básico, mediante apoio técnico de instituição capacitada. Esta instituição pode ser municipal, resultar de associação entre municípios ou pertencer ao governo estadual.

A Conferência da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico seria realizada a cada dois anos, servindo para subsidiar a formulação/avaliação da Política e a elaboração/avaliação do Plano.

A Conferência é uma forma eficaz de mobilização, pois permite a democratização das decisões e o controle social da ação pública. Possibilita a construção de pactos sociais na formulação de políticas e na gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico, com atendimento universal e de qualidade, contribuindo para a construção da cidadania. A Conferência pode contribuir para o diagnóstico e o plano municipal de Saneamento Básico; pode levar à criação de entes locais de regulação, fiscalização e instâncias de controle social; populariza o debate sobre o Saneamento Básico; cria e reforça os laços entre as entidades representativas da área e da sociedade civil; propicia maior inserção nos meios de comunicação; e contribui para a própria formação de quadros e revigoração das entidades (MORAES e BORJA, 2001).

Qualquer que seja a organização e composição do sistema municipal de Saneamento Básico, a articulação entre os diversos níveis de governo é de grande importância no esforço do município em alcançar a efetividade, eficácia e eficiência na implementação da Política Municipal de Saneamento Básico. Um dos mecanismos para dar suporte às ações de Saneamento Básico no âmbito municipal é a promulgação de uma lei instituindo a Política Municipal de Saneamento Básico.

A seguir, encontra-se apresentada uma metodologia utilizada para a elaboração de um Plano Municipal de Saneamento Básico em alguns municípios brasileiros (BRASIL, 2005).

Para a elaboração do Plano, faz-se necessário que o Poder Público Municipal tome a decisão política de realizá-lo. Assim sendo, a Prefeitura Municipal deverá formar equipe para tal, e, caso necessário, para auxiliar na sua elaboração, pode firmar convênio com Universidade ou Centro de Pesquisa/Tecnologia público da região, ou mesmo, contratar uma ONG ou empresa de consultoria que tenha conhecimento no campo do Saneamento Básico.

Tem-se utilizado para a elaboração do Plano a formação de duas instâncias:

- *Grupo Executivo*, composto por técnicos e consultores das secretarias e órgãos municipais responsáveis pelos serviços de Saneamento Básico e que tenham interfaces com eles, bem como por docentes e discentes de Universidade ou Centro de Pesquisa/Tecnologia conveniado, tendo como principais atribuições: elaborar o diagnóstico da situação do Saneamento Básico e de seus serviços no município; avaliar estudos, projetos e planos existentes das diferentes componentes do Saneamento Básico, bem como outros que te-

nam relação com o Saneamento Básico; propor ações para implementação ou melhorias dos serviços de Saneamento Básico do ponto de vista técnico e institucional.

- *Comitê Consultivo*, instância formada por representantes (autoridades e/ou técnicos) das instituições do Poder Público municipal, estadual e federal, estas últimas sediadas no município, relacionadas com o Saneamento Básico. Além destas representações, o Comitê deverá contar com os membros do Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, de Saúde, de Meio Ambiente, caso existam, e de representantes de organizações da Sociedade Civil (entidades do Movimento Social, sindicais e profissionais, de defesa do consumidor e ambientalistas, dentre outras), tendo como principais atribuições: discutir e avaliar, mensalmente, ou a cada dois meses, o trabalho produzido pelo *Grupo Executivo*; criticar e sugerir alternativas, auxiliando o trabalho do *Grupo Executivo* na elaboração do Plano; avaliar o andamento dos trabalhos do ponto de vista da sua viabilidade técnica, operacional, financeira, social e institucional, buscando promover a integração das ações de Saneamento Básico.

A experiência brasileira tem mostrado que o tempo para a elaboração do Plano, por meio de processo participativo, é, em média, de doze meses. O Quadro 1 apresenta as etapas e atividades para a elaboração, aprovação, institucionalização, implementação e avaliação do Plano.

Quadro 1 – Etapas e atividades para o desenvolvimento de Plano Municipal de Saneamento Básico

Etapa	Atividades
1ª – Fundamentos	<ul style="list-style-type: none"> – Definir diretrizes e conceitos básicos com orientações gerais e específicas para cada órgão relacionado com o Saneamento Básico. – Discutir as diretrizes do Plano em reunião pública do Comitê Consultivo com a participação dos diversos segmentos da sociedade. – Elaborar diagnóstico com levantamento da situação atual, identificando as carências e determinando a demanda reprimida de cada serviço público de Saneamento Básico. – Realizar prognóstico com avaliação das condições atuais e projeção para o horizonte proposto pelo Plano, considerando o Plano Diretor Municipal, caso exista.
2ª – Propostas	<ul style="list-style-type: none"> – Apresentar as conclusões da primeira etapa ao Comitê Consultivo em reunião pública para crítica e encaminhamento de propostas. – Realizar proposições contemplando os seguintes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> . Diretrizes para a ação municipal (obras e serviços). . Estrutura administrativa para a gestão do Plano e definição de competências. . Sistema de avaliação permanente e integrado ao sistema de planejamento municipal. . Prioridades de investimentos com orientação para o cronograma de implantação. – Discutir as proposições em reuniões públicas do Comitê Consultivo. – Realizar reunião pública final do Comitê Consultivo (Seminário Final) para discussão do relatório e encaminhamento do Plano ao Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.
3ª – Aprovação	<ul style="list-style-type: none"> – Discussão pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente ou pelo Poder Legislativo Municipal. – Aprovação pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico ou equivalente, e pelo Poder Legislativo Municipal com sanção de Lei pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.
4ª – Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> – Elaboração e aprovação de resoluções pelo Conselho e decretos regulamentadores pelo Chefe do Poder Executivo Municipal. – Realização das alterações administrativas necessárias para implementar o Plano. – Realização de previsões orçamentárias.
5ª – Implementação	<ul style="list-style-type: none"> – Implementação das ações propostas no Plano.
6ª – Acompanhamento e Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> – Acompanhamento trimestral e avaliação anual da implementação do Plano pelo Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, ou equivalente.

Obs.: As atividades das 1ª. e 2ª. etapas são desenvolvidas pelo *Grupo Executivo*.

6. O Plano Municipal de Saneamento Básico na Lei 11.445/2007

A Lei 11.445/2007 estabelece a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico, que deverá atender aos princípios fundamentais estabelecidos na Lei. A elaboração e edição do Plano (art. 9º, I e art. 19, parágrafo 1º. da Lei, respectivamente)

é de responsabilidade do município, titular dos serviços, devendo contemplar as componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas (art. 3º., I, a-d), que pode se dar em planos específicos (art. 19), abrangendo todo o território do município (art. 19, parágrafo 8º.) e tendo como escopo mínimo: i) diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, bem como apontando as causas das deficiências detectadas; ii) objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; iii) programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; iv) ações para emergências e contingências; e v) mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas (art. 19, I a V). Assim, a programação das ações e dos investimentos necessários para a prestação universal, integral e atualizada dos serviços públicos de Saneamento Básico é definida com base no estado de salubridade ambiental e nos níveis de prestação dos serviços, conforme estabelecido no Plano.

Para a elaboração do Plano, o município poderá utilizar estudos fornecidos pelos prestadores dos diferentes serviços de Saneamento Básico (art. 19, parágrafo 1º.). Caso aconteça a elaboração de plano específico para cada componente do Saneamento Básico, o município fica responsável pela sua consolidação e compatibilização (art. 19, parágrafo 2º.). O Plano deverá ser compatível com planos de bacias hidrográficas (art. 19, parágrafo 3º.), e por conter objetivos e metas de longo prazo, deverá ser elaborado para um prazo de 20 anos e ser revisto e atualizado, periodicamente, em até quatro anos, antes da elaboração do Plano Plurianual (art. 19, parágrafo 4º.).

Em consonância com os princípios da transparência das ações (art. 2º., IX) e de controle social (art. 2º., X), as propostas dos planos de Saneamento Básico e os estudos que as fundamentam devem ser amplamente divulgadas, inclusive, com a realização de audiências ou consultas públicas (art. 19, parágrafo 5º.). Nas consultas ou audiências públicas deverá estar previsto o recebimento de sugestões e críticas (art. 51) e a análise e opinião de órgão colegiado quando da sua existência. A divulgação das propostas dos planos e dos estudos que as fundamentarem deve se dar por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive, por meio da internet e por audiência pública (art. 51, parágrafo único).

Cabe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços de Saneamento Básico, a responsabilidade de verificar o cumprimento dos planos de Saneamento Básico por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, parágrafo único).

Nos serviços regionalizados, ou seja, com apenas um prestador do serviço para vários municípios, contíguos ou não (art. 14, I), deverá haver compatibilidade de planejamento (art. 14, III). Poderá ser elaborado um plano para o conjunto de municípios atendidos (art. 17).

Os planos de saneamento passam a ser instrumento importante não só para o planejamento e avaliação da prestação dos serviços como também para a obtenção de financiamento. Isso porque, segundo a Lei 11.445/2007, a alocação de recursos federais será feita em confor-

midade com as diretrizes e objetivos da Política Federal de Saneamento Básico (arts. 48 e 49), e com os planos de Saneamento Básico (art. 50). Ou seja, os planos passam a ser um referencial para a obtenção de recursos.

A validade dos contratos de prestação de serviços públicos de Saneamento Básico está condicionada à existência de Plano (art. 11, I), bem como à existência de estudo que comprove a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do plano de Saneamento Básico (art. 11, II). Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato também deverão ser compatíveis com o Plano (art. 11, parágrafo 1º).

Os planos municipais de Saneamento Básico a serem elaborados deverão incorporar as ações de Saneamento Básico em implantação pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010, bem como estabelecer mecanismos para a sua devida avaliação.

Outros aspectos importantes da política, planejamento e planos de Saneamento Básico

O município tem uma escala territorial adequada à mobilização de energias sociais e integração de investimentos potencializadores do desenvolvimento humano, seja pelas suas dimensões, seja pela aderência político-administrativa que oferece, por meio da municipalidade e instância governamental.

O planejamento deve considerar o território municipal e sua relação com outros territórios, com outros municípios, com a região, porém, cada um respeitando a autonomia do outro.

Pela escala territorial e populacional, o planejamento municipal tende a ter uma grande proximidade dos cidadãos e seus problemas e uma grande aderência aos instrumentos institucionais de gestão e intervenção, embora possa não conter toda a complexidade socioambiental, segmentando unidades ecossistêmicas ou socioeconômicas homogêneas (bacias, biomas, estados ou microrregiões homogêneas). Esta proximidade dos problemas e dos cidadãos permite que o planejamento tenha amplos mecanismos de participação da população e dos atores/protagonistas sociais, comprometendo a sociedade com as decisões e com as iniciativas e prioridades, mobilizando as energias da sociedade (BUARQUE, 1999).

O território municipal pode, contudo, ser complementado e ajustado a uma interação com seu entorno, formando unidades integradas de municípios com afinidades e homogeneidade, articulando, politicamente, mais de um município em um aglomerado socioeconômico e ambiental. A Lei 11.107/2005, Lei de Consórcios Públicos, vem permitir a gestão associada de serviços públicos, incluindo os de Saneamento Básico, em municípios contíguos que de forma voluntária se consorciem.

Embora o território municipal seja o *locus* privilegiado para o planejamento em Saneamento Básico, algumas vezes ele pode se mostrar limitado na solução dos problemas, necessitando ser ampliado para uma escala regional.

Sistema de abastecimento de água que utiliza manancial fora dos limites político-administrativos do município atendido, sistema de esgotamento sanitário que se mostra limitado em despoluir um determinado corpo d'água que, para tal, necessita de intervenções em municípios à montante, sistema municipal de resíduos sólidos que pode ter o local para a destinação final dos resíduos fora dos limites do município, são alguns exemplos de como o território muni-

pal pode se apresentar limitado para o planejamento de ações de Saneamento Básico. Também a melhoria da salubridade ambiental em um município e do nível de saúde de sua população, devido às ações de Saneamento Básico, pode levar à migração intermunicipal e ao aumento da demanda de serviços (BRASIL, 2008).

O plano municipal de Saneamento Básico, embora local, deverá, assim, ser elaborado com uma preocupação e dimensão regional, bem como deveria procurar manter estreita relação com as diretrizes estabelecidas nas políticas de Saneamento Básico, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e desenvolvimento agrário do estado onde está situado.

O Estado federado joga papel importante e fundamental na viabilização da universalização dos serviços públicos de Saneamento Básico e na promoção da gestão técnica qualificada. A Constituição Federal de 1988 indica nesta direção, quando estabelece no art. 23, IX, que todos os entes federados têm competência comum para promover programas de melhorias das condições de Saneamento Básico. A União e os estados, além dos municípios, têm responsabilidade com a universalização dos serviços públicos de Saneamento Básico, pois se trata de atendimento aos direitos sociais, tanto de saúde como de moradia, garantidos no art. 6º. da Constituição Federal. Assim, é papel da União e dos estados alocarem recursos financeiros necessários e perenes ou de forma permanente, visando à universalização dos serviços públicos de Saneamento Básico, ao mesmo tempo, que tenham, por intermédio de suas instituições, o compromisso de promover a gestão técnica qualificada da área e dos serviços públicos de Saneamento Básico. Além do Plano Nacional de Saneamento Básico e de planos estaduais, programas e projetos devem ser elaborados e implementados, buscando atingir estes objetivos.

A política e a gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico devem também buscar: i) a sustentabilidade ambiental, ou seja, contribuir com a capacidade de suporte dos ecossistemas em absorver ou se recuperar dos impactos gerados pelas intervenções de Saneamento Básico e/ou pela falta, precariedade ou impropriedade dos serviços públicos de Saneamento Básico; ii) a sustentabilidade social que objetiva promover a melhoria da qualidade de vida e da saúde por meio da universalização de serviços públicos de Saneamento Básico de qualidade; e iii) a sustentabilidade econômico-financeira por meio de investimentos planejados, ou seja, previstos nos planos, realizados de forma ética e com recursos públicos não onerosos e financiamentos acessíveis, e utilizando tecnologias apropriadas, bem como o estabelecimento de política tarifária e de outros preços públicos condizentes com a capacidade de pagamento dos diferentes usuários dos serviços.

Conclusão

Com base nos diversos aspectos abordados no texto, cabe concluir que: i) o campo teórico sobre Estado e políticas públicas e sociais é marcado pelo entendimento de fatores políticos, sociais, econômicos, dentre outros, em cada contexto histórico, com a ação do Estado sendo influenciada por visões sociais de mundo, correlação de poder entre as nações, situação econômica, nível de organização e poder de influência da sociedade civil e, no campo epistemológico, pelo caráter e conteúdo do saber produzido; ii) as políticas públicas de Saneamento Básico são dependentes do contexto sócio-político-econômico e devem ser norteadas pelos princípios apresentados no texto, entendido o Saneamento Básico como direito social de cidadania, e formuladas de forma democrática com participação popular, pois a integração

participativa do cidadão na vida política e social é um fator importante também para a sustentação política das políticas, assegurando a efetividade e a continuidade das decisões. Na sua formulação devem ser considerados além dos princípios, os condicionantes sistêmicos e as interfaces setoriais; iii) o planejamento em políticas públicas deve ser visto e praticado como um processo de decisão político-social e não apenas como um produto técnico, como um processo ordenado e sistemático de decisão, que incorpora e combina as dimensões política e técnica; iv) os planos são importantes instrumentos do sistema de planejamento e gestão municipal, sendo o Plano Diretor Municipal o instrumento básico de política, desenvolvimento e expansão urbana, e suas diretrizes devem se constituir em orientação do Plano Municipal de Saneamento Básico; v) o Plano Municipal de Saneamento Básico deve ser fruto de um processo de planejamento integrado, de uma construção coletiva e não um produto eminentemente técnico, e sua visão como processo requer a incorporação de perspectiva estratégica, que propicia transformá-lo em ação efetiva; vi) a Lei 11.445/2007 estabelece a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico como instrumento de planejamento para a prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico, que deverá atender aos princípios fundamentais e ao conteúdo mínimo estabelecidos na Lei, representando um desafio para as municipalidades; vii) o Estado federado joga papel importante e fundamental na viabilização da universalização dos serviços públicos de Saneamento Básico e na promoção da gestão técnica qualificada; e viii) a política e a gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico devem também buscar a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Propõe-se que a Política Municipal de Saneamento Básico seja instituída por lei, fruto de construção social coletiva, que crie o Sistema Municipal de Saneamento Básico, e que o Conselho da Cidade ou Municipal de Saneamento Básico, de caráter deliberativo e consultivo, tenha, entre outras atribuições, a de acompanhar a implementação da Política e a elaboração, implementação e avaliação do Plano.

Propõe-se também metodologia para elaboração do Plano, como a apresentada no texto, participativa e adaptada à realidade técnico-institucional de cada município e que implique em custo acessível. Torna-se importante frisar, que o relatório do Plano configura-se como de grande utilidade para a gestão dos serviços públicos locais de Saneamento Básico e como norteador das ações a serem implementadas e avaliadas.

Por fim, o Plano Municipal de Saneamento Básico, embora local, deveria ser elaborado com uma preocupação e dimensão regional, bem como deveria procurar manter estreita relação com as diretrizes estabelecidas nas políticas de Saneamento Básico, meio ambiente/recursos hídricos, desenvolvimento urbano/habitação e desenvolvimento agrário do estado onde está situado. O desafio, portanto, está colocado!

Referências

- BARROS, Maria Elizabeth D. A política de saúde pós IX CNS. In: Seminário A Saúde que queremos. Aracaju: Conasems, 1992. Não publicado.
- BEHRING, Elaine Rossetti. *Política Social no Capitalismo Tardio*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- BORJA, Patrícia Campos. *Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Mega Programa: Um Olhar através do Programa Bahia Azul*. 2003. 400f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. *Caderno do Departamento de Planejamento*, Faculdade de Ciências e Tecnologia-Unesp, Presidente Prudente, v.1, n.1, p.15-20, ago. 1995.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Elaboração de Plano de Saneamento Básico: pressupostos, princípios, aspectos metodológicos e legais*. Parte II – documento conceitual. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Não publicado.
- BRASIL. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. “Estabelece as diretrizes nacionais sobre o Saneamento Básico; altera a ... e dá outras providências”, publicada no DOU de 11/01/2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Organização Pan-Americana da Saúde. *Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental*. Experiências e Recomendações. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Pan-Americana da Saúde. *Avaliação do impacto na saúde das ações de saneamento*. Marco conceitual e estratégia metodológica. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. “Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, publicada no DOU de 11/07/2001.
- BUARQUE, Sérgio C. Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável. Brasília: Mepf; Incra; Iica, 1999. Não publicado.
- CARVALHO, Antônio Ivo de. *Conselhos de Saúde no Brasil*. Participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. *São Paulo em Perspectiva*, v.15, n.4, p.130-135, 2001.
- CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MELO, Joyce de Souza Cunha; CARVALHO, Débora Nacif de. Da gestão da intersetorialidade: o caso do Programa BH Cidadania, Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X., 2005, Santiago. *Anais...* Santiago-Chile: Clad, 2005. 1 CD-ROM. 14p.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social? Os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- FALEIROS, Vicente de Paula. O que é Política Social. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FERNANDES, Marlene. Uma vida melhor para a população urbana. *Revista de Administração Municipal*, ano 45, n. 224, p.5-11, mar./abr. 2000.

FLEURY, Sônia. Estado sem Cidadãos. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

HELLER, Leo; CASTRO, Jose Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, Rio de Janeiro, v.12, n. 3, p.284-295, jul./set. 2007.

HIRSCH, Joachim. Globalização e mudança social: o conceito da teoria materialista do Estado e a Teoria da Regulação. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 19, n.1, p.9-31, 1998.

HIRSCH, Joachim. *Globalização, Capital e Estado*. México: Universidade Autônoma Metropolitana, 1996.

LEITE, Maria Ruth S. D. Teixeira; DUARTE, Vanda Catarina. Desafios da articulação entre políticas setoriais e intersetoriais: o caso da educação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, X., 2005, Santiago. *Anais...* Santiago-Chile: Clad, 2005. 1 CD-ROM. 17p.

LÖWY, Michael. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Cortez, 1987.

MORAES, Luiz Roberto Santos. A intersetorialidade em saúde e saneamento e o controle social. In: *O controle social no saneamento: perspectiva para uma cidade saudável*. ASSIS, João Batista Lucena de. (Ed.). Natal: Arsban, 2008. p.65-91.

MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Política e Regulamentação do Saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. *Anais...* Rio de Janeiro: Abes, 2001. 1 CD-ROM. 19p.

MORAES, Luiz Roberto Santos; OLIVEIRA FILHO, Abelardo. Política e Regulamentação do Saneamento no Brasil: Análise Contemporânea e Perspectivas. In: SIMPÓSIO LUSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, IX., 2000, Porto Seguro. *Anais...* Rio de Janeiro: Abes; Aph, 2000. 1 CD. p. 1848-1859.

MORAES, Luiz Roberto Santos. *Gestão do Saneamento*. Salvador: DHS/Ufba, 1994. Não publicado.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O Saneamento no Brasil*. Políticas e Interfaces. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2008.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v.40, n.1, p.273-288, mar./abr. 2006.

SERPA, Filipe. *A Nova Ciência*. Notas de aula. Salvador: Ufba, 2000. Não publicado.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, Lúcia. Controle social: que o Estado cumpra o seu dever e o cidadão o seu direito. In: Seminário A Saúde que queremos. Aracaju: Conasems, 1992. Não publicado.

VEIGA, José Eli da. *Meio Ambiente & Desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2006. (Série Meio Ambiente; 5)

1.2 Plano Municipal de Saneamento Básico: a experiência de Belo Horizonte

Ricardo de Miranda Aroeira

1. Introdução

A edição da primeira versão do Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte, em março de 2004 – PMS 2004/2007, configurou-se como mais uma importante etapa da trajetória iniciada em 1993, quando a administração municipal começou a se estruturar para estabelecer um sistema de gestão local e integrado com as ações e serviços de saneamento ambiental.

Existe hoje, efetivamente, uma Política Municipal de Saneamento institucionalizada e em pleno funcionamento, com reuniões ordinárias mensais do Comusa e a operacionalização do Fundo Municipal de Saneamento (FMS).

Estabeleceu-se, ainda, uma nova forma de gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário traduzida por um modelo que preserva a atuação local da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa, num arranjo de gestão compartilhada desses serviços, com definição de direitos e obrigações das partes e que assegura, pelo Convênio firmado em novembro de 2002, mecanismos de planejamento e de financiamento compatíveis com as demandas de Belo Horizonte.

O município de Belo Horizonte apresenta índices elevados de cobertura por serviços de saneamento, quando comparados à realidade nacional.

Por outro lado, não se pode dizer que a situação seja satisfatória, já que cerca de 10 mil pessoas ainda não recebem água tratada, mais de 200 mil não têm seus esgotos coletados, mais de 100 mil não são atendidas por coleta de lixo, 45 mil pessoas vivem em áreas sujeitas a riscos de deslizamentos de terra ou de inundação e a nossa realidade ambiental corresponde a córregos e canais poluídos.

Foi justamente confiando na perspectiva de alterar a forma de abordagem setorial e estanque, tradicionalmente utilizada para se planejar e implementar ações e serviços de saneamento, que a prefeitura de Belo Horizonte concebeu a Política Municipal de Saneamento a partir da compreensão de que somente será possível atingir a necessária universalização dos serviços com a viabilização de planejamento e recursos para a solução integrada e integral das carências em urbanização, água e esgoto, drenagem, tratamento de fundos de vale, limpeza urbana e controle de doenças transmitidas por vetores.

As populações de renda mais baixa, moradores de loteamentos clandestinos e de vilas e favelas continuam sofrendo com a insalubridade decorrente da ausência ou precariedade do saneamento. A alteração dessa realidade perversa depende de um planejamento único, que incorpore o conceito de gestão por bacias hidrográficas, que promova intervenções simultâneas e complementares que só se viabilizarão com a disponibilização integral de recursos, cujo poder de priorização está nas mãos do poder local, assegurados a participação e o controle popular efetivos.

Em Belo Horizonte, as prioridades de investimentos em saneamento passaram a ser definidas a partir deste planejamento único, materializado no Plano Municipal de Saneamento, iniciativa com certeza situada entre as pioneiras em nosso País, incorporando uma lógica de planificação inédita em capitais brasileiras.

O Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte se constitui em um dos instrumentos do Sistema Municipal de Saneamento e foi institucionalizado quando da sanção da Lei 8.260 de 3 de dezembro de 2001, que criou a Política Municipal de Saneamento.

A Lei 8.260/2001 determina, em seu Art. 20, a formulação do PMS, quadrienal e atualizado a cada dois anos, *“destinado a articular, integrar e coordenar recursos tecnológicos, humanos, econômicos e financeiros, com vistas ao alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental.”*

O Fundo Municipal de Saneamento, outro instrumento que compõe o Sistema, também instituído na mesma Lei 8.260/2001 e posteriormente regulamentado pelo Decreto 11.289, de 24 de março de 2003, *“de natureza contábil e com autonomia administrativa e financeira”*, destina-se *“a financiar, de forma isolada ou complementar, os instrumentos da Política Municipal de Saneamento, cujos programas tenham sido aprovados pelo Comusa”*.

É importante destacar, ainda, que, segundo a Lei, *“o Plano Municipal de Saneamento é o único instrumento hábil disciplinador da aplicação dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Saneamento”*, estando, inclusive, vedadas quaisquer outras destinações.

O PMS, elaborado segundo metodologia descrita mais adiante, constitui-se em um instrumento dinâmico de planejamento das ações e serviços de saneamento em Belo Horizonte, por meio da produção e divulgação sistemática de dados e de informações e da conseqüente geração de indicadores e de índices que reflitam a realidade local.

2. Evolução da metodologia

2.1 Metodologia – PMS 2004/2007

A elaboração do Plano Municipal de Saneamento exigiu a definição de uma metodologia capaz de diagnosticar satisfatoriamente o quadro do saneamento ambiental em Belo Horizonte e de propor ações a serem implementadas no sentido de se buscar a solução gradual e global das carências destes serviços na cidade.

Dessa forma, a metodologia utilizada nas diversas etapas incluiu tanto a tomada de decisões relativas a aspectos conceituais quanto o desenvolvimento de trabalhos específicos e interdisciplinares.

Com atribuição de elaborar o Plano foi constituído um grupo de trabalho composto por técnicos representantes dos órgãos da prefeitura de Belo Horizonte afetos ao saneamento e sob a coordenação do Grupo Gerencial de Saneamento (GGSAN da Sudecap, que tem o papel de Secretaria Executiva do Comusa).

Inicialmente e para subsidiar o conhecimento dos serviços de saneamento no município foram elaborados diagnósticos setoriais relativos ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, resíduos sólidos e controle de vetores.

Esses diagnósticos foram produzidos com base em dados e informações disponíveis nos diversos órgãos da Administração Municipal, inclusive os dados cadastrais dos sistemas de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, periodicamente atualizados e repassados pela Copasa à prefeitura de BH.

Além da elaboração destes diagnósticos foi realizada uma síntese dos planos e programas prioritários do Executivo Municipal que incluíam a componente saneamento, possibilitando assim uma análise mais abrangente da realidade municipal.

Objetivando um estudo mais detalhado que permitisse avaliações comparativas das diversas realidades da situação de salubridade ambiental no município, e com uma dinâmica mais ágil de atualização, foram definidas três unidades territoriais de análise:

- Bacias Elementares, conforme estabelecidas no Plano Diretor de Drenagem de Belo Horizonte;
- Áreas de Planejamento, resultantes da compatibilização dos limites das regiões administrativas com o limite mais próximo de um divisor de águas ou um talvegue;
- Território Municipal.

Esta definição se justifica em função da diretriz contida na Política Municipal de Saneamento (Art. 5º, inciso XIII da Lei 8.260/2001), que estabelece a necessidade de se “*adotar bacia ou sub-bacia hidrográfica como unidade de planejamento das ações e dos serviços de saneamento*”.

Assim, foi possível, conforme será descrito adiante, para cada bacia elementar e a partir delas, formular indicadores e índices setoriais que viessem a compor o Índice de Salubridade Ambiental (ISA) de Belo Horizonte.

Desta forma, estabeleceu-se uma análise comparativa, explicitada pelos números do ISA, da “salubridade ambiental” entre as 99 bacias elementares que compõem o território do município.

Obtidos os valores dos indicadores e índices setoriais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, resíduos sólidos e controle de vetores) e os do ISA por bacia elementar, concluiu-se pela necessidade de se agregar outros aspectos na análise de priorização das bacias elementares. Percebeu-se que a análise pura e simples dos aspectos ligados à presença de infra-estrutura e de serviços de saneamento se mostrou insuficiente para uma definição mais coerente das prioridades de investimentos.

Assim, a metodologia adotada orientou-se por três eixos de priorização, que definiram as bacias elementares nas quais se mostram mais urgentes os investimentos em infra-estrutura e serviços de saneamento:

- a) o ISA, que quantifica a cobertura por serviços de saneamento nas diversas unidades territoriais;
- b) a densidade populacional em cada bacia elementar, objetivando obter-se maior abrangência do benefício em termos populacionais;
- c) a existência de programas de saneamento previstos e/ou em implementação por bacia elementar, inclusive com a identificação da disponibilidade de recursos para esses investimentos.

O ISA, instrumento de maior peso na definição das áreas prioritárias de intervenção, foi construído a partir do somatório ponderado de índices setoriais referentes aos cinco aspectos

tos tradicionalmente identificados como componentes do saneamento ambiental – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana e controle de vetores –, conforme detalhado no Quadro 1.

Os índices setoriais foram definidos para cada tipo de serviço, com pesos diferenciados de acordo com a maior carência de atendimento ou mesmo com a fragilidade dos indicadores adotados.

Optou-se, na construção do ISA, pela formulação de índices compostos por um ou mais indicadores a partir de dados e informações disponíveis, independentemente de vistorias em campo ou de geração de novos dados primários, e que permitissem, em uma mesma base de análise, uma compatibilização e uma sistematização imediatas.

Tal decisão não comprometeu, a nosso juízo, a qualidade da análise feita, que foi capaz de gerar indicadores e índices que podem e devem ser aperfeiçoados, mas que já permitem uma leitura consistente da realidade do atendimento por ações e serviços de saneamento em Belo Horizonte.

Acrescente-se, ainda, a constatação importante da possibilidade de atualização permanente do banco de dados gerador dos indicadores escolhidos, desde que se mantenha a decisão política, a unidade de propósitos e a disposição das instituições envolvidas na produção do PMS, que deve ser encarado não como um documento acabado, mas como um processo em constante transformação e aperfeiçoamento.

Na sua construção, tanto os indicadores e índices setoriais, como o próprio ISA, assumem uma variação teórica de zero a um, sendo que, quanto mais próximo da unidade, melhor é a realidade do atendimento por determinada ação ou serviço, menor é a carência, menores os riscos sanitários ou mais ambientalmente salubre a região avaliada.

Assim, o ISA, na primeira versão do PMS, assumiu a seguinte formulação:

$$\text{ISA} = [\text{Iab}] \times 0,05 + [\text{Ies}] \times 0,45 + [\text{Irs}] \times 0,35 + [\text{Idr}] \times 0,05 + [\text{Icv}] \times 0,10$$

Tem-se que:

Iab: Índice de abastecimento de água

Ies: Índice de esgotamento sanitário

Irs: Índice de resíduos sólidos

Idr: Índice de drenagem urbana

Icv: Índice de controle de vetores

Os pesos de cada índice ou indicador foram definidos, coletivamente, em função das discussões promovidas no âmbito do grupo técnico de trabalho do PMS, a partir da avaliação da importância de cada um deles, segundo a realidade do atendimento por infra-estruturas e serviços de saneamento em BH.

a) Índice de abastecimento de água (**Iab**) – (Dados de 2003)

Admitido igual à unidade, em função da situação atual de quase universalização dos serviços, ao Iab foi conferido o peso de 0,05 também pelo mesmo motivo. Quase toda a população de Belo Horizonte é hoje atendida pelo sistema público de abastecimento de água, com quali-

dade e quantidade satisfatórias. As áreas ainda sujeitas à intermitência são residuais e às não atendidas correspondem a áreas invadidas e sujeitas a algum tipo de risco.

b) Índice de esgotamento sanitário (**Ies**) – (Dados de 2003)

O Sistema de Esgotamento Sanitário corresponde àquele em que se notam as maiores carências dentre os serviços de saneamento prestados no município. Os números absolutos correspondentes à população não atendida por infra-estrutura de coleta e interceptação, por si só, já comprovam essa afirmativa.

Assim, decidimos por dar a esse índice setorial o peso de 0,45, de forma a que se pudesse avaliar adequadamente a prioridade de investimentos em função da carência ou das deficiências na cobertura desses serviços.

Foram definidos dois indicadores, os quais entendemos como necessários e suficientes para caracterizar esse índice, quais sejam:

b.1) Indicador de atendimento por coleta de esgoto (**Ice**)

Expresso pela relação entre a população atendida com ligação oficial de esgotos à rede pública de coleta em determinada área e a população total da área considerada.

$$\text{Ice} = \frac{\text{Pa}}{\text{Pt}}$$

Sendo:

Pa: População, da área considerada, atendida com coleta de esgotos

Pt: População total da área considerada

b.2) Indicador de atendimento por interceptação de esgotos (**Iie**)

Expresso pela relação entre a extensão de interceptores implantados, em determinada área, e a extensão total necessária de interceptores (existentes + previstos) na área considerada.

$$\text{Iie} = \frac{\text{Lie}}{\text{Lti}}$$

Sendo:

Lie: Extensão dos interceptores existentes na área considerada

Lti: Extensão total de interceptores necessários (existentes + projetados) na área considerada

O Índice de esgotamento sanitário (**Ies**) é expresso pela composição dos indicadores de atendimento por coleta (**Ice**) e de interceptação (**Iie**), conforme a seguinte equação:

$$\text{Ies} = 0,65 \times \text{Ice} + 0,35 \times \text{Iie}$$

O maior peso dado ao indicador de coleta se justifica pelo entendimento de que seja mais urgente a implantação das redes coletoras com o conseqüente saneamento peri-domiciliar, o que não significa, em absoluto, que não estejamos valorizando também a interceptação com

a decorrente viabilização da despoluição das drenagens e o encaminhamento dos esgotos às Estações de Tratamento.

c) Índice resíduos sólidos (**Irs**) – (Dados de 2003)

O índice de resíduos sólidos, nesta primeira versão do PMS, ficou representado por um indicador apenas, que expressa a cobertura dos serviços de coleta de lixo domiciliar.

Entendemos que esse índice, que correspondeu a um peso de 0,35, deveria assumir uma valorização significativa, tendo em vista a necessidade de expansão ainda significativa dos serviços de coleta de lixo na cidade, principalmente nas vilas e favelas.

O indicador de cobertura por coleta de lixo domiciliar (**Icl**) é expresso pela população atendida com o serviço de coleta em relação à população total da área considerada.

$$Icl = \frac{Pcl}{Pt}$$

Sendo:

Pcl: população atendida, na área considerada, com coleta de lixo porta a porta

Pt: população total da área considerada

d) Índice de drenagem (**Idr**) – (Dados de 1999)

A problemática da drenagem urbana em Belo Horizonte está muito mais associada às características e intervenções nas bacias elementares, uma vez que não há cursos d'água de porte cortando o território do município. Assim, os eventos de inundação na cidade têm normalmente como causas, aspectos que não dependem apenas da ocorrência de grandes vazões, mas também, e principalmente, aqueles relacionados à presença de focos de erosão e/ou deficiências na coleta de resíduos sólidos.

Há, sem dúvida, uma carência de urbanização em áreas de vilas e favelas, em loteamentos irregulares, que acaba por se refletir na condução inadequada das águas pluviais e no surgimento de situações de risco. Por outro lado, a existência de populações ribeirinhas, que não raras vezes ocupam integralmente as calhas de córregos em nossa cidade, também se configura como uma urgente questão a ser resolvida.

Apesar da elaboração da primeira etapa do Plano Diretor de Drenagem de Belo Horizonte, que viabilizou o cadastro do sistema, ainda não dispomos de um sistema de monitoramento que nos permita gerar indicadores que possam correlacionar chuva e vazão de maneira satisfatória. Da mesma forma, também não se dispunha, à época, de um modelo que caracterizasse hidrológica e hidráulicamente a problemática na cidade.

Assim, naquele momento, pudemos gerar apenas um indicador para compor o Idr, o qual procurava refletir uma distribuição espacial comparada, por bacia elementar e em relação ao território do município, dos eventos de inundação de maior relevância ocorridos em Belo Horizonte entre os anos de 1980 e 1999.

Decidimos, ainda, conferir o peso de 0,05 ao Idr, em função da precariedade em sua caracterização. Não pudemos valorizar mais esse índice, sob pena de mascararmos nossa análise, uma vez que o Iev tem pequena variação e gira em torno da unidade.

Desta forma, o indicador de eventos de inundação (**Iev**) é expresso pelo número de eventos de inundação na área considerada em relação ao número total de eventos de inundação na cidade, subtraído da unidade.

$$\text{Iev} = 1 - \frac{\text{ev}}{\text{Ev}}$$

Sendo:

ev: número de eventos de inundação na bacia

Ev: número total de eventos de inundação na cidade

e) Índice de controle de vetores (**Icv**) – (Dados de 2003)

Consideramos aqui fundamental a inclusão de um índice que, não só pudesse inserir a temática do controle de vetores na avaliação da salubridade ambiental em Belo Horizonte, mas que viabilizasse uma metodologia de trabalho que aproximasse, definitivamente, as áreas de saneamento e saúde, numa perspectiva de planejamento e execução de ações integradas.

Pelo que pudemos concluir, a dengue seria a melhor alternativa de leitura do quadro, não só pela associação direta com outras temáticas, como resíduos sólidos e drenagem urbana pela relevância dos níveis de ocorrência, mas também em função da confiabilidade e atualidade dos dados disponíveis.

Concluimos, assim, por uma valorização importante do **Icv**, que assumiu o peso de 0,10 na composição do ISA.

e.1) Indicador de dengue (**Idg**)

O Idg foi obtido de acordo com a seguinte metodologia:

- primeiramente, calculou-se o número de casos por mil habitantes para o município, baseado nos dados de 2002:

$$\text{N}^\circ\text{Casos/MilHab.Mun.} = \frac{\text{N}^\circ \text{ Casos no Município} \times 1000}{\text{População do Município}}$$

- posteriormente, foi feito o mesmo cálculo para cada Área de Planejamento e para cada Bacia Elementar:

$$\text{N}^\circ\text{Casos/MilHab.ÁreaConsid.} = \frac{\text{N}^\circ \text{ Casos na Área Considerada} \times 1000}{\text{População Total da Área Considerada}}$$

- efetuou-se o cálculo percentual do afastamento do número de casos de cada Área e Bacia em relação à média do município:

$$\text{Afast.(\%)} = ((\text{N}^\circ\text{Casos}/\text{MilHab. ÁreaConsid.}/\text{N}^\circ\text{Casos}/\text{MilHab.Mun.}) - 1) \times 100$$

- para a Área/Bacia com o maior afastamento, foi atribuída nota 0 (zero) para o **Idg**; para o menor afastamento foi atribuída nota 1 (um), sendo as demais notas (entre 0 e 1) atribuídas proporcionalmente aos afastamentos calculados.

O somatório de todos os índices setoriais, para cada bacia elementar, foi agrupado em intervalos que variaram de 0,41 a 1,00. Quanto maior o valor resultante do somatório dos índices setoriais, menor a carência dos serviços de saneamento e, portanto, maior o ISA.

Objetivando uma melhor localização das diversas realidades da salubridade ambiental no município, foi feito o mesmo estudo para as Áreas de Planejamento. Assim, foram avaliados os indicadores e os Índices de Salubridade para as bacias elementares e para as parcelas destas contidas em cada uma dessas áreas. A partir do somatório destes elementos, chegou-se aos indicadores e ao ISA por Área de Planejamento. (No quadro XX, estão apresentados estes resultados).

No estudo para as bacias elementares, observou-se que, em alguns casos, os menores valores do ISA corresponderam a bacias carentes de atendimento por serviços de saneamento, porém com baixa densidade populacional, não justificando uma ação imediata com priorização de investimentos. Junto a esta avaliação de carência sanitária, concluiu-se, então, pela necessidade de uma análise de custo-benefício que revelasse a abrangência da ação, motivo pelo qual a densidade populacional foi incorporada como segundo eixo na definição final de prioridades de investimentos.

Os dados utilizados foram os do Censo 2000, com as devidas adequações relativas às unidades territoriais adotadas. Assumiu-se a nota 20 para a bacia elementar com maior densidade demográfica, definindo-se as notas das demais a partir de um critério de proporcionalidade simples.

Finalmente, o terceiro e último eixo de análise correspondeu aos diversos planos, programas e projetos estruturais de saneamento para Belo Horizonte. Assim, estes também tiveram seu peso na definição de prioridades por conterem diretrizes e ações ou em implementação ou a serem implementadas para a melhoria do saneamento na cidade. Deste modo, os Planos Globais Específicos (PGE), os programas Drenurbs (saneamento ambiental integrado de bacias como cursos d'água em leito natural) e Propam (recuperação da bacia da Lagoa da Pampulha) e o Orçamento Participativo (OP) foram componentes muito importantes para a definição final. Devido à carência de recursos financeiros existentes à época na prefeitura de BH, os dados com relação a recursos assegurados ou em negociação também tiveram sua influência na pontuação final. As notas adotadas e correspondentes a esses planos e programas estão explicitadas no Quadro 3.2.

Resumidamente, os critérios aplicados na hierarquização das bacias elementares, como já dito, compreenderam o somatório das diversas notas dadas ao ISA nas bacias elementares, a pontuação aplicada à existência, naquela bacia, dos programas prioritários em desenvolvimento pelo Executivo Municipal, o peso relativo dado à densidade populacional e a existência ou não de recursos financeiros assegurados.

Assim, os critérios de priorização de áreas a serem contemplados no PMS foram os seguintes:

1. menor nota do ISA;
2. maior densidade demográfica;

3. PGE – elaborado ou em elaboração;
4. ocorrência de áreas prioritárias de intervenções do Drenurbs ou do Propam;
5. ocorrência de empreendimentos aprovados e ainda não executados do OP;
6. empreendimento com recurso assegurado;
7. empreendimento com recurso em negociação.

As **Notas** desses critérios de priorização foram atribuídas como demonstradas a seguir:

Quadro 1 – Faixas de variação do ISA

Faixa do ISA	Nota
0,41 a 0,50	40
0,51 a 0,60	36
0,61 a 0,70	32
0,71 a 0,80	28
0,81 a 0,90	22
0,91 a 1,00	16

Quadro 2 – Quadro de notas

Critério	Notas
1. ISA	Ver Quadro 1
2. Densidade demográfica	Variável
3. PGE	20
4. Drenurbs/Propam	8
5. OP Regional (Infra-estrutura)	8
6. Empreendimento com recurso definido em dotação orçamentária	4
7. Empreendimento com recurso em negociação	2

A nota final correspondeu à soma de todas as notas, podendo assumir o valor máximo de 100.

$$\text{PRIORIDADE} = (\text{NOTISA}) + (\text{NOTPGE}) + (\text{NOTDREPAM}) + (\text{NOTOP}) + (\text{NOTDENS}) + [(\text{NOTRA}) \text{ ou } (\text{NOTRN})]$$

Sendo:

NOTISA: Nota do ISA

NOTPGE: Nota para existência de PGE elaborado ou em elaboração

- NOTDREPAM:** Nota para ocorrência de áreas prioritárias de intervenções de Drenurbs ou do Propam
- NOTOP:** Nota para ocorrência de empreendimentos aprovados e ainda não executados do OP
- NOTDENS:** Nota para densidade demográfica
- NOTRA:** Nota para a ocorrência de empreendimento com recurso assegurado
- NOTRN:** Nota para a ocorrência de empreendimento com recurso em negociação

Após o processamento e a sistematização dos dados e realizada a somatória final para todas as bacias elementares do município, foram definidas as dez mais prioritárias para a aplicação de recursos financeiros do Fundo Municipal de Saneamento.

A partir da identificação destas dez bacias prioritárias e considerando a necessidade de uma visão estruturante e abrangente das diversas áreas, tornou-se necessário aferir quais as intervenções a serem implementadas e qual o montante de recursos necessários para tais implementações. Dessa forma, foram considerados, para efeito de cálculo dos recursos, os orçamentos existentes relativos aos diversos programas e intervenções. No caso de inexistência dos mesmos, foi feita uma estimativa dos recursos necessários à implementação de tais ações.

2.2 Metodologia – PMS 2004/2007 – Atualização 2006

Na Política Municipal de Saneamento de BH (Lei Municipal 8.260/2001), o PMS deve ser quadrienal e atualizado a cada dois anos. Assim, em 2006, procedemos a atualização da primeira versão do Plano.

Em relação à metodologia original foi introduzida uma modificação que permitiu um avanço significativo na precisão do diagnóstico e, em consequência, na definição das prioridades de investimento.

Assim, além de calcularmos o ISA e caracterizarmos os critérios adicionais de priorização para cada uma das 99 bacias hidrográficas elementares, o fizemos também para cada uma das 256 sub-bacias que compõem a totalidade do território do município. Desta forma, realidades que pareciam homogêneas quando referenciadas ao território de uma bacia elementar, mostraram-se absolutamente díspares quando analisadas para as áreas de menores dimensões das sub-bacias.

Essa melhor caracterização das carências pode permitir maior eficiência na formulação de programas de investimentos e maior eficácia na busca da universalização dos serviços.

Da mesma maneira, houve a participação de um grupo de trabalho composto por técnicos representantes de órgãos ligados ao saneamento em Belo Horizonte e sob a coordenação do Grupo Gerencial de Saneamento da Sudecap (GGSAN).

O ISA manteve aqui sua formulação original. No entanto, alterou-se o cardápio dos critérios adicionais de priorização. Desta forma, além da nota do ISA (peso de 50%), adotou-se a densidade demográfica e o percentual de população moradora em vilas e favelas como critérios finais de definição de bacias ou sub-bacias prioritárias (ambos com pesos de 25%).

2.3 Metodologia – PMS 2008/2011 – em fase de discussão pelo Comusa

O processo de construção do PMS 2008/2011 reproduziu o modelo das versões que o precederam, no que se refere à opção por um trabalho formulado por equipe intersetorial de técnicos da própria Administração Municipal, sob a coordenação da Secretaria Executiva do Comusa (antigo GGSAN, agora rebatizado como Nepe-San – Núcleo de Projetos Especiais de Saneamento da Sudecap).

Nessa nova versão do PMS, a metodologia adotada se orienta por quatro eixos de priorização, que irão definir as bacias elementares e as sub-bacias nas quais se mostram mais urgentes os investimentos em infra-estrutura e serviços de saneamento:

- a) o Índice de Salubridade Ambiental (ISA), que permanece com a responsabilidade de quantificar a cobertura por serviços de saneamento nas diversas unidades territoriais;
- b) a densidade populacional em cada unidade territorial, objetivando obter-se maior abrangência do benefício em termos populacionais;
- c) o percentual da população residente em vilas e favelas em relação à população total da unidade territorial, visando privilegiar as áreas mais carentes da cidade;
- d) a taxa de internação por diarreias da população de 0 a cinco anos por unidade territorial de análise, a fim de agregar um critério epidemiológico à análise, conforme diretrizes da Política Nacional de Saneamento.

a) Índice de Salubridade Ambiental

O ISA repete novamente sua formulação original sendo, portanto, o resultado do somatório ponderado de índices setoriais referentes aos cinco aspectos tradicionalmente identificados como componentes do saneamento ambiental – abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores. No entanto, decidiu-se por alterações nos pesos de cada índice setorial, bem como na definição conceitual dos índices de drenagem urbana e de controle de vetores.

Da mesma forma, estabeleceu-se aqui uma análise comparativa, explicitada pelos números do ISA, da “salubridade ambiental” entre as 98 bacias elementares e entre as 256 sub-bacias que compõem o território do município.

Assim, o ISA apresenta a seguinte formulação:

$$ISA = [Iab \times Pab] + [Ies \times Pes] + [Irs \times Prs] + [Idr \times Pdr] + [Icv \times Pcv]$$

Onde:

Iab: Índice de abastecimento de água

Ies: Índice de esgotamento sanitário

Irs: Índice de resíduos sólidos

Idr: Índice de drenagem urbana

Icv: Índice de controle de vetores

Pab: Peso do índice de abastecimento de água

Pes: Peso do índice de esgotamento sanitário

Prs: Peso do índice de resíduos sólidos

Pdr: Peso do índice de drenagem urbana

Pcv: Peso do índice de controle de vetores

Sendo:

Índice de abastecimento de água (**Iab**)

Como nas versões anteriores, o Iab é representado pela cobertura desses serviços.

$$Iab = \frac{Paa}{Pt}$$

Paa: População, da área considerada, atendida com abastecimento de água

Pt: População total da área considerada

Índice de esgotamento sanitário (**Ies**)

O Ies continua sendo expresso pela composição dos indicadores de atendimento por coleta (**Ice**) e de atendimento por interceptação (**Iie**), conforme a seguinte equação:

$$Ies = Ice \times Pce + Iie \times Pie$$

Onde:

Ice: Indicador de atendimento por coleta de esgoto

Iie: Indicador de atendimento por interceptação de esgoto

Pce: Peso do indicador de atendimento por coleta de esgoto

Pie: Peso do indicador de atendimento por interceptação de esgoto

Sendo:

$$Ice = \frac{Pae}{Pt}$$

Pae: População, da área considerada, atendida com coleta de esgotos

Pt: População total da área considerada

$$Iie = \frac{Lie}{Lti}$$

Lie: Extensão dos interceptores existentes na área considerada

Lti: Extensão total de interceptores necessários (existentes + projetados) na área considerada

Índice resíduos sólidos (**Irs**)

O Irs se mantém representado por um indicador apenas, que expressa a cobertura dos serviços de coleta de lixo domiciliar (Indicador de coleta de lixo – Icl).

$$Iel = \frac{Pcl}{Pt}$$

Pcl: População, da área considerada, atendida com coleta de lixo porta a porta

Pt: População total da área considerada

Índice de drenagem (**Idr**)

Já o **Idr** passa a ser expresso pela composição dos indicadores de suficiência do sistema existente de macro drenagem (**Isdr**) e de atendimento por sistema de macro drenagem (**Iadr**), conforme a seguinte equação:

$$Idr = [(Isdr \times Psdr) + (Iadr \times Padr)]$$

Onde:

Isdr: Indicador de suficiência do sistema existente de macrodrenagem

Iadr: Indicador de atendimento por sistema de macrodrenagem

Psdr: Peso do indicador de suficiência do sistema existente de macrodrenagem

Padr: Peso do indicador de atendimento por sistema de macrodrenagem

Sendo:

$$Iab = 1 - \frac{Lex}{Lc}$$

Lex*: Extensão de extravasamentos no córrego canalizado para TR de projeto

Lc: Extensão total de córrego canalizado na bacia

$$Iadr = 1 - \frac{Lin}{Lln}$$

Lin: Extensão das intervenções necessárias no córrego sem tratamento

Lln: Extensão total de córrego em leito natural na bacia

**dados extraídos do trabalho “Modelagem Matemática, Hidrológica e Hidráulica Aplicada às Bacias Hidrográficas do Ribeirão Arrudas e Onça” – 2008 – trabalho realizado no âmbito do Programa Drenurbs, contratado pela PBH.*

Índice de controle de vetores (**Icv**)

O Icv é representado por um indicador apenas: o indicador de dengue (Idg). Nesta versão do PMS, o indicador da dengue passa a ser construído a partir do Índice de Densidade de

Ovos (**IDO**), disponibilizado pela Secretaria Municipal de Saúde para o ano de 2007, com a devida padronização de escala entre os dois indicadores, por meio da seguinte equação:

$$Idg = 1 - \frac{IDOI - IDOmín}{IDOmáx - IDOmín}$$

Idg: Indicador de dengue padronizado na área considerada

IDOi: Valor do índice de densidade de ovos, na área considerada, a ser padronizado

IDOmín: Valor mínimo do índice de densidade de ovos no município

IDOmáx: Valor máximo do índice de densidade de ovos no município

A justificativa aqui para a troca conceitual do índice é a de que a nova opção avalia melhor o risco potencial da ocorrência de dengue, ao invés de se limitar a casos notificados.

b) Densidade populacional

Conforme versões anteriores.

c) Percentual da população residente em vilas e favelas

Conforme atualização de 2006.

d) Taxa de internação por diarreias da população de 0 a 5 anos

Finalmente, o quarto eixo incorporado à definição de prioridades foi a taxa de internação por diarreias da população de 0 a cinco anos por unidade territorial, a fim de agregar um critério epidemiológico à análise, conforme diretrizes da Política Nacional de Saneamento.

$$Txd = \frac{Pi_{0-5}}{Pt_{0-5}}$$

Onde:

Txd: Taxa de internação por diarreias da população de 0 a cinco anos na área considerada

Pi 0-5: População de 0 a cinco anos internada com diarreia na área considerada

Pt 0-5: População de 0 a cinco anos total na área considerada

Assim, para o PMS 2008/2011, os critérios aplicados para a hierarquização das bacias e sub-bacias, incluem o somatório das diversas notas dadas ao ISA, o peso relativo da densidade populacional, a proporção de população moradora de vila e favela e a taxa de internação por diarreias da população de 0 a cinco anos por unidade territorial:

$$\text{PRIORIDADE} = (\text{NOTISA}) + (\text{NOTDENS}) + (\text{NOTPOPVILAS}) + (\text{NOTDIARR})$$

Sendo:

NOTISA: Nota do ISA

NOTDENS: Nota para densidade demográfica

NOTPOPVILAS: Nota para o percentual da população residente em vilas e favelas

NOTDIARR: Nota para a taxa de internação por diarreias da população de 0 a cinco anos

A nota final correspondeu à soma de todas as notas, podendo assumir o valor máximo de 100.

Como nas versões anteriores, os dados populacionais utilizados foram os do Censo 2000, do IBGE.

A seguir é apresentado um fluxograma para melhor entendimento da estrutura dos indicadores e dos critérios de priorização.

Conforme já comentado, a metodologia proposta no PMS para priorização de investimentos no setor de saneamento em Belo Horizonte requer a definição de pesos para os diversos indicadores, índices e variáveis. No PMS 2004/2007, bem como em sua atualização de 2006, esses pesos foram definidos a partir de discussões no âmbito do grupo técnico responsável por sua elaboração. No entanto, para a definição desses pesos no PMS 2008/2011, decidiu-se pela utilização do Método de Análise Hierárquica (AHP – Analytical Hierarchy Process).

O método é uma técnica de análise de decisão e planejamento de múltiplos critérios. A aplicação desse método permite organizar hierarquicamente problemas complexos, envolvendo vários critérios, vários decisores, sendo um processo flexível que usa a lógica e ao mesmo tempo a intuição. A principal aplicação do método AHP é o poder de agregar e medir fatores importantes e também a sua facilidade de uso, sendo consideradas as diferenças e conflito de opiniões.

No método AHP os julgamentos são obtidos na forma de par de comparações, onde o decisor transforma a informação avaliável em pares comparativos se questionando qual alternativa mais satisfaz e quanto mais em relação ao critério considerado. Inicia-se medindo o grau de importância do elemento por meio do processo de comparação par-a-par.

O método de comparação par-a-par fornece um vetor de pesos que expressa a importância relativa dos vários elementos. Trabalha com uma matriz de comparação par-a-par, quadrada $n \times n$, onde as linhas e colunas correspondem aos n critérios analisados para o problema em questão.

Esse procedimento descrito, para a obtenção de pesos, é importante para determinar a força com a qual os vários critérios em um nível influenciam os critérios do nível mais alto seguinte, o que representará uma hierarquia e mostrará os pesos dos critérios em relação ao nível superior.

A medição dos julgamentos pode ser feita utilizando uma escala de três valores: mais importante (+), igual importância (0) ou menos importante (-). Como esta matriz é recíproca, apenas a metade triangular inferior necessita ser avaliada, já que a outra metade deriva desta e a diagonal principal assume valores iguais a 0.

Assim, as planilhas foram encaminhadas a cerca de 60 decisores, conhecedores da realidade do saneamento em Belo Horizonte, que foram orientados a preenchê-las com sinal positivo, negativo ou 0:

- se a variável à esquerda (da linha) for considerada mais importante que a outra (da coluna) deve ser colocado um sinal positivo (+);

- se a variável à esquerda (da linha) for considerada menos importante que a outra (da coluna) deve ser colocado um sinal negativo (-);
- se ambas as variáveis forem igualmente importantes deve ser colocado 0.

A partir da devolução das planilhas preenchidas pelos decisores, procedeu-se ao processamento dos resultados, substituindo-se os sinais por números, da seguinte forma: (-) por (0); (0) por (1) e (+) por (2).

A partir daí, fez-se o cálculo dos pesos por meio de uma distribuição proporcional. Apresentamos a seguir as planilhas utilizadas, bem como os resultados obtidos para cada índice/indicador e critério.

Definição de pesos para os diversos índices formadores do ISA

	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Resíduos sólidos	Drenagem urbana	Controle de vetores
Abastecimento de Água	0				
Esgotamento Sanitário		0			
Resíduos Sólidos			0		
Drenagem Urbana				0	
Controle de Vetores					0

Definição de pesos para os indicadores do índice de esgotamento sanitário

	Coleta de esgotos	Interceptação de esgotos
Coleta de esgotos	0	
Interceptação de esgotos		0

Definição de pesos para os indicadores do índice de drenagem

	Atendimento de drenagem	Suficiência de drenagem
Atendimento de drenagem	0	
Suficiência de drenagem		0

Definição de pesos para os critérios de priorização

	ISA	Densidade demográfica	% de população em vilas e favelas	Taxa de diarreia
ISA	0			
Densidade demográfica	0			
% de população em vilas e favelas			0	
Taxa de diarreia	0			

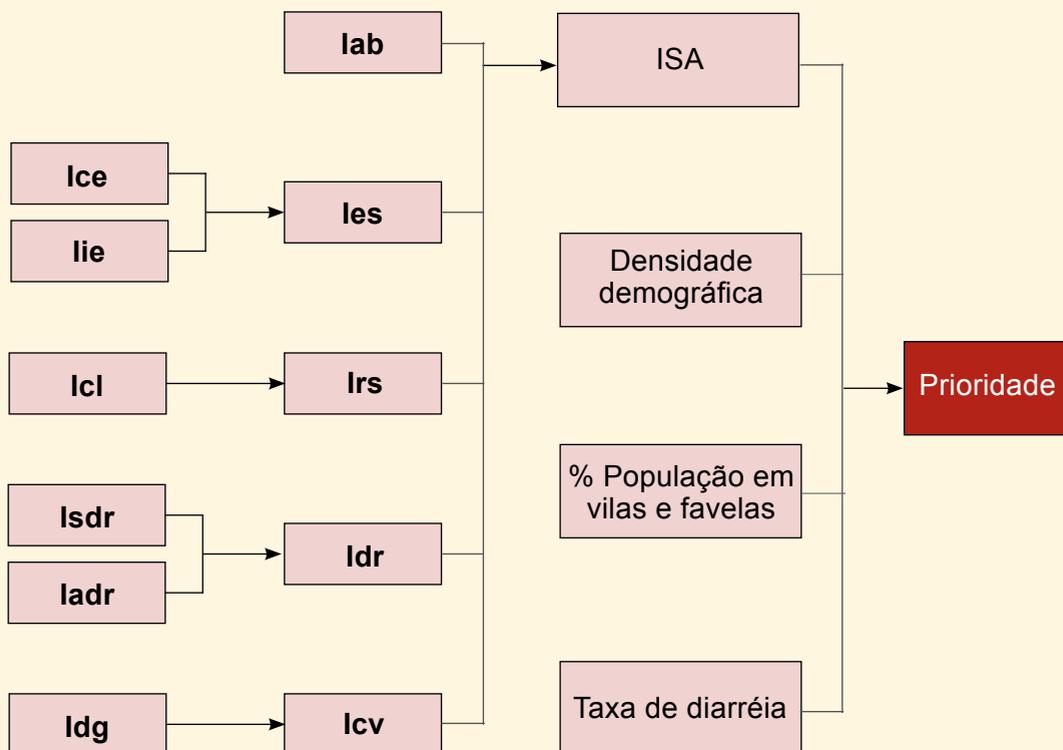
Variáveis	Índice de abastecimento de água	Índice de esgotamento sanitário	Índice de resíduos sólidos	Índice de drenagem urbana	Índice de controle de vetores	Resultado final	Resultado final arredondado
Índice de Abastecimento de Água	29	1	1	0	3	0,05	0,05
Índice de Esgotamento Sanitário	57	29	52	54	51	0,34	0,35
Índice de Resíduos Sólidos	57	6	29	37	43	0,24	0,25
Índice de Drenagem Urbana	58	4	21	29	36	0,20	0,20
Índice de Controle de Vetores	55	7	15	22	29	0,18	0,15

Variáveis	Coleta de esgotos	Intercepção de esgotos	Resultado final	Resultado final arredondado
Coleta de esgotos	29	18	0,41	0,40
Intercepção de esgotos	40	29	0,59	0,60

Variáveis	Carência de drenagem	Insuficiência de drenagem	Resultado final	Resultado final arredondado
Atendimento de drenagem	29	30	0,51	0,50
Suficiência de drenagem	28	29	0,49	0,50

Variáveis	ISA	Densidade demográfica	% de população em vilas e favelas	Taxa de diarreia	Resultado final	Resultado final arredondado
ISA	29	52	44	51	0,38	0,40
Densidade demográfica	6	29	14	24	0,16	0,15
% de população em vilas e favelas	14	44	29	28	0,25	0,25
Taxa de diarreia	7	34	30	29	0,22	0,20

PMS – Estrutura dos indicadores



Comparação dos pesos dos diversos índices e sub-índices

Documento	Índice		Peso	Sub-índice		Peso
PMS 2004 e PMS 2006 (atualização)	lab	Água	0,05	-		-
	les	Esgoto	0,45	Ice	Coleta	0,65
				lie	Interceptação	0,35
	Irs	Resíduos sólidos	0,35	-		-
	ldr	Drenagem	0,05	-		-
lcv	Controle de vetores	0,10	-		-	
PMS 2008	lab	Água	0,05	-		-
	les	Esgoto	0,35	Ice	Coleta	0,40
				lie	Interceptação	0,60
	Irs	Resíduos sólidos	0,25	-		-
	ldr	Drenagem	0,20	Isdr	Suficiência	0,50
				ladr	Atendimento	0,50
lcv	Controle de vetores	0,15	-		-	

Comparação das notas dos critérios de priorização

Documento	Notas		Valor máximo
PMS 2004	NOTISA	ISA	40
	NOTPGE	Existência de PGE	20
	NOTREPAM	Áreas prioritárias do Drenurbs ou Propam	8
	NOTOP	Empreendimentos do OP	8
	NOTDENS	Densidade demográfica	20
	NOTRA	Empreendimentos com recursos assegurados	4 ou 2
	NOTRN	Empreendimentos com recursos em negociação	0 ou 2
PMS 2006 (atualização)	NOTISA	ISA	50
	NOTDENS	Densidade demográfica	25
	NOTPOPVILAS	Porcentagem de população residente em vilas e favelas	25
PMS 2008	NOTISA	ISA	40
	NOTDENS	Densidade demográfica	15
	NOTPOPVILAS	Percentual de população residente em vilas e favelas	25
	NOTDIARREIA	Taxa de internação por diarreia da população de 0 a 5 anos	20

3. Avaliação da destinação dos recursos do Fundo Municipal de Saneamento em função das prioridades do PMS

Entendemos como adequado e importante apresentarmos aqui uma avaliação da correspondência entre a destinação dos recursos do FMS e as prioridades definidas pelo PMS.

Assim, as tabelas e gráficos apresentados a seguir listam as Resoluções do Comusa que autorizaram a destinação dos recursos do FMS, a partir de proposições do Executivo Municipal, bem como informam e ilustram o nível de correspondência entre propostas de investimentos em saneamento e prioridades do PMS.

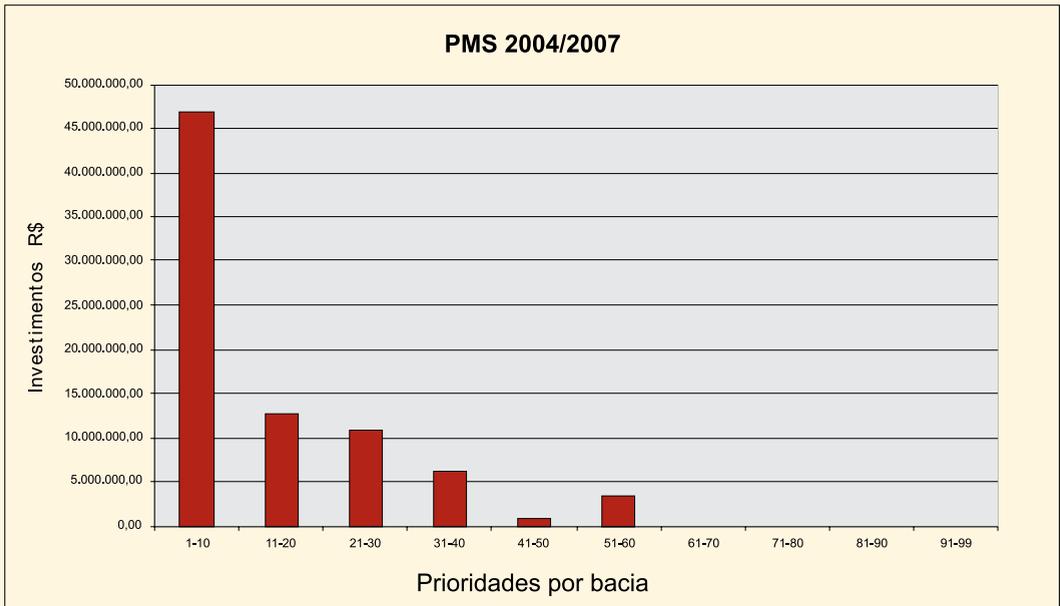
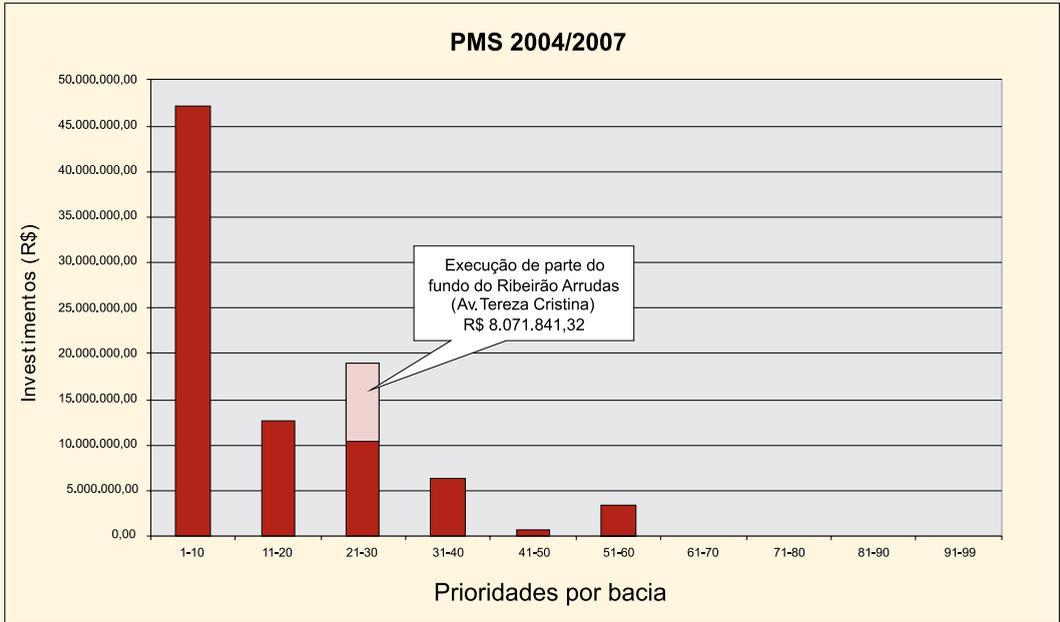
Total de recursos aprovados pelo Comusa até 2008

Resolução	Ano	Recursos aprovados
01	2004	R\$ 15.000.000,00
02		R\$ 31.314.010,00
01	2005	R\$ 39.847.591,30
02		R\$ 9.000.000,00
01	2007	R\$ 40.063.871,69
02		R\$ 44.000.000,00
01	2008	R\$ 71.200.000,00
02		R\$ 106.570.492,24
TOTAL APROVADO		R\$ 356.995.965,23

Resultados de aplicação dos recursos por bacia – PMS 2004/2007

Prioridade	Investimentos (R\$)	Percentual (%)
1-10	47.049.612,98	52,8
11-20	12.740.361,89	14,3
21-30	18.897.341,82	21,2
31-40	6.362.814,97	7,1
41-50	798.886,74	0,9
51-60	3.312.582,91	3,7
61-70	-	0,0
71-80	-	0,0
81-90	-	0,0
91-99	-	0,0
TOTAL	89.161.601,30	100,0

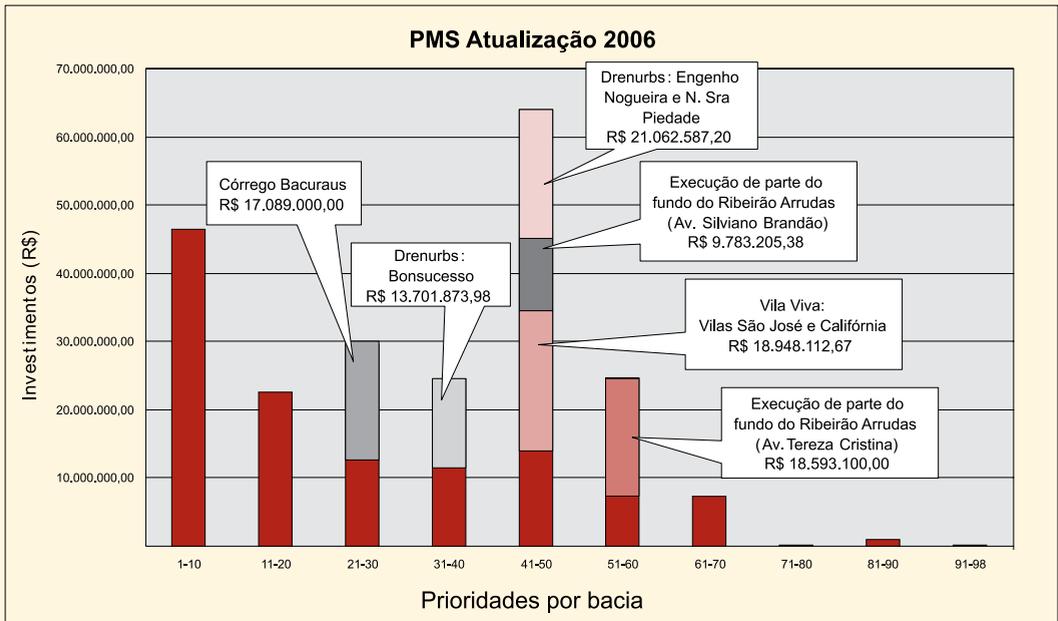
Resultados de aplicação dos recursos por bacia – PMS 2004/2007



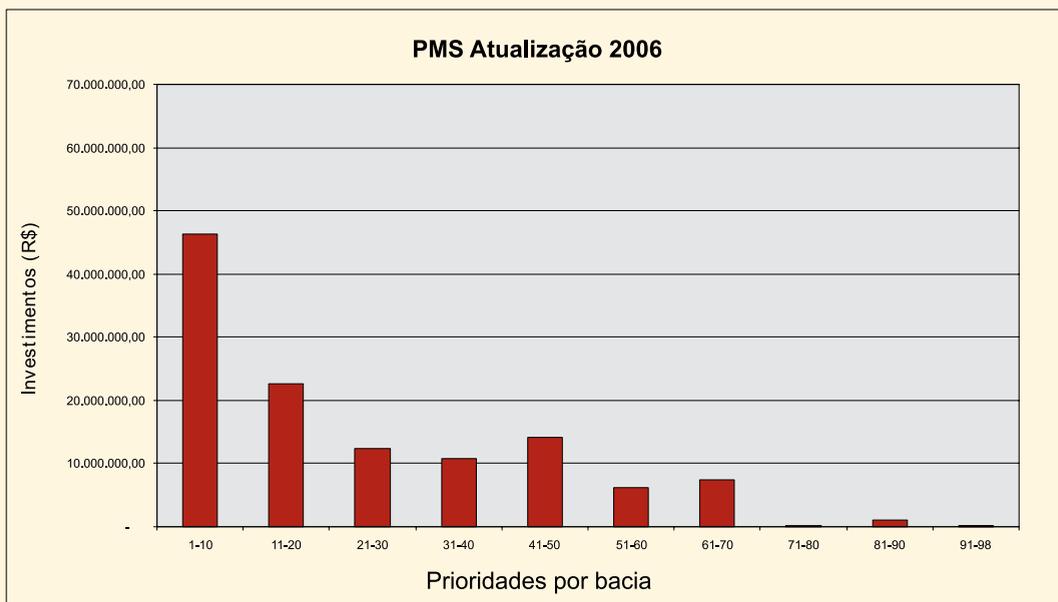
Resultados de aplicação dos recursos por bacia – Atualização PMS 2006

Prioridade	Investimentos (R\$)	Percentual (%)
1-10	46.393.123,13	21,0
11-20	22.605.951,58	10,3
21-30	29.507.167,01	13,4
31-40	24.500.980,32	11,1
41-50	63.949.434,71	29,0
51-60	24.760.398,07	11,2
61-70	7.375.698,74	3,3
71-80	181.260,35	0,1
81-90	1.014.175,52	0,5
91-99	115.137,65	0,1
TOTAL	220.403.327,07	100,0

Resultados de aplicação dos recursos por bacia – Atualização PMS 2006



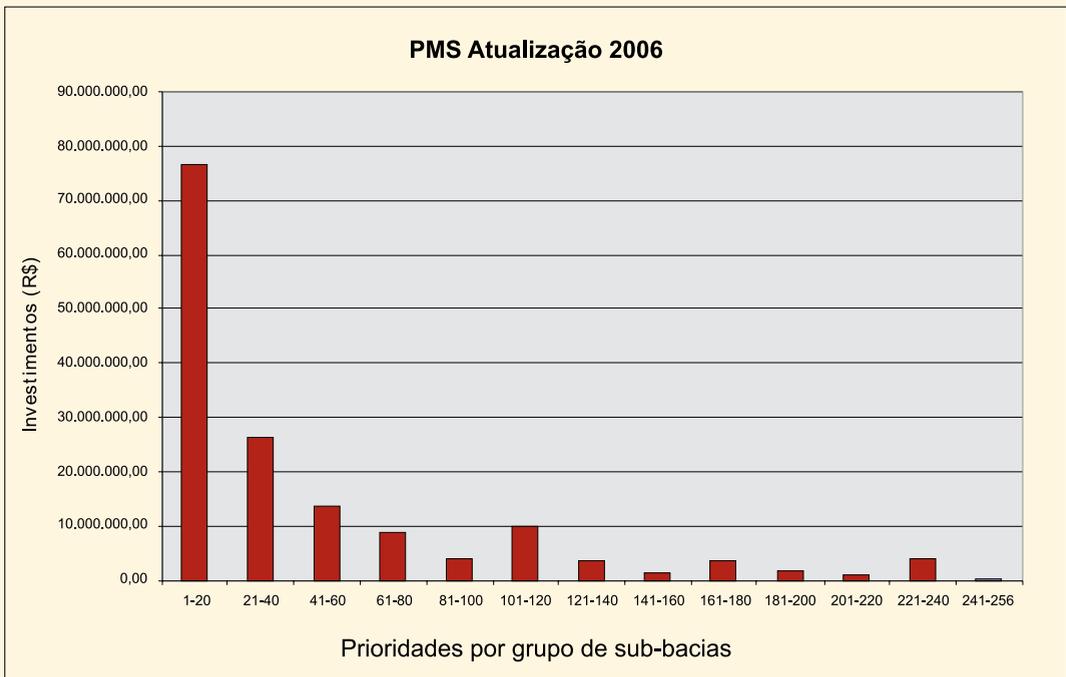
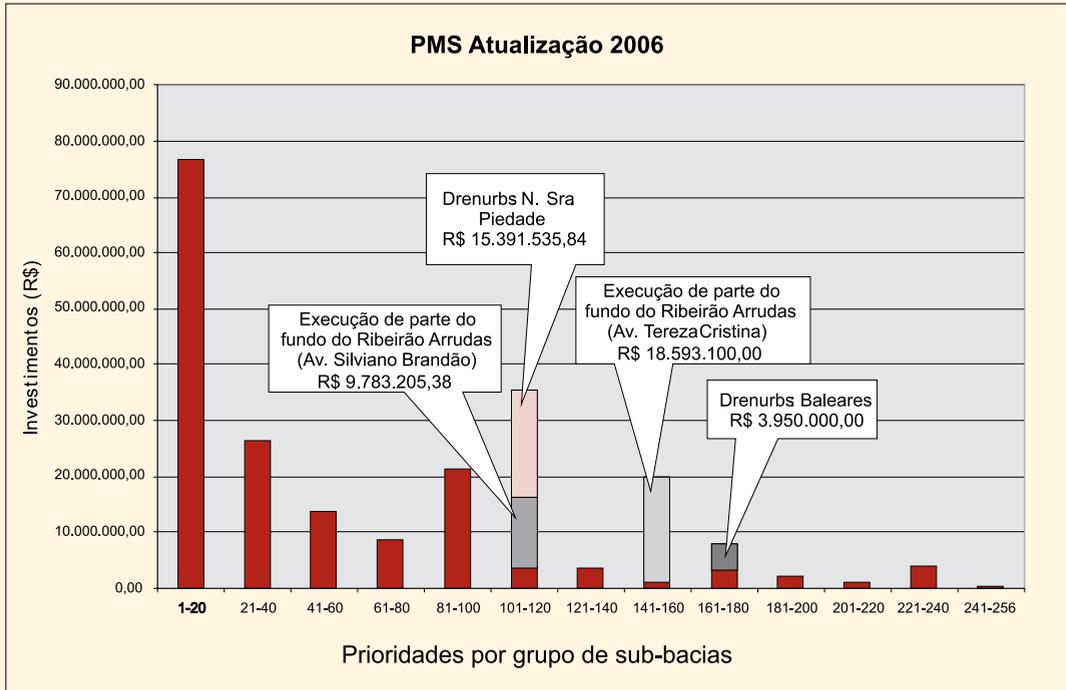
Resultados de aplicação dos recursos por bacia – Atualização PMS 2006



Resultados de aplicação dos recursos por sub-bacia – Atualização PMS 2006

Prioridade	Investimentos (R\$)	Percentual (%)
1-20	76.615.784,30	34,8
21-40	26.430.583,33	12,0
41-60	13.558.372,23	6,2
61-80	8.665.038,30	3,9
81-100	21.199.559,73	9,6
101-120	35.340.207,63	16,0
121-140	3.659.201,47	1,7
141-160	19.962.904,12	9,1
161-180	7.717.617,91	3,5
181-200	1.935.146,09	0,9
201-220	1.130.912,18	0,5
221-240	4.072.862,18	1,8
241-256	115.137,65	0,1
TOTAL	220.403.327,11	100,0

Resultados de aplicação dos recursos por sub-bacia – Atualização PMS 2006



Cabe aqui o esclarecimento de que os primeiros gráficos, incluindo as barras apresentadas com cores distintas do azul, ilustram a totalidade dos empreendimentos que tiveram destinação de recursos do FMS.

Já os gráficos apresentados somente com barras na cor azul ilustram os empreendimentos novos, eleitos após o advento do PMS.

A quase totalidade do volume de investimentos feitos com recursos do FMS em empreendimentos eleitos anteriormente à existência do PMS corresponde a obras emergenciais, notadamente recuperação de galerias de macrodrenagem, ou a algumas obras do Programa Drenurbs, cujo escopo foi pactuado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) antes da consolidação do Plano Municipal de Saneamento.

Conforme se pode concluir, a partir da análise dos gráficos aqui apresentados, fica evidenciada a enorme convergência entre novos empreendimentos contemplados com recursos do FMS eleitos pós 2004 e as prioridades definidas no PMS 2004/2007 e em sua atualização de 2006, o que demonstra a coerência entre a formulação e a aplicação da Política Municipal de Saneamento de Belo Horizonte.

4. Definição de metas

Outra novidade trazida pelo PMS 2008/2011, diferentemente das versões que o sucederam, corresponde à fixação de metas de ampliação da cobertura de serviços de saneamento, dentro do seu horizonte de vigência.

Fez-se aqui a opção por estabelecer metas para coberturas por serviços de coleta e de interceptação de esgoto sanitário, bem como para o serviço de coleta de resíduos sólidos.

A lógica que definiu a fixação destas metas se deu a partir da identificação de todos os empreendimentos cuja conclusão esteja prevista para o período 2008/2011, com a caracterização de seus impactos na ampliação dos serviços de saneamento enumerados.

Estes empreendimentos correspondem a intervenções de urbanização de favelas, saneamento ambiental integrado e tratamento de fundos de vale, bem como intervenções de responsabilidade da Copasa e já pactuadas com o município, consistindo, basicamente do seguinte:

- *Programa Vila Viva – Urbanização e saneamento de favelas:*
Aglomerado Morro das Pedras, Conjunto Taquaril, Vila Califórnia, Vila Pedreira Prado Lopes, Vila São José, Avenida Belém e Córrego Santa Terezinha.
- *Programa Drenurbs – Saneamento ambiental de bacias de córregos em leito natural:*
Bacia dos córregos Bonsucesso e Engenho Nogueira.
- *Obras de tratamento de fundo de vale (inclui interceptação de esgotos)*
Bacia dos córregos Várzea da Palma e Bacuraus.
- *Obras de responsabilidade da Copasa – Interceptores de esgotos*
Bacia dos córregos Floresta, Vilarinho, Fazenda Velha, Capão, Cercadinho e Jatobá; Ribeirão Isidoro; MG-20; Cabana Pai Tomás, margem esquerda da Lagoa da Pampulha.

5. Desafios e perspectivas

É inegável que Belo Horizonte dispõe, hoje, de um poderoso instrumento de planejamento e implementação de sua Política Municipal de Saneamento.

Por tudo o que aqui expusemos, evidencia-se um casamento importante entre as ferramentas de planejamento e a efetiva implementação das ações e execução da política setorial.

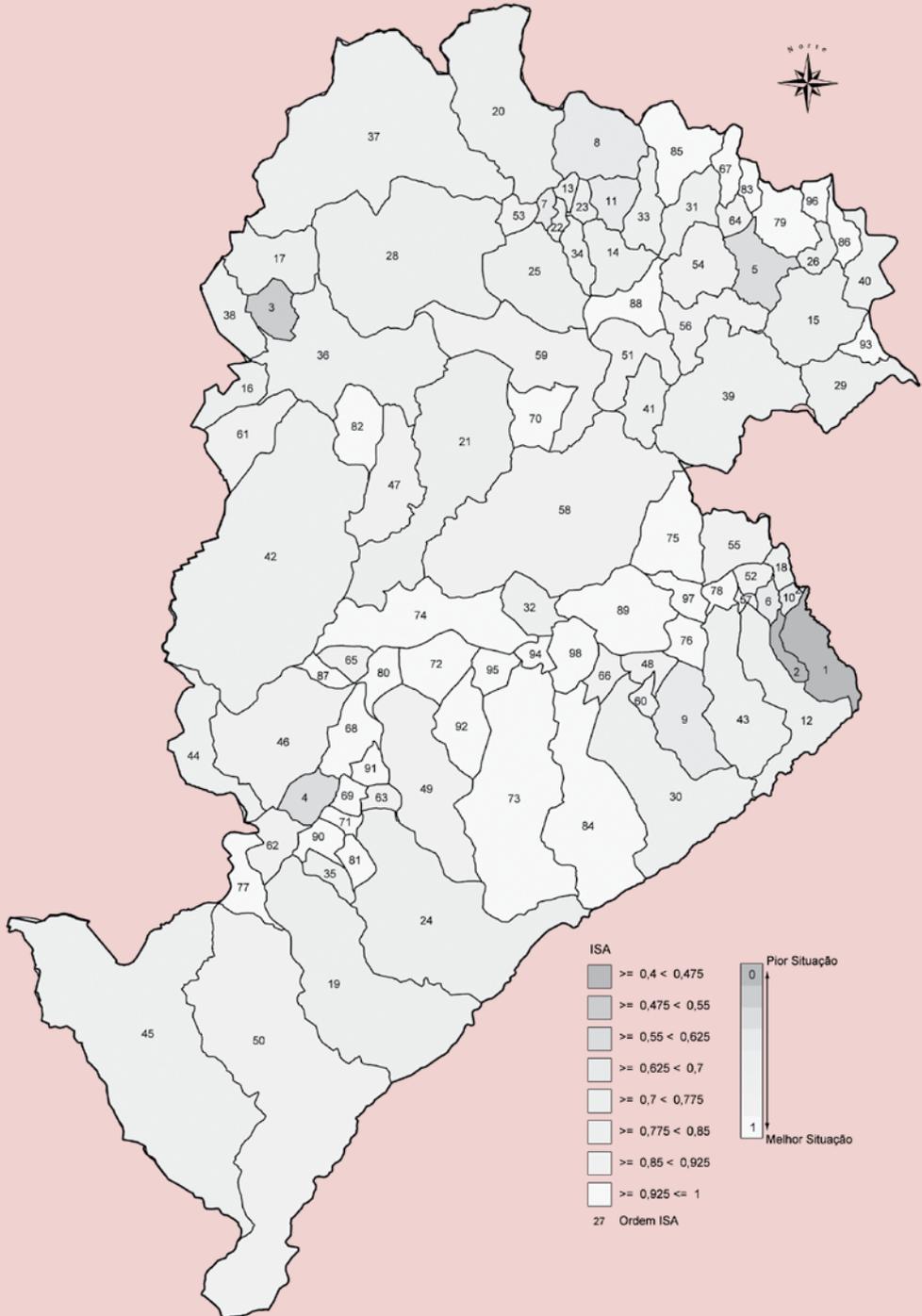
Mais que a produção de um documento, está consolidado um processo dinâmico de aperfeiçoamento na produção de diagnósticos, atualização de bases de dados, formulação de indicadores e eleição de prioridades, traduzidos pelo Plano Municipal de Saneamento.

No entanto, não se pode perder de vista a necessidade da busca permanente pela eficiência e eficácia na gestão pública, no investimento em capacitação dos quadros da Administração Municipal, na garantia da atualização tecnológica e no aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social e participação popular.

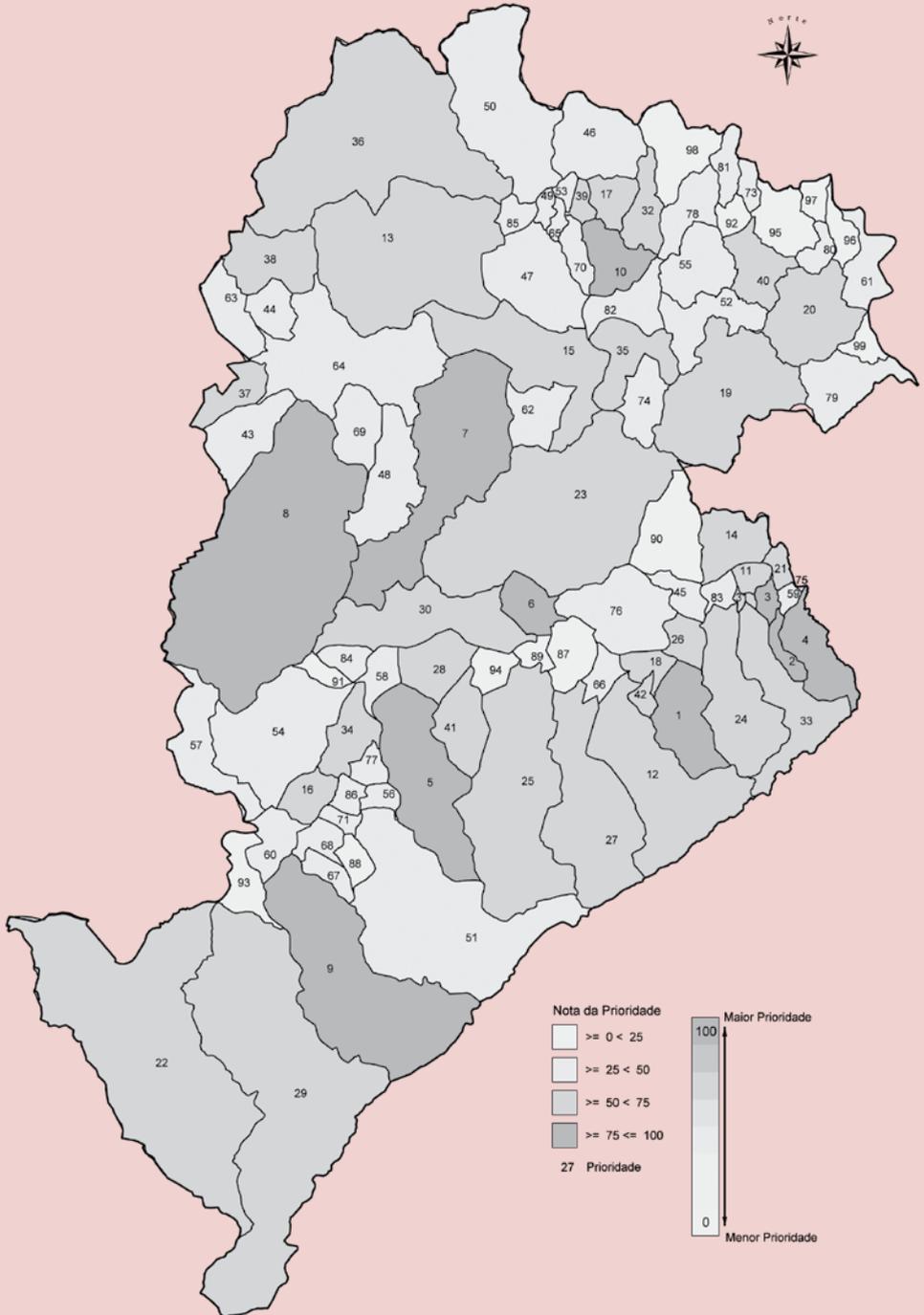
O grande desafio corresponde ao de viabilizarmos uma apropriação crescente do PMS por parte da sociedade, de forma a que se possa garantir a continuidade da promoção da cidadania e da garantia de um ambiente salubre para todos, privilegiando sempre a destinação maciça de recursos para a população mais pobre, moradora de áreas adensadas e onde são mais sentidos os agravos à saúde pela ausência e/ou deficiência dos serviços de saneamento.

Entendemos que o que deve nos mover é uma busca obstinada pela universalização dos serviços e que, sem dúvida, a decisão quanto aos rumos desta caminhada deve ser compartilhada de forma crescente com a sociedade. Instâncias fortes, democráticas e representativas de participação da sociedade civil são, a nosso juízo, fundamentais para a continuidade e para o aperfeiçoamento deste trabalho.

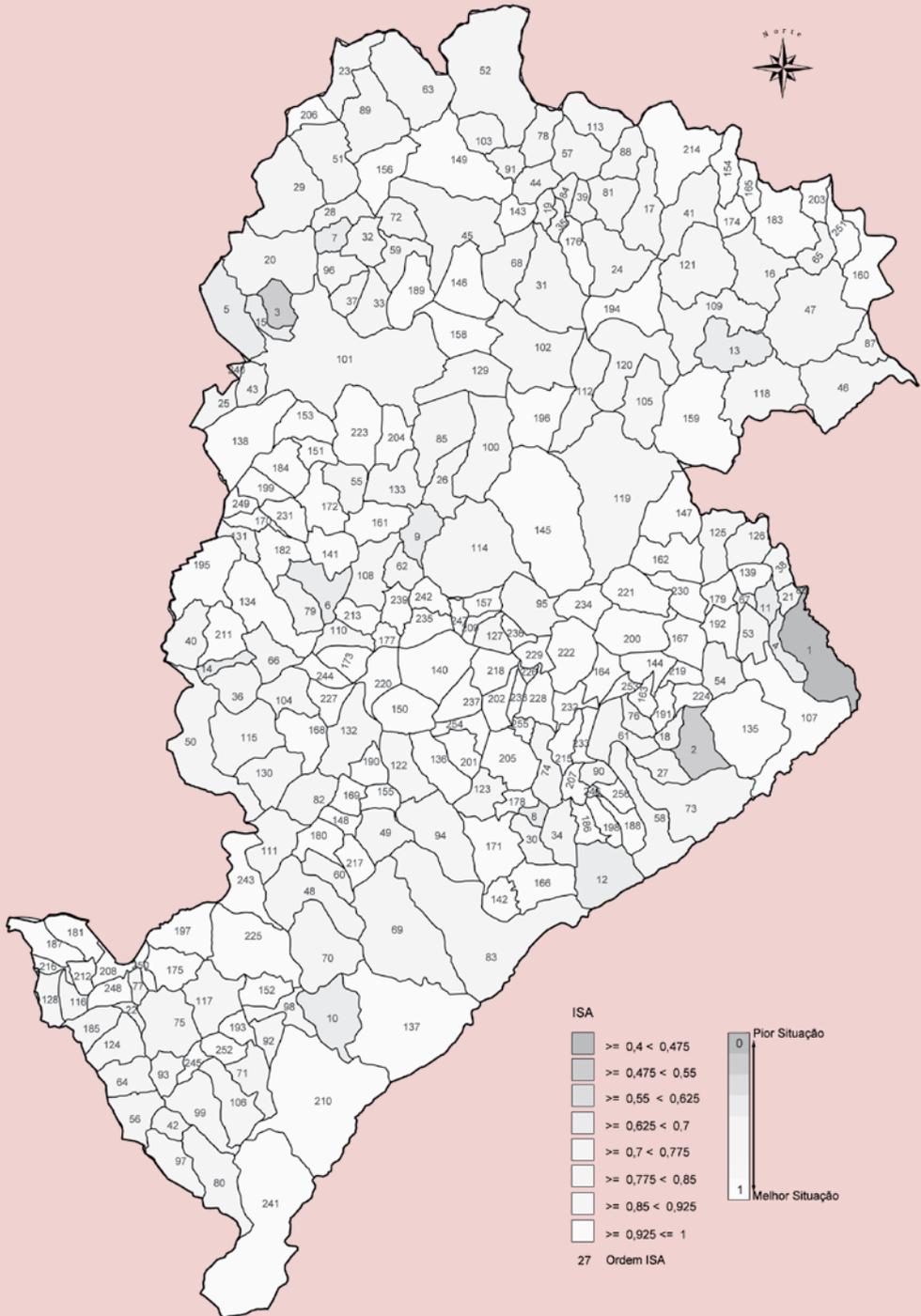
PMS 2004/2007
ISA - Bacias elementares



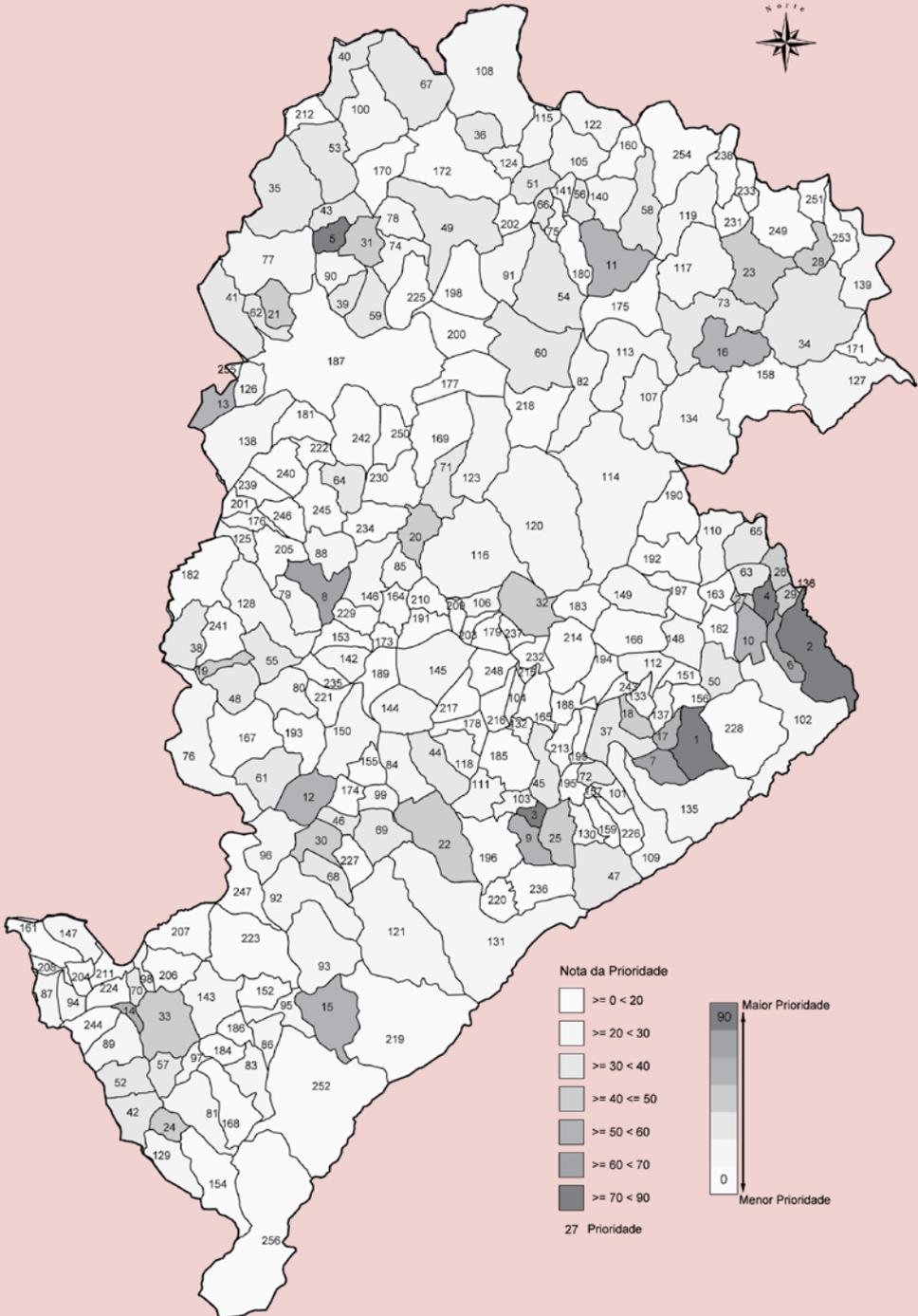
PMS 2004/2011
Priorização das Bacias Elementares



PMS 2004/2007 - Atualização 2006
ISA - Sub-Bacias

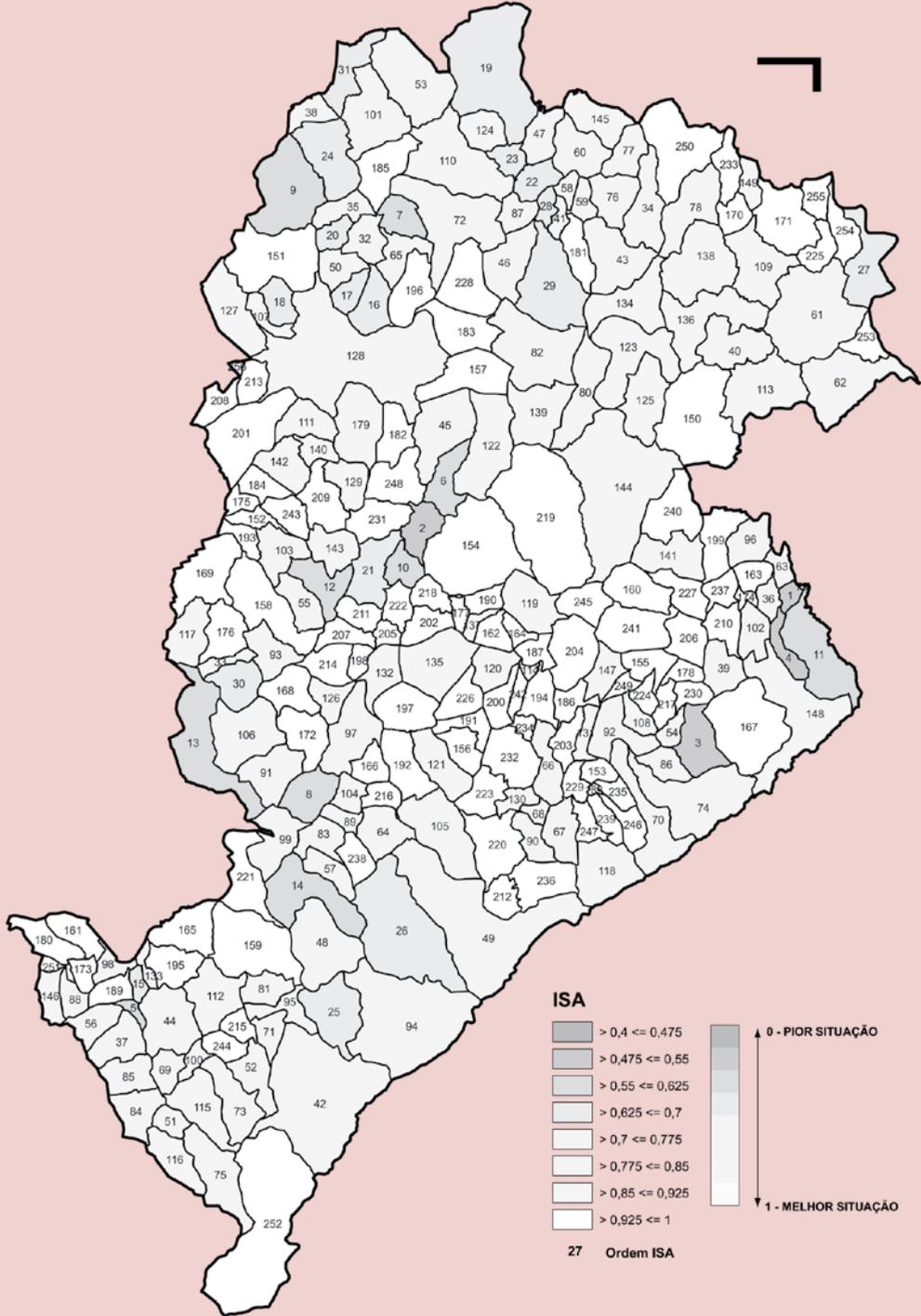


PMS 2004/2007 - Atualização 2006
Priorização das Sub-bacias

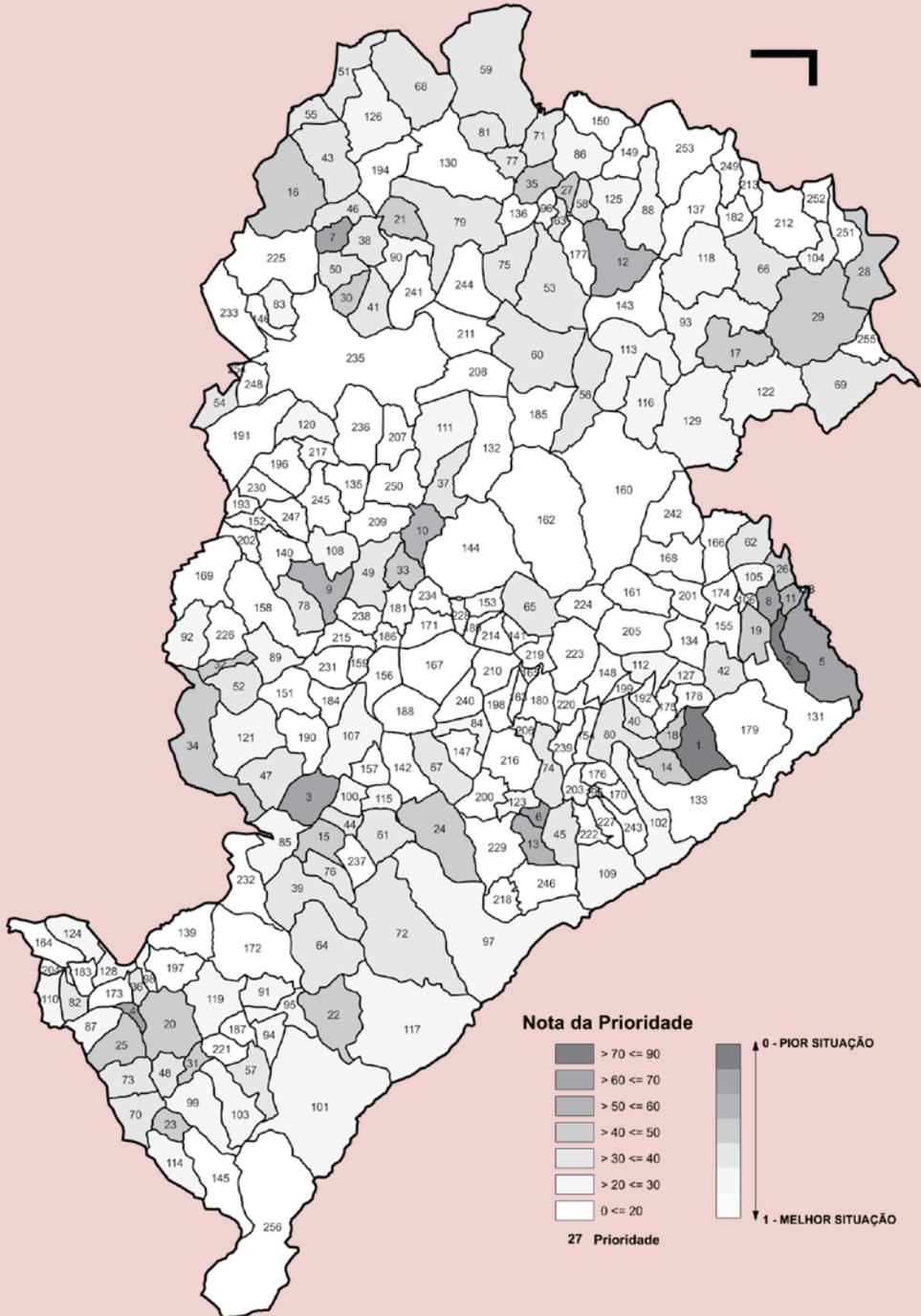


PMS 2008/2011

ISA - Sub-bacias



PMS 2008/2011
Priorização das Sub-bacias



2. O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL

O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar

Léo Heller

*Doutor em Epidemiologia, pós-doutorado em Políticas Públicas,
professor do Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental da UFMG*

RESUMO: A análise do papel da União na política de Saneamento Básico, desenvolvida no texto, parte da distinção entre o que se deve esperar, em vista do novo quadro legal, e o que se pode esperar, considerando o reino da política real. Inicia com considerações sobre as relações entre entes federados, em um regime federalista de governo, destacando a possibilidade de ocorrência de conflitos e superposições nas ações dos diversos níveis. Discute as atribuições destinadas à União com o advento da Lei 11.445 e, em seguida, procura identificar os condicionantes que poderão influenciar o futuro do exercício de seu papel, tratando dos fatores relacionados à visão de política social e pública adotada pelo governo federal, à correlação de forças e interesses entre a União e os estados e municípios e aos condicionantes sistêmicos externos. Conclui traçando um cenário otimista e um cenário pessimista para o futuro do papel da União.

Palavras-chave: União; governo federal; política de saneamento; cenários; condicionante sistêmico; água; esgoto.

2.1 O papel da União na política de Saneamento Básico: entre o que se deve e o que se pode esperar

Léo Heller

Introdução

O tema deste artigo envolve uma importante e complexa questão: o papel da União nas políticas de saneamento no atual contexto brasileiro e à luz da Lei 11.445/2007. Importante, pelas diversas faces assumidas por essa atuação ao longo da história das políticas do setor e da necessidade de reconfigurá-las frente à contemporânea realidade política do País e ao novo marco legal. Complexa questão, pois para respondê-la há que se pensar no federalismo que caracteriza o modelo político brasileiro, sobretudo sua feição assumida após a Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, o papel reservado a cada ente federativo.

Optou-se por abordar o tema em dois níveis de reflexão, expressos no título do texto.

Em um primeiro nível, procura-se identificar o que e como deveria ser esse papel. Aí, considerando os limites e as obrigações legais, no contexto federativo, discute-se o que é esperado da União nessa política, procurando-se identificar alguns padrões desenhados para essa atuação. Este nível localiza-se no reino da realidade formal, das possibilidades normativas, enfim, dos “deveres” que a sociedade brasileira deve esperar sejam cumpridos pelo nível federal de governo. Trata-se de um campo em que, embora não linearmente, atuam normas e papéis institucionais formalmente colocados, sem a mediação do reino da política, dos conflitos e das disputas, que caracterizariam o outro nível.

No segundo nível, por outro lado, avalia-se o que *poderia* ser essa atuação. Ou seja, considerando o quadro dos variados interesses no setor, quais seriam as margens de atuação do governo federal? Como os diversos entes federados se colocariam na arena política reivindicando assumir ou transferir as responsabilidades por tal política? Este seria um campo das possibilidades ditadas pelas relações entre os diversos atores com interesse no processo, ou o reino das possibilidades reais e conjunturais, a se obter em função de como as articulações – e eventuais conflitos e disputas – se realizarão.

Como o próprio verbo sugere, trata-se de uma avaliação da forma como se exercerá o *poder* no setor.

Tais abordagens são introduzidas com breves reflexões sobre o federalismo brasileiro e sua influência nas políticas públicas de saneamento, uma vez que, ao se discutir o papel do governo federal, ao mesmo tempo se está delimitando os papéis das duas outras instâncias federativas, estados e municípios. Conclui-se o texto com uma breve projeção dos cenários mais extremos passíveis de se configurarem.

Algumas reflexões sobre o federalismo brasileiro e as políticas de Saneamento Básico

Talvez a mais chocante definição de federalismo seja: “é uma forma muito complicada de governo”. Tal constatação decorre da consideração de que, ao mesmo tempo, o federalismo é (OBINGER et al., 2005, p.8-9):

- conjunto de arranjos institucionais e de regras de decisão na esfera central de governo, visando incorporar interesses de base territorial;
- conjunto de atores de base territorial, com idéias e interesses grandemente variáveis em número e heterogeneidade;
- conjunto de arranjos jurisdicionais para alocação de responsabilidades sobre políticas entre diferentes níveis de governo, tanto para sua formulação quanto para sua implementação;
- conjunto de arranjos para transferências fiscais inter-governamentais;
- conjunto de arranjos informais, tanto verticais quanto horizontais, entre governos.

O federalismo supõe relações formais e informais entre agentes institucionais, poderes variáveis entre os níveis hierárquicos do governo central e entre os níveis federados, diferentes atores políticos com diversos papéis na formulação de políticas públicas.

O modelo federalista brasileiro assumiu sua feição atual com a Constituição Federal de 1988. A definição de maior impacto naquele momento foi a de estabelecer um sistema de três níveis ou triplo federalismo, ao haver incorporado os municípios como parte integrante da federação, “refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais” (SOUZA, 2005).

Vários são os autores que discutem o federalismo e, particularmente, o federalismo brasileiro. Há uma convergência entre vários deles de que o modelo visa criar um ambiente político-institucional de solidariedade e cooperação entre os entes federados, evitando a compulsão, em um pacto entre as partes, capaz de regular conflitos (FURTADO, 2000 apud GRANJA e WARNER, 2006; OLIVEIRA, 1991, apud GRANJA e WARNER, 2006; GAGNON, 1993, apud LIMA, 2007; SOUZA, 2001). Em relação ao federalismo brasileiro que emergiu da CF 1988, Souza (2001) defende que se pautou por duas principais estratégias, a de abertura à participação popular e a de descentralização tributária para estados e municípios. A primeira delas teria fortalecido a busca do consenso e a incorporação das demandas das minorias e a segunda, embora importante base para a reconstrução democrática, seria “intrinsecamente contraditória, gerando [...] conflitos e tensões”.

Próprio do modelo federalista, a CF 1988 desenhou as competências características dos três níveis de governo, tendo destinado à União o mais importante conjunto de competências exclusivas (SOUZA, 2005), cabendo aos estados a competência residual. Contudo, para a maioria dos serviços públicos, foram previstas competências concorrentes, comum aos três níveis, arranjo com potencial para gerar ambigüidades e disputas entre os três entes federados sobre as responsabilidades para os serviços. Para alguns (ARRETCHE, 2004, SOUZA, 2005), os serviços de saneamento, juntamente com os de saúde, educação, assistência social, habitação e proteção ambiental, comporiam serviços caracterizando competências concor-

rentes. No caso particular do saneamento, a interpretação tem gerado conhecida polêmica, dado o artigo 30 da CF, que assegura competência aos municípios para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, o que tem sido interpretado como incluindo as ações de saneamento e, logo, o reconhecimento da titularidade municipal.

Sob esse aspecto, Souza (2005) aponta que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho compartilhada entre os entes federados, sinalizando para a cooperação entre eles, porém esta cooperação está distante de ser alcançada, por duas razões principais: pela diferente capacidade dos governos subnacionais em implementar as políticas públicas e pela ausência de mecanismos que estimulem a cooperação, ao contrário, gerando competição. Arretche (2004), por sua vez, aponta a contraditória situação de que, ao mesmo tempo, qualquer ente federado estar constitucionalmente autorizado a implementar políticas públicas, inclusive a de saneamento, mas nenhum deles esteja obrigado a fazê-lo. Segundo a autora (ARRETICHE, 2004, p. 22), tal situação vem gerando “superposição de ações, desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais”. Os limites à ação da coordenação nacional das políticas acentuariam tais efeitos. Entretanto, o caso brasileiro tem sido considerado como um caso de “federalismo centrífugo” (PALERMO, 2000), sendo o Brasil o país em que, comparado com outras federações contemporâneas, estaria, juntamente com os EUA, no extremo da escala do *demos-constraining*, ou seja, com extrema concentração de poderes na discricção do presidente (STEPAN, 1999, apud ARRETICHE, 2002a).

Avaliando a origem da atual política de Saneamento Básico, que se estruturou, sobretudo, a partir da formulação do Planasa, caberia verificar a forma como os governos militares praticavam o federalismo em suas ações de governo. É possível, nesse aspecto, entender que estes exerceram o federalismo de forma ambígua, pois buscaram – e em grande medida conseguiram – uma base institucional e estatal duradoura, visando à centralização decisória, lançando mão para tanto de todo o aparato autoritário e ditatorial. Mas, por outro lado, estabeleceram um pacto com as elites do País, as beneficiando em seus interesses e, assim, obtendo um aval para seu poder político-econômico (PALERMO, 2000). No caso particular do saneamento, esse pacto claramente se deu com os governadores, mediante a “estadualização” da política. No momento atual, não se pode afirmar que tal “pacto” tenha sido rompido ou refeito, na medida em que os estados mais importantes vêm procurando fortalecer a gestão estadual do Saneamento Básico em seu território (algumas vezes até fora dele), sem demonstração de disposição para abrir mão dessa prerrogativa. Tal pode ser fonte importante de conflito, conforme discutido adiante.

Pensando a política de saneamento como, entre outros aspectos, uma política que visa à promoção do bem-estar social, caberia indagar em que medida o modelo federalista de governo contribui para o cumprimento desta função. Segundo Obinger et al. (2005, p.2,3,5,30), ao contrário, haveria uma antítese entre o federalismo contemporâneo e estados de bem-estar social, já que o federalismo seria um dispositivo institucional desenhado para assegurar unidade por meio da aceitação de certo grau de diversidade. Em oposição, porém, o objetivo primário do estado de bem-estar seria fortalecer direitos sociais iguais para todos os cidadãos. O federalismo poderia afetar o estado de bem-estar de seis formas: na dinâmica do desenvolvimento do estado de bem-estar; no grau de generosidade dos programas sociais; na uniformidade dos programas entre estados e municípios; na extensão da distribuição vertical dos benefícios; nos padrões de intervenção das políticas sociais; no grau de experimentação e inovação das políticas.

Empiricamente, a disjuntiva entre federalismo e estado de bem-estar tem sido identificada quando se comparam diferentes modelos de estrutura do Estado, no período conhecido como “a velha política”, ou “a idade de ouro do estado de bem-estar”. Mas, adverte-se que estamos vivendo a “nova política do estado de bem-estar”, que reinventou o federalismo como mais uma forma de mercado privado, em que “escolhas individuais e competição supostamente manteriam o governo sob controle e os cidadãos saudáveis, ricos e sábios”. No novo modelo, reformas políticas excessivamente complexas seriam desenhadas para tornar responsabilidades mais difusas, reduzindo a visibilidade da supressão de benefícios sociais, quadro que guarda visível identidade com diversas medidas adotadas no Brasil contemporâneo. É óbvio, portanto, que nestes novos tempos, crescem as dificuldades em compatibilizar federalismo e estado de bem-estar social (OBINGER et al., 2005, p.3-6).

Em síntese, como guia para a discussão a seguir, a revisão apresentada nesta seção coloca em relevo um conjunto de questões, relacionando o federalismo e o papel da União no campo do Saneamento Básico. De um lado, a ambígua relação entre União, estados e municípios pode oscilar entre a competição e a cooperação, entre a disputa por assumir a responsabilidade pelas ações ou delas se esquivar, dependendo da matéria em questão e dos interesses envolvidos. Concordando com Costa (2007), as contradições do federalismo não significam que “o país seja ingovernável, mas que o sistema político dificulta a concentração de forças em torno de programas de mudanças consistentes e de longo prazo”.

Por outro lado, há que se avaliar a relação entre a forma como o federalismo brasileiro vem se firmando mais recentemente e a sua capacidade de efetivamente saldar a significativa dívida social acumulada pelo setor de Saneamento Básico, sobretudo, o papel da União em reduzir assimetrias (ou impedir que aumentem), como aquelas verificadas entre regiões mais e menos desenvolvidas, entre população urbana e rural, entre cidades grandes e pequenas e entre classes sociais (REZENDE et al., 2007).

No nível dos deveres: o que a sociedade *deve* esperar do governo federal?

A Lei 11.445/07 reservou à União o papel de estabelecer e implementar a política *federal* de Saneamento Básico, com base em um conjunto de princípios, de natureza social, distributiva, econômica, administrativa, sanitária, ambiental e tecnológica (art. 48). Tendo por referência estes princípios, a Lei:

- estabelece os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico (art. 49);
- define critérios para a alocação de recursos públicos federais (art. 50);
- define as bases do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (art. 52, inciso I) e os planos regionais de Saneamento Básico, em regiões integradas de desenvolvimento econômico e naquelas em que haja a participação de órgão federal na prestação de serviço (art. 52, inciso II);
- institui e traça os objetivos do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – Sinisa (art. 53). (BRASIL, 2007)

Uma primeira análise necessária das novas determinações seria quanto às mudanças introduzidas no quadro dos direitos e deveres da União. Nesse aspecto, o que se observa é que, a rigor, no novo ambiente legal, não há propriamente a atribuição de novos papéis para a União em relação ao ambiente político anterior à Lei 11.445/2007. Naquele período, havia um razoável grau de liberdade para a União definir critérios para a destinação de recursos, resguardadas as competências do Conselho Nacional das Cidades e do Conselho Curador do FGTS; não havia impedimentos para a elaboração do Plansab e já se mantinha o sistema de informações (SNIS). As novidades estariam no plano dos deveres, pois, por um lado, são definidas as condições de contornos segundo as quais a política federal deve ser exercida, mediante a fixação de princípios e objetivos, e, por outro, torna-se uma exigência legal a elaboração do Plansab e a manutenção do Sinisa.

No tocante aos novos princípios e objetivos, a indução à prática de uma política mais inclusiva¹, associada a um ambiente de controle social, no qual a sociedade tenha canais efetivos de participação para exigir o cumprimento das diretrizes, pode trazer um quadro de referência mais claro para a política vigente e, o mais importante, assegurar uma perenidade na sua aplicação.

Outro ponto que merece análise é o da exigência de elaboração do Plansab, mais que a de manter o Sinisa, já que se trata de providência já adotada desde 1995 com o SNIS. A elaboração do Plansab, segundo o art. 52 da Lei, deverá contemplar: objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços; observância de compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União; diretrizes para o equacionamento dos condicionantes com impacto na consecução dos objetivos e metas; previsão das ações necessárias para atingir os objetivos e metas, com identificação das fontes de financiamento; avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações. Avaliando a elaboração do Plansab estritamente sob o ponto de vista das formulações legais, chama a atenção a eventual contradição inerente ao planejamento federal, pois, de um lado, o aparato legal do País não reserva à União o papel de prestador de serviço, a menos de em situações muito específicas, e, de outro, lhe atribui competência para o estabelecimento de metas e objetivos, “nacionais e regionalizados, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços [...] e o alcance de níveis crescentes de Saneamento Básico”. Evidentemente, sabe-se que os recursos financeiros federais, ao lado da arrecadação tarifária, têm sido historicamente a principal fonte para a expansão dos serviços, e que o governo federal detém, ao menos parcialmente, o poder de decisão sobre sua alocação. Contudo, além dos mecanismos inerentes à concessão de recursos, financiados ou não onerosos, a União não dispõe de mecanismos para exigir de estados e municípios o cumprimento de metas de cobertura pelos serviços. A pergunta que fica, portanto, é: como poderá a União conciliar seu dever de planejar, com seu limitado papel coordenador, na exigência aos demais níveis federados

1 Pode-se identificar essa preocupação, por exemplo, nos princípios e objetivos da equidade social e territorial; de geração de emprego e renda e inclusão social; da priorização de áreas de baixa renda, populações tradicionais, populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados; da busca da eficiência e eficácia; do fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, da adoção de critérios objetivos para a elegibilidade de projetos e do estímulo ao consorciamento, à regulação e ao planejamento. Acrescente-se a definição do art. 50, de que a aplicação de recursos não onerosos da União dará prioridade a usuários ou municípios com capacidade de pagamento não compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços.

de cumprimento de metas físicas? O resultado da equação dependerá das relações inter-governamentais, das regras vigentes, do legado de políticas prévias, dos condicionantes da arena decisória e das chances de sucesso dos atores federativos (ARRETCHE, 2002b). Ou, como aponta Souza (2005), as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dada a diversidade financeira, técnica e gerencial, associada à ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais, seriam fatores dificultadores da cooperação federativa.

A próxima seção trata da questão, tendo por pano de fundo as ações e os interesses das forças políticas, no mundo real da implementação da política pública federal.

Exercendo o poder: o que a sociedade *pode* esperar do governo federal?

Desde o governo militar, o setor de saneamento no âmbito federal tem oscilado em diferentes aparatos institucionais e orientações governamentais a cada período.

Na primeira década e meia de vigência do Planasa, o papel do governo federal foi fortemente exercido, com a formulação do Plano e a organização das medidas e do aparato necessários para sua implementação. O governo estruturou o então Banco Nacional de Habitação (BNH) para realizar a análise das solicitações de financiamento, inclusive, descentralizando o procedimento nos maiores estados, e para acompanhar a aplicação dos recursos. No período, confundiam-se formulação de política e operação financeira, pois o mesmo BNH que financiava os investimentos e formulava as políticas. O planejamento, por sua vez, quase se limitava a enunciar metas físicas, sem qualquer instância participativa. O governo Sarney extingue o BNH e cria estruturas no aparelho burocrático relacionadas ao saneamento, sobretudo no âmbito da política de desenvolvimento urbano, porém, de natureza volátil quanto à formulação de uma nova política e sem perenidade na sua aplicação. No breve mandato de Collor, cria-se a Secretaria Nacional de Saneamento, de desagradável lembrança pelo seu envolvimento nos episódios que resultaram no *impeachment* do presidente, e usa recursos do FGTS de forma desordenada e clientelista. No período FHC, assiste-se a uma concertação das políticas federais para a privatização do setor, tão arraigada era a convicção da elite governante quanto à incapacidade do Estado em prover serviços adequados e em coerência com a visão de Estado prevalecente no seu governo. No período Lula, há a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e um inédito envolvimento do governo federal na busca por uma efetiva política de saneamento que articule os esforços do País em direção a metas de universalização².

Como se observa deste rápido histórico, a postura da União face ao setor de saneamento tem sido determinada muito mais pela visão política de governo, que propriamente por uma imposição legal ou regulatória. E, além disso, como destaca Arretche (2002a), as políticas sociais formuladas pelo governo federal têm tido elevada chance de sucesso e não têm enfrentado obstáculos intransponíveis por parte dos agentes políticos, com a interessante

² Para maior detalhamento, ver Rezende e Heller (2008)

exceção da tentativa de privatização das companhias estaduais de saneamento no período FHC. Obviamente, não se deve perder de vista a dinâmica da sociedade e das forças políticas a cada momento e não cair na visão de que as decisões políticas seriam determinadas pelo somatório de vontades dos agentes. Entretanto, o exemplo do fracasso da tentativa de privatização das CESBs é ilustrativo da necessidade de, para que os governos subnacionais implementem as políticas preconizadas pelo governo federal, de que este último formule e implemente estratégias de indução, para a obtenção da adesão daqueles. Arretche (s.d., p. 81) destaca que, para tanto, cabe à União: “(i) tomar a decisão de implementar uma dada estratégia de indução; (ii) dispor de uma burocracia tecnicamente preparada para formular programas destinados a induzir comportamentos nos estados e municípios; (iii) dispor de recursos administrativos, institucionais e financeiros para implementar tais programas”.

De qualquer forma, independente do mandato governamental, a União vem atuando no campo do saneamento, com maior ou menor intensidade, em um conjunto de ações, como na alocação de recursos onerosos e não-onerosos, na criação de programas e projetos³, na prestação de serviços em áreas onde tem a responsabilidade legal, na elaboração de análises sobre o setor (por meio do Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, por exemplo), na contratação de pesquisas (a exemplo do Prosab) e na manutenção de sistema de informações. Os executivos estaduais, por sua vez, podem também ter suas próprias políticas estaduais, embora o quadro mais freqüente seja de que esta política se limite às ações de sua CESB, tornando-a portanto parcial, tanto do ponto de vista da abrangência geográfica quanto temática, na maioria das vezes excluindo os serviços de drenagem e de manejo de resíduos sólidos. Situação similar verifica-se nos municípios, ainda mais variável em função da existência ou não de concessão dos serviços de água e esgotos.

Evidentemente, a expectativa intrínseca à Lei 11.445/2007 é de que esses esforços dispersos passassem a ser coordenados pela União e apontem para uma direção articulada. Mas, essa dispersão também chama a atenção para o fato de que os direitos e deveres da União serão exercidos no futuro de uma forma mais ou menos efetiva ou em uma direção mais ou menos voltada para a superação dos *déficits* acumulados, em função da dinâmica do País, ditada por um conjunto de fatores. Para efeito da presente análise, avaliam-se brevemente três deles: (i) a visão de política social e pública adotada pelo governo federal; (ii) a relação de forças e interesses entre a União e os estados e municípios; (iii) condicionantes sistêmicos externos.

Em relação ao primeiro fator, a história tem ensinado que a visão de Estado e das necessidades das políticas sociais por parte de cada governo exerce influência capital nos rumos da política de saneamento adotada pela União. Assim, projetando para o futuro, caso a busca pela universalização ganhe destaque na agenda governamental, pode-se esperar uma estruturação institucional capaz de cumprir com as novas obrigações trazidas pela legislação, de forma criativa, com competência técnica e administrativa, com planejamento e diálogo com os principais atores. Caso contrário, se essa meta perde prioridade na agenda do governo, o atual aparato burocrático-administrativo estruturado no governo Lula pode perder espaço e função e o País voltar a um contexto em que a política de Saneamento Básico encontre-se à deriva no nível federal.

3 A exemplo do Projeto Alvorada, do PAC, de incipientes programas de saneamento rural, de programas de controle de perdas de água e de programas de recuperação institucional de prestadores de serviços.

A influência do segundo fator, por sua vez, mostra-se de mais difícil projeção, dada a indefinição legal da titularidade nas regiões metropolitanas. Contudo, a postura que os governos estaduais assumirão, combinada com o primeiro fator, pode determinar um maior ou menor avanço dos estados sobre o espaço institucional reservado à União. Assim, um maior avanço poderá ter por conseqüências, entre outras, uma baixa eficácia do Plano Nacional de Saneamento Básico e o desprezo aos critérios para alocação de recursos federais. Neste caso, pode-se assistir à ampliação de condutas clientelísticas e casuísticas, o aumento do papel das emendas parlamentares e até mesmo um processo de descentralização orçamentária, impedindo a prática de uma política de caráter nacional, visando avançar na inclusão e na equidade.

Em terceiro lugar, deve ser destacado o possível papel dos chamados condicionantes sistêmicos (ver HELLER e CASTRO, 2007), condições sobretudo externas ao setor de saneamento que determinam rumos por ele tomados, trazer avanços ou provocando retrocessos em sua evolução. Historicamente, pode ser observado que fatores mais associados ao padrão de desenvolvimento do País que propriamente à dinâmica interna do setor têm sido responsáveis pelos eventuais avanços⁴ ou retrocessos⁵ na sua evolução (HELLER, 2007). Assim, o que os condicionantes sistêmicos reservam para o futuro, pela variedade de situações possíveis, torna-se de muito difícil visualização. A atual conjuntura que prevalece no segundo mandato do governo Lula tem colocado em destaque a ação do governo federal no campo do Saneamento Básico. Possíveis explicações para o fenômeno incluem: (i) a política econômica voltada para a expansão da infra-estrutura; (ii) o eventual reconhecimento de que os *déficits* na área de Saneamento Básico são incompatíveis com o esforço de reduzir as desigualdades e com os avanços experimentados em outras políticas sociais, como a de combate à fome e à pobreza; e (iii) um possível esforço de melhoria da “imagem social” que o País procura ostentar no plano externo, perante outros governos, agências multilaterais e investidores estrangeiros. Nesse plano externo, inclusive, se o País pretende efetivamente se posicionar junto ao grupo dos países desenvolvidos, não parece salutar para sua imagem, por exemplo, desprezar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e suas metas. A manutenção desse quadro, portanto, requererá um governo central fortemente presente na implementação da política de Saneamento Básico. Por outro lado, reverses podem ser observados caso fatores de ordem econômica, política ou regional interfiram na definição do papel da União no setor.

4 Por exemplo, a expansão progressiva do acesso aos serviços de água e esgotos no final do século XIX foi grandemente influenciada pela ampla expansão da infra-estrutura para suprir necessidades econômicas, como o desenvolvimento dos portos visando atender necessidades de exportação. Similarmente, outros períodos de expansão dos serviços vieram atender necessidades ditadas pela proteção à saúde da população, como no período 1910-1930, aos interesses da política de ajuda financeira norte-americana nos anos 1950-1960 ou às necessidades impostas pelo boom da urbanização, que contribuiu para a implementação do Planasa na década de 1970. Por outro lado, a tentativa do País de melhorar sua imagem na arena internacional, como ocorrido na segunda metade do século XIX e, provavelmente, nos tempos atuais visando facilitar oportunidades de inserção no circuito econômico-comercial, também exerce importante papel na priorização das políticas de Saneamento Básico.

5 Os retrocessos também encontram explicações em fatores externos ao setor, como seu uso como fonte de poder político e econômico (ex.: consolidação do poder político por meio do controle das CESBs na década de 1970, pressões por comodificação dos serviços nos anos 1990); o impacto das crises econômicas, por exemplo, relacionadas ao crescimento da dívida externa, e às reformas fiscais implantadas; as tentativas contraditórias de implementação de políticas neo-liberais no setor na década de 1990.

Ou seja, o futuro tamanho e natureza do espaço a ser ocupado pela União na implementação da política de Saneamento Básico será fruto da conjunção de uma série de fatores, que conformarão o “mundo real” de seu papel, mais ou menos próximo do mundo idealizado pela legislação, discutido na seção anterior.

Conclusões: que cenários poderiam ser esperados?

Conforme desenvolvido ao longo do texto, é necessário considerar uma diferenciação entre o papel que *deve* ser exercido pela União nas políticas de Saneamento Básico, indicados pelo novo quadro legal, e o papel que *pode* ser dele esperado. A nova legislação, ao estabelecer diretrizes nacionais para o setor, supõe um fortalecimento da atuação da União, de tal forma a assegurar a obediência a tais diretrizes de uma maneira homogênea no território nacional. Destina ainda à União a atribuição de elaborar o Plano Nacional de Saneamento Básico. De outra parte, a dinâmica do País e de seus atores determinará o papel a ser efetivamente cumprido. A título de exercício, podem-se desenhar dois cenários extremos para esse papel.

No primeiro cenário, o País assistiria o governo federal plenamente presente na prática das políticas setoriais, exercendo forte controle sobre a destinação de recursos, fiscalizando sua adequada aplicação, monitorando o Plano Nacional, elaborando estudos sistemáticos sobre a gestão no setor, induzindo boas práticas, procurando corrigir distorções, investindo no desenvolvimento científico e tecnológico, entre outras iniciativas. Todas essas ações, coordenadas e desenvolvidas por um corpo técnico-administrativo preparado, em atualização permanente e com clareza de orientações. Uma vez que a direção dessas ações guarde coerência com os princípios e objetivos enunciados na Lei 11.445/2007, pode-se denominar este de um *cenário otimista*, no referente ao progresso da qualidade do atendimento à população por serviços de Saneamento Básico.

No outro extremo, seria encontrado um cenário de omissão, em que o governo federal assumisse que o futuro do Saneamento Básico devesse e pudesse ser deixado à deriva das “forças da sociedade” (ou “do mercado”). Nesse caso, haveria um esvaziamento das orientações políticas a partir do nível central de governo e o futuro torna-se imprevisível, pois dependeria da combinação das ações dos vários agentes que atuam no setor, inclusive dos privados, sem qualquer coordenação. Trata-se de um provável *cenário pessimista* para os interesses da população desprovida dos serviços (mas pode ser um conveniente cenário para segmentos do setor...).

Em síntese, construir o saneamento brasileiro vislumbrado pela Lei indica, às lideranças do setor, a necessidade de se organizarem para neutralizar aquelas forças que favorecem o segundo cenário e fortalecer aqueles fatores que colaborem com o primeiro, aproximando o reino do *poder* do reino do *dever*.

Referências

- ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, p.431-458, 2002a.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. *Educ. Soc.*, v. 23, p.25-48, set. 2002b.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, n. 2, p.17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. *Política nacional de saneamento: a reestruturação das companhias estaduais*. Brasília: IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte3.pdf. Acesso em: 16 jul. 2008.
- BRASIL. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais e a política federal de Saneamento Básico. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 17 set. 2008.
- COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Striftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 211-223.1
- FURTADO, Celso. O fator político na formação nacional. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 40, p. 7-12, set./dez. 2000, apud GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? *Revista de Administração Pública – RAP*, n. 40, p.1097-1121, nov.-dez. 2006.
- GAGNON, A. G. The political uses of federalism. In: BURGESS, M.; GAGNON, A. G. (org.). *Comparative federalism and federation*. Competing traditions and future directions. Toronto: University of Toronto Press; 1993. p. 15-44, apud LIMA, Luciana Dias de. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p.511-522, 2007.
- GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? *Revista de Administração Pública – RAP*, n. 40, p.1097-1121, nov.-dez. 2006.
- HELLER, Léo. Basic sanitation in Brazil: lessons from the past, opportunities from the present, challenges for the future. *Journal of Comparative Social Welfare*, n. 23, p.141-153, 2007.
- HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, n. 12, p. 284-295, 2007.
- LIMA, Luciana Dias de. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, p.511-522, 2007.
- OBINGER, Herbert; CASTLES, Francis G.; LEIBFRIED, Stephan. Introduction. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G (ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco de. Uma alternativa democrática ao liberalismo. In: IBASE (Org.). *A democracia como proposta*. Rio de Janeiro: Ibase, 1991, apud GRANJA, Sandra Inês Baraglio; WARNER, Jeroen. A hidropolítica e o federalismo: possibilidades de construção da

subsidiariedade na gestão das águas no Brasil? *Revista de Administração Pública – RAP*, n. 40, p.1097-1121, nov.-dez. 2006.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, v. 43, p. 35-57, 2000.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

REZENDE, Sonaly Cristina; WAJNMAN, Simone; CARVALHO, José Alberto Magno de; HELLER, Léo. Integrando oferta e demanda de serviços de saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 12, p. 90-101, 2007.

SOUZA, Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *DADOS—Revista de Ciências Sociais*, v. 44, p.513-560, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Rev. Sociol. Polít.*, v. 24, p.105-121, jun. 2005.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 42, n. 2, p.197-251, 1999, apud ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, p.431-458, 2002a.

3. GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização

Pedro Roberto Jacobi

*Professor titular da Faculdade de Educação e do Programa de
Pós Graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo*

RESUMO: O presente artigo aborda o tema da construção do Sistema Nacional de Informação em Saneamento Básico – Sinisa, previsto na Lei 11.445/2007, tendo como referência a experiência bem sucedida do atual sistema de informações do governo federal, o SNIS. Iniciando por uma introdução conceitual sobre sistemas de informações e apresentando, em seguida, uma breve caracterização do SNIS, o artigo avança para a apresentação dos elementos básicos da concepção e estratégia de implementação do novo Sinisa, apontando como caminho natural a evolução do atual SNIS para o avanço no monitoramento das políticas públicas de Saneamento Básico no Brasil.

Palavras-chave: Saneamento Básico; sistema de informação; Sinisa; indicadores; dados; monitoramento; avaliação.

Gestão democrática participativa: a mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos

Otilie Macedo Pinheiro

*Arquiteta e urbanista (UFMG/1971); especialização em Urbanismo
(Univ.Paris/1979) e em Planejamento Regional e Urbano (Cedeplar/1984);
coordenadora do Orçamento Participativo de Betim/MG (1993-1998);
Secretária Municipal de Saneamento da Prefeitura de Betim/MG (1998/2000);
diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial do Ministério das Cidades
(2003/2007); Coordenadora Nacional da Campanha “Plano Diretor Participativo:
Cidade de Todos” (2004-2006)*

RESUMO: No biênio 2005-2006, a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” alcançou a maioria dos 1.683 municípios que, por determinação do Estatuto das Cidades – a Lei 10257/2001 – deveriam elaborar ou rever seus planos diretores até outubro de 2006, num processo obrigatoriamente participativo para implementar a gestão democrática nas cidades. A campanha foi uma ação programada pelo Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades com o objetivo de divulgar e “fazer pegar” a lei do Estatuto da

Cidade. As atividades da campanha mobilizaram mais de 21 mil pessoas – de especialistas e gestores públicos a lideranças populares – e até fevereiro de 2007, 89% dos municípios “obrigatórios” haviam concluído ou estavam elaborando seu Plano Diretor. Este texto relata e avalia esta experiência de ação federal, voltada para a aplicação de uma lei cujo cumprimento cabe aos municípios. E pretende, a partir desta reflexão, contribuir para a implementação da Lei de Saneamento Básico, que só se concretizará se houver uma ação cooperada dos vários níveis de governo, o compromisso dos titulares dos serviços e o controle social na gestão dos serviços.

Palavras-chave: reforma urbana; Estatuto da Cidade; Plano Diretor Participativo; gestão democrática; controle social; planejamento participativo; participação popular.

3.1 Gestão democrática participativa no saneamento: conceitos e problematização

Pedro Roberto Jacobi

Introdução

O conceito de participação está associado à democracia deliberativa e à existência de uma esfera pública. Isto pode ser entendido como parte do vínculo histórico da democracia com a criação de novos direitos. Torna-se necessário remeter ao referencial teórico (MARSHALL, 1967), que reflete sobre a sucessiva criação e expansão dos direitos dos cidadãos na sociedade moderna. A constituição de direitos civis, políticos e sociais baseia-se no exercício de práticas de cidadania que garantem a sua liberdade como cidadãos. As diferenças entre as sociedades modernas são muito significativas. Enquanto algumas sociedades avançaram muito, notadamente nos estados de bem-estar social, na maioria dos países, as desigualdades materiais impedem a efetiva realização de liberdades. A isto se acrescentam os *déficits* de formação política de opinião e da possibilidade de efetiva participação nos processos decisórios. Embora pareça uma obviedade afirmar que participação dos cidadãos é uma componente fundamental de uma forma democrática de governo, existem diversos aspectos que devem ser considerados.

Desde o início da década de 1980, no Brasil e na América Latina, a partir da volta da vigência das instituições democráticas formais básicas, o avanço do processo de construção democrática contribui para fortalecer uma visão sobre construção de cidadania e participação. Estas assumem um papel estratégico na compreensão da formação de novas identidades, assim como da emergência de novas formas de ação coletivas.

O processo de construção da cidadania é marcado por paradoxos na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes – o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de novas agendas de gestão. Estes aspectos se focam, notadamente, quanto à extensão dos bens a amplos setores da população (universalidade e equidade).

A participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado; e isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação de uma cidadania qualificada.

No Brasil, a luta pela conquista de espaços para aumentar a participação social é, sem dúvida, um dos aspectos mais desafiadores para a análise sobre os alcances da democracia. As experiências de deliberação participativa, desde o início dos anos 1980, estão associadas à capacidade que os movimentos sociais tiveram de explicitar demandas relacionadas, principalmente, com a distribuição de bens públicos e, também em menor escala, na formulação de políticas públicas.

A década de 1990 se caracteriza por um movimento muito intenso de forças sociais que se engajam em práticas que demandam participação, agregando cidadãos organizados que se

organizam para enfrentar a exclusão social e política por meio da deliberação pública. A premissa central é a da existência de espaços públicos – encontros abertos e públicos, que representam os instrumentos essenciais para melhorar a vida democrática, mediante ampliação da presença de atores sociais que representam a diversidade e a heterogeneidade da nossa sociedade (JACOBI, 2000).

Quando se fala de “participação dos cidadãos“, deve-se enfatizar tratar-se de uma forma de intervenção na vida pública com motivação social concreta que se exerce de forma direta, baseada num certo nível de institucionalização das relações Estado-Sociedade.

A análise das práticas participativas centra o fortalecimento do espaço público e a abertura da gestão pública à participação da sociedade civil na elaboração de suas políticas públicas; e à sempre complexa e contraditória institucionalização de práticas participativas inovadoras que marcam rupturas com a dinâmica predominante, ultrapassando as ações de caráter utilitarista e clientelista.

A participação nas suas diversas dimensões é amparada e institucionalizada dentro do marco das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas, também, para garantir a execução eficiente de programas de compensação social.

A participação pode ser entendida como um processo continuado de democratização da vida dos cidadãos, cujos objetivos são: 1) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; 2) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações, e 3) estimular a participação na definição de programas e projetos de interesse coletivo, nas suas diversas possibilidades.

O principal problema que se coloca é o de se construir uma ordem societária baseada na articulação da democracia política com a participação social representada por maior permeabilidade da gestão às demandas dos diversos sujeitos sociais e políticos. Essa perspectiva abre a possibilidade de pensar a articulação entre a implantação de práticas descentralizadoras e uma engenharia institucional que concilia participação com heterogeneidade e formas mais ativas de representatividade.

A formulação mais recorrente está estruturada em torno do aprofundamento do processo democrático, e do seu impacto na ampliação da capacidade de influência sobre os diversos processos decisórios em todos os níveis da atividade social e das instituições sociais. Nesse sentido, a participação social se caracteriza como um importante instrumento de fortalecimento da sociedade civil, notadamente dos setores mais excluídos; na medida em que a superação das carências acumuladas depende basicamente da interação entre agentes públicos e privados no marco de arranjos socioinstitucionais estratégicos.

A efetiva participação requer princípios para o desenvolvimento da legitimidade democrática: a igualdade e o pluralismo políticos, a deliberação e a solidariedade. Assim, pode-se afirmar que, apesar de alguns avanços, a participação cidadã associada a um projeto de ampliação da esfera pública depende da capacidade de cada sociedade de ampliar a institucionalidade pública e fortalecer a comunidade cívica.

O tema da participação também dialoga com o conceito capital social. Este é definido como o conjunto de normas sociais e redes de cooperação e de confiança, e também das instituições e práticas culturais que dão intensidade e qualidade à dimensão das relações interpessoais num processo participativo que permeia o desenvolvimento de políticas públicas.

Ao longo dos últimos anos, o conceito de capital social se tornou extremamente difundido entre sociólogos, cientistas sociais e profissionais ligados às áreas de desenvolvimento. Estes conceitos podem ser agrupados em duas grandes correntes, uma focada nas relações que um ator mantém com outro(s) e outra nas relações internas e externas de uma organização.

A primeira categoria, mais comum entre sociólogos, salienta a idéia de que as ações dos indivíduos podem ser fortemente enaltecidas por meio da sua participação em redes sociais, especificamente mediante interações diretas e indiretas com os outros atores desta rede. Nesta concepção, capital social está relacionado aos recursos e benefícios potenciais que um ator tem por possuir ou participar de uma rede sólida e durável de relações pessoais (BOURDIEU, 1985; COLEMAN 1988, PORTES, 1998).

Em contraste com essa visão individualizada sobre capital social há uma outra corrente de autores que analisa o capital social a partir das redes de atores coletivos. Nessa perspectiva, o capital social é visto como um bem social, resultante das conexões e acesso dos atores sociais aos recursos existentes nas redes ou grupos dos quais fazem parte e lhes garante a coesão necessária para atingir os resultados esperados. Essa perspectiva é comumente difundida entre cientistas políticos e economistas do desenvolvimento (PUTNAM, 1996). Inúmeras experiências práticas já demonstraram que não considerar a dimensão social nos processos de desenvolvimento, como normas, costumes, cultura, valores, motivação ou solidariedade levaram a resultados pouco desejáveis ou até mesmo a enormes fracassos.

Entretanto, de forma geral, há um consenso na literatura, de que capital social refere-se à habilidade que os atores desenvolvem em garantir benefícios por meio de associação em redes de relações sociais ou outras estruturas sociais.

Para Evans (2002), as componentes que formam o capital social, entre os quais estão o engajamento cívico, a integração social e as normas de confiança, podem ser promovidos pelas esferas governamentais e, inclusive, podem ser utilizadas com vistas ao desenvolvimento.

Espaços participativos no Brasil

Novos arranjos participativos são reforçados a partir da Constituição de 1988, destacando-se o desenvolvimento de ações que abrem espaço para a prática da democracia participativa (SANTOS e AVRITZER, 2002; DAGNINO, 2002). A revitalização da sociedade civil, desde meados da década de 1980, reflete-se no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados que se explicitam na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal (AVRITZER, 2002). A possibilidade de alterar a institucionalidade pública está associada às demandas que se estruturam na sociedade, e a esfera pública representa a construção da viabilidade ao exercício da influência da sociedade nas decisões públicas, assim como coloca uma demanda de publicização no Estado. O fortalecimento do tecido associativo potencializa

o fortalecimento da democracia no resto das esferas da vida social. As práticas sociais que constroem cidadania representam a possibilidade de constituir-se num espaço privilegiado para cultivar a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária.

Observa-se o fortalecimento de novas instituições, as mudanças no relacionamento do quadro de pessoal com os usuários, a nova mentalidade sobre a gestão da coisa pública enquanto aspectos constitutivos de uma nova cultura política (JACOBI, 2004).

A consolidação de propostas participativas representa a potenciação e a ampliação de práticas comunitárias por meio do estabelecimento e da ativação de um conjunto de mecanismos institucionais que reconheçam direitos efetivamente exercíveis e estimulem estratégias de envolvimento e co-responsabilização. Um dos maiores desafios de uma proposta participativa ampliada é garantir a definição de critérios de representação, de forma a impedir, tanto a sua manipulação por grupos criados para defender interesses particularizados, quanto à possibilidade da sua má instrumentalização pela administração pública.

A análise da experiência brasileira mostra o desafio que se coloca para garantir a eficácia e continuidade de políticas públicas. A descontinuidade das políticas públicas reforça o argumento que a gestão democrática e a participação popular requer – uma estratégia combinada de fortalecimento das formas de organização da sociedade civil, uma mudança na correlação de forças e uma transformação qualitativa dos padrões de gestão. Tal transformação demanda uma sociedade civil organizada, diferenciada e capaz de influenciar o Estado para garantir a manutenção de direitos essenciais e de monitorar e influenciar os processos que se regulam pela lógica sistêmica. Mas também mostra que os processos são lentos, e não necessariamente unidirecionais.

A participação da população nos processos decisórios requer um esforço crescente de institucionalização da possibilidade de atendimento às demandas em bases negociadas. Trata-se de processar demandas e pressões e de implementar mecanismos formais que contemplem os setores organizados e mobilizados, estimulando sua adequação à institucionalidade, respeitando a autonomia e sua auto-organização.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a importância das diferentes engenharias institucionais. Os complexos e desiguais avanços revelam que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências inovadoras fortalecem a capacidade de crítica e de participação dos setores de baixa renda por intermédio de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica cooperativa.

A realidade brasileira é caracterizada pelo fato de a maioria das organizações sociais se constituírem em representações relativamente frágeis, ou extremamente especializadas, tendendo a estabelecer relações particularizadas e diretas com a administração pública local. A experiência brasileira traz à tona as ambigüidades e as possibilidades que se colocam para a democratização progressiva da atuação de um Estado, enquanto agente de controle ou participação. Refere-se, notadamente à sua capacidade de criar um ambiente facilitador capaz

de mobilizar energias e recursos da sociedade, estimular diversos tipos de parcerias e garantir a implantação de políticas que privilegiem um estreito relacionamento entre equidade e participação.

Os desafios para ampliar a participação estão intrinsecamente vinculados à predisposição dos governos de criar espaços públicos e plurais de articulação e participação, nos quais os conflitos se tornam visíveis e as diferenças se confrontam enquanto base constitutiva da legitimidade dos diversos interesses em jogo (AVRITZER, 2002, COELHO e NOBRE, 2004, MELO et al, 2005). Isto coloca a necessidade de uma engenharia institucional legítima aos olhos da população, que garanta espaços participativos transparentes e pluralistas numa perspectiva de busca de equidade e justiça social configurada pela articulação entre complexidade administrativa e democracia.

Cabe também às organizações da sociedade civil, num contexto de erosão de direitos, consolidar práticas que fortaleçam a sua capacidade de interlocução na definição de políticas públicas e na partilha dos recursos provenientes dos fundos públicos.

Possibilidades de construção de espaços de inovação institucional

Diversos estudos (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2001; LUBAMBO e COELHO, 2005; LUBAMBO e COUTINHO, 2004; TEIXEIRA, 2004; JACOBI, 2000) mostram a complexidade das práticas e os impactos das políticas permeadas por uma concepção democrática de gestão.

O principal exemplo são os diferentes tipos de conselhos gestores de políticas públicas – saúde, educação, assistência social –, que apontam para a existência de um espaço público de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil de natureza deliberativa. Apesar dos conselhos gestores representarem arranjos institucionais inovadores, a grande indagação está relacionada com a capacidade de traduzir-se em práticas inovadoras e de uma efetiva democratização nos procedimentos de gestão dos assuntos públicos (TATAGIBA, 2002).

O fortalecimento dos mecanismos de controle de políticas setoriais amplia as possibilidades de constituição de sujeitos democráticos na interlocução com as políticas públicas, promovendo co-responsabilização.

Os estudos mostram que a participação implica em muito mais do que na constituição de atores que participam; mas na explicitação de cidadãos críticos e problematizadores, no que se convencionou denominar cidadãos de uma sociedade reflexiva (BECK, 1997), que se contrapõem aos que atuam numa visão utilitarista e imediatista. Isto representa a possibilidade de consolidar um aprendizado social, baseado no diálogo e interação em constante processo de recriação e reinterpretação de informações, conceitos e significados, que fortalecem a capacidade de diálogo e articulação organizacional dos atores envolvidos.

Cabe destacar alguns aspectos que garantem a institucionalização da participação. O grau de eficácia e efetividade no âmbito das ações de um programa ou de uma política setorial depende de algumas condições: o nível de legitimidade e representatividade política dos membros; a efetiva disponibilidade de recursos para o setor ou programa envolvido; o grau de socialização das informações; o grau de compromisso com o em-

poderamento dos beneficiários, e também a capacidade de acomodação de conflitos entre os atores envolvidos. Isto traz à tona a dimensão institucional e, notadamente, a consolidação de práticas participativas e sua efetiva implementação enquanto espaços deliberativos e com ampla representatividade. Contudo, a principal questão no elenco dos *limites* relaciona-se à identificação dessas instituições nomeadas de instrumentos de controle e participação social como portadoras de real significado representativo. Isto nos remete à dificuldade de se distinguir, empiricamente, entidades *de papel* daquelas *orgânicas* de fato, quando a tradição, a prática e o registro do controle social são ainda embrionários no País.

Num contexto de significativa desmobilização da sociedade em geral, coloca-se a necessidade de multiplicar as iniciativas pautadas pela ampliação do direito à informação numa perspectiva integradora e do fortalecimento de práticas de formação de cidadania. O engajamento de um maior número de pessoas em práticas co-responsabilizadas de gestão da coisa pública, enquanto portadores de um papel social que se constitui por intermédio da criação de espaços sociais de mobilização e na institucionalização de práticas de cidadania ativa que garantam a expressão e representação de interesses coletivos.

Isto demanda a superação das barreiras socioinstitucionais existentes e o necessário fortalecimento na sociedade de políticas pautadas pela inclusão da noção de interesse geral. A sua concretização se potencializa na medida em que o tema da cidadania é assumido como um ponto nodal para a institucionalização da participação dos cidadãos em processos decisórios de interesse público.

Desde meados dos anos 1990, o País aperfeiçoou a legislação ambiental em geral, e nisto se inclui a gestão da água.

O País mudou de uma gestão institucionalmente fragmentada, para uma legislação integrada e descentralizada, e devolve o poder para as instituições descentralizadas de bacia, o que demanda um processo de negociação entre diversos agentes públicos, usuários e sociedade civil organizada. O sistema, baseado na tríade descentralização, participação e integração, implica numa política participativa e um processo decisório aberto aos diferentes atores sociais. No caso da água fortalece uma gestão pública colegiada dos recursos hídricos, com negociação sociotécnica, pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (GUIVANT e JACOBI, 2003:10), e se reserva à sociedade civil uma responsabilidade central na condução da política e da gestão dos recursos hídricos. Os acertos e soluções serão conseguidos a partir de complexos processos de negociações e resolução de conflitos diversos (JACOBI, 2004:272).

A lógica do colegiado permite que os atores envolvidos atuem, em princípio, tendo um referencial sobre seu rol, responsabilidades e atribuições no intuito de neutralizar práticas predatórias orientadas pelo interesse econômico ou político. A dinâmica do colegiado facilita uma interação mais transparente e permeável no relacionamento entre os diferentes atores envolvidos – governamentais, empresariais e usuários.

Os complexos e desiguais avanços revelam que estas engenharias institucionais, baseadas na criação de condições efetivas para multiplicar experiências de gestão participativa que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, ocorrem pela superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos. Estas experiências que denominamos inovadoras;

fortalecem a capacidade de crítica e de engajamento dos setores de baixa renda por meio de um processo pedagógico e informativo de base relacional, assim como a capacidade de multiplicação e aproveitamento do potencial dos cidadãos no processo decisório dentro de uma lógica não cooptativa. As mudanças em curso representam uma possibilidade efetiva de transformação da lógica de gestão da administração pública abrindo um espaço de interlocução muito mais complexo e ampliando o grau de responsabilidade de segmentos que sempre tiveram participação assimétrica na gestão da coisa pública. As dificuldades decorrentes destas assimetrias são centradas, principalmente, na falta de práticas coletivas para viabilizar atividades interdisciplinares e intersetoriais numa perspectiva de reforçar visões compartilhadas na gestão do marco da sustentabilidade. Configura-se como espaço de articulação, de negociação, de debate de problemas e abre espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos. Isto reduz os riscos de que o aparato público seja apropriado por interesses imediatistas e amplia as possibilidades de uma prática orientada pela negociação sociotécnica. Assim, podem articular-se interesses territoriais e necessidades técnicas, num processo aberto a negociações. (JACOBI, 2004).

Neste sentido, o trabalho intersetorial se apresenta como uma importante contribuição para estabelecer melhores condições para uma lógica cooperativa e para abrir um novo espaço não só para a sociedade civil, mas também para os sistemas peritos na gestão dos recursos hídricos.

Este processo se insere dentro do que hoje se denomina de “governança”. Esta se centra sobre a noção de poder social que media as relações entre Estado e sociedade civil, como espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais e seus impactos no meio ambiente e das formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos. Esta noção transcende, portanto, uma abordagem mais técnico-institucional e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos (CASTRO, 2006).

A presença crescente de uma pluralidade de atores mediante ativação do seu potencial de participação cria, cada vez mais, condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público. Isso legitima e consolida propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social.

Conclusões

A contribuição dos espaços deliberativos é fundamental para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação destes espaços de participação cidadã favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais. O grande desafio é que esses espaços sejam efetivamente públicos, tanto no seu formato quanto nos resultados. A dimensão do conflito lhes é inerente, como é a própria democracia. Assim, os espaços de formulação de políticas onde a sociedade civil participa, marcados pelas contradições e tensões, representam um avanço na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos-discussão, negociação e voto – e espaço para que seja tratado de forma legítima. A criação de condições para uma nova proposta de sociabilidade deve ser crescentemente apoiada em

processos educativos orientados para a “deliberação pública”. Esta se concretizara principalmente pela presença crescente de uma pluralidade de atores que, por meio da ativação do seu potencial de participação terão cada vez mais condições de intervir consistentemente e sem tutela nos processos decisórios de interesse público, legitimando e consolidando propostas de gestão baseadas na garantia do acesso à informação, e na consolidação de canais abertos para a participação que, por sua vez, são pré-condições básicas para a institucionalização do controle social. Não basta assegurar legalmente à população o direito de participar da gestão, estabelecendo-se conselhos, audiências públicas, fóruns, procedimentos e práticas. No caso do saneamento cabe destacar o papel da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e da Frente Nacional de Saneamento, e dos conselhos municipais de saneamento que se multiplicaram nos últimos anos. A Assemae, sociedade civil fundada em 1984, reúne quase dois mil municípios brasileiros que administram de forma direta e pública os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, resíduos sólidos e controle de vetores. A Assemae assume que a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento são essenciais para o controle social, e questiona a privatização dos serviços sem amplo debate, trazendo à tona os resultados negativos da maioria das experiências brasileiras. O papel de ampliar estas práticas é assumido pela instituição assim como a difusão da regulação e da fiscalização dos serviços de saneamento, na perspectiva de fortalecimento da participação e do controle social.

A Frente Nacional de Saneamento tem assumido a defesa da universalização dos serviços de saneamento visando a minimização de um *déficit* social histórico, assim como propostas aos governos federal, estaduais e municipais da abertura de canais de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão sobre a regulamentação do setor público de saneamento e nos mecanismos de fiscalização das concessionárias, bem como na definição dos direitos e garantias dos consumidores nos contratos de concessão. Uma preocupação importante da Frente tem sido a participação pública no debate sobre a reestruturação do setor, por meio da promoção de conferências municipais e regionais de Saneamento Ambiental. Deve destacar-se a ênfase na formulação de políticas públicas com participação e controle social, que garantam a eficácia dos serviços e a transparência na aplicação dos recursos e o fortalecimento da organização de comitês de acompanhamento de programas e projetos, e de conselhos municipais de monitoramento social da política de saneamento ambiental. A Frente também tem mantido campanhas reivindicando recursos públicos expressivos voltados para o setor e a abertura de canais de participação da sociedade na relação com bancos multilaterais e nacionais em torno do acompanhamento dos atuais programas e da definição de novos investimentos; e, finalmente, tem pressionado pela participação na formulação de políticas habitacionais articuladas ao saneamento ambiental, dentro da perspectiva da reforma urbana.

Os conselhos de saneamento tem tido participação bastante desigual, verificando-se em alguns casos resultados relevantes na promoção de conferências municipais, no acompanhamento de metas fixadas em lei, ampliado participação cidadã e na formulação de propostas alternativas ao *modus operandi* prevalecente.

O conjunto de experiências existentes, que resultam de articulações institucionais e da formação de coalizões, configura a importância da democratização do processo regulatório

com a participação da sociedade civil e o controle social dos serviços como forma de ampliar a qualidade dos serviços, assim como sua universalização.

Isto implica em mudanças no sistema de prestação de contas à sociedade pelos gestores públicos e privados, mudanças culturais e de comportamento. Impõe-se, portanto, uma mudança de paradigma para assegurar uma cidadania efetiva, maior participação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

A participação de atores qualificados e representativos assume, portanto, um papel cada vez mais relevante na denúncia das contradições entre os interesses privados e os interesses públicos na construção de uma cidadania ambiental que supere a crise de valores e identidade e proponha outra, com base em valores de sustentabilidade. Isto potencializa a ampliação de um compromisso com os problemas ambientais, e sua tradução em ações efetivas de uma população organizada e informada de maneira correta, que está preparada para conhecer, entender, reclamar seus direitos e também de exercer sua responsabilidade. Isto reforça a necessidade de identificar os papéis e as responsabilidades dos diversos atores, e a necessidade de construir consensos em torno deles. Na medida em que o Estado terá, cada vez mais, que dar respostas em relação a políticas orientadas para o desenvolvimento sustentável, os cidadãos devem ser parte integrante de uma visão comum de longo prazo.

Referências

- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. *Sociedade civil e Democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BECK, U. *Modernização Reflexiva*. São Paulo: Ed. Unesp, 1997.
- BOURDIEU, P. “The Forms of Capital”. In: *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson. New York: Greenwood, 1985.
- CASTRO, J. E. . *Water governance in the twentieth-first century*. School of Geography, Politics and Sociology, Newcastle University, UK, 2006.
- COELHO, V. e NOBRE, M. (orgs.). *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- COLEMAN, J. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press, 1994.
- COSTA, S. Esfera pública, sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, vol 38, p38-52. São Paulo:CEBRAP, 1994.
- COSTA, S. *As Cores de Ercília*. Belo Horizonte: Editora UFMG,2002.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, E. (org.) *Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, p. 103-118
- DAGNINO, E. “Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: limites e possibilidades”: 279-301. In: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DOIMO, A. *A Vez e a Voz do Popular*. Rio de Janeiro :ANPOCS/Relume Dumará, 1995.
- EVANS, P. 2002. “ Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition”. In: EVANS, Peter. *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. University of California Press. pp.223-267
- GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo:Cortez, 2001.
- GUIVANT, J.; JACOBI, P.R. *Da hidrotécnica à hidro-política: novos rumos para a regulação e gestão dos riscos ambientais no Brasil*. In: Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas n. 67. Florianópolis:UFSC, 2003.
- JACOBI, P.R. “A gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados”. In: COELHO, V.; NOBRE, M. (orgs.) *Participação e Deliberação*. São Paulo: Editora 34, 2004, p.270-289.
- JACOBI, P.R. . “ Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil”. *Sociedade Estado*, v.18 n./2. Editora UnB, Brasília, 2003.
- JACOBI, P.R. Descentralização Municipal e Participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Revista LUA NOVA*, São Paulo, v 20, p.121-144. (ano?)
- JACOBI, P.R. *Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- LUBAMBO, K.; COUTINHO, H. Conselhos gestores e o processo de descentralização in: *São Paulo em Perspectiva*. V.18 n.4, p.62-72. São Paulo: SEADE, 2004.

LUBAMBO, K. e Coelho, D. Governo e sociedade civil aprendem: o que revela a experiência recente de participação em Pernambuco. In: MELO, M et alii. *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis: Vozes, 2005. p.?-?

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro:Zahar Editores, 1967.

MELO, M. Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal: efeitos perversos da descentralização. *Revista São Paulo em Perspectiva*,10, n.3, p.11-20, São Paulo: Fundação SEADE, 1996.

MELO, M. *Empowerment e Governança no Brasil*: questões conceituais e análise preliminar de experiências selecionadas. Background paper. World Bank – Brazilian Office Draft, 2003.

MELO, M et al.– *Desenho institucional e participação política*. Petrópolis:Vozes, 2005.

MELUCCI, A. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. Entrevista feita por Avritzer, L. e Lyyra, T. *Revista Novos Estudos CEBRAP*, v. 40, p.152-166. São Paulo: CEBRAP, 1994.

PORTES, A. Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24: 1, p 1-24. Palo Alto, 1998.

PUTNAM, R. - *Making Democracy Work*. Princeton University Press, New Jersey, 1994.

SANTOS, B.; AVRITZER, L.- “Para Ampliar o Cânone Democrático”: 39-82. In: SANTOS, B. (org.) *Democratizar a Democracia.*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil?:. DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103

TELLES, V. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, E. (org.) *Anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 91-102.

TEIXEIRA, L. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo v.34, p.?-?, 2004.

3.2 Gestão democrática participativa: a mobilização nacional para elaborar planos diretores participativos

Otilie Macedo Pinheiro

1. Antecedentes: reforma urbana e estatuto da cidade¹

A aprovação do Estatuto da Cidade, a própria criação do Ministério das Cidades – MCidades e, conseqüentemente, a Campanha do Plano Diretor, são conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que surgiu nos anos 1960 e se consolidou na década de 1980, no bojo do processo de redemocratização do País e das lutas pelas reformas políticas de base. Constituiu-se numa articulação de profissionais (advogados, arquitetos e urbanistas, engenheiros que atuavam em sindicatos, entidades de classe, órgãos públicos e universidades) com lideranças dos movimentos sociais urbanos de luta por moradia e serviços urbanos.

Esta articulação tinha por objetivo reverter o padrão histórico de urbanização das cidades brasileiras, marcadas por profunda desigualdade social e degradação ambiental. Padrão que segrega, social e espacialmente, a maioria dos seus moradores em áreas precárias, distantes, ilegais, sem acesso à moradia digna, aos serviços públicos e à infra-estrutura urbana.

Constatava-se que esse padrão de urbanização caminhava de mãos dadas com a prática tradicional de planejamento e gestão das cidades, com normas urbanísticas excludentes, práticas clientelistas e critérios patrimonialistas de atendimento às demandas, que inviabilizavam processos democráticos e favoreciam sempre os setores privilegiados e áreas já valorizadas das cidades, em detrimento dos interesses públicos, coletivos e difusos. E que, portanto, era preciso construir novos paradigmas de uso e controle do território que assegurassem a participação dos excluídos nos processos decisórios de planejamento e gestão das cidades.

O movimento se consolidou no processo da Assembléia Constituinte e conquistou, por emenda popular, o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988 – artigos 182 e 183. A chamada “Emenda da Reforma Urbana” estabelecia quatro princípios básicos que fundamentaram, posteriormente, o Estatuto da Cidade e as políticas e ações do MCidades, entre elas, a Campanha do Plano Diretor. São eles:

(i) obrigação do Estado em assegurar os direitos urbanos a todos os cidadãos; (ii) submissão da propriedade à sua função social, prevalecendo o interesse público ao individual; (iii) direito à cidade, traduzido na garantia de acesso de toda a população aos benefícios da urbanização; e (iv) gestão democrática da cidade, pela institucionalização da participação direta da sociedade nos processos de gestão urbana².

Pós-Constituição, o movimento continuou articulado em duas frentes principais: na escala nacional, o “Fórum Nacional da Reforma Urbana”, que luta pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, com ação focada, principalmente, no Congresso Nacional, no processo de regulamentação do capítulo II – artigos 182 e 183 – da Constituição. Após 13 anos de tramitação, com muita discussão e modificações, o projeto de Lei 5.788/90 resultou no Estatuto da Cidade, sancionado em 2001.

¹ É ampla a produção técnica em torno dos temas abordados nesta parte, tanto no campo jurídico quanto do planejamento urbano. Ver bibliografia – parte 1. Baseamos, principalmente, em Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2007, e Fubra, 2007

² CARDOSO, Adauto Lucio. A Cidade e seu Estatuto. In: RIBEIRO e CARDOSO. 2003.

Na escala local, com a maior autonomia conquistada pelos municípios, militantes da reforma urbana buscam intervir na formulação de novas políticas públicas, participativas e inclusivas, e introduzir no nível local temas como a democratização do espaço da cidade com a inversão dos gastos públicos, a ampliação do acesso dos pobres ao solo urbanizado e a abertura da gestão urbana para novos atores sociais, sob um marco participativo. A partir daquela época muitos municípios incorporaram nos seus planos diretores os temas da reforma urbana e instrumentos que seriam regulamentados posteriormente no Estatuto, particularmente, a questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda. Com a aprovação do Estatuto, em 2001, começa um novo momento de discussão e construção de uma política urbana no País.

O Estatuto estabelece as normas para a política urbana, que deve ter por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana”, que devem estar expressas no Plano Diretor, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (art. 40).

Ou seja, cabe ao Plano Diretor estabelecer normas, parâmetros e critérios para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, e as sanções por seu não cumprimento. O Plano torna-se obrigatório para todos os municípios acima de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, os quais deveriam rever ou elaborar seus planos até outubro de 2006.

O Estatuto oferece os instrumentos para o município enfrentar os processos de exclusão territorial, ampliar as possibilidades de financiamento do desenvolvimento urbano e distribuir os custos de urbanização com mais equidade. E, também estabelece a obrigatoriedade e os instrumentos para garantir a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação.

O Plano Diretor muda de função, deixa de ser um documento técnico elaborado por especialistas e passa a ser resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município.

Em 2003, no primeiro dia do governo do presidente Lula, foi criado o Ministério das Cidades com a missão de assegurar o direito à cidade, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e ordenamento territorial. A opção do primeiro grupo dirigente do Ministério foi formular esta política de forma federativa e participativa³, articulando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil. No mesmo ano foi realizada a I Conferência das Cidades, que mobilizou 320 mil pessoas de 3.457 municípios e elegeu 2.510 delegados e o primeiro Conselho Nacional das Cidades, o ConCidades. Foi também criada no Ministério a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) com o desafio de estruturar, nacionalmente, o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto⁴.

A equipe da SNPU assume com o desafio de fazer chegar aos municípios – gestores e sociedade organizada – o conhecimento e a potencialidade do Estatuto e do Plano Diretor como instrumentos de construção de novas práticas, democráticas e participativas, de planejamento e gestão do território e evitar que se repetisse o que ocorreu na década de 1970, no perí-

3 In: BRASIL, Participação e Controle Social, 2004.

4 BRASIL. Cadernos MCidades v.3, 2004.

odo do SERFHAU⁵, em que a obrigatoriedade de ter planos se transformou num festival de planos diretores elaborados por atacado e vendidos por consultores a administradores inexperientes ou coniventes. Mesmo os planos seriamente elaborados se limitavam a estabelecer padrões de uso e ocupação do solo para uma cidade tecnicamente ideal, não enfrentando os reais problemas das nossas cidades: a irregularidade, a desigualdade e a insustentabilidade nos seus aspectos econômico-financeiros, sociais e ambientais.

No final de 2003, a I Conferência das Cidades estabeleceu como uma das diretrizes da ação do MCidades promover a regulamentação e aplicação do Estatuto da Cidade e outros instrumentos da política urbana.

Somava-se ao desconhecimento do Estatuto a fragilidade das equipes técnicas e a falta de informações sobre a realidade local na maioria dos municípios, os quais, como agravante, não tinham a prática de planejamento e gestão territorial, muito menos participativos. Como complicador, o caráter complexo, polêmico e inovador da maioria dos instrumentos do Estatuto, que tratam de matérias tributárias, urbanísticas, políticas e jurídicas, dificultam a sua compreensão pelos técnicos municipais, pelos profissionais da área e, principalmente, pelos cidadãos. Outro desafio era vencer a descrença generalizada nos efeitos do planejamento, pela tradicional desconexão entre a cidade planejada e a cidade real, entre os planos e a prática cotidiana das prefeituras.

2. A campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”⁶

Face a estes desafios a equipe do Ministério/SNPU se coloca diante de algumas questões: Como transformar a obrigatoriedade determinada pelo Estatuto em oportunidade de construir cidades mais justas, democráticas, com melhor qualidade de vida para todos? Como fazer chegar o conhecimento destes novos instrumentos para que fossem compreendidos e debatidos pelos diversos segmentos da cidade e tornar os processos de elaboração dos planos em arenas democráticas que possibilitem a negociação e pactuação de projetos de cidade e desenvolvimento urbano? Como chegar a cada município respeitando a sua diversidade e a competência de ordenamento do seu território delegada pela Constituição?

Os princípios de gestão participativa e de construção coletiva do conhecimento deveriam direcionar o planejamento e a execução das atividades a serem desenvolvidas. Era preciso mobilizar todas as forças do País comprometidas com os princípios da reforma urbana e sensibilizar as instituições de todos os estados que atuam junto aos municípios, aos seus gestores e à sociedade civil organizada. Considerando a data limite de outubro de 2006, havia pouco mais de 2 anos para passar todo o conteúdo e para cada município elaborar o plano participativo, o que demandaria tempo, recursos, conhecimento, mobilização, articulação e pactuação política. Havia dois fatores positivos – a receptividade às ações propostas pelo novo Ministério e do governo do presidente Lula, e 2005, primeiro ano de novas administrações, era um ano favorável às ações de planejamento.

5 Serviço Federal de Habitação e Urbanismo que nas décadas de 60/70, era encarregado de definir o marco regulatório e financiar a elaboração, da que poderia ser chamada primeira leva de planos diretores municipais, com os recursos do BNH, por meio de um Fundo de Financiamento ao Planejamento.

6 Para a elaboração deste texto nos apoiamos nos itens da bibliografia parte 2

A estratégia adotada então foi, por um lado, apoiar financeiramente os municípios para a elaboração de seus Planos Diretores e, por outro, disseminar, mediante instrumentos de difusão e capacitação, esta nova concepção, o Plano Diretor Participativo. É instituída, em 2004, a “Ação de Apoio aos Municípios para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e à Elaboração de Planos Diretores”, no âmbito do OGU, “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana”.

No período 2003-2006, 550 municípios receberam apoio técnico e financeiro para a elaboração dos planos diretores e foram investidos 60 milhões de reais, oriundos da integração de recursos de diversos órgãos do governo federal afetos à gestão territorial. E a estratégia de difusão da nova concepção se concretiza em diversas atividades⁷: (a) livro *“Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos”*⁸, como referência metodológica; (b) formação de um Cadastro de Profissionais, com experiência na capacitação e elaboração de planejamento participativo; (c) Banco de Experiências de processos de elaboração do plano; (d) Rede do Plano Diretor, hoje com mais de 20 mil endereços eletrônicos para troca de informações e discussão do que está ocorrendo no País; e, principalmente, (e) a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos” para a qual foi produzido o “Kit do Plano Diretor Participativo”, um conjunto de materiais didáticos – livro, vídeos, cartilhas, cartazes e folhetos, *spots* de rádio e TV; e (f) a página da campanha www.cidades.gov.br/planodiretor-participativo (mantida em 2005-2007).

7 In <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos>

8 BRASIL-Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo: Guia. Brasília, 2005.



A campanha surgiu da Resolução nº 15/2004 do Conselho das Cidades que, posteriormente, nas Resoluções 25 e 34 de 2005, estabeleceu diretrizes sobre a participação da sociedade e o conteúdo mínimo do Plano Diretor⁹.

Três eixos direcionam o conteúdo da campanha: Inclusão territorial (assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda); Justiça social (distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano), e Gestão democrática (participação efetiva da população na política urbana).

A execução da campanha pressupunha: (a) contemplar a diversidade dos municípios e a situação de cada estado (Roraima tinha apenas um município obrigatório e São Paulo 250); (ii) atingir públicos diferenciados; (iii) promover mudanças culturais nas práticas de planejamento e gestão das cidades.

A estratégia adotada foi atuar em duas frentes: uma campanha de massa, voltada para o conjunto dos cidadãos e uma campanha dirigida ao público alvo: os agentes multiplicadores da campanha nos estados e os 1.683 municípios obrigatórios (gestores e técnicos municipais, vereadores e lideranças sociais).

A organização política e operacional da campanha se deu em dois níveis: na coordenação nacional constituída pelo Ministério/SNPU e entidades do Concidades; e na estruturação de núcleos estaduais formados a partir dos comitês estaduais de organização da I Conferência das Cidades e outras entidades públicas ou da sociedade civil, com capilaridade ou conhecimento do tema para chegar a cada município do estado. Foram constituídos núcleos em 25 estados e no Distrito Federal. Só o Acre não formou núcleo.

A criação dos núcleos foi a melhor forma de se chegar aos municípios e respeitar as especificidades de cada unidade da Federação. A composição dos núcleos¹⁰ refletiu a capacidade de articulação e organização em cada estado. Se para alguns, o governo estadual ou a associação de municípios esteve à frente das atividades, outros da sociedade civil – movimentos sociais, ONGs, sindicatos ou o CREA – responsabilizaram-se de forma praticamente solitária pela campanha no estado; em outros, o carro chefe foi o Ministério Público ou uma universidade.

A direção da SNPU participou da 1ª reunião de organização do núcleo em cada estado e da condução das primeiras 45 oficinas realizadas para a formação dos multiplicadores da campanha. Na segunda etapa, os núcleos realizaram diretamente as atividades de mobilização e capacitação ou monitoramento e produziram materiais pedagógicos e de comunicação específicos.

3. Resultados e avaliação da campanha

Os números são surpreendentes. Na primeira etapa, conduzida pelo MCidades, as 45 oficinas formaram 3.000 multiplicadores em todos os estados. Na segunda etapa, conduzida pelos núcleos, foram sensibilizadas mais de 18 mil pessoas em 343 oficinas.

⁹ <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/resolucoes-concidades>

¹⁰ Ver a composição www.cidades.gov.br plano diretor participativo

Os 12 mil kits da campanha foram entregues, pelos núcleos, a todos os 1.683 municípios obrigatórios. Todos os municípios também responderam, em duas ocasiões, à pesquisa sobre o andamento dos Planos Diretores. Pode-se afirmar que, no mínimo, com estas duas ações, todos os municípios-alvo foram atingidos.

A atuação dos núcleos estaduais foi fundamental para alcançar estes resultados e a coerência foi obtida por instrumentos de comunicação entre os núcleos e de cada núcleo com a coordenação, como os boletins regulares emitidos pelo MCidades; a página <http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo> que divulgava a campanha e seus conteúdos e o “Encontro dos Núcleos”, eventos que ocorriam em Brasília, a cada reunião trimestral do Conselho das Cidades, para avaliar e redirecionar a campanha. Nesta ocasião também era realizado um plantão para esclarecimento de dúvidas operacionais com a equipe do Ministério e a instituição contratada para operar a campanha. Outro importante instrumento de divulgação nacional foi a Rede Plano Diretor.

A campanha de massa planejada não conseguiu alcançar a grande mídia. Para monitorar e acompanhar a execução das atividades espalhadas por todo o território nacional e avaliar se o conjunto das ações da SNPU e da campanha estavam atingindo o objetivo, foram realizadas duas pesquisas nacionais. Uma pesquisa telefônica¹¹ realizada de março a junho de 2006, que entrevistou 6.686 pessoas – obrigatoriamente da prefeitura, da Câmara e da Sociedade Civil – no universo dos 1.683 municípios, para saber sobre o conhecimento da campanha, a etapa de elaboração do Plano Diretor e se o processo de elaboração era participativo. Tabulados os dados, 14,32% já tinham planos diretores concluídos e 73,92% estavam construindo seus planos. Quanto ao processo de elaboração, 26,7% foram considerados processos participativos, 37,26% não participativos e em 36,5% dos municípios as avaliações dos entrevistados foram divergentes.

A outra pesquisa¹², desta vez *in loco*, foi realizada entre novembro/2006 e fevereiro/2007 num convênio com o Confea¹³. Inspectores dos CREAs estaduais registraram os processos de elaboração dos Planos Diretores em 1.553 municípios, identificando os processos e conteúdos dos planos realizados. Pelos dados levantados até fevereiro de 2007, nos municípios pesquisados, 44,62% dos Planos Diretores estavam aprovados e 44,31% estavam nas Câmaras Municipais ou ainda em elaboração ou revisão. Apesar da necessidade de avaliações qualitativas sobre os processos realizados, vale dizer que esse percentual dá uma idéia da dimensão do esforço técnico, político e social empreendido nessas centenas de municípios para aplicar o Estatuto da Cidade no País.

Destaca-se a intensa adesão e participação dos movimentos populares de luta por moradia e dos segmentos relacionados à reforma urbana nas diferentes etapas dos processos de elaboração dos Planos. No âmbito federal, os movimentos de moradia integraram a coordenação tanto nacional quanto dos núcleos estaduais da campanha e estiveram à frente da construção das resoluções do Concidades. Muitos movimentos populares participaram ativamente da

11 Pesquisa realizada pela Fubra/Informe Comunicação e Marketing-rede de Mobilização Social. Disponível em www.cidades.gov.br.

12 Pesquisa CONFEA/Ministério das Cidades (2007). Disponível em www.cidades.gov.br.

13 Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

elaboração dos planos diretores municipais ou em ações para assegurar a participação popular e o conteúdo redistributivo no Plano Diretor¹⁴.

A campanha teve um papel no fortalecimento nacional dos movimentos de moradia que atuaram com o claro propósito de viabilizar terras bem localizadas para a moradia popular e também contribuiu na rearticulação de alguns Fóruns Estaduais da Reforma Urbana.

Do ponto de vista quantitativo e de mobilização os resultados da campanha surpreenderam a todos que a conceberam e dirigiram nacionalmente, particularmente, considerando a pequena capacidade operacional do MCidades, em início de constituição e sem dispor de uma estrutura descentralizada nos estados.

Ainda não existe uma avaliação qualitativa consistente do conteúdo dos planos e sua aplicabilidade como instrumento efetivo de reforma urbana. Este trabalho começa a ser feito pelo MCidades junto com o IPPUR/UFRJ, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – Fase e o Instituto Polis.

Por se tratar de um processo muito recente, ainda não se tem uma avaliação do impacto dos novos planos na transformação das nossas cidades, na reversão do padrão de planejamento e gestão e, principalmente, de reversão do quadro de desigualdade territorial e de insustentabilidade ambiental, social e econômica. Este acompanhamento é meta das entidades que constituem o Fórum Nacional da Reforma Urbana e um bom tema para pesquisadores e estudiosos das cidades e da inclusão social. Se é possível avaliar, pelo seu conteúdo, a aplicabilidade dos planos e o sistema de gestão proposto, é muito difícil avaliar a qualidade e a consistência do processo participativo na elaboração, na implementação e na gestão do Plano.

Ermínia Maricato¹⁵ alerta, com razão, que a implementação do Plano Diretor, tende a seguir a tradição: o que favorece alguns é realizado, o que contraria é ignorado. E afirma que

“está na hora de entender a lógica e enfrentar as forças que resistem à implementação dos marcos legais conquistados, incluindo aí, especialmente, judiciário, legislativos, executivos, Ministério Público e Cartórios de Registro de Imóveis.”

4. O conceito de gestão democrática contido no Estatuto e desenvolvido pela campanha

Planejamento participativo não significa apenas uma ação momentânea em que os planejadores do Governo chamam o povo ou algumas de suas categorias para legitimar determinados projetos, para legitimar determinadas decisões tomadas a nível técnico ou político ou para cooptar simplesmente com medidas já decididas fora do âmbito da comunidade. Não significa, igualmente, apenas chamar setores comunitários para a execução de tarefas decorrentes de planos elaborados sem a participação da comunidade

Seno Cornely, 1980

A “Gestão Democrática” é pilar estruturante do Estatuto da Cidade que, nas diretrizes gerais estabelece “*gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas*

14 In ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO (op.cit.) e ver banco de Experiências in www.cidades.gov.br

15 MARICATO, Ermínia. 2007

dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (art. 2º, inciso II). O capítulo IV tem o título “Gestão Democrática das Cidades” e estabelece no artigo 43 os instrumentos mínimos: (I) *Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal*; (II) *Debates, audiências e consultas públicas*; (III) *Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal*; (IV) *Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*. E, no art. 44, estabelece a gestão orçamentária participativa que torna condição obrigatória a discussão pública do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual para sua aprovação pela câmara municipal. No artigo 52, inciso VI, estabelece as sanções pelo não cumprimento, que pode chegar a processos de improbidade administrativa.

São pressupostos da gestão democrática das cidades: (a) enfrentar as desigualdades territoriais invertendo a prioridade dos investimentos públicos; (b) exercer controle sobre o uso e ocupação e combater a especulação imobiliária; (c) regularizar a cidade ilegal integrando à cidade os espaços residenciais dos pobres; (d) planejar e otimizar recursos pela ação integrada de governo; (e) estimular a participação e o controle social como instrumentos de partilha de poder e responsabilidades com o conjunto da sociedade.

Tornar viáveis e efetivar a participação ampla e consistente dos habitantes na condução do destino das cidades é um grande desafio.

É necessário desconstruir os mitos veiculados por aqueles que resistem às mudanças: (a) que a sociedade não está preparada para participar, como protagonista, das políticas públicas. Este mito é baseado no preconceito do saber, em que a burocracia e/ou o político detém o saber e a delegação para decidir e justifica a tutela do Estado sobre a sociedade civil; (b) que a participação da sociedade dificulta a tomada de decisões pelo tempo e posicionamento crítico diante das propostas ou da ausência delas por parte do Estado; (c) que o momento de participação da sociedade e dos cidadãos é o momento do voto.

E cuidar para não superestimar a participação como solução de todos os problemas, o que despolitiza e não prepara para o enfrentamento das forças contrárias a processos de mudança¹⁶.

Cornely (1980) afirma que a ausência de participação comunitária era um dos principais fatores de insucessos de planos, programas e projetos que, *“mesmo os tecnicamente mais sofisticados, correm o risco de dormir um sono plácido nas prateleiras ou atender apenas exigências de governos fortemente centralizados”*. E elenca dez argumentos aqui resumidos, sobre a eficácia operacional do planejamento participativo: (a) a participação de grande parte da comunidade dá legitimidade ao processo de planejamento e corresponde às necessidades da população; (b) o diagnóstico, se elaborado com setores da comunidade, técnicos e líderes, aportará dados mais realistas e elementos qualitativos evitando a leitura da realidade baseada exclusivamente em dados estatísticos e estudos formais sobre a comunidade; (c) trata-se de um processo pedagógico, que estimula a comunidade a tomar consciência de seus problemas reais e a desenvolver sua criatividade na busca de soluções; (d) o produto será um plano de metas mais adaptado à realidade concreta que se quer mudar e ao modelo que se deseja atingir; (e) fortalece as forças favoráveis à mudança; (f) garante a canalização positiva dos conflitos de interesses, com predomínio dos interesses das maiorias; (g) diminui os riscos de descontinuidade que preju-

dicam o processo de planejamento no Brasil; (h) motiva a comunidade para a implementação do plano, mesmo à custa de sacrifícios; (i) estimula a sociedade a acompanhar, fiscalizar e exigir sua concretização.

Este autor alerta que a mobilização e co-responsabilização necessárias à democratização do processo decisório não se fará espontaneamente e exigirá, portanto, assistência técnica do poder público que pode desenvolver papéis de indutor/incentivador; planejador; orientador das várias alternativas; facilitador nos processos de capacitação; consultor nos assuntos da sua especialidade; realimentador dos processos de avaliação e ajustes, e catalizador de recursos externos.

Também elenca dois principais riscos ou equívocos de experiências de planejamento participativo: i) o risco da manipulação da comunidade no sentido de utilizar todas as técnicas de informação e comunicação para “vender” o plano à comunidade e dessa forma, cooptar amplos segmentos que tenderão a aceitar passivamente tudo que os técnicos do governo lhe propuserem; ii) outro, a busca por uma adesão acrítica, um ativismo sem reflexão, que frequentemente induz as populações periféricas a executar obras em mutirão que são de responsabilidade do Poder Público, que já oferece estes serviços à população privilegiada econômica e espacialmente.

Heller¹⁷ analisa a clássica “Escala de Arnstein” sobre participação e controle social, representada em oito níveis: Manipulação; Terapia; Informação; Consulta; Envolvimento; Parceria; Delegação de Poder e Controle Social.

No Guia da campanha, o texto que trata da Participação Popular¹⁸ elenca os seguintes pressupostos para enfrentar este desafio: (a) o poder público partilhar poder com os diferentes segmentos sociais; (b) a uma Administração Pública organizada sob o marco da eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos; (c) a instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados; (d) regras claras, decididas em fóruns consultivos ou deliberativos para balizar todas as etapas do processo participativo e de sistematização; (e) firmeza e transparência do grupo coordenador para assegurar que todos tenham direito à voz, como condição de credibilidade e para fazer avançar o processo. Só dessa forma afloram os interesses divergentes, explicitam-se os conflitos e, a partir deles, constrói-se o pacto; (f) produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação; (g) promover uma mudança cultural: ampliar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas.

O texto ainda traz sugestões para o melhor aproveitamento dos instrumentos de participação: as audiências públicas e debates, conferências, conselhos e projetos de lei de iniciativa popular. Mas alerta que *“estes instrumentos não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente.”* E propõe uma metodologia para o envolvimento dos condutores do processo político e executivo, dos multiplicadores e da população como um todo, com especial atenção aos setores territorialmente marginalizados.

17 Degraus de participação de Arnstein apud Heller et.al. Ver também ORTIZ, 2007

18 Ver PINHEIRO, Otilie et alii. 2004

5. Conclusão: participação e controle social na Lei 11.445/2007

Como ocorreu com o Estatuto, a elaboração e aprovação da Lei Nacional de Saneamento Básico nasce da mobilização social pela Reforma Sanitária na Constituição Federal e se consolida posteriormente na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, que recolheu 700 mil assinaturas contra o PL 4.147/2001, que estimulava a privatização do setor. Esta Frente teve papel preponderante para a articulação e institucionalização do saneamento ambiental no governo federal, inclusive com alguns dos seus militantes integrando a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e o Conselho das Cidades¹⁹.

Com menos ênfase que o Estatuto, a Lei 11.445/2007 estabelece o *controle social* como um dos seus princípios fundamentais (Art. 2º, inciso X) e o define como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de Saneamento Básico” (Art. 3º, inciso IV)²⁰.

Estabelece ainda, no Art. 11, como condição de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de Saneamento Básico, a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato (inciso IV) e nos casos dos contratos de concessão ou de programa, as normas deverão prever mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços (§ 4º, inciso V).

O MCidades e todos os segmentos comprometidos com a universalização do saneamento ambiental, com qualidade, equidade e sustentabilidade têm agora o desafio de dar concretude à Lei Nacional do Saneamento Básico. Desafio semelhante ao de “fazer pegar o Estatuto da Cidade”, já que se trata de uma Lei Federal, que estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e para a política federal para o setor, que depende para sua realização da adesão e do compromisso de outros entes federativos. No caso do Saneamento Básico, os titulares dos serviços são os municípios.

É bom que seja o município porque é lá que o controle social se dá de forma mais intensa, onde, pela proximidade da população é mais fácil abrir espaços de debate, negociação e decisão com os setores organizados.

Os desafios presentes na elaboração e gestão do Plano Diretor são os mesmos para uma gestão democrática do saneamento: a fragilidade da gestão, a forte cultura política, clientelista e fisiológica, a pequena parcela da população que se organiza em torno de interesses coletivos. Mas, o saneamento tem alguns facilitadores neste processo, a começar pelo tema

19 Ver capítulos “Os marcos políticos do setor do saneamento ambiental” e “A trajetória institucional do setor do saneamento nos anos recentes” in BRASIL, Cadernos MCidades n° 5, 2004.

20 O movimento social levou para a Constituinte a necessidade do controle social, incorporando cinco dimensões: (1) formulação, (2) deliberação, (3) monitoramento, (4) avaliação e (5) financiamento das políticas públicas (orçamento público). Este processo criou o que chamamos do “sistema descentralizado e participativo” das diferentes políticas públicas e também na política urbana. Foi por ocasião da regulamentação dessas diretrizes constitucionais que começaram a ser estruturados espaços públicos institucionais, como os conselhos de políticas públicas e as conferências, mecanismos que concretizam os princípios constitucionais de democratização e de controle social. In MORONI, 2006

que faz parte do cotidiano e é de compreensão imediata dos moradores que se mobilizarão mais facilmente. O setor saneamento tem também um grande acúmulo de conhecimento e de profissionais capacitados e comprometidos com esta agenda no País, que vem acumulando resultados na melhoria da gestão do Saneamento Básico e na qualidade de serviços prestados. Muitos deles atuantes na Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental.

Sabe-se que o legado político e institucional do saneamento brasileiro, caracterizado por forte traço de autoritarismo e centralização (HELLER, RESENDE E HELLER, 2007), construiu uma história de baixo nível de participação e de controle social. Entretanto, algumas experiências mais recentes têm sido realizadas no País, implementadas em esfera local, acionando mecanismos como conferências municipais para elaboração da política pública de saneamento. Iniciativas de conselhos de usuários também começam a surgir para tornar a pauta regulatória mais permeável à política deliberativa. Pode-se, ainda, destacar a própria experiência dos planos diretores participativos que, em alguns casos, priorizou a agenda do saneamento como um dos eixos estruturantes do direito à cidade.

O ponto de partida para a implementação da Lei 11.445/2007, é engajar os gestores comprometidos e as forças sociais que se mobilizaram na sua elaboração e aprovação e construíram as novas diretrizes nacionais para o Saneamento Básico no País, para alcançar os demais titulares e usuários dos serviços, a quem cabe, por direito, a sua concretização.

Fica o alerta que nos faz Ermínia Maricato (2007) contra a tendência legalista, inclusive dos setores comprometidos com a reforma urbana, de “*superestimar a importância das leis e dos planos e subestimarem as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos ‘pactos territoriais’ e consensos*”. E também o alerta contra os processos participativos que superestimam os espaços institucionais ou que despolitizam e não preparam a sociedade para o enfrentamento com as forças contrárias a processos de mudança e que se organizam muito além da escala local²¹.

E concluo com a proposta de Maricato para a III Conferência Nacional das Cidades²²: “*a questão ambiental parece ser a única via de enfrentamento do capitalismo no mundo atual. Embora parte do movimento ambientalista desconheça a realidade empírica – social e territorial – e se oponha a muitas das propostas que os movimentos ligados à Reforma Urbana defendem, em especial, no Brasil, a de regularização fundiária, é preciso insistir na busca da unidade daqueles que querem um mundo baseado em padrões de consumo menos predatórios, mais éticos, mais igualitários, mais humanos, mais sustentáveis. A dinâmica avassaladora do capital ignora totalmente esses valores, submetendo o mundo – territórios, sociedades, culturas, recursos naturais – ao fetichismo da mercadoria. Esse pode ser o caminho para superarmos a fragmentação que nos enfraquece* (Maricato, 2007, p.4)”.

21 Ver SOUZA (2002), MARICATO (2007), (MORONI, 2006), CORNELLY (1980)

22 MARICATO. 2007

Referências

1. Sobre o padrão de urbanização, reforma urbana e Estatuto das Cidades

ABRAMO, Pedro (org). *A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latinoamericanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAPERJ, ROLNIK, Raquel 2003.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BRASIL, *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2001.

GRAZIA, Grazia de. *Reforma Urbana e Estatuto da Cidade*. in: RIBEIRO & CARDOSO, op.cit. 2003.

FERNANDES, Edésio e VALENÇA, Márcio M. (orgs) in *Brasil Urbano – Rio de Janeiro* : Mauad, 2004.

MARICATO, Ermínia T. M. *O Contexto do Estatuto das Cidades*. In: *Brasil cidades: alternativas para a crise Urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

OSÓRIO, Letícia M. (org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 2002.

PINHEIRO, Otilie M. *Estatuto da Cidade: O jogo tem novas regras*. Belo Horizonte, CREA-MG, 2002.

PORTILHO, Liana M.(org) – *Estatuto da Cidade Comentado*- Belo Horizonte: – Mandamentos, 2002.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. e SANTOS JR., Orlando A. (orgs.). *Globalização Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. e CARDOSO, Adauto (orgs). *Reforma Urbana e Gestão Democrática. Promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan/FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (orgs). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Pólis nº 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

ROLNIK, Raquel. *A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País: avanços e desafios* – in *Revista Políticas Sociais* . IPEA 12, fev.2006.

2. Sobre o Ministério das Cidades e a campanha do plano diretor

BRASIL, Ministério das Cidades. *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* in *Cadernos MCidades*, vol 1. MARICATO Ermínia (coord.). Brasília: Ministério das Cidades-2004

BRASIL, Ministério das Cidades. *Participação e Controle Social* in *Cadernos MCidades*, vol 2. coordenação CHARÃO Iria, GRAZIA Grazia de e RODRIGUES, Evaniça. Brasília: Ministério das Cidades-2004.

BRASIL. Ministério das Cidades, in *Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária – Cader-nos MCidades vol.3-* ROLNIK, Raquel (coord.) – Brasília, Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades, in *Plano Diretor Participativo – Cadernos SNPU vol.1-coordenação de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Pinheiro- Brasília, Ministério das Cidades, 2005.*

FUBRA, Relatório Final: Projeto Plano Diretor Participativo – Convênio 02/2005n-MCidades- Brasília, Fubra, 2007 e

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA Renato e NAKANO, Kazuo in *Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: A Questão Fundiária na Política Habitacional e Urbana.* São Paulo: Instituto Polis, 2007

3. Sobre gestão democrática e participação

CORNELY Seno A. *Subsídios sobre o Planejamento Participativo* in BRASIL, MEC *Subsídios ao Planejamento Participativo: Textos Selecionados*, Elizeu Calsing-org.- Dep.Documentação e Divulgação. Brasília, 1980, p.27-38.

MORONI, José Antônio. *O Direito à participação no Governo Lula.* In *Participação Social -Informativo Especial da Secretaria-Geral da Presidência da Republica.* Disponível em :www.brasil.gov.br. Acesso em: 12 de abril de 2008.

MARICATO, Ermínia. “Nunca fomos tão participativos”. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/coluna>. Acesso em: 21/05/2008).

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

PINHEIRO, Otilie et alii. *Instrumentos e Metodologia de Participação Popular no Plano Diretor*”. In BRASIL-Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração por Municípios e Cidadãos.* ROLNIK, Raquel e PINHEIRO, Otilie (coord.). Brasília: Confea. 2005.

PEREIRA, José A. e PINHEIRO, Otilie – *Gestão Urbana Integrada e Participativa: a implementação dos Planos Diretores.* In BRASIL, Ministério das Cidades. *Acesso á terra Urbanizada: Implementação dos Planos Diretores e Regularização Fundiária.* Florianópolis: UFSC, 2008.

ORTIZ, Enrique, *Controle pela Sociedade da Política Urbana*, palestra na VIII Conferência das Cidades. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/comissoes/cdu/banner/viii-conferencia-das-cidades-arquivos-multimidia>. Acesso em: 12/04/2008.

HELLER, Leo, REZENDE, Sonaly C. e HELLER, Pedro G.B. *Participação e Controle Social em Saneamento Básico.* Belo Horizonte: DESA-UFMG apresentação de slides

4. Sobre saneamento ambiental

BRASIL.Ministério das Cidades. *Saneamento Ambiental- Cadernos MCidades nº 5.* CORDEIRO, Berenice de S. (elab.) Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

4. GESTÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS EM SANEAMENTO

Gestão regionalizada e consórcios públicos:
perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão
integrada das águas em áreas metropolitanas

Ana Lucia Britto

*Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo –
FAU/UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles*

RESUMO: Este texto procura discutir os impasses e perspectivas enfrentados para a construção de uma gestão integrada das águas e do Saneamento Básico em áreas metropolitanas, que seja eficaz em termos sociais, ambientais e econômicos. A construção desse modelo de gestão passa pela busca de novas escalas territoriais e novas instâncias institucionais, que articulem gestão dos recursos hídricos, gestão dos serviços de saneamento e gestão do uso do solo, que hoje é essencialmente atribuição municipal. Abordaremos as novas perspectivas apontadas pela regulamentação da Lei 11.107/05, a Lei de Consórcios, e pela Lei 11.445/2007 para a construção desta gestão integrada.

Palavras-chave: regionalização; cooperação intermunicipal; consórcios públicos; integração; Saneamento Básico, gestão das águas.

Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico

Marcos Helano Fernandes Montenegro

*Engenheiro civil e mestre em Engenharia Urbana, consultor autônomo,
diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica da Secretaria Nacional
de Saneamento Ambiental do MCidades de 2003 a 2007,
presidente da CEDAE(RJ) em 1999, da CAESB (DF) de 1995 a 1998,
superintendente do SEMASA (Santo André –SP) de 1989 a 1992,
presidente da ASSEMAE de 1989 a 1993*

RESUMO: São exploradas alternativas de políticas de gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico para os estados e municípios com a vigência da Lei de diretrizes para o setor. A gestão desses serviços incorpora as atividades de planejamento, regulação, fiscalização, prestação e controle social. É dada ênfase à alternativa de regionalização dos territórios esta-

duais agrupando municípios em consórcios regionais de Saneamento Básico capazes de, por meio da gestão associada, viabilizar economias de escala e de escopo.

Palavras-chave: Saneamento Básico; serviço público; regionalização; abastecimento de água; esgotamento sanitário; resíduos sólidos; águas pluviais; cooperação federativa; consórcio público.

4.1 Gestão regionalizada e consórcios públicos: perspectivas para cooperação intermunicipal e gestão integrada das águas em áreas metropolitanas

Ana Lucia Britto

1. Introdução

Dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2005 mostraram que no Brasil, apesar de avanços realizados, ainda existem no setor saneamento situações de carência extrema e enormes desigualdades sociais. De fato, mesmo sendo mais marcante em áreas rurais, o *déficit* em saneamento também é muito significativo nas grandes metrópoles, notadamente nos municípios periféricos. Esta é uma questão central, pois o conjunto metropolitano, formado por 27 regiões metropolitanas legalmente constituídas, concentra hoje 453 municípios, onde vivem um pouco mais de 70 milhões de habitantes (Censo IBGE 2000). A realidade das regiões metropolitanas é muito diversificada em termos da efetiva metropolização do território nacional, porém, um terço do total de habitantes do País vive em nove áreas metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Porto Alegre, Recife, Fortaleza, Belém e Curitiba). Nos últimos dez anos a população das sete principais regiões metropolitanas oficiais saltou de 37 para 42 milhões de habitantes e suas periferias conheceram uma taxa de crescimento de 30%, enquanto que as áreas urbanas mais centrais não cresceram, no mesmo período, mais de 5%. Embora o acesso ao saneamento nessas regiões metropolitanas seja de aproximadamente 90%, segundo dados da PNAD/2006, há ainda graves problemas que estes dados não revelam como a iniquidade que concerne, por exemplo, a frequência da distribuição e a qualidade da água distribuída. Existe, sobretudo, na periferia das metrópoles, um alto índice de ineficiência de sistemas de coleta e tratamento de esgotos. Dados da Fundação Getúlio Vargas, com base na PNAD/2006 mostram que nas metrópoles ainda existem 36,95 % da população sem acesso à coleta de esgoto. Este problema, aliado à questão da ocupação irregular das áreas de proteção de mananciais, tem levado a um grave comprometimento da qualidade dos recursos hídricos e, também, a uma exposição da população a doenças infecciosas e parasitárias. A atual situação de *déficit* no acesso aos serviços de saneamento nas áreas metropolitanas, com suas graves conseqüências sociais e ambientais, pode ser atribuída a diferentes fatores. Mesmo considerando as importantes iniciativas do Ministério das Cidades para ampliar, incrementar e qualificar os investimentos públicos em saneamento, e a efetiva ampliação de recursos financeiros para o setor nos últimos quatro anos, estes recursos contudo são insuficientes diante das necessidades prementes de universalização do acesso aos serviços. Por outro lado, mesmo nas regiões metropolitanas mais desenvolvidas do País ainda verifica-se uma baixa eficácia de parte dos investimentos realizados, decorrentes de equívocos na elaboração de projetos, de sistemas incompletos e de obras de má qualidade. Um outro problema é a inadequação e/ou ineficiência de um modelo gestão ainda fortemente concentrado nas empresas públicas estaduais (Companhias Estaduais de Saneamento) e com fraca participação dos municípios. A maior parte dos 453 municípios metropolitanos é atendida por concessionárias estaduais.

Este modelo de gestão, como discutido a seguir, tem se mostrado, na maioria das metrópoles, insensível a uma integração intersetorial que, na nossa perspectiva, é fundamental para a sustentabilidade do ambiente urbano. Outra questão importante é o relativo atraso no desenvolvimento da gestão integrada de recursos hídricos articulada à gestão dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas, o que tem levado a um comprometimento da qualidade dos recursos hídricos disponíveis para o abastecimento da população. Esta situação é particularmente grave em regiões metropolitanas como a de Recife e a da cidade de São Paulo, onde existe um quadro de disponibilidade menor que a demanda e onde os moradores precisam enfrentar problemas de racionamento no abastecimento de água.

Hoje, diante dos *déficits* no acesso aos serviços, da precária qualidade dos mesmos, e do crescente comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, com os conseqüentes problemas para o abastecimento da população, o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais debatem uma importante questão: qual o modelo de gestão dos serviços mais adequado para as áreas metropolitanas, em termos sociais, ambientais e econômicos, considerando que os sistemas de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos são integrados e compartilhados?

A definição deste modelo de gestão passa pela busca de novas escalas territoriais e novas instâncias institucionais que integrem gestão dos recursos hídricos, gestão dos serviços de saneamento e gestão do uso do solo, que hoje é essencialmente atribuição municipal. Esta é a perspectiva adotada no conceito gestão integrada da água que envolve abastecimento de água e proteção de mananciais, coleta e tratamento de esgotos, manejo das águas pluviais, drenagem urbana e controle de inundações, coleta e disposição final de resíduos sólidos. Como mostra Tucci (2005) estes componentes devem ser tratados de forma integrada e articulada ao plano de desenvolvimento urbano metropolitano.

Novas perspectivas para a construção deste modelo de gestão integrada da água em áreas metropolitanas surgem a partir da regulamentação da Lei 11.107/05, a Lei de Consórcios, e da Lei 11.445/2007. É este o tema que abordaremos neste texto, discutindo os impasses enfrentados para a construção de uma gestão integrada, em uma perspectiva que parte de uma avaliação do setor saneamento.

2. Modelo institucional vigente no saneamento e os impasses para a construção de uma gestão integrada nas regiões metropolitanas

O atual modelo de gestão dos serviços de saneamento conserva muitas características do modelo estruturado na década de 1970, fortemente influenciado pelas diretrizes do regime militar e calcado na centralização decisória e econômica. Privilegiou-se, na gestão dos serviços de saneamento, um modelo de gestão baseado na concessão de serviços, de caráter municipal, a empresas estaduais (Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs). Nessas concessões, organizadas a partir de formas de contrato precárias e até inexistentes, era baixa e em alguns casos nula a capacidade de regulação dos municípios. Este modelo estruturou-se fechado na sua lógica setorial, dentro de uma definição onde o Saneamento Básico era restrito ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário. O abastecimento de água

organizou-se dentro de uma perspectiva de ampliação estrutural da oferta baseada em uma concepção de inesgotabilidade dos recursos hídricos. Grandes estruturas de adução foram implantadas desvinculadas de uma perspectiva da gestão integrada dos recursos hídricos que, no caso do Brasil, iniciou sua organização tardiamente, apesar da existência de formas embrionárias deste modelo, como a legislação de proteção aos mananciais da região metropolitana da cidade de São Paulo, de 1975, voltada para conter a poluição na fonte.

Por outro lado, a lógica centralizada e autoritária da gestão imposta pela maior parte das CESBs bloqueou o desenvolvimento de formatos de planejamento intersetorial. Como argumenta Silva (2004), no Brasil consolidou-se uma forte assimetria de poder entre os responsáveis pelo planejamento municipal e metropolitano, com seus limitados instrumentos de gestão como Planos Diretores, Leis de Uso do Solo, Regulações Urbanísticas, e o poder que os responsáveis pelos sistemas setoriais de infra-estrutura, como as Companhias Estaduais de Saneamento, detêm sobre a ordenação do território regional e urbano (Silva, 2004). A organização tecnológica e institucional das redes de infra-estruturas de saneamento estruturada pelas CESBs mostrou-se, na maioria dos casos, pouco sensível às diretrizes de política urbana ou regional em qualquer escala. Dificilmente as Companhias Estaduais de Saneamento se submetiam às diretrizes dos planos locais, a menos que estas se apresentassem absolutamente coincidentes com a opção de desenvolvimento previamente definida como preferencial pela lógica do setor.

Uma outra característica do modelo é que ele desconsiderava uma lógica de articulação intermunicipal, sendo pouco receptivo a iniciativas neste sentido. Isto se constituiu em problema, pois como afirmam Nascimento e Heller, a cooperação intermunicipal é indispensável em regiões metropolitanas, por razões intrinsecamente técnicas dos sistemas hidráulicos de infra-estrutura urbana, e em decorrência da necessidade de harmonização de políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, ambiental e de recursos hídricos na escala espacial de grandes conglomerados urbanos (NASCIMENTO E HELLER, 2005).

De fato, não só o modelo de gestão dos serviços de saneamento era pouco receptivo a iniciativas de cooperação intermunicipal, como o modelo de planejamento e gestão metropolitana, implantado nos anos 1970, foi incapaz de construir esta articulação.

As primeiras nove Regiões Metropolitanas (RMs) do País foram criadas, em 1973, por meio da Lei Complementar Federal nº 14: as RMs – Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro¹, Salvador e São Paulo. A definição dessas áreas foi baseada no tamanho da população, da aglomeração, na extensão da área urbanizada, na integração econômica e social do território e na complexidade das funções desempenhadas. Estas RMs são resultado do projeto político do regime militar que, a partir de suas estratégias de desenvolvimento econômico, investiu em um modelo padronizado de políticas regulatórias e de financiamento centralizado em escala federal. A participação dos municípios nas instâncias de gestão metropolitana era compulsória. Todavia, o poder no âmbito das regiões metropolitanas era exercido essencialmente pela União, por intermédio de órgãos federais que atuavam no âmbito urbano, como o Banco Nacional de Habitação (BNH), que estabeleciam

1 A região metropolitana do Rio de Janeiro foi criada com a lei de 1974, após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

diretrizes de planejamento e definiam linhas de investimento de recursos públicos para esses territórios. As estruturas de gestão que foram criadas eram controladas pelos executivos estaduais que, por sua vez, tinham seus chefes indicados pelo governo federal. Os executivos estaduais presidiam os Conselhos deliberativos das RMs e indicavam a maioria dos seus membros. A participação dos municípios se dava no âmbito do Conselho Consultivo que não possuía poder decisório.

Ao analisarem a questão da gestão metropolitana, Azevedo e Guia (2004) situam três fases distintas: uma primeira fase compreendida entre o momento de criação das Regiões Metropolitanas e a Constituição de 1988, caracterizada segundo os autores

“pela centralização da regulação e financiamento da política da União, (...) onde apesar do componente autoritário do modelo, havia uma estrutura institucional e uma disponibilidade de recursos financeiros que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, especialmente nas áreas de saneamento, transporte coletivo e tráfego urbano”.

Já Rolnik e Someck (2004) discutem a efetiva capacidade de planejamento das instâncias metropolitanas, afirmando que os projetos desenvolvidos eram definidos pelas companhias estaduais responsáveis pelos setores/serviços (notadamente no setor saneamento), sendo fraco o papel dos órgãos de planejamento metropolitano, como a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana – Fundrem, no Rio de Janeiro, e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A – Emplasa, em São Paulo. Além disso, afirmam as autoras, a crise fiscal que marcou a década de 1980, com a conseqüente carência de recursos e a diminuição de investimentos públicos federais enfraqueceu o papel das entidades metropolitanas.

A segunda fase, identificada por Azevedo e Guia (2004) como marcada pelo “neolocalismo”, tem início com a Constituição Federal de 1988. Nesta fase, as reivindicações pela autonomia municipal, cerceadas durante o período autoritário, vão ganhar espaço no contexto da redemocratização e encontrar sua expressão na Constituição de 1988. Se a visão “neolocalista” traz uma perspectiva de democratização de políticas públicas, ela apresenta também uma outra face, que é caracterizada por uma resistência explícita à questão metropolitana, que passa a ser identificada com as políticas de cunho autoritário e com o esvaziamento do poder municipal produzido pelo regime militar. Na Constituição de 1988, esta visão municipalista ganhou espaço, o que implicou em um significativo aumento da receita fiscal dos municípios e também uma ampliação das competências municipais. Assim, como assinalam Abrucio e Soares (2001), esse processo descentralizador, consagrado pela Constituição, foi desenvolvido de modo não planejado e com pouquíssima coordenação. Houve um aumento exacerbado da competição entre os entes federados e a instituição de poucos instrumentos de cooperação e coordenação intergovernamentais (Abrucio e Soares, 2001).

Por outro lado, na Constituição a questão metropolitana perdeu espaço, passando a ter um tratamento genérico. A criação de regiões metropolitanas passa a ser responsabilidade dos estados (artigo 25, que atribui aos estados a competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelo agrupamento de municípios limítrofes). Porém, as constituições estaduais também trataram o tema de forma genérica, segundo análise de Azevedo e Guia (2000).

Parte das instituições que haviam sido criadas para a gestão metropolitana, como a Fundrem, entidade metropolitana do Rio de Janeiro, não sobreviveu ao processo de redemocratização e de descentralização de políticas urbanas. Estas instituições políticas e administrativas, criadas pelo regime militar, mostraram-se incompatíveis com a mudança do regime político autoritário para o democrático (Souza, 2004).

Apesar dos impasses assinalados na gestão metropolitana durante a década de 1980, o número de RMs aumentou na década de 1990. Hoje, existem 27 regiões metropolitanas legalmente constituídas. Esta multiplicação de RMs não foi acompanhada de uma política metropolitana. O objetivo constitucional da criação de regiões metropolitanas², isto é, a união de forças visando “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” ainda não se realizou.

A ineficácia ou a inexistência de um planejamento metropolitano é um importante impasse a ser enfrentado para se construir um modelo de gestão integrada da água. Esta é uma questão central quando se busca ampliar a cobertura e a equidade nos padrões de prestação dos serviços de Saneamento Básico internamente à mancha urbana metropolitana. É importante que haja uma diretriz definida entre os municípios integrantes da região metropolitana sobre quais áreas devem ser objeto de ação prioritária para a implantação de serviços, em função das estratégias comuns de expansão urbana e ordenação do território. Como argumenta Silva (2004), não cabe à concessionária de Saneamento Básico, ou ao sistema de gerenciamento de recursos hídricos, traçar estratégias gerais de desenvolvimento urbano/metropolitano. Porém, verifica-se que essas estratégias são fundamentais para uma articulação mais avançada de uma gestão integrada da água, articulando a gestão dos recursos hídricos da bacia com os serviços de saneamento, usuários da água. A construção articulada dessas estratégias em áreas de forte conurbação, como as regiões metropolitanas, é essencial para a preservação dos recursos hídricos e da qualidade do ambiente urbano.

Um outro impasse a ser destacado é a definição do que seria Saneamento Básico, onde se priorizou sistemas evidentemente essenciais, como abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas, deixou-se de lado a questão da drenagem das águas pluviais e do manejo dos resíduos sólidos, gerando, em determinadas metrópoles brasileiras, situações de incongruência dos sistemas e de extrema vulnerabilidade ambiental.

Apesar dos impasses anteriormente apontados nas regiões metropolitanas do País, o modelo de concessão às Companhias Estaduais permanece em vigor, com muitos contratos de concessão estabelecidos ainda nos moldes do Plano Nacional de Saneamento – Planasa.

Muitos dos contratos de concessão estabelecidos na década de 1970, apesar do prazo de concessão vencido, não foram renegociados e os serviços permanecem sob prestação das concessionárias. Esses contratos, extremamente autoritários, não nasceram da negociação entre estados e municípios, mas foram impostos unilateralmente pelos primeiros. Não estão claramente definidas nos contratos as obrigações das concessionárias, nem os direitos do município enquanto poder concedente. Muitos contratos apresentam cláusulas que dificultam a retomada pelos municípios da gestão dos serviços, tais como: renovação automática do contrato por

2 CF 1988, art.25, parágrafo 3º – “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

igual período em caso de ausência de manifestação contrária imediata por parte do concedente; necessidade do município indenizar a Companhia pela infra-estrutura instalada.

A permanência desta estrutura pode ser atribuída ao vácuo institucional, no que diz respeito à política de saneamento e à ausência de definição de um marco regulatório que orientasse a prestação dos serviços. Esta lacuna institucional surgiu com o fim do Planasa e permaneceu até 2005³, permitindo que as relações entre Companhias Estaduais e municípios se mantivessem dentro da mesma lógica do Planasa, apesar de um movimento de municipalização dos serviços em alguns municípios do Sul e Sudeste.

A definição deste marco regulatório era uma preocupação central da equipe dirigente da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, criado pelo governo do presidente Lula. Foi formulado pelo Ministério o projeto de lei de Política Nacional de Saneamento. Este, depois de passar por um conjunto de emendas e reformulações voltadas para a construção de um consenso entre os interesses dos diferentes atores do setor, foi aprovado em dezembro de 2006 no Congresso Nacional, sendo a Lei 11.445 sancionada pelo presidente em 5 de janeiro de 2007. A nova lei define diretrizes nacionais, isto é, os traços fundamentais, dentro dos quais deverão ser prestados os serviços. Diferentes aspectos da lei favorecem a construção de um modelo de gestão integrada das águas em regiões metropolitanas.

O primeiro deles é a adoção de uma definição ampla de saneamento, entendendo como Saneamento Básico os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais urbanas e o manejo de resíduos sólidos, o que contribui para uma integração intra-setorial, no âmbito do planejamento destas redes de infra-estrutura, que era até hoje inexistente nas áreas metropolitanas. Esta integração não é só interna aos serviços e infra-estruturas de saneamento, mas envolve também outros setores, uma vez que a lei afirma que deve haver articulação da política de saneamento com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, e de promoção da saúde (artigo 2º VI). Por outro lado, a lei assinala a necessidade de integração das infra-estruturas e serviços de saneamento com a gestão eficiente dos recursos hídricos (artigo 2º, XII), e como diretriz da política federal de Saneamento Básico, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações (artigo 48º, X).

Outro aspecto importante da lei, no sentido da construção de políticas e ações integradas, é a inclusão do planejamento como instrumento fundamental para o desenvolvimento das ações de Saneamento Básico. A elaboração dos planos municipais de saneamento passará a ser condição para que municípios e estados, incluindo as Companhias Estaduais e Prestadores Municipais como intervenientes, possam acessar recursos junto ao governo federal e para validar os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento e para sua delegação; o plano é formulado pelo município, que passa a ter a prerrogativa de orientar os investimentos realizados em seu território. Os planos de Saneamento Básico, elaborados segundo os princípios da lei, podem vir a ser importantes ferramentas para a construção da integração intersetorial, que é, como já afirmado, essencial para a sustentabilidade e pere-

3 O PL 5296/2005, formulado pelo Executivo federal, dá início ao processo de regulamentação do setor.

nidade dos investimentos em saneamento. No caso da prestação de serviços regionalizada, isto é, onde existe um único prestador de serviços para um conjunto de municípios, a prestação de serviços de Saneamento Básico poderá obedecer ao plano de Saneamento Básico elaborado para o conjunto de municípios atendidos. Este é um aspecto importante, pois no caso das regiões metropolitanas, onde existem infra-estruturas compartilhadas, este tende a ser o modelo dominante. Nestes casos, a lei induz a construção de um plano metropolitano, instrumento fundamental para a construção da gestão integrada.

Dentro da gestão regionalizada a lei abre possibilidades para diversos arranjos institucionais entre os entes federados, formatos estes a serem regulados pela Lei 11.107/2005, que regulamenta o art. 241 da Constituição Federal relativo à gestão associada de serviços públicos.

3. Os consórcios municipais e as novas perspectivas apontadas pela Lei 11.107/2005

Ao ampliar as responsabilidades municipais, a Constituição de 1988 colocou os municípios diante de um embaraço: como fazer frente a novas atividades e serviços para os quais eles não tinham nem experiência acumulada, nem os recursos necessários, mesmo considerando o art. 241 da Constituição Federal que determina a gestão associada de serviços públicos e a nova distribuição de recursos tributários mais favorável aos municípios determinada por esta Constituição. A associação de municípios, isto é, a chamada cooperação intermunicipal ou cooperação horizontal, foi uma das respostas que surgiu na década de 1990, apoiada na Constituição, para enfrentar este impasse e, ao mesmo tempo, equacionar soluções para atividades e serviços que, pela sua lógica de organização, ultrapassam as fronteiras administrativas dos municípios. Uma das formas importantes de associação são os consórcios entre municípios. Mesmo não sendo instrumento recente, o número de consórcios se ampliou a partir do final da década de 1990 tendo sido até pouco tempo, uma forma de pacto entre dois ou mais municípios, ou seja, entre entidades da mesma natureza que se comprometiam a executar, de forma conjunta, determinada função municipal.

Analisando estas estruturas de cooperação, Gouvêa assinala que predominavam no Brasil consórcios monotemáticos, fixados em torno de uma política pública nas áreas de saúde, lixo e transportes. Segundo análise de Bremaeker (2001), com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, de 1999, são as regiões Sul e Sudeste as que apresentam números mais significativos de consórcios. A Pesquisa de Informações Municipais Básicas do IBGE, de 2002, confirma que os consórcios intermunicipais nas áreas de saúde e de meio ambiente são os mais frequentes. De fato, é em torno da questão ambiental que nos últimos anos vêm se formando novos consórcios. Segundo a pesquisa do IBGE, 20% dos municípios brasileiros participam de consórcio intermunicipal na área de meio ambiente. As regiões Sul e Sudeste apresentam a maior incidência, com 27% e 29% respectivamente. Os temas mais frequentemente tratados pelos consórcios foram a disposição de lixo doméstico (61,5%), o uso de recursos naturais (55%) e a recuperação de áreas degradadas (45%). Apenas 1% dos municípios optou pela constituição de consórcios temáticos voltados para o abastecimento de água e o tratamento de esgoto; foram identificados, na pesquisa do IBGE, consórcios para esgotamento sanitário e consórcios para lixo, sendo que estes envolvem, em sua maioria, municípios de maior porte (com população superior a 500 mil habitantes).

Gouvêa (2005) assinala, todavia, que no conjunto do País a maioria dos consórcios envolve comunidades pequenas e médias, e apenas 5% dos consórcios incluem municípios com mais de 500 mil habitantes. Na visão deste autor, o principal impedimento para ocorrência da cooperação intermunicipal seria

“o aspecto autárquico do municipalismo brasileiro, no contexto de um federalismo compartimentado, que separa rigidamente os entes federados. O arcabouço federativo brasileiro não facilita a cooperação entre municípios, tendo em vista que inexistem, no direito público, mecanismos que proporcionem segurança política para que as administrações municipais estabeleçam processos de gestão integrada de políticas de interesse plurimunicipal” (Gouvêa, 2005, pp.139)

Segundo Rolnik e Someck (2004, p.113)

“embora os consórcios representem um passo importante na cooperação horizontal entre municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática”.

Contudo, devemos considerar que a estrutura organizacional dos consórcios pode variar de acordo com seus objetivos, podendo conter câmaras técnicas que abrem maior espaço para a participação da sociedade civil. Um outro aspecto importante é uma tendência de alguns consórcios mudarem de estatuto ou se desdobrarem em outros formatos de articulação como câmaras, associações, comitês, redes, agências para ampliar suas funções e abrigar novos atores, e com isso ampliar as estruturas de participação.

A Lei de Consórcios (Lei 11.107/2005), regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, tem como objetivo proporcionar a segurança político-institucional necessária para o estabelecimento de estruturas de cooperação intermunicipal, e solucionar impasses na estrutura jurídico-administrativa dos consórcios. No formato anterior à Lei, os consórcios só podiam ser implementados entre pessoas públicas da mesma natureza, isto é, município com município, estado com estado, autarquia com autarquia. Eles não possuíam personalidade jurídica, o que significava uma impossibilidade de exercer certos direitos e assumir obrigações em nome próprio. De fato, nesse modelo os municípios é que tinham personalidade jurídica, mas a união deles pelo consórcio não criava uma nova personalidade jurídica. Normalmente, para que pudessem assumir obrigações, os consórcios se organizavam como sociedade civil. Esta sociedade, que deveria ter sua criação previamente autorizada pelas câmaras municipais, é que era detentora de direitos e obrigações, possuindo estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, e podendo contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros. Organizada como sociedade civil, a associação de municípios poderia dispor de patrimônio próprio para a realização de suas atividades, com recursos provenientes de receitas obtidas mediante atividades ou de contribuição dos municípios integrantes, de acordo com o estatuto do consórcio.

Os consórcios, nos termos da Lei 11.107/2005, são parcerias entre dois ou mais entes da federação para a realização de objetivos comuns, em qualquer área. Eles são pessoas jurídicas,

que podem assumir a personalidade de direito público ou privado. Os primeiros são autarquias de caráter especial e submetem-se às regras de direito público em geral. Os segundos são associações civis e possuem um regime jurídico híbrido. A lei traz novas perspectivas para a gestão de serviços públicos que poderá ser feita de forma associada; o novo arcabouço legal permite por meio dos institutos do consórcio público de direito público, do convênio de cooperação, e do contrato de programa, avançar no estabelecimento de modelos de gestão pública em escalas adequadas para estes serviços.

Vale lembrar que os consórcios públicos integram a administração indireta de todos os entes consorciados. Assim, como aponta Ribeiro (2007), a transferência de poderes inerentes à titularidade municipal ao consórcio, é a mesma coisa que a transferência destes mesmos poderes a uma autarquia. Para os municípios metropolitanos de menor porte, com fraco desenvolvimento econômico, com dificuldade de captar recursos e com pouca capacidade administrativa, a cooperação via consórcios é uma alternativa importante para a implementação de programas e desenvolvimento de projetos de saneamento. De fato, um dos objetivos dos consórcios públicos deverá ser a viabilização da gestão pública de serviços de saneamento nas áreas metropolitanas, onde a solução de problemas comuns requer políticas e ações construídas coletivamente pelos municípios membros. Neste contexto, os governos estaduais podem ter um papel chave, assumindo a posição de estimuladores da cooperação intermunicipal.

4. Experiências de consórcios e cooperação intermunicipal: definindo uma escala pertinente de organização

Uma das escalas que vinha orientando a estruturação de consórcios é a escala da bacia hidrográfica. No Brasil, uma das experiências mais bem sucedidas e conhecidas de consórcio intermunicipal é o Consórcio do ABC, na região metropolitana de São Paulo. A Lei paulista 7.663, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, já incentivava o uso do modelo dos consórcios intermunicipais para a gestão de recursos hídricos e ações integradas nas bacias ou regiões hidrográficas críticas (art. 31). Na região metropolitana de São Paulo, um conjunto de municípios cujas zonas urbanizadas encontravam-se “conurbadas”, conhecidos como Região do ABC, constituiu uma destas primeiras associações em dezembro de 1990. O objetivo inicial era equacionar, discutir e adotar medidas em conjunto, voltadas para a proteção de mananciais de água e manutenção da flora e da fauna, sendo criado o Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduateí e Billings, ou, como é mais conhecido, Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

O Grande ABC paulista equivale à sub-região sudeste da Metrópole paulistana, que continua sendo a área mais industrializada do Brasil; com uma população de quase dois milhões e meio de pessoas, em sete municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. As primeiras atividades do Consórcio evidenciavam uma preocupação eminente com a questão ambiental, até por ter uma configuração geográfica definida por sua hidrografia, à semelhança de outras entidades similares que também se organizaram neste período. Elas abrangiam não só a própria questão ambiental, envolvendo principalmente abastecimento de água, efluentes líquidos, resíduos sólidos, mas também usos do solo, circulação e transportes, macrodrenagem e

outras variáveis da infra-estrutura regional, suas implicações na economia e, conseqüentemente, na qualidade de vida da população do ABC. Avaliações elaboradas pelo Consórcio, datadas de 1994/5, e encaminhadas à esfera estadual evidenciaram a necessidade de uma nova leitura das bacias hidrográficas, em termos de legislação. Isto induziu a que modificações inseridas na legislação estadual promovessem a participação efetiva dos municípios do ABC na elaboração de Planos Emergenciais e Leis Específicas referentes ao Plano de Desenvolvimento e Preservação Ambiental da Região. O ABC, por meio do Consórcio, passou a ser figura obrigatória nas agendas de vários órgãos do governo estadual, a ponto de, mesmo não sendo entidade membro do Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, ter assento em suas reuniões e designar integrantes regionais com poder de voto. Em 1997 foi instalada a Câmara do Grande ABC, que se constitui em uma coalizão, isto é, um espaço de negociação envolvendo poder público, empresários, sindicatos e demais organizações da sociedade civil.

Os municípios que compõem o consórcio do ABC optaram por diferentes formas de gestão de serviços de saneamento. Porém, uma série de questões relativas à gestão das águas nas cidades que compõem o Consórcio são tratadas coletivamente, integrando ações de saneamento ao plano de bacia na escala da sub-bacia e na escala da macro-bacia (Alto Tietê). Entre essas questões destacam-se ações referentes à finalização do sistema de tratamento de esgotos da ETE ABC, operada pela Sabesp; o desenvolvimento do programa de Combate às Inundações na Bacia do Alto Tamanduateí, baseado na construção de tanques de contenção (“piscinões”), e o plano de proteção e recuperação dos mananciais Billings. Todas estas ações envolvem novas estruturas cooperativas entre os municípios associados no Consórcio e o governo do estado de São Paulo.

No cenário internacional existem diferentes experiências de gestão associada de serviços de saneamento que buscam uma gestão integrada e cooperativa dos serviços, destacamos neste contexto as experiências italiana e francesa.

A Itália é marcada por uma forte fragmentação administrativa: 8.092 *comuni*, 94 províncias e 20 regiões. As *comuni* (municípios) são responsáveis pela gestão da água e dos serviços de saneamento. Mesmo sendo um país de forte tradição municipalista, esta estrutura fragmentada levou a Itália a constituir formas de agrupamento intermunicipal denominadas *consorzios*. Existiam lá *consorzios* de todos os tamanhos, o da província de Milão era formado por 200 municípios membros, mas não incluía Milão.

Além da tradição municipalista existia também na Itália uma forte tradição de gestão pública. A reforma no setor de saneamento visando superar os impasses dessa fragmentação institucional vai se iniciar a partir da aprovação da Lei 36/1994, Lei Galli. Esta lei vem confrontar-se com a questão da definição de um território adequado para a gestão dos serviços, partindo de uma concepção de gestão integrada da água. A proposta era de adotar o ciclo da água como escala, superando limites administrativos e fragmentação institucional, e definindo um modelo organizativo que se ocupasse da água em todas as fases do seu ciclo, da proteção das fontes à sua restituição ao ecossistema. Definia-se, assim, o que seria o serviço hídrico integrado, que deve considerar uma vasta área em estreita relação com a bacia hidrográfica ou sub-bacia hidrográfica, e o que seria o âmbito territorial ótimo de gestão. Este teria correspondência com a escala de bacia, permitindo uma redistribuição equilibrada do recurso hídrico e a realização de economias de escala na gestão dos serviços de saneamento.

mento. Para organizar o serviço hídrico integrado era preciso que os municípios titulares das funções se coordenassem e definissem, coletivamente, formas de colaboração institucional necessárias à gestão racional e sustentável da água. O desafio era fazer nascer um governo conjunto, necessário para gerir o serviço hídrico integrado.

Antes da lei, existiam, aproximadamente, 10 mil serviços municipais de abastecimento de água geridos por 8 mil atores diferentes, que pela aplicação da lei iriam se transformar em 90 unidades de gestão. A Lei Galli determina que os municípios transfiram a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário a organismos públicos de gestão integrada (*Servizio Idrico Integrato*), cujo território corresponde ao perímetro Ótimo de Gestão (*Ambito Territoriale Ottimale, ATO*). Inicialmente, a proposta era de que os agrupamentos se fariam por sub-bacia, mas, na prática, em quase todo o território italiano os agrupamentos se fizeram na escala das províncias, com exceção do norte da Itália (ATO de Sardenha, da Sicília, do Vale de **Aosta**, de Púgiles e de Basilicate), onde foi feito um outro agrupamento baseado na estrutura de regiões. Foi criada uma agência municipal para cada ATO (*Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale, A-ATO*) e um plano regional de investimentos com um horizonte para 20/30 anos. A A-ATO vai definir um caderno de obrigações e escolher o operador que será responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, sendo as modalidades contratuais definidas pela região. As regiões devem também definir o perímetro dos ATOs, assim como as modalidades de cooperação intermunicipal que permitiriam a integração dos diferentes serviços existentes em um só. Os municípios têm duas possibilidades de agrupar os serviços: eles podem se reunir sob a base de uma convenção cuja coordenação será assegurada por um deles ou pela Província, ou, criar um consórcio para a gestão dos serviços de saneamento. A prestação dos serviços pode ser organizada de diferentes formas: (i) criação de uma empresa pública sendo acionários os municípios (ii) criação de uma sociedade de economia mista, (iii) delegação a uma empresa privada por meio de edital.

No final de 2003, 39 ATOs eram objeto de convenções entre municípios e 35 se estruturaram como consórcios. No primeiro caso é a Província que corresponde ao ATO que recebe a missão de coordenar a fusão dos serviços de saneamento. Os 91 ATOs avançaram de modo diverso na aplicação da Lei Galli: 87 estavam efetivamente constituídos e 57 completaram a reforma escolhendo um responsável pela gestão dos serviços. Somente 11 ATOs (11% da população) delegaram a gestão dos serviços a empresas privadas. Os outros 46 (51% da população) optaram por modelos de gestão pública, seja por empresas públicas ou por sociedades de economia mista.

O exemplo italiano mostra questões relevantes para se discutir sobre o tema da cooperação intermunicipal e da gestão integrada da água. Existe, hoje, uma forte dificuldade para se integrar gestão de serviços e gestão de recursos hídricos; a escala de bacia hidrográfica, apesar da sua evidente pertinência, reforçada pela Lei Galli, ainda não é reconhecida pelos atores locais como o âmbito ótimo de gestão. Por outro lado, o exemplo da Itália mostra que a cooperação intermunicipal não pode depender apenas da vontade dos municípios; deve haver mecanismos incitativos e de coordenação dessa cooperação para que ela se efetive.

A França, assim como a Itália, também é marcada por uma forte fragmentação territorial. Em 1792 as paróquias do Antigo Regime foram transformadas em 36 mil municípios, resultando em 16.500 serviços de água e 17 mil serviços de esgotamento sanitário. Estes serviços pertencem à categoria dos SPIC (*Services Publics à Caractère Industriel e Commercial*), o que

significa que o direito que regula esses serviços é uma combinação de direito privado com direito administrativo. Assim, por um lado, devem ser respeitados os princípios relativos a sua condição de serviço público, qualquer que seja o estatuto do operador e, por outro lado, a classificação SPIC implica em que o financiamento seja assegurado pelas tarifas, da mesma forma que no Brasil.

O modelo de gestão dos serviços se caracteriza pela titularidade municipal, o que significa que o poder político local tem a liberdade de escolher a forma de organização dos serviços que lhe parecer mais conveniente, podendo gerir eles mesmos os serviços (“*régie directe*”), ou delegar a prestação a um operador privado (delegação de serviço público) ou ainda transferir a sua competência a um EPCI (estabelecimento público de cooperação inter-municipal). Existe, portanto, uma grande diversidade de situações de gestão. Dentre estas formas encontram-se a *gérance*, *régie intéressée*, *affermage* e *économie mixte*. Na *gérance* o município financia as obras e confia a operação a uma empresa privada, que é remunerada pelo município. Na *régie intéressée* o modelo é o mesmo do anterior, mas com incentivos de produtividade. Na *affermage* o investimento é público, a operação e a manutenção são realizadas por empresa privada, que é remunerada pela tarifa, e que deve fazer uma parte dos investimentos de renovação dos sistemas. Na *économie mixte* o município cria uma empresa para a prestação do serviço, da qual é acionista majoritário. Os outros modelos de gestão pública são *régie directe*, onde o município faz o investimento, executa a obras e cobra as tarifas, sem orçamento próprio para estas tarefas (administração direta centralizada), e *régie autonome*, que funciona da mesma forma, mas com orçamento separado (administração direta descentralizada). Na França, 45% dos serviços de abastecimento de água continuam sob gestão direta (*régies*), inclusive em cidades de grande porte.

A lei francesa que autoriza os municípios a se associarem existe desde o fim do século XIX, mas a transferência das competências municipais aos EPCIs, torna-se mais significativa, sobretudo, depois da 2ª Guerra Mundial. As duas principais formas de EPCIs são os “*syndicats intercommunaux*” e as “*communautés urbaines*”. Um “*syndicat intercommunaux*” agrupa vários municípios, geralmente menores, e tem como objetivo abastecê-los com um serviço que é comum a todos. O “*syndicat intercommunaux*” pode ter como objeto um único serviço (“*Syndicat Intercommunaux à Vocation Unique*”, SIVU), ou vários serviços (“*Syndicat Intercommunaux à Vocation Multiple*”, SIVOM). Os “*syndicat intercommunaux*” se baseiam em uma representação igualitária do conjunto de seus membros. No caso dos serviços de abastecimento de água e esgotamento, os *syndicats* delegam frequentemente a gestão dos serviços a empresas privadas.

Uma outra possibilidade de articulação intermunicipal é a “*Communauté Urbaine*” formada por um município principal, fortemente urbanizado, e pelos municípios situados no seu entorno, caracterizando uma conurbação, como as nossas regiões metropolitanas. A “*communauté urbaine*” é um tipo de associação a que aderem os municípios mais importantes em termos populacionais e econômicos, pouco inclinados a se filiarem a sindicatos nos quais se colocariam em pé de igualdade com os outros membros. Na “*communauté urbaine*” a representação se faz em função do número de habitantes, o que dá maior poder ao município centro. Existem diferentes tipos de “*communautés urbaines*” sendo este um formato de cooperação antigo⁴,

4 Uma lei de 1966 impôs a criação de quatro “comunautés urbaines”: Lille, Bordeaux, Strasbourg et Lyon. Posteriormente foram criadas, de forma voluntária, mais oito comunidades.

renovado a partir da Lei Chevenement, de 1999⁵. Esta lei propõe um novo tipo de EPCI, a “*communauté d’agglomération*” para um conjunto de municípios menores, e reserva o formato de “*communauté urbaine*” a aglomerações urbanas com mais de 500 mil habitantes. A lei implica, ainda, a transferência automática a esta “*Communauté Urbaine*” da responsabilidade pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de todos os municípios envolvidos, mas, existe uma resistência a esta reforma. Ambas as formas de cooperação são responsáveis pela captação de impostos, que são redistribuídos entre os municípios membros.

Na França, dos 16.500 serviços de água para 34.500 municípios com serviços, 12.500 são serviços públicos municipais (pequenos municípios); 4 mil *syndicats* prestam serviços para os outros 22 mil municípios franceses. Certos *syndicats* cobrem um número bastante grande de municípios (ex: SEDIF, que engloba 144 municípios da região metropolitana de Paris). Outros atingiram o tamanho de um *département*, sendo a maior parte deles *syndicats mixtes*. Os municípios com serviços de coleta de esgotos são menos numerosos que aqueles com água potável; existem 5 milhões de fossas sépticas na França. Os serviços de esgotamento sanitário são mais fragmentados (17 mil para 22 mil municípios) com um número maior de unidades, e uma menor incidência de cooperação intermunicipal. A cooperação é mais importante no caso da gestão das estações de tratamento de esgotos; 1/3 dos sistemas de coleta de esgotos são delegados ao setor privado assim como a metade das ETEs.

Em função da forte fragmentação municipal na França, a cooperação intermunicipal é inevitável. Esta cooperação até muito recentemente era feita de forma voluntária, sendo que a Lei Chevenement veio reforçar este movimento, criando vantagens fiscais para os municípios que optarem por se associar. Assim como na Itália, na França, a integração entre a gestão de recursos e a gestão de serviços é limitada. As *Agences de l’Eau*, responsáveis pela gestão dos recursos hídricos, tiveram um importante papel de redistribuição de recursos financeiros arrecadados com a cobrança pelo uso da água, o que permitiu a manutenção de uma gestão local fragmentada, modelo que tende a ser revisto. Por outro lado, verifica-se que na França a gestão associada, antes de 1990, favorecia a delegação dos serviços ao setor privado, porém, as formas de gestão associadas estabelecidas a partir deste período favorecem um maior controle público e mesmo a criação de empresas públicas.

Em ambos os países, Itália e França, os diferentes formatos de cooperação intermunicipal, nas formas diferenciadas de consórcios, contribuíram efetivamente para a construção de modelos de gestão de saneamento mais sustentáveis em termos econômicos e ambientais. Porém, nos dois países, os governos nacionais criaram mecanismos que incentivam esta cooperação. Todavia, no que diz respeito a uma maior integração entre gestão de serviços de saneamento e gestão de recursos hídricos, em ambos ainda existem impasses a serem enfrentados.

5. Considerações finais

Diante da necessidade de integração entre as duas dimensões da gestão das águas em áreas metropolitanas, a gestão de recursos hídricos e a gestão de serviços de saneamento, e dos

⁵ “Loi d’orientation por l’aménagement du territoire et le développement durable du territoire” de 25 de junho de 1999.

impasses enfrentados na gestão do próprio setor saneamento, evidencia-se a necessidade de constituição de um espaço institucional de cooperação, de negociação e de acordo político em que a participação do município, reconhecido aqui como titular dos serviços, esteja adequadamente contemplada. Este espaço poderá ser criado por meio de consórcio público, dentro do formato proposto pela Lei 11.107/05, sendo esta a estrutura institucional apropriada para uma cooperação horizontal e não hierarquizada.

De fato, no Brasil apesar da evidente integração entre estas duas dimensões da gestão das águas em áreas urbanas – gestão de serviços e gestão de recursos hídricos-, durante longo tempo elas formaram setores estanques e desarticulados. A formação dos Comitês de Bacia e de Consórcios de Bacias, a partir da década de 1990, criou uma nova articulação multisetorial que passou a colocar em questão a lógica setorializada de gestão do saneamento e que vigorou até o início da década. Evidentemente, um rio que recebe as águas usadas, tratadas ou não, mesmo que tenha seu curso restrito ao território municipal, vai desaguar em outro rio, que provavelmente se localiza em um outro município. Isto implica, necessariamente, em pensar soluções para o saneamento e para a gestão dos recursos hídricos supra-municipais, respeitando a escala de bacia. Uma série de novas questões, cujo encaminhamento de soluções depende da construção de uma interface entre gestão de serviços e gestão de recursos hídricos está hoje colocada. Destacam-se, neste sentido, questões relativas à gestão da demanda, ao controle de perdas, a maior eficiência da coleta e tratamento de esgotos, aos sistemas de reuso da água, à minimização do lançamento de resíduos sólidos nos corpos d'água, ao controle da poluição difusa de origem pluvial, à preservação da qualidade dos corpos d'água e a disponibilização de quantidade de água para abastecimento, que devem ser tratadas na escala da bacia hidrográfica.

A questão da escala ótima de gestão de serviços de saneamento, que encontra-se em debate no Brasil, confrontando defensores da opção municipalista e defensores da gestão regionalizada no âmbito dos estados da federação, tem hoje uma terceira opção que é a articulação intermunicipal por meio de consórcios públicos, que podem ser formados na escala de bacias ou sub-bacias hidrográficas, e a construção de um modelo de gestão intersetorial. Esta intersetorialidade é condição para equacionar questões fundamentais que as metrópoles brasileiras, onde os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitários são compartilhados, estão tendo que enfrentar: a poluição dos recursos hídricos e a diminuição nas fontes para abastecimento. Estes consórcios, cuja estrutura foi recentemente regulamentada por lei federal, exercendo funções relativas ao planejamento e regulação da gestão dos serviços, e atuando de forma integrada aos Comitês de Bacia que hoje constituem instâncias importantes de articulação e mediação de conflitos entre atores públicos e sociedade civil, podem ser uma alternativa viável para a construção desta intersetorialidade. Sendo, porém, formas de articulação voluntária, a formação de consórcios depende da ruptura de uma visão fragmentada que hoje caracteriza a gestão das cidades, marcada por disputas político-partidárias e por uma situação de competição entre municípios e a adoção de uma nova visão, baseada na cooperação. Neste contexto, a participação dos governos estaduais e do governo federal no sentido de criar mecanismos para fomentar a cooperação entre municípios, seguindo os exemplos de países como Itália e França, nos parece fundamental.

Referências

- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da Gestão Metropolitana no Brasil. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org). Metrôpoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE, 2004, pp 97-110.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Reforma do estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org). Rio de Janeiro. Revan. FASE, 2000, pp 525-551,
- BARRAQUE, B. Les politiques de l'eau en Europe, Paris: La Découverte, 1995.
- BREMAEKER, F. Os Consórcios na Administração Municipal.. Rio de Janeiro: IBAM/APMC / NAP / IBAMCO, 2001. (Série estudos espaciais nº. 25)
- BRITTO A. L. e SILVA R. T. « Water management in the cities of Brasil/Conflicts and new opportunities in regulation » in *Urban Water Conflicts : an analysis on the origins and nature of water-related unrest and conflicts in the urban setting*, UNESCO Working series SC 2006/WS/19, Paris, IHP/UNESCO, 2006, p. 39-52.
- BRITTO A. L. « Gestão do saneamento em áreas urbanas no Brasil : as novas perspectivas apontadas pela lei de consórcios intermunicipais. XII^o Encontro Nacional da ANPUR, XII, 2007, Belém: ANPUR, 2007. 1 CD-ROM.
- CRUZ, M. C M.T. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional nascente. In: Caccia-Bava, Silvio, Paulics, Verônica e Spink, Peter.(orgs). Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção. São Paulo, Polis, Programa gestão pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. pp. 195-234
- GOUVÊA, R.G. A Questão Metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2005.
- MONTENEGRO M. H. « Perspectivas da Gestão Associada nos Serviços Públicos de Saneamento Básico », Apresentação no Seminário Regionalização e Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento Básico. PMSS. Brasília, 7 de novembro de 2006.
- NASCIMENTO N. O.; HELLER L. Ciência, Tecnologia e Inovação na Interface entre as Áreas de Recursos Hídricos e Saneamento , Engenharia Sanitária e Ambiental, v. 10, nº.1, p. 36-48, jan-mar 2005.
- PEZON, C. Intercommunalité et durabilité des services d'eau et d'assainissement en France et en Europe. Programme Politique Territoriale et Développement Durable 2003-2006. MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE et MINISTERE DE L'EQUIPEMENT. Rapport Final, Décembre, 2006.
- RIBEIRO, W.A. Cooperação Federativa e Lei de Consórcios Públicos. Brasília, CNM, 2007.
- SOUZA, C. Regiões Metropolitanas. Trajetórias e influência das escolhas institucionais. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org). Metrôpoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo, Editor Fundação Perseu Abramo, Rio de Janeiro, FASE, 2004
- SILVA, R. T.; PORTO, M. F. A. “Gestão Urbana e Gestão das Águas: caminhos da integração”. Estudos Avançados, v. 17, nº.47, pp 129-145, jan-abril 2003..

SILVA, R. T. “Infra-estrutura Urbana, Necessidades Sociais e Regulação Pública. Avanços Institucionais e Metodológicos a partir da Gestão Integrada de Bacias”. In: Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (org). *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro, FASE, 2004.

4.2 Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico

Marcos Helano Fernandes Montenegro

1. O contexto institucional atual e o papel dos municípios e estados

A entrada em vigor da Lei 11.445, de 5/01/2007, inaugura um novo período do Saneamento Básico no Brasil. Não porque essa Lei tenha o condão de equacionar todas as dificuldades enfrentadas pelo setor, mas porque abre um espectro de possibilidades de mudanças que se encontravam travadas simbolicamente desde que, em janeiro de 1995, o Projeto de Lei 199/93 foi objeto de veto integral pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. Intensas disputas marcaram o período de debate da nova lei, cristalizando diferenças entre uma visão que encara os serviços de saneamento predominantemente como negócio e outra que o vê como política pública, de cunho social, a ser submetida a controle amplo e democrático da sociedade. O resultado final pode ser visto como um compromisso entre as duas visões que deixa espaço para que a luta continue no plano local ou regional.

A nova Lei consagra uma definição ampliada dos serviços de Saneamento Básico, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo das águas pluviais, e determina que estes serviços sejam prestados observando planejamento, regulação, fiscalização e controle social, definidos pelo titular dos serviços. Esta exigência, aparentemente simples, vai exigir enorme esforço dos municípios brasileiros que, na qualidade de titulares, têm doravante maior responsabilidade, sejam nos serviços prestados diretamente, sejam nos delegados a terceiros.

De fato, a Lei 11.445/07 preconiza que cada município, por meio do seu plano de saneamento, defina, em processo participativo, sua estratégia de universalização do atendimento com serviços públicos de Saneamento Básico de boa qualidade e custos módicos.

Já a função dos estados, nesse novo momento, não está bem definida na Lei 11.445/07. Em parte porque não são titulares dos serviços, em parte porque o legislador não quis correr o risco de invadir a atribuição estadual na regulamentação da competência de promover programas de melhoria das condições de Saneamento Básico, conforme inciso IX do art. 23 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, sem dúvida, aos estados cabe papel relevante, que necessita melhor exame.

2. A lei 11.445 e os titulares dos serviços

Nos termos do art. 9º. da Lei 11.445/2007, os titulares dos serviços públicos de Saneamento Básico, de fato cada um dos 5.563 municípios brasileiros e mais o Distrito Federal, deverá formular a respectiva política pública e, para tanto, planejar seus serviços públicos de Saneamento Básico, fixar em lei os procedimentos para prestação destes serviços e os direitos e deveres do usuário; definir o ente regulador e fiscalizador; prestar diretamente ou delegar a prestação; estabelecer mecanismos de controle social e sistema de informações; bem como

as condições de intervenção e retomada de serviços delegados¹. A delegação de serviço ou atividade a terceiros poderá ocorrer em dois regimes alternativos:

- o do contrato de programa, alternativa que, prescindindo de licitação, se restringe aos casos de prestador de caráter público contratado no âmbito de cooperação federativa prevista na Lei 11.107, de 6 de abril de 2005;
- o do contrato de concessão, precedido de licitação nos termos das Leis 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 11.079, de 30 de dezembro de 2004, esta última no caso de parceria público-privada.

Uma análise das dificuldades institucionais, técnicas e financeiras que as municipalidades enfrentam, demonstrará que a maioria dos municípios brasileiros, quando considerados isoladamente, não tem condições de cumprir as tarefas e arcar com as responsabilidades estabelecidas pela Lei 11.445/07. Todavia, não cabe discutir a adequação da titularidade municipal já que os serviços de Saneamento Básico têm reconhecidamente caráter essencialmente local. As disposições constitucionais impedem suprir as carências dos municípios pela transferência de suas incumbências aos estados. Ademais, tal hipótese não é sequer conveniente, quando o que se pretende é avançar na descentralização política e administrativa, na interiorização do desenvolvimento, na diminuição das desigualdades sub-regionais e no fortalecimento da democracia local.

Felizmente, a conjuntura é também marcada pelo advento da Lei 11.107/05, que, apoiada no Art. 241² da CF, institucionalizou instrumentos de cooperação federativa como os consórcios públicos, os convênios de cooperação entre entes federados e a gestão associada de serviços públicos, que facilitarão aos municípios equacionar os desafios a eles colocados pela Lei 11.445/07.

A herança do Planasa não favorece as soluções de fortalecimento institucional dos municípios. A delegação da prestação dos serviços de abastecimento de água e eventualmente de esgotamento sanitário para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), na prática, alijou o poder local da gestão desses serviços. São poucas e recentes as exceções como a cidade de Natal, que constituiu um Conselho Municipal de Saneamento Básico (COMSAB) e uma Agência Reguladora Municipal (ARSBAN) em 2001, por ocasião da renovação do contrato de prestação de serviços com a Companhia de Água e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN).³

Neste quadro, apenas municípios maiores e que prestam diretamente os serviços de água e de esgotos por meio de autarquia ou empresa municipal dispõem de efetiva capacidade de

1 O art. 2º do Decreto 6.017/2007, que regulamentou a Lei 11.107/2005, define: **planejamento**: *as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada*; **regulação**: *todo e qualquer ato, normativo ou não, que discipline ou organize um determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos*; e **fiscalização**: *atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público*.

2 Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

3 Ver em : <http://www.natal.gov.br/arsban/>. Ver também o caso da Agência Reguladora de Fortaleza (ARFOR) em: www.arfor.fortaleza.ce.gov.br/.

gestão. Quanto ao manejo de resíduos sólidos, são poucos os municípios, mesmo de maior porte, que contam com órgão especializado e com capacidade de gestão, a exemplo de Belo Horizonte e Porto Alegre. Menor ainda o número de municípios que dispõem de um órgão qualificado tecnicamente para o manejo das águas pluviais.

O art. 8º da Lei 11.445/2007 admite que os titulares deleguem a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços, nos termos do art. 241 da Constituição e da Lei no 11.107/2005. A delegação da prestação poderá ser feita também no regime de concessão, inclusive por conjunto de municípios que constituam consórcio público. Mas, são indelegáveis pelo município as tarefas de **planejamento**, bem como as de caráter autorizativo ou normativo que exigem edição de lei do titular, quais sejam:

- adoção de parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública e fixação dos direitos e dos deveres dos usuários;
- estabelecimento de mecanismos de controle social;
- autorização da delegação da prestação de serviço a terceiro, designação do ente responsável pela regulação e fiscalização e definição dos procedimentos de sua atuação; hipóteses de intervenção e retomada da prestação de serviços delegados.

Entretanto, apesar de indelegáveis, tais tarefas são passíveis de execução consorciada por um conjunto de municípios, alternativa que poderá tornar viável sua realização pelos titulares mesmo quando individualmente não disponham de capacidade institucional e técnica. Aliás, em muitos casos, o planejamento conjunto poderá revelar possibilidades vantajosas como: compartilhamento de instalações de captação, tratamento e adução de água, transporte e tratamento de esgoto, tratamento e destinação final de resíduos sólidos ou, mais amplamente a prestação regionalizada de serviços ou atividades.

O equacionamento conjunto dessas incumbências dos municípios poderá se viabilizar mediante arranjo de colaboração federativa⁴, que permita ao município articular-se formalmente com outros municípios (e, eventualmente, com o estado) para exercer consorciadamente determinadas competências, de natureza indelegável, ou aquelas delegáveis nos termos do art. 8º da Lei 11.445/2007.

No art. 14, essa Lei regulamenta a situação de um único prestador de serviços que atenda a vários municípios por meio do instrumento da **prestação regionalizada**, com exigência de uniformização da fiscalização e regulação dos serviços, inclusive no que diz respeito à remuneração e à compatibilização do planejamento dos serviços. Na prestação regionalizada, o exercício das **atividades de regulação e fiscalização** pode se dar por uma das seguintes alternativas (art. 15 da Lei):

- *“por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal”;*
- *“por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.”*

4 Designação genérica para a cooperação federativa, de caráter voluntário, prevista no art. 241 da CF e na Lei 11.107/2005; e para a coordenação federativa, de caráter compulsório, prevista no art. 25 da CF/1988.

Na primeira alternativa enquadra-se a delegação do exercício dessas atividades a entidade reguladora estadual ou municipal, constituída dentro dos limites do respectivo⁵ estado. Na segunda alternativa, vale lembrar que o consórcio público integrado pelos titulares dos serviços admite a participação do estado.

Observe-se que o exercício por consórcio público de atividade de regulação de serviço público de Saneamento Básico não dispensa a observância dos *princípios* de “*independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora*”; e de “*transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões*” constantes do art. 21 da Lei 11.445/2007. O consórcio público que exerce atividade de regulação vai necessitar de câmara de regulação ou órgão similar, cuja composição e funcionamento atendam tais princípios.

Um último ponto a considerar nesta seção é a exigência, de “contrato” dos serviços públicos de prestador não integre a administração do titular (art. 10 da Lei 11.445/2007), ficando vedada sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. Portanto, necessariamente, deverá ser formalizado contrato com base nas Leis 8.987/1995, 11.079/2004 e 11.107/2005 e ainda, para terceirização dos serviços, na Lei 8.666/1993⁶.

As condições de validade dos contratos de prestação têm como objetivo qualificar o processo de delegação e a não observância das mesmas é fonte de instabilidade e prejuízo para as partes. Na prestação regionalizada estas condições podem ser atendidas pelos municípios em conjunto. Essas condições incluem:

- a existência de plano de Saneamento Básico e de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do plano;
- a existência de normas de regulação e a designação da entidade de regulação e de fiscalização;
- a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

A Lei exige ainda que os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato sejam compatíveis com o respectivo plano de Saneamento Básico e que nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas de regulação prevejam:

- I - *a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;*
- II - *a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência (...), em conformidade com os serviços a serem prestados;*
- III - *as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;*

5 A exigência de constituição dentro dos limites do respectivo estado consta do § 1º do art. 23 da Lei 11.445/2007.

6 São admitidos como exceções à regra de contrato no § 1º do art. 10 da lei 11.445, os serviços públicos de Saneamento Básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, limitados a determinado condomínio ou a localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários; e ainda os prestados por meio de convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas e a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

Do exame do conjunto dessas disposições, resulta claro que não há mais condições legais para que o município delegue a prestação de qualquer serviço público de Saneamento Básico sem se responsabilizar pelas condições nas quais tal prestação se realizará. Os municípios estão sendo, de fato, forçados a assumir suas responsabilidades de titulares desses serviços públicos essenciais.

Gestão	Serviços públicos de Saneamento Básico			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo de águas pluviais
Planejamento	Indelegável, passível de execução por titulares consorciados			
Regulação	Delegável pelo titular ou por titulares consorciados a órgão ou ente público, exceto no que diz respeito à edição de lei e estabelecimento de contrato de delegação da prestação			
Fiscalização	Não é conveniente separar em entes diferentes a execução das tarefas de regulação e de fiscalização			
Prestação	Direta pelo titular ou delegada pelo titular ou por titulares consorciados a ente privado ou a órgão ou ente público (leis 8.987, 11.079 ou 11.107)			
Controle social	Indelegável			

Para resumir este item. A gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico se desdobra em um leque amplo de opções correspondente à matriz aqui apresentada. No âmbito da prestação desses serviços, é possível o desdobramento de cada um deles nas atividades que o integram, sendo plausível contar com diferentes prestadores para diferentes atividades integrantes de um mesmo serviço, por exemplo: coleta de resíduos sólidos prestada por autarquia municipal; e transbordo e destinação final de resíduos sólidos prestado por um delegatário.

3. A gestão associada: oportunidade criada pela

Lei 11.107/2005

Nos termos do art. 241 da CF, a gestão associada de serviços públicos deve ser autorizada por lei que discipline consórcios públicos ou convênios de cooperação entre os entes federados. Ou seja, só no âmbito da cooperação federativa formalizada por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, é possível a gestão associada. Na gestão associada estão contempladas três possibilidades distintas: a primeira possibilidade consiste na realização conjunta pelos titulares de uma ou mais das tarefas que integram a gestão dos serviços públicos (planejar, regular, fiscalizar, prestar diretamente ou delegar e promover o controle

social). A segunda possibilidade é um dos entes federados titular delegar uma ou mais dessas tarefas da gestão a um outro ente federado, exceção feita àquelas indelegáveis. Na terceira possibilidade, resultante da combinação das duas primeiras, entes federados realizam conjuntamente a delegação de algumas dessas tarefas para órgão de um deles.

A prestação de serviço público em regime de gestão associada é definida especificamente pelo Decreto 6.017/2007 (inciso XIII do art. 2) como *“a execução, por meio de cooperação federativa, de toda e qualquer atividade ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou pelo contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”*

Desse modo, no âmbito da gestão associada, é possível viabilizar, entre outros, o arranjo que permite que municípios se articulem **voluntariamente em órgão público intermunicipal de caráter autárquico** (o consórcio público de direito público) com capacidade de planejar, regular, fiscalizar e prestar diretamente ou delegar e contratar conjuntamente serviços públicos de sua competência⁷. Os consórcios da Lei 11.107/2005 são, sob esse aspecto, completamente diferentes dos consórcios intermunicipais anteriores a essa lei.

Um consórcio público poderá admitir a participação do estado como ente consorciado sem prejudicar sua capacidade de exercer as prerrogativas de titular de serviços de interesse local em nome dos municípios que o integram.

Este novo cenário legal permite que, por meio de consórcios públicos, os municípios superem a inadequada e inoperante fragmentação hoje existente, e consigam coletivamente desempenhar com eficácia as incumbências próprias dos titulares dos serviços, à medida que utilizem essa alternativa para se capacitar institucional e tecnicamente, de modo estável do ponto de vista da gestão, com impactos positivos também para a sustentabilidade econômico-financeira.

A constituição de consórcios públicos deve ser contratada entre os entes federados que dele participam. Para tanto, a Lei 11.107/2005 previu no seu art. 3^o que o *“consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.”* Por sua vez o protocolo de intenções se constitui nos termos do art. 2^o do Decreto 6.017/2007, no *“contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público”*.

O protocolo de intenção deve ser ratificado por meio de lei de cada ente consorciado, e é o elemento fulcral da constituição do consórcio público, expressando o entendimento comum dos chefes dos Executivos sobre finalidade e funcionamento do consórcio. Entre as cláusulas necessárias de um protocolo de intenções está a que autoriza a gestão associada de serviços públicos.

O art. 13 da mesma Lei estabelece que deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de

⁷ A lei 11.1107 trata de dois tipos de consórcios públicos, o de direito público e o de direito privado. É o com personalidade jurídica de direito público, de natureza autárquica que é útil na gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico.

encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. Dispõe, ainda, que mediante previsão do contrato de consórcio público, ou de convênio de cooperação, o contrato de programa poderá ser celebrado por entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação consorciados ou conveniados. Em qualquer caso este contrato deverá:

- I – atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos e, especialmente no que se refere ao cálculo de tarifas e de outros preços públicos, à de regulação dos serviços a serem prestados; e*
- II – prever procedimentos que garantam a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares.*

Assim sendo, no âmbito da delegação de serviço público há atualmente dois regimes. Um, definido pela Lei 8.987/95⁸, competitivo, pressupõe licitação, e tem como instrumento o contrato de concessão ou de permissão. O outro, caracterizado pela Lei 11.107/2005, dispensa licitação, mas exige consórcio público ou convênio de cooperação entre os entes federados, disciplinado por meio de lei que autorize a gestão associada de serviços públicos, e tem como instrumento o contrato de programa.

É provável que as iniciativas de gestão associada dos serviços públicos de Saneamento Básico mais frequentes digam respeito especificamente à delegação da prestação de serviços por meio de contrato de programa, no regime da Lei 11.107/2005 e à constituição de consórcios públicos no âmbito dos serviços públicos de Saneamento Básico com funções diversas.

3.1 Delegação de serviço por meio de contrato de programa

A contratação de prestador de serviço público por meio de contrato de programa dispensa a licitação necessária ao contrato de concessão, mas tem como pressupostos que o prestador contratado pelo município seja órgão público ou entidade da administração de um ente federado e que esta contratação seja precedida por autorização da gestão associada dos serviços públicos de interesse por meio de:

- celebração de convênio de cooperação entre o município contratante e o ente federado de cuja administração faz parte o prestador, autorizado por lei de ambos; ou
- constituição de consórcio público do qual participem o município contratante e o ente federado de cuja administração faz parte o prestador.

Nas situações aonde agência estadual venha a ser o ente regulador e fiscalizador designado pelo município, o convênio de cooperação tende a ser alternativa adotada seja para viabilizar novos contratos, seja na renovação dos contratos das CESBs com os municípios. Neste caso, os municípios médios e pequenos terão, como regra, dificuldade para sozinhos elaborarem seus planos o que os induzirá a solicitar apoio do próprio prestador, no caso a respectiva CESB. Tal arranjo aprofunda a situação anterior à Lei 11.445 no qual as instituições que têm escala estão fora do âmbito dos titulares que permanecem isolados uns dos outros. Como variantes desta alternativa, aparecem ainda duas hipóteses:

⁸ Enquadradas neste regime também as delegações com fundamento na Lei 11.079/2004 (parcerias público-privadas).

- ente regulador e fiscalizador do próprio titular, o que normalmente só será viável para os municípios de maior porte que poderão viabilizar sua própria entidade reguladora municipal;
- designar o ente de outro município do mesmo estado como entidade reguladora e fiscalizadora.

3.2 Consórcios públicos regionais de Saneamento Básico

O consórcio será mais adequado quando a cooperação envolver vários municípios interessados em atuar conjuntamente como titulares no planejamento, na regulação e fiscalização, na delegação da prestação e na articulação do controle social. A presença do estado integrando o consórcio será necessária quando para alguns dos serviços o prestador a ser contratado for órgão estadual, como é o caso das CESBs. Mas mesmo quando não for esta a intenção, a participação do estado pode ser conveniente para o reforço institucional do consórcio.

Estão em desenvolvimento algumas iniciativas ainda de abrangência relativamente restrita. É o caso dos consórcios intermunicipais de municípios que têm SAAEs, cujo objetivo é prestar suporte e assistência técnica a estas autarquias municipais e, eventualmente, regular e fiscalizar os serviços por elas prestados.⁹ Vários consórcios com o objetivo de gerir aterros sanitários intermunicipais também se enquadram em tal tipo de iniciativa.

Mas, idealmente, o consórcio deve ser útil para os municípios de uma determinada região equacionarem suas responsabilidades com o conjunto os serviços públicos de Saneamento Básico, se configurando como órgão gestor intermunicipal do abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e manejo das águas pluviais, com capacidade para planejar, regular e fiscalizar, prestar ou delegar a prestação a terceiros e articular regionalmente os mecanismos de controle social.

Com esta amplitude, a arquitetura institucional deve ser flexível, levando em consideração a existência de municípios que no campo do abastecimento de água e do esgotamento sanitário têm interesse em continuar delegando seus serviços à CESB, outros que já têm órgãos especializados para prestar os serviços (SAAEs ou companhias municipais) e que necessitam de assistência técnica do consórcio e, também, aqueles municípios que estão ainda sem prestador especializado. No campo do manejo de resíduos sólidos deverá ser considerada a clara distinção entre serviços prestados no “varejo”, a exemplo da varrição, da capina e da coleta e “no atacado”, como o tratamento e a destinação final, o que significa definir se todos os serviços passam a ter gestão regional ou se alguns deles permanecem com gestão local. Da mesma forma, esta decisão precisa ser tomada quanto aos serviços de manejo de águas pluviais.

A constituição de um consórcio assim concebido exige que o protocolo de intenções estabeleça claramente quais são as funções e os serviços ou atividades deles integrantes que estarão

⁹ Neste caso, o consórcio é concebido não para prestar serviços públicos, mas sim para apoiar os prestadores (as autarquias municipais) em tarefas nas quais escala é conveniente, a exemplo de preparação de planos e projetos, controle de qualidade da água, manutenção eletro-mecânica, manutenção de hidrômetros, informática e processamento de dados, licitações e aquisições conjuntas de insumos e serviços, assistência jurídica etc.

sendo atribuídas ao consórcio, bem como em que condições o consórcio pode delegar a prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

4. O papel dos estados

Nos termos do art. 23 da CF, é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, entre outras, promover a melhoria das condições habitacionais e de Saneamento Básico. Portanto, mesmo não sendo titulares dos serviços, os estados devem, promover programas de Saneamento Básico, incluindo ações de apoio aos municípios com vistas ao desenvolvimento institucional e operacional dos serviços públicos de saneamento e à melhoria e à ampliação da cobertura rumo à universalização.

4.1 Na prestação

Os estados já vêm jogando papel notável na prestação dos serviços de água e esgotos desde a criação das CESBs. Essas empresas, consentaneamente com as tendências centralizadas da época, vieram a se constituir na principal alternativa de prestador dos serviços. Na ocasião, o modelo das CESBs surgiu como alternativa ao modelo descentralizado que a Fundação SESP (Serviços de Saúde Pública) vinha implementando, com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de criação de SAAEs individualizados por município, inclusive em algumas capitais, como Belo Horizonte e Porto Alegre.

A prevalência que as CESBs desfrutam nas administrações estaduais obscurece o papel mais amplo que os estados devem desempenhar no Saneamento Básico. Por terem se afirmado institucional e tecnicamente, e dispondo de recursos próprios decorrentes das tarifas e eventualmente de acesso direto a financiamentos, essas companhias, mesmo aquelas hoje em decadência, têm grande peso político e, não raramente, se sobrepõem à secretaria de Estado a qual deveriam se subordinar. Dessa situação, além de outras conseqüências, decorrem a ausência de política do estado para os municípios onde a CESB não presta serviço e a falta de prioridade para as ações estaduais de manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais. Em vários casos, a debilidade da secretaria estadual prejudica a articulação com as áreas afins de saúde, habitação, ambiente e recursos hídricos e facilita a indefinição e superposição de competências entre os diversos órgãos estaduais com atuação no saneamento.

A disputa sobre a titularidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas regiões metropolitanas, objeto de ações em julgamento no Supremo Tribunal Federal¹⁰, é bom exemplo das distorções decorrentes da situação citada anteriormente. Chama a atenção que a disputa resume-se à titularidade dos serviços de interesse das CESBs, e não se estende aos serviços públicos de manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais.

10 Aparentemente, o STF caminha para a interpretação de que a titularidade nas regiões metropolitanas não é estadual, não podendo, entretanto, ser exercida de modo autônomo por cada município, mas apenas integradamente. As ações mais antigas são de interesse dos estados do Rio de Janeiro (ADI 1842, de 1998) e da Bahia (ADI 2077, de 1999) e aguardam a continuidade de julgamentos suspensos por pedido de vistas em diversas oportunidades. Dispositivos da Lei Complementar 1.025 /07, do estado de São Paulo tem também sua constitucionalidade questionada no STF (ADI 4028). Sugiro a leitura do voto do ministro Grau no caso da Bahia, em: <http://www.stf.gov.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf>.

O modelo das CESBs se pretendia capaz de responder às necessidades de economia de escala para enfrentar os desafios do setor que se avolumavam com a urbanização crescente, em particular naquelas áreas que viriam a ser as primeiras regiões metropolitanas. Articulado com o poderoso esquema de financiamento operado pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) usando os recursos do FGTS, o modelo das companhias se expandiu em uma conjuntura de grande enfraquecimento do poder local, apoiado no discurso da universalização do atendimento alavancada pela sistemática do subsídio cruzado.

A solução das companhias estaduais possibilitou a obtenção de escala no âmbito do prestador, mas deixou os municípios, titulares contratantes, dispersos e isolados, cada um com seu contrato, sem condições reais de atuarem como pólos ativos da relação contratual, ou seja, sem condições de decidir a respeito do planejamento e da regulação, inclusive dos investimentos, da qualidade dos serviços, dos seus custos e tarifas. As desvantagens do modelo não se evidenciaram porque a subordinação dos municípios aos estados era inerente à ditadura e porque o Ministério do Interior e o próprio BNH desempenharam certo papel regulador até meados dos anos 1980.

4.2 Na regulação

Atualmente, deseconomias de escala no âmbito da prestação são significativas em praticamente todas as companhias estaduais. Diagnóstico realizado, em 2003, pelo MCidades/PMSS verificou que a presença da Companhia de Águas e Esgotos do Piauí (Agespisa), nos municípios do sul do estado, elevava os custos da prestação do serviço de abastecimento de água, fundamentalmente pela repartição de custos da sede da companhia e pelos salários pagos aos funcionários atuantes no município, acima da realidade local.¹¹ Situações dessa natureza, onde o subsídio cruzado se metamorfoseou em custo cruzado, demonstram a necessidade de que o município assumira de fato seu papel de titular.

É fácil concluir que o tratamento e o reconhecimento dos municípios como entes federados na CF de 1988, não teve, por si só, a capacidade de alterar tal situação, porque a relação entre o município e a CESB permaneceu no âmbito da relação política mais ampla entre o prefeito e o governador, fazendo com que os interesses das partes continuem mediados por fora do contrato de prestação de serviço.¹²

Para além desses constrangimentos políticos, no arranjo que prevaleceu antes da Lei 11.107/07, era impossível ao município contratante exercer a regulação, em especial dos aspectos econômicos, por que:

- quase todos os contratos em vigor entre os municípios e as CESBs não se vinculam a um plano específico de investimentos, o que impede a apuração efetiva dos custos;
- em razão da forma como é implementado o subsídio cruzado, a tarifa é fixada considerando fatores extracontratuais, quais sejam os custos presumidos do conjunto dos contratos da prestadora, que não têm visibilidade para o contratante individual.

11 Ministério das Cidades. Reestruturação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado do Piauí – o primeiro Consórcio Público de saneamento – Estudo de cenários para a prestação de serviços de saneamento no Estado do Piauí. (Primeira Parte). Brasília: Ministério das Cidades.(PMSS). 2006.

12 Verifica-se que quase todos os contratos firmados após a vigência da lei de concessão (8.987/1995) não a obedeceram.

Cumpra observar que não é só o contratante que não sabe o custo efetivo do serviço delegado. O prestador também não tem como saber pois, trabalhando sem plano que defina previamente seus investimentos, não tem condições de estimar qual o custo médio que deverá ocorrer durante o período do seu contrato! Não por acaso a Lei 11.445 estabeleceu como condições de validade dos contratos de prestação dos serviços, entre outras, a existência de plano de Saneamento Básico.

Na conjuntura privatista dos anos 1990, diversos estados criaram agências reguladoras estaduais, em geral de caráter multissetorial, com o objetivo de regular e fiscalizar serviços públicos de competência estadual, e fiscalizar, por delegação, serviços de competência da União. Como alternativa à opção claramente inviável de criação indiscriminada por parte de municípios de entes reguladores municipais, alguns estados vêm colocando essas agências como opção de regulador de serviços públicos de competência local, como os de Saneamento Básico. No entanto, não parece ser esta a melhor solução, em particular porque implica separar a tarefa de planejar das tarefas de regular e fiscalizar¹³.

Esses órgãos estaduais podem, eventualmente, desempenhar papel positivo na nova conjuntura, mas é preciso estar atento ao risco de extrapolar seu campo de atuação (como fazem as CESBs), assumindo burocraticamente o papel de gestor dos serviços que cabe ao município e reduzindo as possibilidades de efetivo controle social dos serviços. É óbvio o potencial conflito de interesse na regulação por agência estadual de serviço prestado por companhia estadual a município.

4.3 Novas perspectivas

Para além do apoio financeiro a empreendimentos necessários à boa prestação dos serviços, os estados podem e devem jogar papel relevante no estímulo e apoio ao desenvolvimento institucional dos titulares e dos prestadores públicos desses serviços, em particular no que diz respeito à indução de modelos de gestão associada que facilitem a oferta universal de serviços de qualidade a preços módicos do conjunto dos serviços de Saneamento Básico para todos os seus municípios, sejam atendidos ou não pela CESB.

A única opção para os pequenos municípios é se consorciar para exercer o seu papel de titular dos serviços. Entretanto, avançar no aperfeiçoamento de um modelo conseqüente de gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico pressupõe equacionar problema que demanda a ajuda dos respectivos estados. Trata-se de definir os arranjos territoriais ótimos, a solução de regionalização que otimiza a gestão dos serviços nas suas múltiplas dimensões: planejamento, regulação e fiscalização, prestação e controle social.

O sucesso dessa empreitada pressupõe um olhar abrangente sobre todo o território estadual para propor uma regionalização “ótima” que integre todos os municípios em um certo nú-

13 Alguns exemplos: a ARCE, do Ceará, tem delegação do município de Juazeiro do Norte para regular e fiscalizar os serviços de saneamento prestados pela CAGECE. A ARPE, de Pernambuco, regula e fiscaliza os serviços prestados pela COMPESA à cidade de Recife. O estado de São Paulo criou em dezembro de 2007 a ARSESP (Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo) como opção para regular e fiscalizar serviços de água e esgotos delegados à SABESP, bem como para regular o que o Estado entende serem serviços desta natureza de competência estadual. A Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (AGERBA) é uma das exceções, pois não tem entre as suas competências atuais a regulação e fiscalização de serviços públicos de Saneamento Básico.

mero de regiões, desenhada com base em critérios técnicos, culturais e políticos apropriados. Um cenário de regionalização abrangente é potencialmente superior àquele onde proliferam diferentes iniciativas de cooperação intermunicipal obedecendo a lógicas peculiares. No limite, poder-se-ia caracterizar o primeiro cenário como de regionalização planejada e o segundo como de regionalização fragmentada ou mesmo relativamente anárquica.

É comum a adoção pelos estados de esquemas de regionalização dos municípios que integram seus territórios para fins diversos. Nem sempre a solução ótima de regionalização para a gestão dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais é adequada para a gestão dos resíduos sólidos. A primeira terá como referência os mananciais e a hidrografia com suas alterações antrópicas (como as transposições). A segunda terá as rodovias e demais redes de transporte como referência. No entanto, parece ser possível ajustar uma solução única de regionalização para o conjunto dos serviços públicos de Saneamento Básico que respeite os limites municipais.

Fator não menos importante a considerar no desenho das regiões de um estado é a sustentabilidade dos consórcios públicos regionais. Tal exigência aponta para considerações de escala não só na prestação dos serviços, mas também nas demais funções da gestão, e para o desenho de agrupamentos mais populosos, com capacidade para sustentar pelo menos o custeio do consórcio.

Tais consórcios podem viabilizar ganhos significativos de escala em todas as dimensões da gestão, regionalizando o planejamento, a regulação e a fiscalização bem como a prestação, seja esta contratada com terceiros (inclusive com a CESB), seja prestada pelo próprio consórcio ou por entidades locais, sejam elas órgãos da administração direta, autarquias ou companhias municipais.

Na implementação de soluções dessa natureza, além de propor o mapa da regionalização do seu território, caberá ao estado induzir com instrumentos diversos a constituição dos consórcios regionais de Saneamento Básico, os quais poderão ser integrados pelos municípios e por ele próprio, o estado.

5. A gestão regionalizada dos serviços públicos de Saneamento Básico como iniciativa do estado

Apresenta-se a seguir uma proposição de **sistema estadual de consórcios regionais interfederativos de Saneamento Básico**, cada um deles constituído pelos municípios de cada região e pelo próprio estado, tendo como pressupostos:

- a regionalização pode desempenhar relevante papel na política estadual de desenvolvimento integrado;
- o apoio articulado do estado aos municípios na busca da universalização e da melhor forma de superar os desafios colocados pela entrada em vigor da Lei 11.445/2007;
- os municípios são titulares desses serviços públicos;
- a ação setorial do estado não se limita ao trabalho da companhia estadual como prestadora de serviços públicos de água e esgotos aos municípios;

- a busca de economia de escala nos diversos aspectos da gestão, ou seja, no planejamento, na regulação e fiscalização, no controle social e não apenas no âmbito da prestação dos serviços.
- o modelo institucional deve permitir a adesão de qualquer e cada um dos municípios, tanto daqueles atendidos pela CESB, quanto dos detentores de SAAEs ou de empresas municipais, ou dos que ainda não dispõem de prestador especializado de água e esgoto;
- o modelo deve viabilizar a gestão não somente dos serviços de água e esgotos mas também dos serviços de manejo de resíduos sólidos e de manejo de águas pluviais.

Consórcios desta natureza terão como tarefas precípua planejar, regular e fiscalizar o conjunto dos serviços públicos de Saneamento Básico no âmbito dos municípios que o integram, sendo hábeis tanto para prestar diretamente o serviço quanto para delegar a sua prestação.

Trabalhando para viabilizar esta iniciativa, o governo estadual poderá apresentar uma proposta para negociação, aperfeiçoamento e validação mediante processo de consulta em cada região, e posterior adesão voluntária por parte dos municípios. Uma proposta desenhada adequadamente pode ser bastante atrativa e assim viabilizar grau elevado de adesão dos municípios. O sucesso da iniciativa estará condicionado a uma série de fatores, entre os quais:

- os incentivos vinculados ao processo de adesão e as desvantagens da não adesão;
- o apoio institucional disponibilizado pelo estado (secundado ou não pela União); e
- a capacidade da equipe que lidera o processo na esfera estadual de dar visibilidade aos significativos benefícios que dela decorrem aos dirigentes municipais de cada uma das regiões.

Observe-se que a não adesão imediata de todos os municípios de uma determinada região à proposta não se constitui impedimento à sua implementação progressiva, desde que esta possibilite evoluir para o modelo de regionalização territorial escolhido. Por isso, é conveniente que um protocolo de intenção autorizando o consorciamento de determinados municípios de certa região já nomeie explicitamente todos os municípios que a integram, mesmo que não conte com o apoio imediato de todos.

A regionalização mais adequada é a que definirá arranjos territoriais que propiciem a otimização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico nas suas múltiplas dimensões para o conjunto dos municípios do estado. A configuração das diversas regiões é um problema que exige a determinação de um **ótimo global** da função gestão de serviços de Saneamento Básico no estado.

O desenho da regionalização deverá ter como pressuposto a sustentabilidade econômico-financeira de cada consórcio, o que vai normalmente depender do total da população do conjunto dos municípios. É razoável admitir que o custeio da execução pelo consórcio das funções de planejamento, regulação e fiscalização virá de um percentual das receitas destinadas a cobrir os custos dos serviços. Será evidentemente mais difícil viabilizar os consórcios que abrangem contingentes populacionais menores. Há, portanto que se buscar escala para conseguir a cobertura dos custos pela receita que o consórcio auferirá.

Para facilitar o entendimento, examinemos uma situação hipotética de consórcio que tenha como atividades principais o planejamento, a regulação e fiscalização de serviços delegados

de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domésticos e dos originários da varrição e limpeza de logradouros. Neste caso hipotético, a operação da unidade de tratamento e disposição final foi contratada com o prestador por R\$ 40,00/tonelada. Admitindo-se uma geração *per capita* de 0,7 kg/dia/habitante urbano, o custo mensal variará com a quantidade de habitantes atendidos como indicado na tabela.

Habitantes atendidos	Geração mensal (t)	Custo mensal do serviço (R\$)	Disponibilidade para o custeio mensal do consórcio (R\$)	
			2,5%	5,0%
100.000	2.100	84.000,00	2.100,00	4.200,00
300.000	6.300	252.000,00	6.300,00	12.600,00
500.000	10.500	420.000,00	10.500,00	21.000,00

Os valores da quarta e quinta colunas da tabela foram calculados aplicando percentuais de 2,5% e de 5% sobre os valores do custo mensal da operação da unidade de tratamento e disposição final. Este último percentual poderia não ser considerado admissível como custo das tarefas de revisão quadrienal do plano e de regulação e fiscalização a cargo do consórcio. Fica evidente que, com as hipóteses adotadas, só há como remunerar os custos de uma equipe técnica especializada, capaz de garantir efetividade na realização de tais tarefas, quando a população atendida pelo consórcio for maior que 500 mil habitantes urbanos.

Se a atividade do consórcio abranger também regulação e fiscalização da coleta convencional e seletiva e, ainda, dos demais serviços de limpeza urbana (como varrição, capina etc.) tal limite poderia ser diminuído em razão da economia de escopo compensar a redução da escala. Com mais razão, se o mesmo consórcio executar também as funções de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, as possibilidades de obter economias de escala e de escopo serão mais efetivas.

No caso dos serviços de manejo de resíduos sólidos, superar um limite da ordem de 500 mil habitantes urbanos significará muitas vezes juntar em um mesmo consórcio municípios que, em razão das distâncias envolvidas, não poderão usar uma mesma instalação de tratamento e destinação final. Tal situação, por si só, não constitui impedimento à constituição de um único consórcio, já que a autarquia poderá, nos termos de planejamento regionalizado¹⁴ elaborado em conjunto pelos titulares, executar diretamente ou contratar a implantação e operação de mais de um aterro sanitário ou de outras instalações que se fizerem necessárias para atender da forma mais conveniente as necessidades do conjunto dos municípios, quer essas várias instalações venham a ser operadas por um único prestador, quer por prestadores diversos.

No caso da regionalização com vistas especificamente à gestão dos serviços de manejo de resíduos sólidos serão relevantes a disponibilidade e localização das áreas ambientalmente aptas a receber as instalações de tratamento, destinação final e de transbordo e a disponibilidade de rodovias (e eventualmente de ferrovias ou hidrovias) que viabilizem o transporte dos resíduos dos locais de geração para as instalações de tratamento e de destinação final. Um pressuposto adequado é que não haverá tratamento ou aterramento de resíduos sólidos domiciliares fora da região em que o mesmo tenha sido gerado. Resíduos especiais podem, quando conveniente, desobedecer esta regra.

Quando a regionalização tiver como objeto preponderante a gestão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário será mais importante considerar a divisão hidrográfica do território bem como os sistemas integrados (captações, adutoras e estações de tratamento de uso de mais de um município) já existentes ou planejados. Idealmente, cada região deve ser auto-suficiente do ponto de vista tarifário, com subsídios cruzados intermunicipais apenas no âmbito do seu território. Quando não for possível atender esta condição, um fundo estadual deve ser considerado.

Portanto, a distribuição da população urbana no território constitui-se em fator preponderante no desenho das regiões de gestão associada de serviços de Saneamento Básico.

Considerados estes fatores, o desenho pode se inspirar em propostas de regionalização já existentes e que decorrem em geral da conformação da rede de cidades do estado. Deve-se buscar respeitar a conformação das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas eventualmente já instituídas e, obviamente, os limites municipais.

Apesar do raciocínio até aqui desenvolvido ter basicamente se referido aos consórcios atuando no planejamento, na regulação e na fiscalização de serviços delegados, nada impede que outras funções adicionais venham a ser desempenhadas pelos consórcios, na medida dos interesses dos entes que se consorciam, a exemplo da gestão dos resíduos de construção e demolição e dos resíduos dos serviços de saúde.

A construção de alternativas regionalizadas pressupõe o desenvolvimento de mecanismos de participação e controle social adequados a tal configuração. Pode-se imaginar que além das conferências e conselhos municipais, seja conveniente instituir conferências regionais de saneamento.

6. Sobre a estratégia de implantação

Trabalhando sobre uma proposta de regionalização do território sobre a qual se obteve o máximo grau de consenso, é possível e conveniente optar por uma estratégia progressiva de implantação dos consórcios com a participação e a liderança do estado.

A recente experiência de constituição de consórcios públicos com base na Lei 11.107/2005, permite afirmar que é na fase de elaboração do protocolo de intenções que se dão as definições, em grande medida, responsáveis pelo sucesso da iniciativa. Portanto, nesta etapa, é necessário investir tempo e recursos para conseguir clareza e acordo dos participantes sobre as finalidades, condições de sustentação econômico-financeira e *modus operandi* do órgão público que se vai constituir em conjunto. Não é razoável deixar o exame de eventuais pendências para depois que o protocolo de intenções tenha sido aprovado nos Legislativos e se tornado lei.

Um protocolo de intenções destinado à constituição de um consórcio público para a gestão e prestação regionalizada de serviços públicos de Saneamento Básico deve ainda assegurar a condição de “*uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração*” estabelecida pelo art. 14 da Lei 11.445/07. Ou seja, o próprio protocolo de intenção deve ter capítulos ou anexo dispendo sobre os aspectos relevantes da regulação e fiscalização dos serviços, incluindo a designação do ente regulador.

Brasília, Junho de 2008

Referências

BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico; altera (...) e dá outras providências.

BRASIL. Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, Regulamenta a Lei 11.107/2005

5. REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO SOB A ÓTICA DO CONSUMIDOR E DA SUSTENTABILIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO

A regulação no setor de saneamento

Floriano de Azevedo Marques Neto

Doutor em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da USP;

professor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da USP

RESUMO: O objetivo do presente texto é apresentar, sinteticamente, os pressupostos da regulação das utilidades públicas em sentido geral, e no Saneamento Básico em particular, e analisar como o advento da Lei Nacional de Saneamento (Lei 11.445/07) propicia um significativo avanço para essa importante função estatal. Não se pretende aqui fazer uma reflexão mais aprofundada sobre a teoria geral da regulação ou sobre as complexidades do setor de saneamento, o que já pude fazer em diversas outras oportunidades¹, mas, ainda assim, procurei percorrer as balizas centrais da atividade reguladora e acentuar os principais pontos referentes a esta atividade encontradiços na Lei Nacional de Saneamento.

Palavras-chave: saneamento; Lei 11.445/2007; políticas públicas; universalização; regulação.

Regulação, fiscalização e sustentabilidade sob a ótica dos direitos dos usuários dos serviços de Saneamento Básico

João Batista Lucena de Assis

Historiador, mestre em Ciências Sociais,

professor do Departamento de História e Geografia da UFRN,

consultor da ARSBAN

¹ Para um aprofundamento destes temas remeto o leitor a alguns trabalhos por mim publicados, especialmente: *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. São Paulo: Malheiros, 2002; *Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005; *A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 72-98; *As Parcerias Público-Privadas no Saneamento Ambiental*. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 276-325; *Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei 5.296/2005*. In: *Projeto de Lei 5.296/2005: Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Básico (PNS)*, vol. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p. 115-190.

Urbano Medeiros Lima

Geógrafo, advogado, especialista em gestão pública, professor e diretor presidente da ARSBAN.

*O presente artigo contou com a orientação do professor
Florianio Peixoto de Azevedo Marques Neto*

RESUMO: O objetivo deste trabalho é discorrer sobre o seguinte tema: “regulação e fiscalização sob a ótica do direito do consumidor e da sustentabilidade dos serviços”. Nos objetivos específicos far-se-á uma abordagem sobre as noções de regulação, fiscalização e a sustentabilidade dos serviços, sob a ótica da Lei 11.445/2007, aprofundando o debate em torno da universalização ao acesso e do controle social para a mobilização e participação popular, no sentido de viabilizar a aplicação da lei, em sua plenitude, considerando os interesses de todos.

Palavras-chave: regulação; fiscalização; sustentabilidade; universalização; controle social; participação popular.

5.1 A regulação no setor de saneamento

Floriano de Azevedo Marques Neto

1. A função regulatória estatal

O Estado exerce, na economia contemporânea, um papel central como agente de regulação. Em que pesem as concepções neoclássicas avessas a essa atuação estatal², não me parece possível no mundo contemporâneo conceber uma economia desenvolvida sem algum envolvimento estatal na atividade regulatória. Do mesmo modo que estou convicto que a intervenção estatal direta (aquela que se dá mediante a absorção pelo Estado de algumas atividades ou pela reserva destas à exclusividade ou monopólio estatal) deve ser absolutamente excepcional, tenho como certo que o Estado tem um importante papel no exercício de uma função de regulação, entendida como a busca do equilíbrio dos setores regulados e na defesa dos interesses hipossuficientes dentro destes mercados.

No Brasil esta posição encontra respaldo no texto constitucional. O art. 174 da Constituição deixa firmado que o Estado tem um papel de regulador da economia, atividade que não tem caráter meramente normativo, nem se confunde com a intervenção estatal direta (esta regida pelo princípio da subsidiariedade rígida, como se lê no art. 173 da CF).

Cumprir, porém, delimitar o que entendemos por regulação.

1.1 Noção de regulação

A definição do que venha a ser a atividade regulatória estatal não é uniforme na doutrina. Afora as inúmeras definições que se colhem entre os estudiosos, cada autor com a sua, há mesmo divergências no tocante ao âmbito de abrangência dessa atividade³. Alguns entendem que o Estado regula mediante qualquer um dos meios de intervenção na ordem econômica, inclusive a intervenção direta (regulação em sentido amplíssimo). No outro pólo, há quem identifique na função regulatória apenas a atividade estatal de normatizar (regulamentar) a ação privada na economia (concepção restrita). Há ainda quem, em linha com o que defendo, entenda que a regulação não se confunde com a intervenção estatal direta (aquela em que o Estado assume a exploração de um setor econômico ou nele interdita a atuação dos particulares), nem se resume à mera edição de comandos gerais e abstratos, compreendendo não apenas atividade normativa, mas também a ordenação dos mercados em sentido amplo.

2 Refiro-me às concepções verdadeiramente neoliberais que professam que o Estado não deve cumprir papel algum de regulação na economia, pois é mais proveitosa a regulação exercida pelo próprio mercado, na medida em que a ação estatal tende sempre a gerar ineficiências e a ser capturada pelos agentes econômicos consolidados num dado setor. Neste sentido, ver George J. STIGLER, *A Teoria da Regulação Econômica*, e Richard A. POSNER, *Teorias da Regulação Econômica*, ambos traduzidos e incluídos na coletânea coordenada por Paulo Todescan MATOS, *Regulação Econômica e Democracia: o Debate Norte-Americano* (São Paulo: Editora 34, 2004). Aqui reside um caráter bastante peculiar do debate brasileiro, onde surpreendentemente aqueles que defendem a atuação reguladora estatal, mormente por meio de agências reguladoras, são tomados como defensores do pensamento neoliberal, algo bastante inusitado para um autêntico neoliberal.

3 Sobre as acepções de regulação, ver Vital MOREIRA, *Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra: Almedina, 1997, p. 35.

Em outra oportunidade defini a regulação como sendo “a *função pública de intervenção em face da ordem econômica pela qual o Estado restringe, condiciona, disciplina, promove ou organiza as iniciativas pública e privada na atividade econômica com vistas a assegurar seu funcionamento equilibrado e a realização de objetivos de interesse público.*”⁴ Basicamente, deve-se ter em mente quatro elementos que a meu ver definem a atividade regulatória, a saber: (i) é uma função pública, não se confundindo com mecanismos de auto-regulação⁵; (ii) cuida-se de uma intervenção sobre e não na ordem econômica, no sentido de que ela não se confunde com a atividade estatal de absorção de atividade econômica; (iii) tem escopos que envolvem a ordenação desta atividade, desde o impedimento parcial de sua exploração a alguns agentes (por exemplo, limitação ao número de prestadores) até a normatização da sua atividade, passando pelo condicionamento e indução dos atores, (iv) e, principalmente, tem objetivos voltados à busca do equilíbrio do setor regulado sem descuidar da proteção dos hipossuficientes e da promoção de outras pautas definidas nas políticas públicas para o setor⁶.

1.2 Diferentes competências na regulação

Para bem exercer a atividade regulatória nos termos acima definidos, o ente estatal⁷ dela incumbido tem de reunir um plexo importante de competências. Em linhas gerais, os reguladores hão de ter as seguintes competências: (i) **normativa**, correspondente à capacidade de emitir comandos gerais e abstratos, em conformidade com a lei, mas independentemente do poder regulamentar atribuído ao chefe do Poder Executivo; (ii) **adjudicatória**, consistente na prerrogativa de emissão de atos concretos voltados a admitir a integração de atores econômicos no setor regulado (v.g., licenças, autorizações, concessões, permissões) e para conferir-lhes direitos específicos (como na regulação tarifária, quando existente); (iii) **fiscalizatória**, para monitorar a ação dos particulares e exigir-lhes atuação conforme a ordenação do setor; (iv) **sancionatória**, para reprimir condutas que discrepem dos padrões estabelecidos e coibir falhas de mercado ou violações aos direitos dos consumidores dos bens ou serviços regulados; (v) arbitral, para dirimir conflitos entre regulados, sem prejuízo da inafastabilidade da apreciação judicial, e (vi) **de recomendação**, traduzida no poder-dever de subsidiar, orientar e informar ao poder político, as necessidades de formulação ou reformulação nas políticas públicas setoriais.

Para bem exercer este amplo rol de competências, os reguladores acabam por reunir funções não apenas próprias aos órgãos administrativos, mas também funções próximas ao legislativo (poder normativo infralegal) e mesmo ao judiciário (capacidade de dirimir conflitos internos ao sistema, evitando a sobrecarga de litigiosidade)⁸. Além disso, o seu exercício envolve uma

4 Ver meu *Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 165-166.

5 Sobre essa distinção, ver meu *Regulação Estatal e Auto-Regulação na Economia Contemporânea*. In: REALE, Miguel; REALE JÚNIOR, Miguel; FERRARI, Eduardo Reale (org.). *Experiências do Direito*. Campinas: Millennium Editora, 2004, p. 147-166.

6 Nos dizeres de Vital MOREIRA, a regulação em um setor da economia há de estar destinada a “*garantir o seu funcionamento equilibrado de acordo com determinados objetivos públicos*” (op. cit., p. 34).

7 Falo “ente”, pois entendo que, embora seja mais adequado cometer a atividade regulatória (na acepção aqui adotada) a uma pessoa jurídica dotada de forte autonomia (uma agência), há muitos órgãos estatais desprovidos de personalidade jurídica própria ou de autonomia reforçada que exercem plenamente tal função. Como ocorria no primeiro caso, no passado, com a Comissão de Valores Imobiliários e, no segundo, como ocorre hoje com o Banco Central.

8 Sobre isso, ver Bilac PINTO, *Regulamentação Efetiva dos Serviços e Utilidade Pública*, Rio de Janeiro, Forense, Edição Revista e Anotada por Alexandre Santos de Aragão, 2001.

alta especialização, de modo a (i) permitir uma maior eficácia de suas decisões; (ii) impedir decisões que, por desconhecimento das peculiaridades do setor, levem à desorganização do setor; (iii) reduzir o déficit informacional entre o ente público e o agente privado, permitindo que a interlocução entre eles não seja passível de manipulação pelo mercado⁹.

1.3 Agentes de regulação

Como dito acima, o exercício da regulação não é exclusivo dos entes autônomos (agências), nem tem uma abrangência idêntica em todos os setores e em todo o transcurso histórico. No Brasil, encontramos atividade regulatória estatal (aqui em sentido amplo) desde pelo menos o final do século XIX. A atuação da Primeira República no mercado de café, os controles sobre as casas bancárias (mesmo antes da criação do Banco Central, marco da mais hodierna regulação entre nós), os estoques reguladores da Central de Abastecimento – Cobal, as Comissões Interministeriais de Preços (e especialmente a atuação do Ministério da Fazenda no setor de medicamentos), em um certo período a atividade da Superintendência Nacional do Abastecimento – Sunab, todas estas experiências envolveram de alguma forma a atividade regulatória.

Do mesmo modo nos setores qualificados, como serviços públicos ou nas atividades econômicas em que o Estado (em regime de monopólio ou não) atua, nestes segmentos houve sempre uma incidência de regulação estatal, realizada por dentro das estatais neles atuantes. Por fim, a própria atividade de poder de polícia econômica tampouco deixa de ser uma manifestação regulatória.

Ocorre que, nestes exemplos históricos, a regulação tinha (e em alguns casos segue tendo) características bastante distintas daquelas que identifico na moderna regulação. Dentre várias diferenças que podemos identificar, duas são mais relevantes.

A primeira diz respeito aos objetivos da regulação. Nestes modelos mais tradicionais, o principal objetivo da intervenção regulatória estatal voltava-se aos interesses do Estado (a razões de soberania, de desenvolvimento, de políticas econômicas). Pouca ou nenhuma importância tinha o usuário do bem ou serviço regulados no tocante aos seus direitos de consumidor. Aliás, muitos sustentavam que, em se tratando de atividade explorada ou reservada ao Estado, nem sequer haveria relação de consumo.

A segunda cuida da relação entre regulação e políticas governamentais. Muitas das experiências regulatórias do passado se confundiam com a ação de governos voltada a conduzir os interesses regulados para as demandas políticas conjunturais. Exemplo disso são a política tarifária do setor de energia nos anos 1980 *vis a vis* a contenção inflacionária (com impactos tremendos para o esgotamento da capacidade energética nacional no final do século passado), a política de preços e abastecimento ao tempo do Plano Cruzado, e mesmo a regulação no setor de Saneamento Básico existente ao tempo do Plano Nacional de Saneamento – Planasa.

⁹ Trata-se do tema da assimetria informacional. Basicamente, há a tendência de o agente que explora uma atividade econômica conhecer o seu negócio (sua atividade) muito mais do que o agente público. Não por uma aptidão inata, mas pelo fato de se envolver no dia a dia dos problemas, custos, condicionantes e perspectivas da atividade, além de recrutar quadros qualificados para poder ajudá-lo a gerir o seu negócio. A qualificação e a especialização do regulador podem servir para diminuir essa diferença (assimetria) de conhecimento (informações), ensejando que regulado e regulador interajam sem desigualdades.

Sem retomarmos a discussão sobre o âmbito de abrangência da atividade regulatória, podemos identificar, no tocante às características do ente que exerce a regulação, três diferentes modalidades do seu exercício.

1.3.1 Regulação política

A regulação política é aquela exercida pelos órgãos governamentais, com estrita adstrição às pautas políticas conjunturais. Fundamentalmente é a regulação exercida pelos órgãos da administração central, sem separação entre as decisões governamentais, as decisões de políticas públicas¹⁰ e as decisões de cunho regulatório.

Não que seja impossível a regulação exercida pela Administração direta. Ocorre, porém, que a submissão hierárquica que lhe é característica tende a impedir que a regulação por ela exercida alcance os objetivos de manutenção do equilíbrio do sistema regulado. Num regime democrático é natural que o tempo da decisão política seja balizado pelo calendário eleitoral, o qual muitas vezes é incompatível com a estabilidade e harmonia necessárias aos setores econômicos que envolvem planejamento e investimentos de longo prazo. De outro lado, também é próprio da Democracia que o governante identifique o indivíduo como eleitor, mais do que como consumidor ou cidadão.

Veja-se o exemplo das tarifas de transporte coletivo nas grandes cidades. Já chega a ser folclórico que elas só são reajustadas em anos ímpares (quando não há eleição). Por menor que seja a inflação, em um ano ela consumirá parte significativa da margem do negócio das empresas de ônibus, razão pela qual para compensar, tradicionalmente, o poder público flexibiliza exigências de qualidade dos serviços, aceita protelar investimentos, e faz vista grossa para o descumprimento de obrigações contratuais. Supostamente beneficiado por uma artificial redução de tarifas, o usuário do transporte é prejudicado pelo aumento da precariedade do serviço.

Tome-se outro exemplo, agora no setor de saneamento. A universalização dos serviços de abastecimento de água não foi feita nas últimas décadas sob o pálio da racionalidade econômica, nem das premissas de desenvolvimento social. Isso porque a decisão de investimento das empresas estaduais muitas vezes atendia à racionalidade política (ou melhor, geopolítica, baseada no mapa eleitoral ou nas alianças governamentais). Do mesmo modo, o crescimento da penetração do abastecimento de água não foi acompanhado na mesma proporção pela capilarização e ampliação das redes de esgotamento sanitário, dada simplesmente a pouca atratividade eleitoral desta universalização.

Tem-se, então, que a regulação efetivada no âmbito da Administração central, vinculada que é estritamente à racionalidade política, tende a se apresentar com fortes déficits de estabilidade, autonomia e racionalidade econômica, sendo, pois, fortemente desaconselhável.

10 Sobre a distinção entre políticas públicas e políticas de governo, ver meu *Agências Reguladoras Independentes: Fundamentos e seu Regime Jurídico*, p. 84-87.

1.3.2 Regulação interna aos operadores

Outra possibilidade de regulação é aquela feita de forma intestina pelo agente operador da atividade que se quer regular. Esse agente pode ser uma empresa privada ou uma estatal. O primeiro caso, já havido no passado, não é mais cogitável nos dias de hoje, sendo descartado como aceitável na literatura contemporânea dada a forte incompatibilidade dela com os objetivos públicos a serem buscados pela regulação. Há, porém, quem defenda a estatal (mormente quando monopolista) como o mais apto agente regulador de setores estratégicos.

Basicamente a regulação interna a um operador estatal é ensejada pela atuação da empresa estatal como braço da ação do poder público sobre o setor. Sendo submetida ao comando do Estado, presumir-se-ia que a empresa estatal organizaria o setor de modo a perseguir objetivos de política pública previamente definidos. Assim, a qualidade, o preço, a oferta e a regularidade do provimento dos bens ou serviços que exploraria como agente econômico seriam consentâneos com os padrões definidos pelo poder público seu controlador, fazendo com que atividade econômica e regulação se confundissem numa mesma ação estatal.

Porém, esse modelo regulatório, de reunião de operador econômico e regulador num mesmo agente, acaba por ter todos os defeitos da regulação política acima vista e ainda outros, a saber: (i) a “autonomização” dos interesses da empresa; (ii) o reforço do déficit de transparência, e (iii) o maior distanciamento do administrado como consumidor. Explica-se.

Por mais que a empresa estatal seja um instrumento de implementação de políticas públicas (daí sua criação por lei específica, cf. art. 37, XIX, CF, e as restrições ditadas pela subsidiariedade, cf. art. 173, CF), o fato de ser estatal não a faz menos empresa. Interesses corporativos, orgânicos e, no caso das sociedades de economia mista, dos sócios privados, tendem a fazer prevalecer, sempre, no processo decisório interno, um viés de prevalência da atividade empresarial em detrimento da atividade regulatória. Salvo nos casos de enquadramento hierárquico ao poder político (algo nem sempre benéfico à adequada regulação, como vimos acima), é raro que a empresa regule a atividade contra seus interesses de agente econômico.

Doutro lado, a regulação interna ao operador não será exercida com parâmetros mínimos de transparência. Raras são, nesta circunstância, as normas regulatórias editadas com publicidade ampla. Mais raro ainda é o envolvimento do usuário no processo regulatório. Impossível se ter estabilidade ou se antagonizar com os interesses do operador.

Por fim, quando não há a separação regulador – operador, a tendência da regulação é de ver o administrado como beneficiário das utilidades públicas, também relegando a um segundo plano seu papel como consumidor ou cidadão. O enquadramento como beneficiário leva a que essa regulação trate o administrado não como alguém que tem direito ao bem ou serviço porque por ele paga ou porque a Constituição lhe assegura esse direito. Ao contrário, ele é visto como alguém que usufrui de uma benesse, que se utiliza individualmente de algo que é um bem público (aqui uso o termo no sentido veiculado pelos economistas, como sinônimo de bem comum). Segue daí que essa regulação intestina é bem pouco assecuratória de direitos aos administrados, quase nada preocupada com a universalização da oferta e fortemente mediada pelos interesses ou corporativos (da empresa) ou políticos (do governo de turno).

1.3.3 Regulação externa ao operador

Mais recentemente desenvolveu-se um modelo de regulação exercida por ente apartado do operador (privado ou estatal) do bem ou serviço regulados. Essa separação de funções já é em si (pelas razões sumariamente expostas acima) um grande avanço¹¹. Permite que se entenda e maneje duas eventuais funções do Estado: prover uma utilidade diretamente (quando isso se fizer possível e necessário) e, ao mesmo tempo, ordenar a atividade dos operadores (inclusive, os estatais) de modo a permitir o funcionamento lúdimo do setor e o alcance dos objetivos públicos para ele definidos.

O regulador específico pode, ainda, se apresentar como um ente dotado de autonomia ou não. A primeira situação, por óbvio, é mais recomendável. A segunda, porém, não deixa de ser uma possibilidade melhor do que a regulação exercida pelo próprio poder central ou intestimamente pelo operador.

1.3.3.1 Por ente vinculado

Entendo haver regulação pelo ente vinculado quando as competências regulatórias são atribuídas a um integrante da Administração indireta, dotado de personalidade jurídica própria (normalmente um ente autárquico¹²), porém sem garantias efetivas de autonomia. Bom exemplo é o Banco Central que, há anos, regula o sistema financeiro (exercendo todas aquelas seis competências acima indicadas) sem, contudo, ter assegurada, *ex vi lege*, sua autonomia. Outro exemplo, no passado recente, foi a Comissão de Transportes criada no estado de São Paulo para regular o setor de rodovias e que, depois, se converteu na agência setorial estadual (Artesp).

O grande problema dos entes segregados desprovidos de autonomia é que o pleno exercício da regulação por eles não é institucionalmente assegurado. Dependerá do grau de intromissão do poder central sobre sua atividade. Embora o Decreto-Lei 200/67 confira alguma autonomia para as autarquias em geral (afastando a subordinação hierárquica em favor de um poder de tutela), a ausência de autonomia reforçada (independência) orgânica e funcional expõe seus dirigentes à vontade política sempre que ela se manifeste.

1.3.3.2 Por ente autônomo

Tenho comigo que este é o modelo mais adequado para o exercício da moderna regulação. Os entes autônomos (genericamente denominados agências reguladoras) são pessoas jurídicas especialmente criadas para este fim, às quais a lei assegura mecanismos aptos a

11 Ver meu *Balanco e Perspectivas das Agências Reguladoras no Brasil*, In: Revista da Agência Nacional do Petróleo, jul./set. 2001, n° 15, p. 05.

12 É possível, em tese, que as competências regulatórias sejam atribuídas a uma empresa pública, sociedade de economia mista, fundação pública ou ente paraestatal. Estas configurações, porém, apresentam problemas jurídicos. As primeiras, dada a sua natureza jurídica de direito privado, o que traz dificuldades para exercício do poder extroverso intrínseco à regulação. Quanto à fundação pública, afora os intermináveis debates sobre seu regime jurídico, há a meu ver uma certa incompatibilidade da atividade de regulação com a própria concepção de fundação, embora entenda aqui não haver um impedimento incontornável, mesmo porque as fundações públicas se aproximam do modelo autárquico, sendo por muitos denominadas autarquias fundacionais. Por fim, no âmbito das paraestatais vislumbro o problema de ser incompatível com a regulação estatal a delegação destas competências a um ente que se situe fora do aparelho do Estado, em situação que faria a regulação estatal se aproximar dos modelos de auto-regulação.

conferir-lhes autonomia decisória (independência orgânica) e administrativa (independência funcional). Como disse em outra oportunidade, “*são os instrumentos asseguradores da independência que permitirão o exercício da regulação com vistas ao equilíbrio do sistema regulado e à impressão (ponderada e prudente) das pautas de políticas públicas definidas pelo setor. Destacamos, uma vez mais, que a independência se demarca a partir de instrumentos jurídicos, mas só se consagra se o regulador detiver meios e instrumentos para bem exercer suas funções e tiver rigor e transparência para assegurar à sociedade que os objetivos da regulação continuem sendo públicos.*”¹³

Se em geral a autonomia do ente regulador é importante para o bom desempenho da hodierna regulação, no setor de saneamento, veremos, ela se mostra ainda mais vital. A característica intrínseca da prestação dos serviços, principalmente o aspecto federativo e suas interfaces com outros âmbitos de regulação (aspectos ambientais, de saúde pública, dependência de recursos hídricos), a possibilidade de delegação da atividade regulatória e a presença de empresas estatais estaduais como atores econômicos sobremaneira fortes, tudo isso torna praticamente indesviável a obrigação de que o regulador seja institucionalmente protegido contra todo tipo de ingerência no exercício de sua atividade. Sem o que, está para mim claro, restarão frustrados os objetivos da regulação.

1.4 Objetivos da regulação

Vimos acima que a moderna atividade regulatória deve estar direcionada para dois grandes vetores: o equilíbrio do sistema e a impressão de objetivos definidos nas políticas públicas para o setor. Cada um destes vetores poderia ser desdobrado em inúmeros objetivos e interesses públicos que devem ser considerados pelo regulador, muitos dos quais conflitantes num caso concreto.

1.4.1 Equilíbrio do sistema regulado

A regulação estatal sobre um setor econômico não é nem pode ser antagonista da existência do mercado setorial. A partir do momento em que nos afastamos (agora na acepção específica de regulação exposta no item 1.1. supra) da intervenção estatal direta (regulação por absorção do setor, com interdição ao mercado), devemos conceber o setor regulado como um sistema composto por agentes econômicos, consumidores, cidadãos desatendidos, bens públicos, instituições, todos eles envolvidos em relações jurídicas pautadas pela ordenação estatal (*v.g.*, regulação). O papel do regulador, neste sentido, é o de preservar o funcionamento deste setor, e ele o faz de três maneiras: primeira, impedindo que as falhas inerentes ao próprio funcionamento do setor comprometam seu funcionamento e limitem sua própria existência; segunda, contribuindo para que impulsos desorganizadores externos ao sistema comprometam seu equilíbrio, agindo, portanto, para neutralizar ou reduzir estes impactos exógenos, e, por fim, terceira, evitando que a própria atuação do regulador seja um fator de desestabilização do segmento.

Doutro lado, na hodierna regulação, tenho comigo que o êxito da intervenção estatal depende do equilíbrio entre interesses privados (competição, respeito aos direitos dos usuários, admissão da exploração lucrativa de atividade econômica) com as metas e objetivos de inte-

13 Ver meu **Agências Reguladoras Independentes**: Fundamentos e seu Regime Jurídico, Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 79-80.

resse público (universalização de serviços, redução de desigualdades, modicidade de preços e tarifas, maiores investimentos etc.). Se, por exemplo, se podia impor ao operador estatal a redução dos valores cobrados por um bem ou a obrigação de expandir o universo de atendimento de seus serviços sem grande necessidade de mediação (ainda que isso importasse, no médio prazo, malefícios para a coletividade), num contexto de nova regulação e de abertura de atividades relevantes à exploração privada faz-se necessário uma ponderação, um sopesamento, um equilíbrio enfim, entre as metas de interesse geral e os objetivos dos particulares envolvidos (repita-se, sejam eles operadores econômicos ou consumidores). É neste exato quadrante que se concebe a moderna regulação.

Essa busca de equilíbrio nem sempre é bem compreendida. Por vezes, ela é confundida com a captura do regulador pelos regulados (pois a atividade do regulador parece ser-lhes excessivamente benéfica, protetiva). Outras vezes é confundida com uma inércia, uma letargia ou até mesmo omissão do Poder Público em tomar prontamente medidas adequadas¹⁴. Não creio que, em geral, uma e outra crítica procedam. Elas, na verdade, revelam alguma desatenção com duas dimensões fundamentais à moderna regulação: a sustentabilidade dos operadores e a estabilidade regulatória.

1.4.1.1 Sustentabilidade dos operadores

O objetivo de preservação da sustentabilidade dos operadores não pode nem deve ser confundida com a proteção regulatória da ineficiência econômica do operador ou com a proteção dos interesses individuais dos seus controladores. Porém, há que se ter em mente que a finalidade da intervenção estatal num setor é assegurar que a sociedade disponha de utilidades públicas relevantes, para a oferta das quais é imprescindível a presença de operadores (públicos ou privados). Nenhum benefício coletivo há em que se desorganize a atividade destes operadores, em que se enfraqueça sua higidez econômico-financeira ou que se lhes incapacite a capacidade produtiva.

Veja-se o exemplo das instituições financeiras hoje nos Estados Unidos¹⁵, há uma década no Brasil¹⁶. A quebra de vários bancos tem o condão de desorganizar totalmente o sistema financeiro e, ao fim e ao cabo, lesar milhões de correntistas e desorganizar a economia. Neste sentido, é papel do regulador do setor não apenas acompanhar a solidez das instituições que nele atuam (conferindo inclusive confiança aos investidores e correntistas), mas também, em situações-limite, atuar para impedir o colapso destas instituições. O que não se confunde com a proteção aos gestores ou controladores destas empresas, aos quais deve ser reservada a apuração de responsabilidade e a completa atribuição dos eventuais prejuízos decorrentes de sua inépcia empresarial. Um banqueiro perder seu banco é natural e não compromete o equilíbrio sistêmico. Um grande banco desaparecer, quebrar, tende a ser catastrófico.

Portanto, nenhum estranhamento deve haver em se dizer que uma das funções do regulador é preservar o equilíbrio do sistema zelando pela solidez dos agentes econômicos, impedindo

14 Ver *Os Desafios da Regulação, 10 Anos depois*. In: Revista ABAR, São Paulo, p. 58 e ss.

15 Com as diversas intervenções do governo americano e do seu banco central para evitar a contaminação de todo o sistema financeiro pela crise dos *subprimes* e a incapacidade de solvência das instituições que atuavam alavancadas em hipotecas imobiliárias.

16 Faço referência ao PROER.

que eles sejam comprometidos não como ativos econômicos dos seus donos, mas como instituições essenciais ao funcionamento do sistema¹⁷.

1.4.1.2 A entrada de novos operadores

Também cumpre um papel de equilíbrio sistêmico pelo regulador, sua função de filtro ao ingresso de novos operadores ao setor regulado, algo que é exercido no âmbito daquelas competências adjudicatórias acima enunciadas. Certo deve estar que essa função não pode ser exercida sem critérios ou meramente como uma forma de preservar o mercado explorado pelos operadores já estabelecidos.

O ingresso de novos operadores tende a ser, em princípio, sempre positivo, pois traz aumento de competição, incentiva a redução de preços e o aumento de oferta e de qualidade aos consumidores. Porém, em alguns setores regulados, é justificável a restrição à admissão de novos operadores.

Isso pode ocorrer, basicamente, em duas circunstâncias. Primeiramente, em atividades que por suas características envolvam monopólios naturais de tal modo que um incentivo maior à duplicação de investimentos acabe por gerar ineficiência econômica. Isso ocorrerá particularmente nas chamadas indústrias de rede, caracterizadas por elevados investimentos iniciais, baixos custos incrementais (pelo ingresso de novos usuários da infra-estrutura instalada) e pela desproporção entre investimentos para duplicação da rede básica em face da receita que pode ser obtida pelo novo entrante. Nestes casos, há que se ver com bastante cuidado a ampliação do número de operadores, pois um erro de avaliação pode gerar um custo econômico a ser assumido pelos consumidores.

A outra situação é aquela de setores em que os operadores atuantes estão submetidos a metas de universalização (ampliação da oferta dos bens ou serviços regulados a parcelas populacionais cuja localização geográfica ou a renda não predicam uma atratividade econômica). Nestes casos também deve o regulador ponderar o funcionamento equilibrado do sistema, sopesando viabilidade econômica e interesse público, ao decidir pela ampliação do número de operadores.

Tudo isso, porém, deve ser ressaltado, são situações excepcionais e que no mais das vezes podem ser isoladas em modalidades específicas de serviços ou em espécies isoladas de bens. De tal sorte que uma interdição parcial de ingresso de novos operadores não pode se traduzir em uma reserva de mercado ampla e permanente aos operadores estabelecidos.

17 Reforço aqui uma certa concepção da empresa como instituição, como uma decorrência da função social da empresa. De fato, tenho comigo que o lucro não é um mal necessário. É sim um fator extremamente positivo para o desenvolvimento econômico e social (friso, também social) de um país. A empresa cumpre uma função social que não se limita meramente à geração de empregos. Ela constitui um núcleo de organização do sistema produtivo, um pólo de inovação e um vetor de eficiência e competitividade nas economias contemporâneas. Portanto, afora ser um elo da riqueza dos seus controladores ou daqueles que de seu capital participam (os quais podem inclusive estar difusos na sociedade, como ocorre com as empresas de capital aberto e pulverizado), é dizer, um bem privado, as empresas são também instituições que integram o sistema econômico e permitem que ele tenha pujança. São neste segundo sentido não ativos, mas bens públicos (no sentido econômico). Quando falo no papel do regulador na sustentabilidade e preservação dos operadores, estou me referindo à empresa como instituição e não como bem privado dos seus acionistas.

1.4.1.3 A estabilidade e previsibilidade da regulação

A segunda dimensão do vetor equilíbrio sistêmico é o que eu chamo de estabilidade regulatória. É função do ente regulador permitir que haja previsibilidade e segurança jurídica. Ou seja, cumpre a ele evitar que a intervenção estatal seja feita de golpes, abruptamente, em desatenção a regras, parâmetros e processos prévia e claramente definidos.

Tal dimensão tem sido defendida como essencial a assegurar investimentos e a garantir contratos. É importante também por isso, mas muito mais. A estabilidade e a previsibilidade são garantias da própria sociedade contra o engodo, a empulhação, a condução da regulação ao sabor do voluntarismo político.

Não vai daí dizer que a regulação deva ser estática, inalterável ao longo do tempo. O que se afirma é que deve ser assegurado ao setor regulado de um lado um processo disciplinado de revisão e atualização dos marcos aplicáveis e de outro um forte influxo de proteção à confiança legítima. O que significa interditar comportamentos inesperados, astuciosos ou oportunistas pelo regulador, além de forte dose de transparência e antecipação dos câmbios que se pretende fazer ao longo do tempo.

Fundamental nesta dimensão da previsibilidade e estabilidade da regulação é a submissão da atividade regulatória à processualidade, de modo a que toda decisão tomada pelo ente regulador deva estar inserida no devido processo, deva ser precedida não apenas de atos preparatórios públicos e transparentes, mas que permitam o envolvimento do administrado na sua produção.

1.4.2 Implementação das pautas de políticas públicas

O outro objetivo vetorial da regulação, pareado com o equilíbrio do sistema, é a implementação de pautas de políticas públicas ao setor regulado. Aqui divirjo da concepção mais tradicional que procura separar a regulação econômica (aquela voltada exclusivamente ao equilíbrio do setor regulado, à coibição das falhas de mercado), da regulação social (que teria por objetivo imputar ao setor metas e objetivos correspondentes a uma pauta distributiva, como a compensação de hipossuficiências). Para mim, especialmente à luz do art. 170 da CF, as duas dimensões devem ser combinadas. De modo que cumprirá ao regulador também concorrer para implantar no segmento regulado as políticas públicas definidas nos espaços governamentais. Modicidade tarifária, universalização, redução de desigualdades, todos estes objetivos podem ser introduzidos no setor desde que seja dentro de parâmetros objetivos e levando em conta a capacidade dos operadores em absorver tais demandas.

Dentre estes objetivos de políticas públicas implementáveis pelo regulador talvez os mais importantes tenham relação com a consagração dos interesses dos cidadãos enquanto consumidores da utilidade pública regulada. Em relação a isso, podemos identificar duas classes de consumidores: o efetivo (aquele que já recebe o serviço e que tem condições de usufruí-lo como consumidor, com todos os direitos disso decorrentes) e o potencial (aquele que malgrado possuir direito a acessar a utilidade – decorrência de sua condição de cidadão – não reúne condições econômicas, sociais ou geográficas para dela desfrutar).

A defesa de ambas as dimensões é essencial à hodierna regulação. Ao consumidor efetivo cumpre assegurar modicidade, qualidade, continuidade, regularidade, diversidade de opções. Ao consumidor potencial cumpre assegurar a efetiva fruição da utilidade. O que não implica

somente em vedação de restrições ao acesso, mas também em universalização do acesso (induzindo que os operadores façam chegar a oferta do bem ou serviço a toda gente), mas também o que chamo de universalização da fruição (o que pode implicar não apenas modicidade tarifária, mas também, eventualmente, políticas públicas de subsídios, tarifas sociais ou até mesmo gratuidade para parâmetros mínimos de fruição).

2. A regulação na lei de saneamento

A Lei 11.445/07, Lei Nacional de Saneamento, constitui um incomparável avanço na regulação dos serviços de saneamento, introduzindo neste importante setor clara pauta de uma moderna regulação, nos exatos moldes do acima divisado. Basta ver a separação bastante nítida entre a definição das políticas públicas do setor (art. 9º, *caput*) e a execução das tarefas de regulação (art. 20, parágrafo único, entre outros).

Digo que é um forte avanço por dois motivos. Primeiro porque sobre o setor sempre pairou uma forte indefinição regulatória, sendo tal função exercida ou pelas administrações locais (de forma concentrada e centralizada) ou, no pior dos mundos, de forma intestina pelas empresas estaduais de saneamento. Ou seja, muito pouco se poderia falar de uma regulação efetiva e moderna do setor de saneamento até o advento da sobredita lei nacional.

Antes de entrarmos nos contornos da regulação setorial proposta pela Lei 11.445/07, cumpre dar uma breve repisada nas dificuldades e especificidades da regulação do setor de saneamento.

2.1 A regulação no saneamento

Dentre todos os setores de infra-estrutura que envolvam indústrias de rede e serviços de universalização obrigatória, o saneamento é um dos mais complexos do ponto de vista regulatório. É que nele vemos características típicas de uma atividade passível de exploração econômica (como é o tratamento de efluentes industriais), um núcleo caracterizador de um serviço público, e, ainda, uma infinidade de interfaces com políticas públicas específicas (saúde, ambiental, recursos hídricos, urbanismo). Tudo isso sem falar na interminável disputa em torno da titularidade do serviço¹⁸.

Lembremos, antes de mais nada, que o próprio termo saneamento envolve controvérsias. Conforme a concepção que se adote, pode-se entender que estejam nele compreendidas apenas as atividades envolvidas na cadeia do abastecimento de água potável e no esgotamento sanitário (concepção restrita), ou pode-se colocar dentro dele, além destas, a limpeza urbana e a drenagem de águas pluviais (sentido amplo). A lei.11.445/07 adotou uma concepção ampla (art. 3º, I) para a noção de saneamento.

18 Em outra oportunidade, deixei registrada a complexidade da regulação do setor apontando para três aspectos: “(a) as enormes externalidades (positivas e negativas) dos serviços de saneamento ambiental, que tornam difícil seu tratamento como atividade meramente econômica; (b) o fato de estarem envolvidas atividades indivisíveis, dificultando a delegação da prestação diretamente ao usuário final; e (c) as peculiaridades na definição do ente público titular do serviço.” (*As parcerias público-privadas no saneamento ambiental*, In: SUNDFELD, Carlos Ari. *Parcerias Público-Privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 311).

2.1.1 Saneamento como atividade econômica

As atividades de Saneamento básico têm evidente conteúdo econômico. Em sociedades predominantemente urbanas, o abastecimento de água potável em cada domicílio e o afastamento dos despojos produzidos pelo homem, individualmente ou no processo produtivo, implicam em inegável utilidade dotada de valor econômico. E o tem por possuir um caráter de utilidade acervável individualmente por cada administrado, por ser um bem (não no sentido de objeto material, mas de utilidade necessária e escassa) fruível individualmente.

De fato, não fosse uma atividade atribuída ao poder público e certamente haveria um mercado de empresas que se disporia a realizar essas atividades para aqueles que se dispusessem (e tivessem renda suficiente) a por isso pagar.

Note-se que não estou aqui a dizer que se trata de atividade econômica porque a sua oferta envolve custos. Qualquer prestação, divisível ou não, de uma utilidade fruível importa em custos. Na atividade econômica, porém, há uma demanda pelas utilidades que ela gera, de tal sorte que aquele que se dispõe a ofertá-la poderá não apenas ressarcir seus custos, como obter uma remuneração (margem). Do fato das atividades de saneamento serem passíveis de exploração econômica decorrem algumas conseqüências. Uma delas é a possibilidade de em alguma etapa da cadeia do saneamento ou para algum usuário específico, a oferta de utilidades ser feita integralmente num regime de exploração privado, com liberdade própria ao regime geral das atividades econômicas. Exemplo disso é o serviço de coleta e tratamento de resíduos de grandes poluidores (indústrias, centros comerciais, restaurantes) que, por disposição legal, têm a obrigação de tratar seus efluentes. As empresas que oferecem este serviço direcionado a estes geradores o fazem em regime puro de mercado, sem onerações próprias a um regime público.

Tal situação foi muito bem percebida pela Lei 11.445/07 que, no seu art. 5º explicitamente retira do regime de serviço público “a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.”

Tenha-se em mente, porém, que o fato de uma atividade ser considerada por disposição legal ou constitucional como serviço público não lhe retira a essência de ser passível de exploração econômica. Tal determinação legal apenas impõe ao poder público que adote as medidas jurídicas econômicas (inclusive, eventual subsídio¹⁹) aptas a assegurar a oferta de forma contínua e plenamente acessível de tal utilidade.

2.1.2 Saneamento como serviço público

Tampouco se discute que os serviços de saneamento são serviços públicos. Embora possa existir controvérsia sobre qual o ente da federação que seja seu titular²⁰, é fato que a Constituição reserva ao poder público a atribuição (poder-dever) de organizar e assegurar a prestação de tal atividade.

O saneamento se submete ao regime de serviço público seja por razões econômicas, seja por razões sociais. Economicamente por se tratar de atividade dependente de infra-estruturas

19 A Lei Nacional de Saneamento trata disso à basta e de modo bastante adequado, como veremos adiante.

20 Veja-se a este respeito a controvérsia firmada nas Ações diretas de inconstitucionalidade n.º 1.842 e n.º 2.077, ambas em julgamento no Supremo Tribunal Federal.

cujas replicação não é economicamente viável. Como só nas indústrias de rede o detentor da infra-estrutura tende a ser um monopolista, pois um competidor que deseje disputar este mercado e, para isso, invista numa rede própria, dificilmente lograria capturar parcela de mercado suficiente para recuperar este investimento. E se o fizesse, levaria à quebra do operador originalmente dominante, repondo a situação monopolista. Além do que, durante o período de atuação dual, teríamos o custo dos serviços potencialmente majorados, posto que embutiriam a amortização de investimentos duplicados. Sendo composto o saneamento predominantemente por atividades naturalmente tendentes ao monopólio, razão há para cometer ao poder público a tarefa de organizar sua prestação.

Do ponto de vista social, a razão é ainda mais patente. No ambiente urbano, torna-se imprescindível para a saúde pública, para a dignidade humana, para o meio ambiente e para a ordenação urbanística que se assegure permanentemente a adequada prestação desses serviços.

A natureza de serviço público dos serviços de saneamento é consagrada pela Lei 11.445/07, especialmente no art. 2º, no qual vemos arrolados os princípios que devem nortear a sua organização e prestação²¹. Ao longo de toda a lei há referências ao caráter de serviço público destes serviços. Disso decorre uma importante concepção adotada pela lei. A de que em relação aos serviços de saneamento existirão três responsabilidades distintas: (i) a função planejadora; (ii) a função reguladora, e (iii) a função prestacional.

A função planejadora (um dos maiores acertos da lei) vem tratada nos artigos 9º (que lista as atribuições do ente titular dos serviços) e 19 (que lista o conteúdo mínimo do plano), além de ser referida nos arts. 11, 14 e 20, como condição prévia para a regulação e a delegação dos serviços.

A função de regulação, outro avanço da lei, vem tratada em diversos artigos, os quais retomarei adiante. Por ora, destaque-se que a lei elege a regulação como condição de validade dos contratos de prestação dos serviços (art. 11, III), atribui ao regulador a função de arbitrar os conflitos entre distintos prestadores atuantes na cadeia (art. 12, § 1º) e a possibilidade do titular do serviço delegar a atividade regulatória para entidade de regulação pertencente à Administração pública de outro ente federado situado dentro dos limites do respectivo estado (art. 23, § 1º).

Por fim, a função de prestar os serviços, que pela lei pode ser exercida pelo próprio ente seu titular, por ente de sua estrutura administrativa, por particulares delegatários ou ainda por ente de outra esfera da federação²². Sempre, porém, ressalvada a hipótese de prestação direta, mediante contrato (art. 10).

Importante aqui é demarcar que para a Lei Nacional de Saneamento as três funções são independentes e podem (diria mais, como veremos, deve) ser exercida por entes separados. De modo que ao poder público titular do serviço compete planejar os serviços, definindo a política pública que quer ver neles imprimida. A atividade de regulação deverá ser exercida por ente autônomo de sua administração ou ser delegada para entidade de outra esfera federativa. Por fim, a prestação dos serviços (execução concreta das atividades dele integrantes)

21 São os seguintes princípios: (i) universalização do acesso; (ii) integralidade; (iii) respeito ao meio ambiente e à saúde pública; (iv) cobertura integral e segurança; (v) regionalização; (vi) integração às políticas públicas; (vii) eficiência e sustentabilidade; (viii) atualidade tecnológica; (ix) transparência; (x) controle social; (xi) qualidade e regularidade; (xii) integração e gestão eficiente dos recursos hídricos.

22 Cf. art. 9º, II, Lei 11.445/07.

será cometida a outra entidade que não aquela competente para regular (como se depreende do art. 21, I, da Lei).

2.1.3 Saneamento como vetor de políticas públicas

Pois bem. Visto que o saneamento é uma atividade econômica à qual se reserva o regime de serviço público, falta apenas demarcar que a importância coletiva desta atividade vai além. De fato, o saneamento não é importante apenas por ensejar uma vida mais confortável e digna aos administrados. Há na sua existência um forte impacto em diversas políticas públicas, como as de saúde, meio ambiente, urbanística e de recursos hídricos.

Diferentemente de outras utilidades públicas, no caso do saneamento as externalidades a ele inerentes tornam a fruição do serviço praticamente compulsória para alguma parcela de usuários. De modo que o saneamento ao mesmo tempo em que é um direito dos usuários, acaba por ser também uma obrigação.

Ao contrário do que é possível de ocorrer com outros serviços públicos (telefonia, energia elétrica, distribuição de gás, transporte coletivo) em que o usuário pode abdicar do seu direito de fruição, organizando sua vida para não precisar de tais utilidades, no caso do saneamento uma indigitada opção de não se utilizar do serviço num ambiente urbano pode trazer conseqüências graves para toda a coletividade²³. O que faz o saneamento ser a um só tempo uma atividade econômica organizada como serviço público e uma política pública de adesão obrigatória para os indivíduos.

Isso contribui para dar notas bastante especiais para a regulação do saneamento. De fato, neste setor não se põe possível cogitar de uma regulação meramente econômica, como acima dito. Não se concebe que o regulador tenha competências apenas para coibir falhas de mercado ou para manter o equilíbrio do setor. Ele terá, necessariamente, incumbências de assegurar o atingimento de objetivos postos nas políticas públicas setoriais, além de exercer um forte conteúdo de regulação social.

Neste sentido devem ser lidas várias disposições da Lei Nacional de Saneamento, especialmente o que vem consignado no art. 2º, VI, que exige que a prestação (e, pode-se dizer, por decorrência, a sua organização, planejamento de regulação) deve se dar em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental e de saúde pública²⁴.

2.2 A regulação na Lei 11.445/07

A Lei Nacional de Saneamento, como dito, pode ser considerada um marco na moderna regulação brasileira. Os princípios vetoriais que ela abraça são consentâneos com as premissas

23 É verdade que isoladamente pode-se lograr criar sistemas isolados, mesmo em ambiente urbano, com captação de águas pluviais por cisternas e tratamento isolado de efluentes. Porém, seja pelos custos envolvidos, seja pela dificuldade de controle ambiental, tais soluções não podem ser consideradas como exceções aptas a desconfirmar esta constatação.

24 Embora aplicável apenas ao âmbito federal, o art. 48 também é importante baliza da previsão de articulação entre políticas setoriais: “Art. 48. (...) Parágrafo único. *As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.*”

acima desenvolvidas. Propugna a lei pela separação entre operador do serviço e regulador, que este seja dotado de autonomia em relação aos operadores e ao poder público titular do serviço, que a configuração econômica da prestação seja voltada à sustentabilidade, e que o regulador exerça competências plenas sobre os prestadores e usuários.

Como dito, o primeiro ponto a delimitar um regime regulatório consistente é a exigência de que os parâmetros e objetivos que devem nortear a prestação dos serviços sejam estabelecidos previamente à outorga (contratual) da sua prestação a um operador. Temos então, na lei, uma divisão de incidência da regulação em dois blocos.

De um lado, se os serviços de saneamento forem prestados diretamente pelo ente seu titular ou por entidade de sua Administração indireta, a lei pressupõe que a regulação seja feita pelo próprio Poder Público, por seus órgãos centrais ou pela via hierárquica. Com relação ao serviço prestado pela Administração direta, seria mesmo irrazoável submetê-lo a uma regulação independente. Porém, no caso de descentralização, mesmo que para ente da Administração indireta, é de rigor que se crie um ente específico para exercer a regulação, pelas razões que já acima anunciamos.

De outro, caso os serviços sejam delegados a um operador privado ou integrante da Administração indireta de outro ente que não o seu titular, então obrigatoriamente deverá haver, previamente à delegação, a instituição de um ente que receba as competências para regular o serviço. É o que se lê no art. 11, III, da Lei 11.445/07. E note-se que tal condição prévia à contratação compreende necessariamente toda a delegação a terceiros, pois nos termos do art. 10 da Lei mesmo o cometimento da prestação a ente público que não integre a administração do titular depende de contrato, porquanto vedada qualquer outra forma de trespasse dos serviços²⁵.

O regulador específico, facultativo na primeira hipótese, obrigatório na seguinte, deve pela lei se conformar aos princípios básicos da hodierna regulação. Deve possuir independência decisória e autonomia funcional (art. 21, I); atuar dentro dos cânones da transparência, especialização e qualificação técnica e eficiência (art. 21, II); observar a publicidade ampla (art. 26) e se submeter ao controle social (art. 11, IV).

De resto, competirá a ele exercer as competências de normatizar os serviços, estabelecendo regras sob os aspectos técnico, econômico e social (art. 23). Regras estas que, obviamente, se adstringam aos limites previstos nas leis de cada ente titular dos serviços e que o compatibilizem com as políticas públicas, objeto dos planos por ele editados. Dentro do rol mínimo de regras listado no referido art. 23, encontramos pautas de regulação técnica (incisos II e XI), tarifária (incisos IV, V e IX), contábil (incisos VI e VIII), concernente à universalização dos serviços (inciso III), atinente às funções de fiscalização da qualidade e regularidade dos serviços (incisos I, VII, X).

Importante lembrar que a Lei abre várias alternativas de configuração do ente que exercerá a regulação. A mais importante, pelo seu caráter inovador, talvez seja a delegação das competências regulatórias pelo titular do serviço para um ente de administração indireta de outra

25 É o texto do art. 10: “A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.”

esfera da federação. É o que vem previsto no § 1º do art. 23²⁶. Por este dispositivo, alguns requisitos devem ser observados.

O primeiro requisito é que a entidade reguladora delegatária pertença à administração indireta de um ente situado dentro dos limites territoriais do estado. Isso significa que, sendo os serviços de saneamento municipais, o poder local poderá delegar a regulação para um ente de outro município do mesmo estado, para um consórcio de municípios situados nos lindes estaduais ou para ente regulador do respectivo estado. Remanesceria a dúvida quanto a saber se poderia haver delegação da regulação de um município para um ente da administração federal. Na minha opinião, isto não se põe conveniente ou legalmente possível. É inconveniente porque a regulação do saneamento pressupõe proximidade com as circunstâncias locais (urbanísticas, ambientais, sociais) que são incompatíveis com um ente de abrangência mais ampla. É legalmente inviável, pois, do ponto de vista legal, interpreto o art. 23, § 1º (“*entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado*”) de forma a excluir os entes da administração federal, pois ela é constituída com limites obviamente mais amplos do que os estaduais.

O segundo requisito é que o ato de delegação fixe a forma como será exercida a regulação e delimite quais competências regulatórias são objeto de delegação. O que deixa claro que a delegação pode ser parcial, remanescendo o exercício de competências regulatórias com o poder público delegante.

De todo modo, o que a Lei define como eixo central da regulação do saneamento é que haja clara definição dos direitos e obrigações da cada parte envolvida na prestação (poder público, prestador e usuário), competindo ao regulador zelar pelo cumprimento destas obrigações e assegurar o respeito a esses direitos.

Com ou sem delegação, o poder público deve delimitar claramente quais serão as competências do regulador, devendo fazer constar do contrato de delegação dos serviços claros dispositivos sobre tais competências e seus limites. Algumas delas, porém, decorrem já da própria Lei 11.445/07, como é o caso do papel do regulador na indicação ao poder concedente da necessidade da adoção de medidas, como a intervenção ou a caducidade da delegação (retomada dos serviços), tal como previsto no art. 9º, VII, *in fine*.

2.2.1 Direitos e deveres dos usuários

Como dito, um dos principais eixos da moderna regulação é a colocação do usuário como destinatário dos serviços e cujos interesses justificam a atuação do regulador. O usuário dos serviços é a um só tempo um administrado que se submete à determinação do Estado quanto à indisponibilidade do serviço (saneamento como função pública) e é também um consumidor que paga para receber uma utilidade essencial, que deve lhe ser ofertada com qualidade, regularidade, modicidade e eficiência.

Quando falamos de usuários de um serviço público, lembremos, temos que ter em conta o usuário efetivo (aquele que consome o serviço) e o usuário potencial (aquele que, como administrado e cidadão, tem direito àquela utilidade, mas a ela ainda não tem acesso por ques-

26 “Art. 23. (...) § 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.”

tões econômicas, geográficas ou sociais). Deste último darei conta adiante, quando tratar da universalização dos serviços de saneamento. Agora cuidemos do consumidor efetivo, aquele que já está integrado a uma relação de consumo dos serviços de saneamento²⁷.

Como consumidor, o usuário dos serviços de saneamento possui todos os direitos assegurados pelo Código de Defesa do Consumidor²⁸, apenas condicionados às peculiaridades de um serviço público²⁹. Essa é a exata prescrição do art. 22 do CDC, que obriga ao Poder Público e a seus delegatários fornecer aos cidadãos em geral serviços adequados, eficientes, seguros e contínuos³⁰.

A Lei 11.445/07 detalha e especifica alguns direitos do usuário dos serviços de saneamento. A pronto, prescreve como obrigação do poder concedente fixar preliminarmente o rol destes direitos (art. 9º, IV) a que se obriga garantir. Além disso, alguns direitos já são definidos no próprio texto legal.

Assim, é com a integralidade da prestação (art. 2º, II), que impõe que os serviços de saneamento sejam organizados em sua plenitude e de tal modo que o acesso pela população a eles seja conforme às suas necessidades e voltado à máxima eficácia nos seus resultados. Embora entabulado na lei como um princípio, tenho que a integralidade predica concretamente um direito aos usuários, de modo a conferir-lhes legitimidade para postular, por exemplo, que os serviços de abastecimento de água sejam assegurados com grau pleno de potabilidade e não sejam dissociados dos serviços de esgotamento sanitário.

Igualmente ocorre com a adequabilidade da prestação (art. 2º, III). O consumidor efetivo e potencial (como de resto a sociedade de uma maneira geral) têm assegurado o direito à oferta de todo o conjunto de serviços de saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos) em condições aptas de salubridade e preservação do meio ambiente. Veja-se, aqui, que o direito assegurado é de índole pública subjetiva e não meramente um direito individual (correspondente a uma relação de consumo), embora o direito à adequada prestação dos serviços ao consumidor efetivo seja também um direito, nos termos do art. 6º da Lei 8.987/95. Assim é que a Lei estabelece ser objetivo da regulação estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários (art. 22, I).

Tal direito (recebimento de serviços adequados) se traduz também na preocupação da Lei em garantir que os serviços sejam ofertados com padrões crescentes de qualidade. Além de

27 Como dito, na prestação dos serviços de saneamento, o administrado goza de um benefício duplo. Diretamente, por ter a seu dispor utilidades economicamente apreciáveis (água potável nas torneiras e afastamento dos seus dejetos). Indiretamente, em especial no contexto urbano, porque tais serviços tornam o ambiente mais salubre e habitável.

28 Lembrando, aliás, que o CDC enumera como um direito básico dos consumidores a “*adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral*” (CF art. 6º, X, CDC).

29 Por exemplo, é o que ocorre com a liberdade de escolha. Embora ela seja uma meta perseguida em vários serviços públicos (como as telecomunicações) em muitos deles, como os de saneamento, tal liberdade cede frente a um monopólio justificável por razões técnicas ou econômicas.

30 É o texto: “Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.” Dizemos que todos os serviços públicos são contínuos, pois o CDC aqui apresenta um equívoco, pois de duas uma: ou a atividade não é essencial e não deve ser cometida ao poder público nem muito menos submetida ao regime de serviço público; ou o é e assim chegamos a uma tautologia. Releve-se, porém, este pecadilho, haja vista que o consumista normalmente é pouco familiarizado com a matéria de direito administrativo.

ser um princípio geral (art. 2º, XI), isso se vê tanto na obrigação imposta ao Poder Público titular do serviço de incluir nos contratos que tenham por objeto a sua delegação a inclusão de metas progressivas de qualidade (art. 11, § 2º, II), quanto na imputação ao regulador de editar normas contemplando tais metas de expansão da qualidade (art. 23, III) e padrões de atendimento ao público (art. 23, X). Note-se que embora estas prescrições sejam indiretas, veiculando comandos para que os entes públicos envolvidos editem as normas aptas a assegurar estes padrões de qualidade, ainda, assim, a lei nacional acaba por garantir direitos aos usuários, pois a omissão em se estabelecer nos instrumentos de delegação e nas normas de regulação os padrões de qualidade exigíveis, antes de esvaziar o direito do usuário, permite que se questione a própria validade jurídica da delegação ou que se obrigue o regulador a editar tais normas. De outro lado, embora no âmbito de cada ente titular haja competência para estabelecer parâmetros de qualidade proporcionais às condições específicas da sua prestação, não há discricionariedade para fixar tais níveis de qualidade meramente ao seu alvedrio. Os parâmetros de qualidade deverão ser os melhores possíveis à luz das condições locais, respeitados os limites e condicionantes parâmetros ambientais e de saúde nacionalmente exigidos, e contemplar uma razoável progressividade no seu incremento e melhoria.

Outro direito assegurado aos usuários, que de resto já poderia ser visto dentro do direito à qualidade, é a regularidade da prestação (art. 2º, XI). A regularidade tem dupla acepção. De um lado ela se aproxima da qualidade no sentido de se manifestar na conformidade da prestação com os parâmetros de qualidade definidos pelo regulador (v.g, manutenção dos níveis de potabilidade da água, dos parâmetros de vazão e escoamento) sem oscilações imotivadas. A segunda acepção diz com a continuidade da prestação, entendida como a vedação da interrupção da prestação salvo por razões técnicas justificadas (uma manutenção preventiva ou corretiva, por exemplo), ou na mais sensível possibilidade de interrupção punitiva. Nestas duas hipóteses a quebra da regularidade da prestação é prevista e autorizada pela lei.

No primeiro caso, nos termos das hipóteses legais contidas nos incisos I e II do art. 40. O primeiro prevê a possibilidade de interrupção quando existirem situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens. Temos aqui não apenas situações em que a rede ou os equipamentos colocam em risco a população do entorno (por exemplo, uma adutora que rompe e tem que ter seu funcionamento interrompido ou uma estação de tratamento que ameaça ruir e tem de ser esvaziada, restando inoperacional), como também situações de colapso no abastecimento em que tenha de haver racionamento (e, portanto, restrição à regularidade) para evitar que parcela da população seja posta em risco por desabastecimento. Já o inciso II do art. 40 trata da necessidade de interrupção circunstancial quando necessária tecnicamente para intervenções nos sistemas de abastecimento ou captação. Em ambos os casos, a quebra da regularidade deve estar justificada e se limitar, no tempo e na abrangência, ao estritamente necessário para contornar a situação emergencial ou técnica que se impõe. Nos termos do art. 40, § 1º, se tal interrupção for programada, ela deverá ser comunicada aos usuários atingidos e ao regulador, comunicação esta que deverá trazer a data e o horário de início e término da interrupção, bem como o motivo dela ensejador. Claro está que na hipótese do inciso I, se houver uma situação emergencial, esta comunicação prévia poderá ser dispensada, substituindo-a por uma comunicação posterior, da qual constem os motivos da descontinuidade.

As outras hipóteses são o que chamamos de interrupção punitiva, autorizada em três situações: (i) por negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura (art. 40,

III); (ii) por ter o usuário manipulado indevidamente rede, medidor ou instalação da operadora (art. 40, IV), e (iii) por falta de pagamento da tarifa (art. 40, V).

No primeiro caso, a interrupção dependerá da comprovação objetiva da negativa do usuário, a qual deverá ser documentada com a comprovação da sua notificação prévia e da sua omissão ou negativa, a qual poderá se dar por certidão do funcionário da operadora das reiteradas tentativas em proceder a instalação, porquanto para este fim entendo que o preposto da prestadora há de ter fé pública. Lembre-se, que após a notificação para que o usuário permita a instalação ou troca do medidor e caracterizada sua negativa, deverá haver nova notificação, agora anunciando especificamente a suspensão do fornecimento, a qual deverá ser feita com antecedência mínima de trinta dias antes da cessação do fornecimento (art. 40, § 2º).

Na segunda situação, a interrupção dependerá de prova da manipulação indevida e, na minha opinião, deverá ser precedida de notificação para que, se possível, o usuário restabeleça a situação anterior à manipulação (a menos que a adulteração coloque em risco o abastecimento dos demais usuários).

Por fim, a suspensão da prestação por falta de pagamento. Antes de vermos os seus requisitos procedimentais, temos que retomar duas linhas do que acima sustentei. Embora os serviços de saneamento possuam externalidades que os tornem quase serviços de fruição necessariamente coletiva e integral, além de possuírem uma relação grande com os parâmetros mínimos de dignidade e civilidade assegurados à cidadania, não se pode descuidar que se trata de uma atividade prestacional, que tem custos e que os mesmos serão arcados ou pelo conjunto dos usuários (quando custeados por tarifas) ou por toda a sociedade (quando custeados total ou parcialmente por fonte orçamentária). Assim, o comportamento oportunista do usuário que consome o serviço sem adimplir a tarifa (a conduta do *free rider* típico) é potencialmente deletéria para os demais usuários, para os consumidores potenciais (beneficiários de políticas de universalização) e para o sistema como um todo, que potencialmente poderá ter sua regularidade e qualidade comprometidas caso o comportamento oportunista do usuário inadimplente se generalize. Portanto, nenhum sentido há em se ter uma tutela protetiva do usuário inadimplente, pois ele nada mais é do que aquele que se beneficia do esforço de todos em assumir os custos dos serviços. Tal afirmativa não elide nem a necessidade de que se tenha tarifas sociais, aptas a assegurar o consumo básico da população economicamente hipossuficiente, nem impede que se garanta níveis mínimos de fornecimento enquanto perdurar a situação de inadimplência.

Assim postos os fundamentos dessa interrupção, é de se constatar que a Lei Nacional de Saneamento andou muito bem na matéria. Embora reste ao regulador a tarefa de detalhar as regras procedimentais para esta interrupção (art. 23, V), a lei nacional já contempla alguns requisitos. O primeiro é que haja prévia notificação ao inadimplente quanto (i) à existência do débito e (ii) a proximidade do corte por conta desta dívida. Entendo que sejam duas notificações, a primeira com base no art. 40, V, *in fine*, para que informe o valor do principal, os consectários, o prazo e o procedimento para quitação do débito; a segunda, que deve ter antecedência de trinta dias do corte, resguardada pelo § 2º do mesmo artigo 40. Afora isso, a lei nacional assegura (art. 40, §3º) que, para alguns usuários³¹, mesmo havendo a interrupção

31 É o texto da lei: “§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.”

ção, se mantenha o fornecimento de um mínimo vital, apto a garantir condições mínimas de salubridade para os atingidos. Embora a lei garanta esse mínimo a apenas alguns usuários (instituições de saúde, educação e assistência e a usuários residenciais beneficiários de tarifa social), tenho comigo que a regulação local deve prever a garantia desse mínimo vital (mínimo mesmo, sem condescendências outras que não sejam imprescindíveis à salubridade) a todo usuário inadimplente que tenha suspensa a prestação dos serviços de saneamento³².

Outro direito que é assegurado aos usuários é o de pleno acesso a informações atinentes ao serviço e de adequado processamento de suas queixas ou reclamações. Tal direito é previsto na lei nacional desde a construção dos princípios ordenadores do setor, quando arrola entre eles a transparência das ações e a existência de sistema de informações (art. 2º, IX) e obriga que o Poder Público estabeleça sistema de informações sobre os serviços (art. 9º, VI). Mais explicitamente, o art. 27, I, arrola como primeiro direito dos usuários o amplo acesso às informações sobre os serviços prestados³³. Além disso, este mesmo art. 27 desdobra esse direito à informação garantindo aos usuários o direito ao prévio conhecimento de seus direitos e obrigações (inciso II), acesso ao manual de prestação dos serviços e de atendimento ao usuário (inciso III), bem como o acesso ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços (inciso IV).

A estes direitos correspondem obrigações atribuídas ao regulador com vistas a assegurar que o prestador ofereça, permanentemente, condições para que o usuário disponha de todas as informações atinentes ao serviço que toma. Isso fica patente no art. 23, que impõe ao regulador disciplinar mecanismos de participação e informação ao usuários (art. 23, X). Quanto ao processamento de suas queixas, o mesmo art. 23 determina que o regulador fixe prazo para os prestadores dos serviços comunicarem aos usuários quais conseqüências decorreram de suas postulações atinentes aos serviços (§ 2º), garantindo ainda ao usuário descontente com tais conclusões do prestador que formule, diretamente junto ao regulador, nova representação dando conta de sua insatisfação com aquelas conclusões e exigindo deste, regulador, que tome uma posição conclusiva quando às suas queixas ou reclamações (§ 3º).

Por fim, assegura a lei nacional aos usuários o direito a estarem representados nas instâncias de controle social, especialmente nos órgãos colegiados de caráter consultivo (art. 47, IV).

Há também deveres definidos para os usuários. As obrigações que podem levar à interrupção dos serviços são, por óbvio, dever dos usuários (manter a integridade das redes, permitir a instalação ou torça de medidores, pagar a devida tarifa). Outrossim, outros tantos deveres relacionados à utilização dos serviços virão consignados no contrato padrão de prestação e na regulamentação a ser editada pelo regulador. Há, porém, um outro dever, não propriamente contraído junto ao prestador, mas firmado pela lei como um dever em relação a toda à sociedade. Trata-se do uso racional dos serviços de Saneamento Básico (em especial o consumo racional da água), relativos ao consumo consciente. Isso vem refletido em mais de um dispositivo da lei nacional. No art. 11, § 2º, II, que prevê a inclusão no contrato de delegação de metas para uso racional da água; e no art. 29, § 1º, que, ao se referir às diretrizes para fixação das tarifas, lista entre elas o caráter inibitório do consumo supérfluo e do desperdício dos recursos, em especial o recurso escasso água. Trata-se aqui de mais um aspecto peculiar

32 Aqui me parece que a lei está a se referir mais aos serviços de fornecimento de água tratada e de coleta e afastamento de esgotos, pois no caso de coleta e tratamento de resíduos sólidos ou do afastamento de águas pluviais é dificultosa tanto a tarifação direta dos serviços (o que não impede a delegação via PPP), quanto à suspensão por falta de pagamento.

33 Nesta linha foi instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (art. 53)

do Saneamento básico, pois, diferentemente de outras utilidades públicas, aqui o interesse público não está na elevação do consumo por parte da população. Embora seja de interesse público ampliar o acesso a estes serviços, isso não deverá se refletir na desmedida elevação das quantidades a consumir, pois a meta de uso racional dos recursos escassos e de proteção ambiental predica o objetivo de, com o tempo, termos mais pessoas (universalização) consumindo menos serviços (racionalização).

2.2.2 Direitos e deveres dos prestadores

Todos os direitos assegurados aos usuários acabam por ter correspondência em deveres atribuídos ao prestador. De outro lado, tem-se que o rol de seus direitos e deveres advirá sempre do que restar estabelecido no instrumento contratual de outorga. Diferentemente dos direitos dos usuários (efetivos ou potenciais), que tem uma base legal que, como vimos, antecede mesmo a participação na relação de consumo, no caso do prestador, seus direitos provêm da condição de serem delegatários do Poder Público na prestação dos serviços de saneamento.

Isso não afasta o fato de que a lei já assegure alguns direitos genéricos do prestador. Assim é, por exemplo, com o direito à preservação das condições econômico-financeiras pactuadas no momento da contratação, nos termos do que garantem a Lei 8.666/93³⁴, a Lei 8.987/95³⁵ e a Lei 11.445/07³⁶. Com efeito, o principal direito do prestador é o de ser remunerado condizentemente pelos investimentos que implementa e pelo serviço que presta, o que deverá se realizar pela cobrança da tarifa adequada, assim entendida como aquela que proveja a sustentabilidade econômica e financeira da prestação dos serviços. É o que decorre do art. 29 da Lei Nacional de Saneamento. Em seu parágrafo primeiro, explicitamente, afirma a lei que as tarifas deverão ser estabelecidas com vistas a gerar recursos para os investimentos necessários, inclusive para sua ampliação da oferta (inciso III), para recuperar os custos eficientes na prestação dos serviços (inciso V) e para remunerar adequadamente o capital investido pelo prestador para viabilizar a prestação (inc. VI).

Doutro lado, alguns deveres do prestador são particularmente demarcados pela lei nacional. Um deles é o dever de prover o regulador de todas as informações e dados necessários para o bom exercício da regulação (art. 25). Aqui a preocupação clara do legislador é com a assimetria informacional, é dizer, a desproporção existente entre o fluxo a informações detido pelo prestador em comparação com aquele disponível ao regulador, por mais capacitado e especializado que ele seja.

A mesma preocupação com a assimetria de informações, agora em relação ao usuário, está no já comentado dispositivo (art. 27, III) da lei nacional que assegura ao usuário – e, por conseguinte, impõe ao prestador – a existência de um manual de prestação dos serviços, ao qual deverá ser dado amplo acesso aos usuários.

34 Especialmente o art. 58 e o art. 65.

35 Conforme o art. 9º e o art. 10.

36 Cf. o art. 22, IV e o art. 38.

2.2.3 O regulador do saneamento

Já me referi ao grande progresso da lei nacional em prever um regime de regulação autônoma para os serviços de saneamento, algo que representa um enorme avanço em relação ao sistema existente, decorrente de modelos das décadas de 1960 e 1970, quando se supunha que o simples fato do ente estatal se encarregar diretamente da prestação de um serviço público já seria suficiente para colimar o interesse público.

O direcionamento da lei nacional é no sentido contrário. Ainda que haja um ente estatal se incumbindo da prestação, a diretriz a ser buscada é a de um ente regulador independente e capacitado para exercer as funções de fiscalizar, normatizar, ordenar e, principalmente, assegurar os direitos dos usuários e o cumprimento das metas e objetivos de políticas públicas³⁷.

2.2.3.1 Características

Nos termos da Lei Nacional de Saneamento, o regulador deverá se caracterizar basicamente pela independência decisória (é dizer, capacidade de determinar a política regulatória sem necessidade de confirmação de suas decisões por nenhuma instância hierarquicamente superior); autonomia administrativa, orçamentária e financeira (capacidade de auto-organização administrativa); especialização técnica; absoluta transparência em sua atuação (o que não se resume à publicidade das decisões, mas no processo decisório amplamente aberto à participação dos interessados)³⁸.

2.2.3.2 Delegação

Ponto bastante importante da Lei Nacional de Saneamento é a possibilidade de que a atividade de regulação seja delegada a um ente plurifederativo (*n.g.*, um consórcio) ou para um ente regulador integrante da administração pública de outra esfera da federação (CF, art. 23, § 1º). Tal possibilidade se mostra especialmente importante, pois, tendo os serviços de saneamento características predominantemente locais, predicando titularidade municipal, nem sempre será conveniente instituir um órgão regulador em cada município titular dos serviços. Para além de implicar alguma ineficiência econômica, a multiplicação de órgãos reguladores municipais tenderia a criar reguladores menos apetrechados e mais vulneráveis à captura por prestadores integrantes de grupos (públicos ou privados) com atuação em vários municípios.

Note-se que a função a ser delegada é aquela exclusivamente regulatória, não se confundindo com a tarefa de estabelecer a política pública setorial. Esta compete e deve continuar com o Poder Público titular dos serviços, nos termos do disposto no art. 9º da lei nacional. De fato, lemos no art. 8º que os titulares dos serviços públicos de saneamento poderão delegar a organização, regulação, fiscalização (a qual, a meu ver, já estão compreendidas na atividade regulatória) e a prestação dos serviços, enquanto no art. 9º, sem previsão de delegação, vemos restar reservado ao titular a formulação da respectiva política pública.

37 Ver neste sentido, entre outros, o art. 11, III e o art. 21 da Lei 11.445/07.

38 Isso deflui claro do art. 21 da Lei 11.445/07.

Certo deve estar que para que se admita a regulação, o ente regulador deverá integrar a administração pública de um ou mais municípios situados dentro dos limites territoriais do ente titular dos serviços ou, então, integrar a administração pública do respectivo estado. De mais a mais, o ente delegatário deverá ser caracterizado pelos requisitos de independência acima demarcados, pois que se assim não fosse o ente titular estaria cometendo não a um regulador, mas ao poder público de outro membro da federação atribuição que lhe é própria.

Dizemos isso porque, nos termos da Lei (art. 25, § 2º) cabe ao regulador não apenas editar normas e padrões para a adequada prestação dos serviços, mas também interpretar os contratos de prestação dos serviços, fixar critérios para sua execução e, ainda, administrar os subsídios tarifários eventualmente existentes.

Tudo isso obriga a que o ato de delegação seja cuidadosamente elaborado, explicitando os limites e condições pelas quais se dará a delegação e fixando ainda objetivos e critérios de aferição da suficiência do regulador delegado. Neste sentido, os pontos positivos e negativos da experiência de delegação de atividades regulatórias no setor elétrico podem oferecer exemplo útil aos entes delegantes.

2.2.3.3 Captura e formas de evitá-la

Sempre que se fala em regulação, surge o tema da captura. Trata-se de uma formulação já antiga no debate americano, objeto de críticas contundentes³⁹, e que poderia singelamente ser assim reduzida: o regulado tende a sempre capturar o regulador, fazendo com que a regulação sirva mais aos seus interesses de monopolista do que à defesa do consumidor ou do interesse público. É de se lembrar que a teoria da captura tem um corte marcadamente conservador, levando ao raciocínio de que em face da inevitabilidade da captura o melhor a fazer seria deixar que as forças de mercado agissem livremente. Não cabe aqui aprofundar este debate, bastante mal posto na discussão pátria sobre as agências.

Aqui cabe dizer o seguinte: qualquer intervenção estatal sempre será passível de se desviar dos seus objetivos e ser apropriada por interesses particularísticos. Antídotos para isso são conhecidos: transparência, processualidade e controle, inclusive social.

A Lei Nacional de Saneamento é forte nestes fatores. Veja-se o disposto no art. 26, que obriga ampla publicidade de todos os instrumentos atinentes à atividade regulatória, com garantia de acesso por qualquer cidadão, independentemente da demonstração de interesse direto. No mesmo sentido, vêm os mecanismos de controle social⁴⁰ previstos no já referido art. 47.

2.3 Objetivos da regulação

No regime da lei nacional, podemos identificar três grandes objetivos a serem perseguidos pelo regulador, a saber: (i) a universalização dos serviços, (ii) a qualidade e eficiência da prestação e (iii) a modicidade tarifária.

39 Ver, por todos, Richard POSNER, *Teorias da Regulação Econômica*, op. cit. p. 56 e ss.

40 Controle social que a Lei define como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico.” (art. 3º, IV).

2.3.1 Universalização dos serviços

A universalização do saneamento é uma idéia central na lei nacional. Não por outro motivo, este é o primeiro princípio fundamental apresentado (art. 2º, I). A universalização é definida na Lei como o processo gradual (ampliação progressiva) da cobertura dos serviços com vistas ao acesso de todos os domicílios ao Saneamento básico (com outras palavras, é o que se extrai do art. 3º, III), definição esta que, conjugada ao princípio da integralidade da prestação acima explicado, importa na imposição de uma meta a todos os entes da federação de prover a todos os cidadãos brasileiros a possibilidade de usufruir na plenitude de todas as atividades que compõem o plexo do Saneamento Básico⁴¹. Para atingir estes objetivos, a lei pressupõe, inclusive, a necessidade de subsídios para atendimento das populações de mais baixa renda. Hipótese que é reiterada pelo art. 13 da Lei, que trata da instituição de fundos de universalização⁴².

Veja-se, ademais, que a meta de universalização dos serviços fixada na lei não é posta como uma mera norma programática. Ela impõe conseqüências na definição dos instrumentos de política pública setorial. É o que se lê no art. 19 que, ao impor o plano de saneamento, define que ele deverá conter os *“objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais”* (CF. inciso II).

2.3.2 Qualidade e eficiência da prestação

Outra preocupação recorrente da lei nacional é com a qualidade e a eficiência na prestação dos serviços de saneamento, o que implica uma mudança substancial em relação ao modelo ainda hoje vigente, de baixíssima preocupação com os usuários e com a qualidade dos serviços e do atendimento. A qualidade se reflete em vários direitos assegurados aos usuários, como visto acima, e vem expressamente posta no art. 2º, XI, como princípio fundamental do setor. A eficiência, igualmente, é listada no rol de princípios (art. 2º, VII), juntamente com a sustentabilidade econômica.

Há duas acepções de eficiência a serem perseguidas. A primeira, que poderíamos chamar de eficiência alocativa, de corte econômico, e que se traduz na busca da melhor composição econômica, com vistas a atender ao princípio da economicidade. A outra vertente da eficiência, que chamaria de eficiência prestacional, se traduz no dever de prestação dos serviços de saneamento com a maior integralidade e qualidade possíveis nas condições específicas de cada ente titular. No primeiro sentido, a eficiência interdita desperdícios de recursos financeiros ou naturais. Na segunda, veda a prestação negligente, desarticulada, disfuncional ou desatenta aos direitos dos usuários.

41 Ou seja, todas as atividades referidas no art. 3º, I, alíneas “a” a “d”.³⁸ Isso deflui claro do art. 21 da Lei 11.445/07.

42 É o texto: “Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de Saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de Saneamento básico. Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de Saneamento básico. conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de Saneamento básico.”

Na lei nacional encontramos as duas acepções de eficiência no texto. A primeira, alocativa, vem referida sempre que o texto trata da estrutura econômica e tarifária da prestação. Assim é no art. 11, § 2º, IV (que determina a sustentabilidade econômica da prestação em regime de eficiência); no art. 22, IV (que determina que o regime tarifário deve prever mecanismos que induzam a eficiência e permitam a apropriação dos ganhos de produtividade); no art. 29, § 1º, VIII (que estabelece que a remuneração dos serviços deve perseguir a eficiência dos prestadores), e no art. 38, § 2º (que se refere aos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive com fatores de produtividade).

Já a eficiência prestacional é referida no art. 11, § 2º, II (prevê a inclusão no contrato de metas de eficiência do uso da água, de energia e de outros recursos naturais); no art. 19, V, (mecanismos para a avaliação sistemática da eficiência das ações programadas); no art. 23, VII, (avaliação da eficiência dos serviços prestados); no art. 29, VI, (estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes), e ainda no art. 44 (consideração, no licenciamento ambiental, das etapas de eficiência). Neste segundo sentido, de capacidade de produção de resultados proveitosos, a lei se utiliza ainda, ora e vez, do termo eficácia, traçando uma distinção com a eficiência no sentido de que a primeira remete à relação custo-benefício, enquanto a segunda ao resultado das ações em face dos objetivos pretendidos.

2.3.3 Modicidade tarifária

Por fim, há a modicidade tarifária, objetivo sempre pretendido, mas de delimitação bastante dificultosa. Como já dito anteriormente, a modicidade não pode ser entendida como a remuneração baixa ou módica. Há vários fatores a serem considerados, entre eles a necessidade já referida de permitir os investimentos necessários à ampliação da oferta ou à manutenção da qualidade dos serviços⁴³.

2.3.3.1 Serviços públicos têm custos

Os serviços públicos, como qualquer atividade prestacional, têm custos. No Saneamento Básico estes custos são elevados seja na implementação das redes e infra-estruturas de tratamento de água e de esgotamento sanitário ou mesmo de disposição final de resíduos sólidos, seja mesmo na operação (custos de energia, produtos químicos, captação da água). Além disso, o fato de nas áreas historicamente já servidas pelo serviço os investimentos iniciais já estarem amortizados não torna tais custos marginais. Por um lado, há a sempre necessária reposição de redes antigas e a permanente necessidade de ampliação das estruturas de abastecimento e tratamento (fruto do crescimento vegetativo das populações urbanas). Por outro lado há o fato de que a universalização tem um custo que, ainda que parcialmente, é arcado pela base dos usuários atuais dos serviços. Tudo isso torna impossível que se tome o princípio da modicidade tarifária (art. 22, IV) como tradutor do mero rateio do custo operacional pela base dos usuários servidos por um dado prestador numa determinada região (localidade, município etc.).

43 Neste sentido e se preocupando com a viabilidade de prestação do serviço (ou o que o senhor chamou de “sustentabilidade”), a lei prevê as hipóteses de reajuste e revisão tarifária (arts. 37 e 38). Prevê também a possibilidade de grandes usuários negociarem suas tarifas com o prestador (art. 41).

2.3.3.2 Formas de repartição dos custos

Há três formas puras de se atribuir os custos de um serviço público: ou eles são distribuídos entre os usuários (por tarifas ou taxas), ou são repartidos por toda a sociedade (mediante arrecadação tributária e destinação orçamentária) ou, ainda, são repassados às futuras gerações (via os hoje não mais utilizados mecanismos de endividamento irresponsável ou geração inflacionária). Considerada a inconveniência do último modo de transferência destes ônus, restam os dois primeiros mecanismos a serem adotados isolada ou conjuntamente⁴⁴.

O que não se admite mais, nos dias atuais, é que se organize a prestação de um serviço público sem que se tenha em conta de onde sairão os recursos para custear sua implementação e operação. Isso não significa dizer que os serviços públicos devam ser direcionados apenas àqueles que podem remunerá-los na sua integralidade. Isso feriria os pressupostos de coesão social e de desenvolvimento com redução de desigualdades previstos na Constituição (CF. art. 170). Porém, longe se deve estar de imaginar que serviços públicos não devam ser indistintamente gratuitos ou que eles sejam atividades infensas a custos.

2.3.3.3 Sustentabilidade

A Lei Nacional de Saneamento é exemplar neste sentido. Consagra, em vários momentos, o princípio da sustentabilidade da prestação (CF. art. 2º, VII), fixando como diretriz que ela seja atingida, sempre que possível, pela remuneração por parte dos usuários (art. 29, *caput*). Esta remuneração, contudo, não deve ser estipulada em desconsideração com as desigualdades regionais e sociais. Tanto que o art. 30 determina que a tarifação seja estipulada considerando categorias de usuários, níveis de serviço, capacidade de pagamento dos consumidores, custos mínimos necessários e o desincentivo ao uso abusivo dos serviços. E os artigos 35 e 36, em seus incisos primeiros, obrigam que a cobrança pelos serviços, respectivamente, de limpeza urbana e de drenagem de águas pluviais urbanas leve em conta o nível de renda da população da área atendida.

Mais importante, ainda, é que a lei nacional expressamente prevê a possibilidade de alocação de subsídios para atendimento de populações de baixa renda (art. 3º, VII) ou ainda para localidades que não tenham capacidade de pagamento (art. 29, § 2º), prevendo que estes subsídios podem ser (art. 31) cruzados (com inclusão de parcelas excedentes à tarifa para remunerar os custos deficitários); diretos ao usuário (via complementação tarifária com recursos diretamente alocados); mediante subsídio indireto (modalidade próxima à concessão patrocinada) ou, ainda, mediante subvenção ao prestador com recursos orçamentários para perfazimento de investimentos sem viabilidade de retorno econômico. Vale lembrar que a Lei ainda permite que haja o subsídio cruzado entre áreas ou regiões de prestação, inclusive no âmbito da gestão associada ou prestação regional.

Ou seja, a Lei comete ao Poder Público a tarefa de dizer como pretende viabilizar a sustentabilidade dos serviços (inclusive à luz de suas pretendidas metas de ampliação do acesso), dando-lhe plenas condições para definir o modo de financiamento e de remuneração dos investimentos necessários.

44 Veja que, por estes mecanismos, chegamos às três modalidades de concessão regidas, hoje, pelas Leis 8.987/95 e 11.079/05. Na concessão comum, os custos são rateados exclusivamente entre os usuários. Na concessão administrativa, são arcados com recursos orçamentários e distribuídos pelos mecanismos de tributação. Na concessão patrocinada temos um misto das duas modalidades;

2.3.3.4 Transparência

O que, contudo, a lei impõe é que haja transparência nos pressupostos econômicos da prestação. Assim, prevê como condição para a delegação da prestação que haja estudos comprovando a viabilidade econômico-financeira da prestação integral e universal constante dos planos de Saneamento Básico (art. 11, II); determina como obrigação mínima do regulador que edite normas relativas ao regime, estrutura e níveis tarifários (art. 23, IV) e sobre subsídios tarifários e não tarifários (art. 23, IX). Determina, ainda, que as tarifas devem ser fixadas de forma clara e objetiva (art. 39) e que, caso haja mais de um prestador atuando na cadeia (como no caso de se ter serviços de atacado e de varejo), sejam segregadas na conta do usuário a parcela correspondente a cada prestador (art. 12, § 3º).

Ou seja, como era de se esperar numa lei nacional, a Lei 11.445/07 deixa a critério do Poder Público, titular dos serviços, a decisão de como devam ser custeados os investimentos e remunerados os custos dos serviços de Saneamento Básico. Só não lhe permite que tais critérios desconsiderem a sustentabilidade da prestação ou sejam definidos sem conexão com a racionalidade econômica e com o planejamento setorial. Mais, ainda, veda peremptoriamente que tais critérios não sejam transparentes e explícitos. Ao que só se pode render encômios ao legislador.

3. Conclusão: um longo caminho a percorrer

Pelo tanto que expus acima, bem se vê que a Lei 11.445/07 constitui um grande avanço para que tenhamos uma efetiva regulação no setor de saneamento. Uma regulação que coloque o usuário (efetivo e potencial) no centro da proteção estatal e que torne o Saneamento Básico menos suscetível às manipulações políticas e aos interesses conjunturais.

Pode-se dizer que a Lei Nacional de Saneamento rompe com um modelo esgotado e permite vislumbrar um novo e promissor ciclo para o segmento. Não que restem resolvidas todas as questões que travam o desenvolvimento do setor, como o tema das competências federativas ou da superação da situação herdada do antigo Planasa. Porém, os movimentos que já se pode acompanhar no sentido de criação de estruturas de regulação amoldadas à lei, de esboços de delegação de competências regulatórias e de retomada dos investimentos só me fazem ser mais otimista.

5.2 Regulação, fiscalização e sustentabilidade sob a ótica dos direitos dos usuários dos serviços de Saneamento Básico

*João Batista Lucena de Assis
Urbano Medeiros Lima*

1. Introdução

O século XXI chegou com profundas mudanças nas relações sociais, políticas e econômicas e, evidentemente, no modelo de administrar o patrimônio público. As últimas décadas indicam que o papel do Estado sofreu grandes transformações no Brasil e no mundo. Os escassos recursos públicos para os investimentos necessários e a má gerência de parte dos serviços públicos indicam que eles só viriam a piorar se mantidos sob a chancela dos governos, principalmente no Brasil com suas dimensões continentais. Nesse cenário, o Estado precisou buscar alternativas para se adequar às exigências da sociedade. De maneira que, com esse novo redesenho, o Estado interventor e provedor, lentamente, dá lugar a um Estado regulador, que fiscalizador, medeia e fomenta a economia em torno das políticas públicas.

De forma mais generalizada, as privatizações levadas a efeito pelos governos desoneraram o Estado dos altos investimentos no setor dos serviços públicos, que passaram a ser de responsabilidade do setor privado. De modo geral os serviços não eram bem prestados. As privatizações eram a promessa de melhoria dos serviços e de satisfação dos usuários e da sociedade como um todo.

Partindo dessa compreensão, o Estado abre mão de ser executor dos serviços para assumir as funções de planejador, regulamentador, controlador e fiscalizador dos prestadores dos serviços. Assim, esse novo perfil ancorado na legislação vigente, no caso do Saneamento Básico a Lei 11.445/2007,¹ atribui às entidades de regulação (no Brasil, fortemente representadas por agências) o papel fundamental e imprescindível no que diz respeito à regulação, fiscalização e controle da execução dos serviços, no sentido de proteger a sociedade de práticas abusivas nas cobranças de tarifas, garantir a qualidade dos serviços públicos aos usuários e fazer cumprir os contratos, conforme estabelecido entre o poder concedente e as concessionárias².

Embora as entidades reguladoras, no formato de agências, disponham de autonomia administrativa e financeira, não é papel das mesmas a formulação de políticas públicas para o setor. Essa tarefa continua sendo de competência do Poder Executivo. Definidas as políticas e fixadas às diretrizes para o setor, cabe à entidade reguladora viabilizar a implementação das mesmas por meio das atividades reguladora e fiscalizadora com controle social.

Partindo da premissa que a regulação é a grande novidade no campo da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico, em virtude de constituir-se em base de um serviço essencial

1 A Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e a política federal.

2 Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos, que dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências (BRASIL, 2005).

para garantir que os usuários não sejam privados do direito ao acesso ou paguem taxas excessivas pelos serviços prestados, nossa abordagem parte dos seguintes temas:

1. Regulação como função pública
2. Apropriação do direito do consumidor como dimensão relevante da regulação: usuário de serviço público essencial *versus* consumidor de mercadoria que se adquire no mercado
3. Situações de violação dos direitos do consumidor e ações que resultam em danos causados ao usuário dos serviços públicos de Saneamento Básico
4. Direitos e deveres dos usuários no Saneamento Básico (consumo sustentável, direito de acesso ao serviço, direito à qualidade nos serviços etc.)
5. Definição e características da entidade reguladora e condições para delegar a regulação e padrão de atendimento ao público
6. Avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados, nível de conformidade legal, atividades específicas de fiscalização

Em linhas gerais, trabalha-se com o referencial baseado na Constituição Federal, as Leis: 10.257/2001 – regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, a 11.107/2005 dos Consórcios Públicos, e a 11.445/2007 das diretrizes nacionais do Saneamento Básico e a minuta do decreto de sua regulamentação. Essa discussão se faz no sentido de esclarecer a interação da legislação para o setor saneamento, debatendo com Mattos na abordagem “A Formação do Estado Regulado no Brasil”, que analisa em primeira instância a gestão pública brasileira no cenário atual sob o viés histórico do Estado regulador e a importância e objetivos da ‘regulação’ no Brasil. Em relação aos aspectos gerais da regulação, trabalha-se com Galvão Jr. e Silva (2006) e Galvão Jr. e Ximenes (2007). As bases para subsidiar os conceitos referentes à fiscalização, universalização do acesso e do controle social serão buscadas na Lei 11.445/2007 e nos comentários de Assis (2008). Quanto à sustentabilidade dos serviços, destaca-se a experiência em controle social, educação ambiental e participação popular realizada pela ARSBAN, no município de Natal/RN.

2. Regulação como função pública

Ao tratarmos de **regulação como função pública**, observamos que segundo o dicionário Aurélio regulação é ato ou efeito de regular. Com o novo cenário constituído no Estado brasileiro a partir das privatizações do serviço público antes de monopólio estatal, o governo federal adotou a máxima das agências reguladoras e, a partir de então, passou a criar mecanismos de controle social – quadro que marca o cenário das políticas públicas de interesse social e dos serviços públicos³ concedidos.

A progressiva retirada do Estado da prestação direta dos serviços públicos e das atividades econômicas fez surgir a correlata necessidade de acompanhamento do setor por intermédio da regulação, desta vez, por entes especificamente criados para tal fim. A desestatização das empresas trouxe o risco de o Estado perder o poder de influir e controlar determinados setores, como: água, telecomunicações, energia elétrica, petróleo.

3 A noção de serviço público se trata de verdadeira demarcação do âmbito de incidência do Direito Administrativo nas atividades estatais. É o serviço público campo próprio de atuação do Estado em que a intervenção de particulares é meramente acessória ou substitutiva e só se dá mediante condições muito específicas. O conceito de serviço público nasce justamente para determinar a separação entre direito público e privado (CATÃO, 2002).

A função regulatória busca **proteger o consumidor contra a ineficiência, o domínio do mercado**, a concentração econômica, a concorrência desleal, o aumento arbitrário dos lucros, ao passo que procura garantir a qualidade, a universalidade e a continuidade do serviço para os destinatários finais.

Nesse sentido, aumenta-se a ingerência estatal, de modo que a atual influência sobre a gestão privada é maior do que quando o Poder Público prestava diretamente, ou por intermédio de suas empresas, os serviços públicos, alcançando melhores resultados.

A regulação outrora praticada pelo Estado visava mais aos interesses secundários, próprios do ente estatal, do que ao interesse primário, público. De maneira que a atividade regulatória no contexto da nova política de fiscalização, universalização do acesso e controle social adotada pelo governo, busca preservar os interesses do ente estatal incumbido da prestação dos serviços, e proteger os usuários, destinatários finais.

Nesse cenário político, indica-se o reforço aos novos mecanismos de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação, especialmente, ao tratar-se dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais de forma adequada à saúde pública, a segurança à vida e a preservação do patrimônio público.⁴

Desse modo, entende-se que **a apropriação do direito do usuário como dimensão relevante da regulação**, traz no cerne das discussões a preocupação quanto à sua participação tanto no processo regulatório, como em relação à proteção dos seus direitos em geral de consumidores, fenômeno este relativamente recente. Considerando que os usuários dos serviços, em função da fragilidade de sua organização, têm uma escassa participação no processo de regulação, normalmente tomam conhecimento das decisões quando essas estão além de suas possibilidades de intervenção.

Chamamos a atenção para o atual modelo de regulação no Brasil, que não propicia canais adequados para viabilizar a participação dos usuários, restringindo-se em alguns casos à “proteção dos seus direitos, que ainda são incipientes”. Entre os problemas mais comuns, destacam-se: falta de informação, apoio e de assistência técnica, dificuldades de auto-organização e de financiamento para tornar executável sua participação, no sentido de garantir seus direitos como dimensão do processo de regulação dos serviços públicos, independente do poder concedente.

Considerando os temas de interesse dos usuários no processo de regulação, é mister observar não só as condições de acesso aos serviços públicos de Saneamento Básico, mas a quantidade e a qualidade. Entendendo por:

Quantidade – possibilidade de acesso aos serviços, principalmente um serviço caracterizado pela universalidade e pela não discriminação, isso somando a um sistema de subsídios que garanta aos setores de baixa renda um nível básico de consumo mínimo e, também, condições de acesso, em especial financeiras, relacionadas à elaboração e às tarifas, as quais devem ser justas e razoáveis, evitando, assim, a discriminação indevida ou injusta dos consumidores. **Qualidade** – supõe a inclusão de, pelo menos: a qualidade da água potável, a qualidade do serviço, a exemplo da pressão da água, a continuidade do serviço, o tempo de resposta às reclamações, a

4 Ver Lei 11.445/2007, capítulo I, art. 2º e respectivos incisos.

segurança do abastecimento, os aspectos ambientais, e a sustentabilidade das fontes de abastecimento, (Galvão Jr e Ximenes, 2007, p. 20-21).

Nessa compreensão o objetivo do órgão regulador passa a ser a apropriação e a proteção dos direitos do consumidor sob a perspectiva dos usuários de serviços de Saneamento Básico, de forma a resguardar o interesse público com equidade, a garantir o direito à informação adequada e oportuna, e a participação dos usuários nos processos decisórios de regulação.

Situações de violação aos direitos dos usuários

Partindo do princípio da máxima proteção aos direitos do consumidor, identificam-se algumas situações de violação que resultam em danos para o usuário dos serviços públicos de Saneamento Básico, tanto no modelo do sistema regulador vigente como nos processos de regulamentação e aplicação da legislação atual.

Nesta linha, considera-se que a não regulamentação e aplicação da Lei 11.445/2007, que preconiza a gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico fundamentada no planejamento, regulação, fiscalização, prestação e controle social, e nos princípios fundamentais: universalização do acesso, integralidade, eficiência e sustentabilidade econômica, transferência das ações, baseada em sistemas de informação e processos decisórios institucionalizados, controle social, segurança, qualidade e regularidade, integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos, implica na violação direta dos direitos dos usuários quanto aos serviços públicos de Saneamento Básico.

Para que esta lei vigore na íntegra, com participação popular e controle social, faz-se necessária a elaboração de planos municipais de Saneamento Básico, visando à definição de diretrizes institucionais, técnicas de engenharia, aspectos econômico-financeiros, adequada prestação dos serviços, assim como a definição do papel do regulador e fiscalizador articulado às políticas públicas que garantam acesso à informação do usuário, controle social, perspectivas de qualidade de vida, proteção, saúde e segurança.

Apesar de terem ocorrido profundas mudanças na divulgação das ações de governo em relação às diretrizes relacionadas ao serviço público, impedir a população do conhecimento e capacitação necessários para o desenvolvimento sustentável, representa afronta ao direito básico de informação prevista no Código de Defesa do Consumidor⁵. Tendência universal em termos de princípios, o acesso à informação é direito da população, ou seja, de receber informações sobre os serviços públicos colocados à sua disposição, inclusive sobre a qualidade dos mesmos. No Brasil, o acesso à informação é uma garantia constitucional.

Direitos e deveres dos usuários dos serviços de Saneamento Básico

Assim, destaca-se que em relação ao Saneamento Básico não só o Estado, a entidade reguladora e as concessionárias têm direitos e deveres. Os usuários também os têm, a fim de manter o consumo sustentável de modo a contribuir para a universalização do acesso e qualidade dos serviços.

⁵ Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, art. 1º e art.6º, inciso III (BRASIL, 1990).

Movimento social organizado, próprio da sociedade de consumo – *consumerismo*⁶, surgiu como reação às desigualdades entre produtores e consumidores. Mas, também, em função tanto das imperfeições do mercado e sua incapacidade de solução como das práticas abusivas, acidentes de consumo, injustiça nos contratos de adesão, publicidade e informação enganosa, degradação ambiental. Fatos que deram origem ao **Código de Defesa do Consumidor**⁷, que estabelece os direitos dos consumidores, e ao mesmo tempo as normas de conduta que devem ser seguidas pelos fornecedores de produtos e prestadores de serviços. Seu objetivo: preservar a vida, a saúde, a segurança e a dignidade do consumidor e responsabilizar o fornecedor pela qualidade do produto ou do serviço posto no mercado, exigindo informação necessária e reparação aos eventuais danos causados ao meio ambiente ou à comunidade.

O consumo sustentável depende da participação de todos os consumidores, portanto os mesmos que devem manter a postura permanente de cobrança por uma ação ética e responsável de empresas, governos e de outros consumidores buscando informações sobre os impactos de seus hábitos de consumo e ações como cidadão consciente de sua responsabilidade em relação às outras pessoas.

As empresas devem agir de forma social e ambientalmente responsável em todas as suas atividades, contribuindo para a construção de uma sociedade sustentável e os governos devem garantir os direitos civis, sociais e políticos de todos os cidadãos, elaborar e fazer cumprir a Agenda 21 e a legislação para o setor saneamento.

3. Entidade de regulação: definição e características

No que se refere à **definição e características da entidade de regulação e as condições para delegar a regulação** em face às transformações do Estado brasileiro a partir dos anos noventa, quando este inicia a transferência ao setor privado de determinados serviços que antes eram prestados por empresas estatais, surge a necessidade de regulamentar essas atividades para proteger devidamente os interesses da sociedade e com ela a idéia de criar os órgãos reguladores, que deram origem às Agências Reguladoras. A criação das Agências Reguladoras é prevista sob a forma de órgão regulador no art. 21, XI da CF/88 e, no art. 3º, § único da Lei 8987/95, das Concessões, que prevê sua criação por meio de lei.

No saneamento brasileiro, a cidade de Natal já se destaca na gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por ter assumido, efetivamente, o seu papel de responsável por prover os serviços à sociedade local. Nesta condição, organizou o modelo de gestão, preocupando-se não somente com a prestação dos serviços, como é comum no País, mas também com o planejamento, a regulação e fiscalização. Assim, criou o Conselho Municipal de Saneamento Básico, tendo como braço técnico-operacional a Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico do Município de Natal (ARSBAN), responsável pela regulação e fiscalização, ao mesmo tempo em que firmou contrato de concessão da prestação dos serviços públicos com a concessionária estadual, a Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (CAERN).

O modelo, em si, já contém um forte cunho de controle social, na medida em que, por meio do Conselho garante a participação de representantes da sociedade civil organizada. Além

6 IDEC, 2005, p.23.

7 Ver nota 5.

disso, ao criar a Agência como braço técnico-operacional qualifica essa participação incorporando capacidade técnica por meio de especialistas na gestão dos serviços. Cabe destacar, ainda, o acerto do modelo também no que diz respeito à integração de atividades estratégicas, na medida em que se ocupa não somente da regulação e fiscalização como também do planejamento dos serviços, conforme a legislação para o setor.

De modo geral, as agências reguladoras são integrantes da administração federal, estadual ou municipal indireta, submetidas a regime autárquico especial com a função de regulamentar, controlar e fiscalizar serviços públicos específicos para os quais foram criadas, com o objetivo de assegurar a continuidade e regularidade desses serviços na prestação dos mesmos. Isso significa que as agências reguladoras têm natureza de direito público e regime jurídico autárquico especial, em virtude de privilégios e garantias próprias que a lei lhes outorga para a consecução de seus fins.

Assim, as agências, enquanto ente estatal possibilita a criação de normas para regulamentar e fiscalizar o modo de prestação dos serviços concedidos, garantindo o equilíbrio entre prestadores, titulares dos serviços e seus usuários.

De um modo geral, as agências reguladoras visam, entre outros fins, o livre acesso do usuário ao serviço (que deverá ser atualizado, eficiente, adequado, contínuo(?)) Lei das Concessões, art. 6º, §1º) e a sua não discriminação, tarifas módicas, mas sempre respeitando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. E, para cada serviço concedido será necessária uma lei que regule as relações envolvendo titular – prestador – usuário. Entre os vários objetivos consagrados pela política governamental a proteção dos usuários é um dos mais importantes, devendo-se conciliar a regularidade do serviço com a modicidade das tarifas e a necessária qualidade e eficiência dos serviços prestados.

As principais características das agências reguladoras, enquanto entidade reguladora de serviços públicos, são: personalidade jurídica própria, funcionamento na órbita dos poderes federal, estadual ou municipal, ser um órgão colegiado com estabilidade funcional, seus membros devem possuir capacidade técnica e jurídica, responsabilidades funcionais, serem independentes e autônomos, e possuir autonomia financeira⁸.

Para que a proteção dos usuários seja viável pelas entidades de regulação, entende-se que deve fazer parte delas seus representantes, na forma de associações para intervir perante os organismos de controle sempre que: estiverem em pauta os direitos dos usuários, houver modificação tarifária, alterações de programas e obras estabelecidas pela concessão, aplicação de sanção ao concessionário, e, houver investigações em denúncias envolvendo os membros das agências. Por isso, deve existir uma ampla participação dos usuários nessas agências, uma vez que somente estes podem saber o que precisa ser feito para o controle e melhoria dos serviços públicos, até por serem eles os mais beneficiados.

Essas associações atuarão na defesa coletiva dos interesses relacionados à prestação dos serviços públicos. Sendo assim, é dever indeclinável da entidade reguladora possibilitar todas as condições para a criação e viabilidade dessas associações de usuários, mesmo porque estes se encontram em desvantagens perante os prestadores e os concessionários de serviços públicos, principalmente, quanto à capacidade econômica e de *lobby*. Porém, não deve a

8 ASSIS, João Batista Lucena de. In: Relatório da III Conferência Municipal de Saneamento Básico do Natal: universalização, controle social e participação popular no saneamento. Natal, 2007, p. 37-38.

sociedade esperar passivamente que os órgãos oficiais viabilizem tais associações, posto não se constituir em novidade a inércia do poder público quando se trata de interesses da sociedade. Assim, resta à sociedade se organizar para o exercício efetivo da cidadania, utilizando o imprescindível e legítimo direito do poder de pressão⁹.

Os órgãos responsáveis pela regulação, fiscalização e controle dos sistemas e serviços de Saneamento Básico, tais como agências reguladoras, Ministério Público, órgãos de licenciamento e outorga etc., precisam ter mais competência técnica e independência política. É fundamental que se tenha licenciamento ambiental competente e ágil, regulação (e fiscalização) democrática dos serviços, participativa, porém, tecnicamente bem orientada, com controle social legítimo e independente.

Nos aspectos relativos à universalização do acesso, controle social, participação e mobilização social, destaca-se o marco legal para o Saneamento Básico no Brasil, a partir da Lei 11.445/2007.

As principais ações de saneamento com impactos benéficos sobre a saúde coletiva e ambiental, são: o abastecimento de água; a proteção sanitária dos mananciais; o esgotamento sanitário; o reúso de águas; o manejo e drenagem das águas pluviais; a limpeza urbana e o manejo adequado dos resíduos sólidos; o controle de artrópodes, roedores e outros vetores transmissores e reservatórios de doenças; a melhoria sanitária da habitação; a educação sanitária e ambiental e a mobilização comunitária em saneamento ambiental.

Usualmente, define-se Saneamento Básico como sendo o conjunto das mais básicas ou fundamentais dessas ações, quais sejam: o abastecimento de água de boa qualidade e em quantidade suficiente; a coleta, o esgotamento sanitário, e o manejo adequado dos resíduos sólidos e das águas urbanas.

O art. 3º da Lei 11.445/2007 traz, de forma mais detalhada, esta definição de Saneamento Básico.

A partir desta definição, caracteriza-se a **universalização** pelo propósito de levar os serviços públicos a todos, no menor tempo possível, observando o gradualismo planejado para a implementação das ações e o conjunto de soluções propostas, sem discriminação de sexo, raça, cor e condição econômica.

A Lei 11.445/07 estabelece o controle social como um dos princípios fundamentais para a prestação dos serviços de Saneamento Básico, conforme o Art. 2º, e o conceitua no Art. 3º:

Art. 2º Os serviços públicos de Saneamento Básico serão prestados nos seguintes princípios fundamentais:

IX – transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X – controle social;

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

IV – controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento.

⁹ A Agência Reguladora de Serviços de Saneamento Básico de Natal (ARSBAN) mantém um programa de fomento à criação das Associações de Usuários do Saneamento Ambiental, desde 2004.

Nesse contexto, observa-se que a participação de órgãos colegiados nos diversos mecanismos de controle social estabelecidos para as políticas públicas, merece atenção especial com a presença de representantes do Poder Público, da sociedade civil, dos usuários e dos prestadores de serviços. Tais órgãos, na maioria das vezes constituídos como conselhos, são importantes fóruns políticos e um dos mecanismos mais eficientes de participação de atores sociais.

Enfim, a questão da universalização, do controle social e da participação para a mobilização e comunicação social é fundamental no trabalho de educação ambiental que tenha como objetivo a identidade e a preservação dos serviços públicos de saneamento, no intuito de uma construção coletiva e de favorecimento do diálogo constante entre gestores, técnicos, comunidade e lideranças, representantes e ativistas de todos os segmentos sociais interessados. O fortalecimento do controle social é realizado mediante a ampliação da participação e da mobilização social, sendo necessário que a comunicação seja realizada em linguagem acessível à população.

4. Conclusão

Os processos de estruturação dos serviços públicos de Saneamento Básico que asseguram a regulação, fiscalização, participação popular e a sustentabilidade dos serviços à luz da lei, exigem o diálogo permanente com os principais interlocutores da sociedade local. Além disso, esse processo requer a formulação e implementação de políticas nos níveis locais ou regionais, bem como os respectivos planos de Saneamento Básico.

O presente texto abordou estes temas no sentido de fortalecer o debate sobre os aspectos do Saneamento Básico, considerando os princípios da Lei 11.445/2007. Nesse sentido, alguns desafios são colocados para a aplicação da lei: tecer uma nova forma de “pensar” pautada numa visão de totalidade; resgatar e fortalecer o papel do Estado no âmbito das políticas sociais; instituir uma política pública de Saneamento Básico contemplando os princípios da universalidade, equidade, integralidade das ações, intersetorialidade, participação e controle social, titularidade municipal e gestão pública; consolidação do conceito de saneamento como sendo: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e controle de vetores transmissores e reservatórios de doenças.

Assim, retomam-se às idéias-força que orientaram a presente reflexão:

- i) Fortalecimento da regulação e da fiscalização: promovendo a separação das funções de planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços. Os serviços quando delegados deverão, necessariamente, ser regulados por entidade específica com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.
- ii) Fortalecimento das responsabilidades do titular dos serviços: a nova legislação é clara ao atribuir como responsabilidade do titular dos serviços a formulação de sua política de saneamento, devendo, ainda, elaborar o plano de Saneamento Básico e fixar os direitos e deveres dos usuários.
- iii) Criação e fortalecimento dos mecanismos de participação, comunicação social e educação sanitária e ambiental como estratégia para consolidar um pacto entre governo e sociedade com a universalização do acesso e a melhoria da qualidade dos serviços públicos de Saneamento Básico.

Referências

- ASSIS, João Batista Lucena de. *Controle Social no Saneamento: perspectiva para uma cidade saudável*. Natal, ARSBAN, 2007.
- AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 3ª ed., Senado Federal, Brasília, 2001.
- PALERMO, Fernanda Kellner de Oliveira. *As agências reguladoras como fomentadoras de desenvolvimento econômico e social*. Teresina, n.º. 58, ago. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3080>>.
- CATÃO, Adrualdo de Lima. *O serviço público no Direito brasileiro*. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica. Teresina, n.º. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>.
- BRASIL, Constituição de 1988, Brasília, Senado Federal, 2002.
- ESTATUTO DA CIDADE. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.
- ASSIS, João Batista Lucena de; PINHEIRO, José Ivam; LIMA, Urbano Medeiros. *Controle social na regulação da prestação dos serviços de água e esgotos em Natal*. in: Regulação e controle social da prestação dos serviços de água e esgoto. Fortaleza, ARCE, 2007.
- CASTELLS, Emanuel. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. Fim do Milênio. São Paulo, Paz e Terra, 1999. v. 3.
- CASTELLS, Emanuel. A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. o PODER da IDENTIDADE, 3ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 2002. v. 2.
- CÓDIGO CIVIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.
- DIAS, Genebaldo Freire, Educação Ambiental: princípios e práticas. 9ª ed. São Paulo, Gaia, 2004.
- CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Educação Ambiental: a formação do sujeito ecológico. São Paulo, Cortez, 2004.
- VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo. O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo, editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- LIMONAD, Max. A Proteção ao Consumidor de Serviços Públicos. São Paulo, editora Max Limonad, 2002.
- CARLOS, Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges. Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo, Contexto, 2005.
- GALVÃO JR., Alceu de Castro; SILVA, Alexandre Caetano da. *Regulação: indicadores para a prestação de serviços de água e esgoto*. Fortaleza, Abar, Arce, 2006.
- GALVÃO JR., Alceu de Castro; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. *Regulação: controle social da prestação de água e esgoto*. Fortaleza, Pouchain Ramos, 2007.
- I Conferência de Saneamento Básico de Natal: “*Saneamento, Saúde e Qualidade de Vida*”. Natal, Relatório da ARSBAN, 2003. Não publicado.
- II Conferência de Saneamento Básico de Natal: “*Saneamento para todos: um marco na cidade*”. Natal, Relatório da ARSBAN, 2005. Não publicado.

III Conferência de Saneamento Básico de Natal: “*universalização, controle e participação popular no saneamento*”. Natal, Relatório da ARSBAN, 2007. Não publicado.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A formação do estado regulador*. Novos estud. – Cebrap, São Paulo, n^o. 76, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300007-&lng=&nrm=iso>.

6. SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Sistemas de informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 1990 aos anos 2000

Maria José Salles

Maria José Salles, engenheira, mestre e doutora em Saúde Pública, pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública/Ensp/Fiocruz

Clarice Melamed

Clarice Melamed, economista, mestre em Ciência Política /Iuperj, doutora em Economia/UFRJ e pesquisadora da Diretoria Regional da Fiocruz de Brasília/Direb

RESUMO: O presente artigo corresponde a uma avaliação dos sistemas de informação disponibilizados pelo IBGE para os indicadores de abastecimento de água e rede coletora de esgotos em todo o País, entre o período da década de 1970 até o momento atual. Discutimos a evolução dos referidos indicadores, os investimentos realizados e, por último, é feita uma breve sistematização dos principais problemas observados na relação entre potenciais usuários dos serviços analisados, o acesso à informação e sua efetiva utilização na perspectiva da garantia de direitos.

Palavras-chave: saneamento básico; indicadores; abastecimento de água; rede coletora de esgotos; avaliação de políticas.

Do SNIS ao Sinisa: a evolução do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de Saneamento Básico no Brasil

Ernani Ciríaco de Miranda

Engenheiro civil, mestre em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília (UnB), coordenador do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades

RESUMO: O texto visa contribuir para a reflexão sobre os novos arranjos participativos que vêm sendo reforçados a partir da Constituição de 1988 no Brasil, destacando-se o desenvolvimento de práticas que abrem espaço para o exercício da democracia participativa. Isto se configura por meio do aumento do associativismo e da presença dos movimentos

sociais organizados, no fortalecimento de espaços públicos que ampliam e democratizam a gestão estatal.

As dimensões diferenciadas de participação mostram a importância das experiências de gestão que reforçam o significado da publicização das formas de decisão e de consolidação de espaços públicos democráticos, e dentre eles assumem importância aqueles relacionados com o saneamento ambiental pelo seu alcance na redução dos agravos de saúde e saneamento, pelo seu papel na superação das assimetrias de informação e pela afirmação de uma nova cultura de direitos.

Palavras-chave: participação; democracia deliberativa; esfera pública; capital social; políticas públicas; conselhos.

6.1 Sistemas de informação em Saneamento Básico no Brasil: década de 1990 aos anos 2000

Maria José Salles
Clarice Melamed

Introdução

A rigor, o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS) seria o único Banco de Dados específico e em vigência sobre o setor. No entanto, o presente texto é especialmente baseado, em sua primeira parte, no conjunto de indicadores produzidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir de três tipos de pesquisas: Censo Demográfico, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

Cabe aqui esclarecer que o conceito de saneamento adotado oficialmente por agências governamentais responsáveis pela condução da política nacional vem sendo sistematicamente ampliado desde o final da década de 1980. A definição atual proposta pelo governo federal é a mais abrangente possível:

“...saneamento ambiental: conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural.” (SNSA, 2004).

Contudo, o recorte escolhido para efeito do presente artigo, em função de pesquisas anteriores realizadas pelas autoras, restringiu-se ao acompanhamento dos dois primeiros itens do conceito citado acima, ou seja, indicadores de abastecimento de água e rede coletora de esgotamento sanitário.

As pesquisas do IBGE e o SNIS

Entre os bancos de dados disponíveis, os censos do IBGE permitem conhecer características de todo o País em abordagens sociais e econômicas, tais como atributos pessoais dos moradores, características de moradia, saúde, e outros. Dados provenientes de fontes como a Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad) servem de apoio e suporte às informações obtidas a partir dos censos. Por outro lado, resultados obtidos a partir da PNSB e do SNIS colaboram para categorizar as regiões sob a ótica dos prestadores de serviços de Saneamento Básico, ou seja, de abastecimento de água e rede coletora de esgotos.

As pesquisas do IBGE: unidades de análise, conceitos e fontes de informação

Nas pesquisas realizadas para os censos demográficos e as pesquisas nacionais por amostra domiciliar a unidade de análise considerada é o domicílio, definido como o local de moradia – estruturalmente separado e independente – constituído por um ou mais cômodos. A separação fica caracterizada quando o local de moradia é limitado por paredes, muros, cercas etc., coberto por um teto, e permite que seus moradores se isolem, arcando com parte ou todas as suas despesas de alimentação ou moradia. A independência fica caracterizada quando o local de moradia tem acesso direto. Classificaram-se os domicílios como **particulares** quando destinados à habitação de uma pessoa ou de um grupo de pessoas cujo relacionamento fosse ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou, ainda, normas de convivência. Como **coletivos** foram classificados os domicílios destinados à habitação de pessoas em cujo relacionamento prevalecesse o cumprimento de normas administrativas. (Censos Demográficos, Notas Técnicas, 1991, 2000).

Os censos demográficos de 1991 e 2000

Algumas observações importantes devem ser destacadas sobre os dados dos censos em relação ao Saneamento Básico. A primeira, refere-se à situação dos domicílios – se urbano ou rural. Em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário importa definir a densidade dos domicílios correspondente às áreas em exame, pois, dependendo desta variável é possível optar por soluções diferenciadas (MELAMED, COSTA E PONTES, 2004).

Se alta a densidade, como em cidades tipicamente urbanas, a solução adequada seria sempre a coletiva, através de redes gerais de água e esgotos. Se a densidade é baixa pode ser utilizada, por exemplo, como solução para o esgotamento sanitário a fossa séptica, desde que o seu efluente seja destinado de forma adequada. Esta solução é válida tanto na forma individual como para um pequeno conjunto de domicílios.

Deve-se destacar, ainda, que os conceitos do IBGE para urbano e rural são questionados por alguns especialistas, pois muitas das cidades brasileiras, apesar de serem consideradas urbanas, têm características rurais (Veiga, 2002; Vanderley, 2002).

No Censo 2000, dados apontam que 48% dos municípios brasileiros tinham a população urbana menor que cinco mil habitantes, o que sugere que muitos deles podem apresentar características de adensamento dos domicílios mais próximas do perfil rural. A adoção equivocada dos conceitos de urbano/rural, no caso da avaliação das necessidades de ampliação de cobertura para serviços de Saneamento Básico no País, pode implicar em variações significativas nas definições de metas propostas pelos executivos federal, estaduais e municipais.

Ao redefinir conceitos e definições metodológicas na realização do último Censo – de 2000 – em relação ao anterior – de 1991 –, o IBGE foi responsável pela interrupção da série histórica dos indicadores para a cobertura de Saneamento Básico no País. No Censo 1991, a variável *Fossa Séptica* está subdividida em *ligada à rede de drenagem pluvial e sem escoadouro*. No Censo 2000, não há esta subdivisão e tampouco distinção quanto ao destino do efluente da fossa séptica (Ver Quadro 1, abaixo). Outra novidade do Censo 2000 em relação ao anterior

diz respeito à coleta domiciliar dos dejetos. O Censo 1991 considerou a coleta por *Rede Geral* (de esgotos), a rede de drenagem pluvial era considerada apenas quando ligada através da fossa séptica. No Censo 2000, foi instituído o conceito de *Tipo de Esgotamento Sanitário*, que significa apresentar uma única variável para a coleta pública, a *Rede Geral de Esgoto ou Pluvial*, considerada quando a canalização do *...banheiro ou sanitário estava ligada a um sistema de coleta... mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada*. Ou seja, domicílios ligados diretamente à rede pública de esgotos ou à rede de drenagem pluvial.

Conceitos e definições para o indicador de esgotamento sanitário

Censo 1991	Censo 2000
Classificação da informação segundo o tipo de escoadouro:	Classificação da informação segundo o tipo de escoadouro:
Não tem	Rede coletora
Rede geral	Fossa séptica
Fossa séptica ligada à rede pluvial	Outro
Fossa séptica sem escoadouro	
Fossa rudimentar	
Vala negra	
Outro	
Não sabe	

Notas Técnicas/Conceituação de características investigadas/

Características dos domicílios particulares permanentes/

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2003/notas_brasil.pdf

De forma diferente do Censo 1991, onde havia uma delimitação clara de rede geral (de esgotos) dissociada da rede pluvial, em 2000 há uma junção – na coleta de informação – desta rede com a de drenagem. Esta junção traz, pelo menos, três problemas graves.

O primeiro é pressupor que esta solução é adequada. E não o é. Nem do ponto de vista sanitário, muito menos do ambiental e operacional. O segundo é que, do ponto de vista da formulação e avaliação de políticas públicas de saneamento, perde-se a possibilidade de estimar a real dimensão do acesso da população à rede pública de esgotos, pois esta é a solução adequada, sanitária e ambientalmente, sobretudo, nas áreas urbanas.

O terceiro problema refere-se à comparabilidade dos dados de 1991 e 2000. Em primeiro lugar, em 1991 não foi levantada a informação sobre banheiro ou sanitário ligado à rede pluvial, apenas à rede geral de esgotos. Em segundo lugar, os dados das ligações à fossa séptica não estão dissociados quanto ao destino do efluente.

Dessa forma, para fazer as comparações entre 1991 e 2000 com relação aos domicílios ligados à rede pública, deve-se considerar que os dados de 2000 provavelmente estarão superestimados, pois agregam ligações à rede pluvial (devendo, ainda, ter relação com variações regionais nesta superestimação).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Realizada pelo IBGE, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), implantada no Brasil a partir de 1967, tem como finalidade a produção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do brasileiro. A pesquisa tem um desenho de amostra estratificada em múltiplos estágios, permitindo uma amostragem contínua da população residente no País. As PNADs têm sido empregadas com mais frequência por pesquisadores brasileiros porque permitem o acompanhamento da evolução de políticas públicas em espaços de tempo inferiores ao período de dez anos correspondentes aos censos demográficos.

A Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB)

O primeiro levantamento sobre Saneamento Básico no Brasil foi realizado em 1974, por meio de convênio celebrado entre o Ministério da Saúde e o IBGE, cabendo a este último somente a responsabilidade pela operação de coleta. Em 1977, com a renovação do convênio, nova investigação foi realizada e o IBGE passou a se responsabilizar por todas as etapas da pesquisa (planejamento, coleta e apuração dos dados) e definiu-se uma periodicidade trienal para a investigação. Em 1980 e 1983 a pesquisa não foi realizada. Em 1988 aconteceu uma profunda reformulação para a coleta no ano seguinte (1989), em que foram consideradas as experiências anteriores e contemplaram-se sugestões de entidades públicas e privadas prestadoras de serviços, pesquisadores, instituições de pesquisas, entidades representativas do setor e informantes.

Em 1999, o IBGE celebrou novo convênio e, com o apoio da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU/PR, a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e a Caixa Econômica Federal (CEF), realizou, no primeiro semestre de 2000, a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico/2000 (PNSB), que contou, também, com a colaboração da Organização Panamericana de Saúde – Opa para o planejamento e execução da pesquisa.

A PNSB/2000 é a última edição desta pesquisa e foi até o momento a mais abrangente, incorporando novas variáveis e um novo tema – Drenagem Urbana. As informações apresentadas pela PNSB traçam o perfil da oferta de serviços de Saneamento Básico no País, permitindo uma avaliação de sua qualidade com resultados até o nível geográfico do distrito. Dispõe de variáveis sanitárias, mas não de financeiras, o que dificulta a associação entre o investimento e os resultados obtidos. O número de informantes da pesquisa é definido pelo número de unidades prestadoras de serviços de Saneamento Básico em cada município brasileiro.

O Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS)

O Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) foi concebido dentro do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), vinculado à Secretaria Especial de Políticas Urbanas de Saneamento – Sepurb, em 1995, e, desde 2003 é administrado pelo

Ministério das Cidades via Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Consiste de um banco de dados gerenciado pela esfera federal, contendo informações abrangentes sobre a qualidade da prestação de serviços de água e esgoto (e mais recentemente de resíduos sólidos); e quanto à situação técnica operacional, gerencial e financeira de parcela significativa dos operadores que atuam neste mercado. O SNIS veio preencher grave deficiência da área de saneamento quanto à falta de sistemas de informações, em contraste com a quantidade e qualidade dos sistemas de informações existentes na área da saúde.

Desde 1996, essas informações têm sido publicadas e divulgadas anualmente, por meio do “Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos”, incorporando uma amostragem significativa e crescente de prestadores de serviços de Saneamento Básico que atuam no País. O SNIS veio substituir o Catálogo Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental – Cabes, publicado periodicamente pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Abes. O Cabes teve sua série histórica iniciada em 1975 e encerrada em 1998 com a publicação da 18ª edição, na qual foram disponibilizados dados operacionais, econômicos, financeiros e sociais do setor de saneamento, correspondentes ao período 1993-1996.

O SNIS veio atender às demandas por divulgação dos resultados da gestão (*accountability* democrática) dos operadores do setor de saneamento. Dessa forma, passou gerar a publicidade dos resultados operacionais, financeiros e de qualidade dos serviços prestados por parcela significativa do mercado de saneamento brasileiro e, segundo Martin (2005), serve como instrumento de regulação do setor. Além de visar, também, o controle dos agentes públicos e privados envolvidos na prestação de serviços e a criação de um ambiente de mercado propício ao aumento da participação da iniciativa privada.

Porém, algumas ressalvas devem ser feitas em relação a esse sistema de informação: i) como todo banco de dados auto-declarativo, ele tende a apresentar uma série de imperfeições decorrentes de erros de preenchimento; ii) a amostra sofre alteração ao longo do tempo, tanto pela incorporação de novos prestadores como pela ausência de outros ao longo da série histórica e, iii) por último, aos prestadores estaduais/regionais são solicitadas apenas informações discriminadas para uma amostra de municípios, enquanto as empresas de abrangência local informam os dados correspondentes ao próprio município.

Um passo decisivo foi dado pela Lei 11.445/2007, que cria em seu artigo 53 o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – Sinisa. Com esse sistema o Ministério das Cidades pretende tornar público e acessível, através da internet, dados, indicadores e estatísticas para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento.

Os números do déficit do setor saneamento no Brasil

Os índices de cobertura para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil estão ainda distantes da universalização pretendida desde o início dos anos 1990. Em que pese os incrementos verificados na oferta dos serviços durante as últimas décadas, persiste uma demanda para a rede geral de água não atendida entre os estratos sociais de mais baixa renda. Quanto à rede coletora de esgotos, a carência é mais generalizada, como veremos a seguir.

Segundo dados da PNSB (IBGE, 2001), 10,2% da população urbana brasileira não é atendida por rede geral de abastecimento de água e 48% dos domicílios urbanos não são atendidos por redes de coleta de esgotos.

Estes índices de cobertura dos serviços revelam que parte expressiva da população brasileira ainda não dispõe de acesso a serviços essenciais e, portanto, vive em situação precária. Há 19 milhões de habitantes de áreas urbanas e 26 milhões de áreas rurais sem acesso às redes de distribuição de água. Além disso, a baixa capacidade de pagamento dos custos dos serviços pela população mais pobre tem determinado o recurso a formas de abastecimento alternativos e sanitariamente inseguras.

A análise de indicadores de qualidade dos serviços prestados demonstra um quadro ainda mais grave, pois mesmo nas metrópoles dispor de uma ligação domiciliar não significa acesso diário e regular à água potável (SALLES, 1994). Segundo dados da PNSB 2000 (IBGE, 2001), a intermitência no abastecimento afeta 25% dos municípios, atingindo 11 capitais de estados. Dos municípios brasileiros, 44,3% não realizam um controle de qualidade regular da água distribuída à população, 38% dos municípios com população total menor que 30 mil habitantes não dispõem de nenhuma forma de tratamento de água e 63% não promovem a fluoretação da água distribuída.

No entanto, as deficiências de qualidade e acesso aos serviços de abastecimento de água não se distribuem de forma homogênea pelo território nacional. Na região Sudeste, 88,3% da população tem acesso aos serviços de abastecimento de água, enquanto na região Norte apenas 48%. A grande concentração da população urbana sem acesso aos serviços nas regiões Norte e Nordeste (57,8% do total) e a elevada proporção de municípios destas regiões, que não controlam adequadamente a qualidade da água distribuída, indicam que a deficiência dos serviços atinge de forma mais intensa os residentes nas regiões menos dinâmicas do País. (MACHADO FILHO, 2003).

A desigualdade no atendimento expressa-se também nos serviços de esgotamento sanitário. Entre a população situada nos estratos econômicos mais pobres, segundo dados do último Censo, 7,5 milhões de domicílios brasileiros não dispõem de banheiro. Cerca de 83 milhões de brasileiros não possuem serviços adequados de coleta de esgotos e a demanda por tratamento dos dejetos atinge 93 milhões de pessoas.

As carências estão concentradas nos menores municípios e nas regiões metropolitanas. Do déficit de cobertura de água, 34% se encontra nos municípios com até 50 mil habitantes e 41% nas regiões metropolitanas, que concentram ainda cerca de 62,5% da demanda total por coleta de esgotos.

A evolução dos indicadores a partir dos anos 1970

O ritmo de evolução da cobertura no setor saneamento mostra uma preocupante tendência declinante, a tal ponto que o crescimento do acesso aos serviços de Saneamento Básico no Brasil, no período compreendido entre 1991 e 2000, foi considerado “desanimador” em um balanço prévio sobre a política nacional de saneamento feito pela direção da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades. (OLIVEIRA FILHO, 2006).

Entre 1970 e 1980, enquanto a população urbana brasileira crescia de 52 milhões para 80 milhões de pessoas, a cobertura dos serviços de água nas cidades aumentava 13%, ou seja, de 60,5% para 79,2%, incorporando 31,9 milhões de pessoas aos serviços de abastecimento de água. Entre os censos de 1980 e 1991, a população urbana passou para 111 milhões e a respectiva cobertura dos serviços de água para 86,3%. Este incremento, 4% acima do crescimento da população urbana na década, representou a incorporação de 32,4 milhões de pessoas aos serviços de abastecimento de água e esgoto.

Na Tabela 1, pode-se observar que na década de 1990 o ritmo de crescimento dos serviços de abastecimento de água e esgoto ficou igual ao da década anterior, com a cobertura urbana destes serviços crescendo 4% acima do crescimento da população urbana, alcançando 89,8% no ano de 2000. Isso representou a incorporação de 28,1 milhões de pessoas aos serviços de abastecimento de água em toda a década; no mesmo período a população urbana cresceu cerca de 27 milhões.

A situação do esgotamento sanitário nas áreas urbanas é um pouco diferente, com um ritmo crescente ao longo dessas mesmas décadas, mas sempre inferior ao crescimento populacional. Na década de 1970, enquanto 11,5 milhões de pessoas eram incorporadas às redes coletoras de esgoto (representando 41% do crescimento da população urbana), 23,5 milhões tiveram o mesmo acesso na década de 1980 (76% do crescimento da população) e 24,1 milhões na década de 1990, representando 89% do crescimento da população urbana.

Tabela 1 – Evolução da cobertura dos serviços de saneamento no Brasil, no período entre 1970 e 2000

Indicadores	1970 (%)	1980 (%)	1991 (%)	2000 (%)
Abastecimento de água:				
Domicílios urbanos				
Rede geral de água	60,5	79,2	86,3	89,8
Domicílios rurais				
Rede geral de água	2,6	5,0	9,3	18,1
Esgotamento sanitário:				
Domicílios urbanos				
Rede coletora	22,2	37,0	47,9	56,0
Fossa séptica	25,3	22,9	20,9	16,0
Domicílios rurais				
Rede coletora	0,45	1,4	3,7	3,3
Fossa séptica	3,2	7,2	14,4	9,6

FONTE: Censos Demográficos 1970/1980/1991/2000 (IBGE)

Beltrão e Sugahara (2005) sistematizando uma análise da situação de cobertura para a rede geral de abastecimento de água e coletora de esgotos, a partir do cruzamento destes indicadores por vintis de renda para o período 1981-2002, concluíram que quanto à disponibilidade de água por rede geral no meio urbano, em 1981, no vintil de renda mais alto a cobertura

já era quase 100%, enquanto no vintil de renda mais baixo este percentual era da ordem de 50%. Na mesma pesquisa, identificou-se que a disponibilidade do acesso direto à rede de esgoto ou via fossa séptica mostra um crescimento acentuado da cobertura nos domicílios urbanos entre 1981 e 1990, experimentando uma queda nos anos seguintes, principalmente nos domicílios situados nos vintis de renda superiores a 35%. Os autores atribuem este resultado, provavelmente, ao crescimento desordenado dos domicílios na região urbana e também à mudança do conceito da dicotomia urbano/rural.

Em outro conjunto de artigos, tais como os de Barat (2004), Saiani e Toneto Junior (2005), e Bichir (2007), os autores tratam das desigualdades sociais versus as condições de saneamento por meio de métodos estatísticos que relacionam variáveis e características de grupos sociais à probabilidade de acesso aos serviços analisados. Destacamos o texto de Rezende et al (2007) que, aplicando um modelo de análise hierárquica, estima a presença dos serviços de água e rede coletora de esgotos em domicílios urbanos brasileiros. Com o intuito de integrar as perspectivas da demanda e da oferta de serviços de saneamento, conforme Tabela 2, o modelo propõe uma análise hierárquica a partir de uma tipologia com três perfis sanitários (baixo, médio e alto), relacionados à probabilidade de presença de redes de água e esgotos nos domicílios associados às classes de renda.

Tabela 2 – Probabilidade de presença de redes nos domicílios urbanos. Brasil – 2000

Perfil	Presença de rede de água	Presença de rede de esgoto
Alto	1,00	1,00
Médio	0,96	0,51
Baixo	0,78	0,01

FONTE: Rezende

Ao final, a probabilidade estimada por Rezende *et al* (op.cit.ant.) dos domicílios estarem ligados à rede de esgotos caso pertençam ao perfil baixo é cem vezes inferior àquela para o perfil alto, o que demonstra o quão distante está a cobertura por redes de esgotamento sanitário da população mais pobre do País.

Ainda, a partir dos dados do Censo de 2000, Costa e Cançado (2002) afirmam que, dadas as características do déficit e do modelo de intervenção setorial utilizado, o risco é que existam segmentos populacionais sempre à margem das melhorias em saneamento. Atribuem esta tendência à horizontalização da linha do atendimento ao enfoque essencialmente financeiro da política de saneamento.

No entanto, é importante destacar que a variável financeira não é exógena em relação ao modelo organizacional das políticas governamentais em curso. De fato, a partir da perspectiva de mercado, não há interesse por parte das Companhias Estaduais de Saneamento – Cesbes de investirem seus recursos em áreas de periferia. Os resultados obtidos na última década indicam a falência do projeto redistributivo representado em grande parte pelos subsídios cruzados no interior do Plano Nacional de Saneamento Básico – Planasa, criado em 1967 e que vigorou, ao menos oficialmente, até meados dos anos 1980 com a extinção do Banco

Nacional da Habitação (BNH). Por outro lado, a persistência do déficit recorrente registrado pelos indicadores para abastecimento de água e rede coletora de esgotos, no período dos últimos dez anos, pode ser atribuído ao incipiente poder de indução demonstrado pelo governo federal para viabilizar a realização de obras de infra-estrutura em comunidades carentes, particularmente em áreas urbanas de grande densidade populacional.

Os investimentos em saneamento e o Governo Lula

A criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) permitiu ao governo federal incrementar os mecanismos de coordenação das atividades no setor, historicamente dispersa em vários órgãos da administração pública federal. Segundo documento divulgado pelo governo sobre investimentos federais em saneamento no período 2003-2006 (SNSA/MCidades, 2007), os dados levantados pelas PNADs entre 2002 e 2005 apontam que os índices de cobertura dos serviços de saneamento dos domicílios particulares permanentes variaram de 81,9% para 82,3% com rede de água, e de 46,4% para 48,2% com rede de esgotos.

De fato, se observado o aporte financeiro da principal fonte financiadora de recursos federais disponibilizados ao setor – o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) –, conforme Tabela 3, constata-se que os valores efetivamente contratados a partir de 2003 são extremamente expressivos em relação aos quatro anos anteriores.

Tabela 3 – FGTS – Execução orçamentária – Saneamento Básico

Ano	Agente operador				
	Orçamento original (a)	Orçamento final (b)	Empréstimo aos agentes financeiros (c)	% Empréstado (d = c / b)	Saldo (e = b - c)
1995	806.500	895.547	82.312	9,19	813.235
1996	1.526.557	1.603.938	1.005.401	62,68	598.537
1997	2.000.000	1.492.184	1.353.906	90,73	138.278
1998	1.160.000	459.366	220.495	48	238.871
1999	1.600.000	1.157.591	2.376	0,21	1.155.215
2000	500.000	141.318	16.656	11,79	124.662
2001	413.550	561.913	0	0	561.913
2002	1.320.000	1.123.469	750.770	66,83	372.699
2003	1.250.000	1.350.000	1.350.000	100	0
2004	1.666.667	2.397.202	2.280.988	95,15	116.213
2005	2.700.000	2.700.000	1.772.441	65,65	927.559
2006	2.700.000	2.490.000	2.257.690	90,67	232.310
2007	2.700.000	2.700.000	2.579.424	95,53	120.576
Total	20.343.274	19.072.528	13.672.459	71,69	5.400.069

Os recursos são ainda mais expressivos quando somados aos do FGTS, os orçamentários ou a fundo perdido, conforme tabela 4 abaixo.

Tabela 4 – Recursos federais comprometidos e desembolsados com iniciativas de saneamento (recursos onerosos e orçamentários) entre 1º de Janeiro de 2003 e 30 de dezembro de 2006, segundo a origem dos recursos

		Recursos federais					
		2003 (R\$)	2004 (R\$)	2005 (R\$)	2006 (R\$)	Total (R\$)	%
Contratado	Financiamento	1.637.138.758,98	2.858.525.433,56	53.856.562,77	1.823.215.881,01	6.372.736.636,32	51,04
	Orçamentário	551.538.773,64	1.103.793.780,02	2.004.748.837,21	2.451.828.882,89	6.111.910.273,76	48,96
	TOTAL (R\$)	2.188.677.532,62	3.962.319.213,58	2.058.605.399,98	4.275.044.763,90	12.484.646.910,08	100
Desembolsado	Financiamento	119.025.437,76	329.572.192,15	575.091.370,82	1.732.590.145,05	2.756.279.145,78	43,68
	Orçamentário	619.662.218,19	704.576.107,11	799.186.508,57	1.430.599.979,05	3.554.024.812,92	56,32
	TOTAL (R\$)	738.687.655,95	1.034.148.299,26	1.374.277.879,39	3.163.190.124,10	6.310.303.958,70	100

FONTE: Ministério das Cidades, 2007.

Contudo, pode-se observar, a partir dos gráficos 1 e 2, referentes a dados da PNAD para o período 2001-2007, que as duas principais características dos indicadores de cobertura para a rede geral de água e esgoto se mantêm, ou seja, existe uma alta correlação entre faixas de rendimentos e acesso a esses serviços e não se identifica uma significativa melhora da cobertura entre os segmentos mais carentes. Mais, a suposta tendência de declínio das referidas coberturas na faixa superior a cinco salários mínimos, observada nos mesmos gráficos, não indica necessariamente uma inversão de prioridades na direção das demais faixas que demonstram tendências de ascensão, ainda que pequenas.

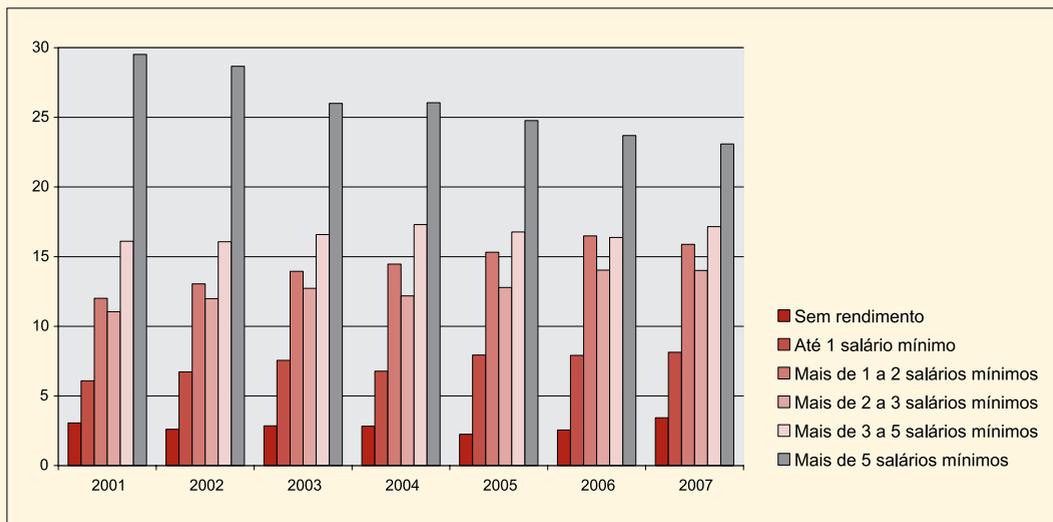


Gráfico 1 – Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes por classes de rendimento mensal domiciliar, situação do domicílio e abastecimento de água/com canalização interna/com rede geral

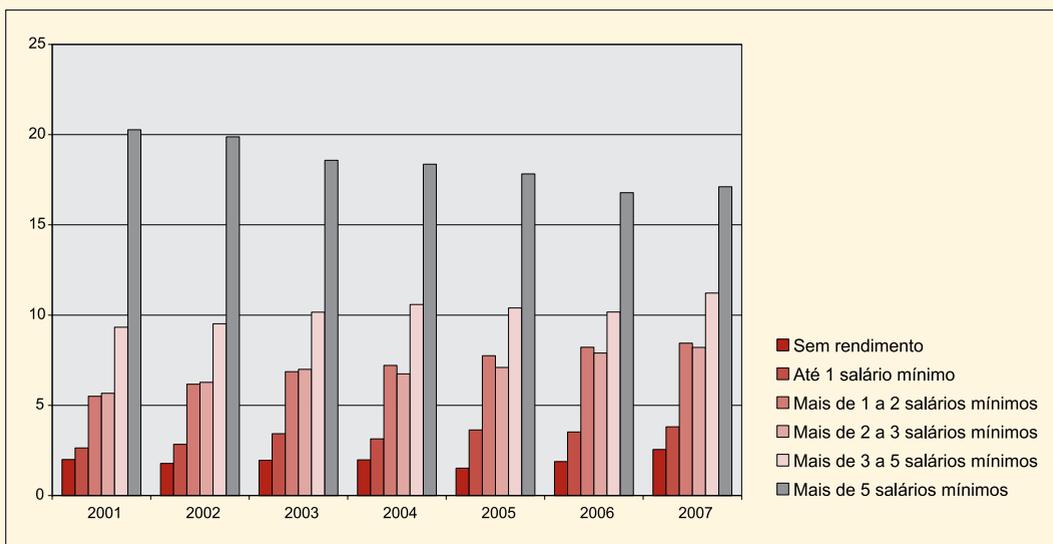


Gráfico 2 – Domicílios particulares permanentes e moradores em domicílios particulares permanentes por classes de rendimento mensal domiciliar, situação do domicílio e esgotamento sanitário/tinham/rede coletora

Mesmo considerando que a série histórica analisada é muito limitada, não existe evidência alguma de que o aumento do número de domicílios ligados à rede de água e rede coletora de esgotamento tenha ocorrido em função dos recursos aplicados a fundo perdido pelo Orçamento Geral da União (OGU) ou, ainda, a partir do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Conclusões

Entre os principais resultados identificados em diferentes sistemas de informação de base nacional, destaca-se que o acesso aos serviços de Saneamento Básico no País é diferenciado socialmente.

Quando são analisados os domicílios por áreas urbanas e rurais, observa-se que as desigualdades no acesso são muito maiores nos domicílios rurais. Comparadas idênticas faixas de renda localizadas em regiões pauperizadas, a carência observada no espaço rural, em termos de serviços de infra-estrutura básica, ultrapassa a existente nas áreas urbanas.

Grande parte do déficit observável no País localiza-se em pequenos municípios, nas zonas rurais e nas periferias das grandes cidades, uma população esquecida pelos planos urbanos, que vive nas favelas, encostas de morro, áreas de mananciais. Os investimentos são concentrados nas regiões mais ricas, nas capitais, nas metrópoles. Além disso, a liberação dos recursos para a expansão dos serviços de saneamento é intermediada por uma série de interesses que visam, na maior parte dos casos, compensar ineficiências das Cesbes, principais prestadoras de serviços de água e esgoto no País.

É importante afirmar que os macrodados escondem problemas rotineiros, como falta de água, intermitência no abastecimento, contaminação nas redes, reserva de água de forma precária, construção de redes por onde não passa água nem esgoto, água distribuída sem qualidade, estações de tratamento de esgoto onde não chega esgoto etc. Ainda sob o ponto de vista da organização institucional, diferentes diagnósticos insistem em omitir fatos relevantes, tais como: o governo federal desde o final dos anos 1980 não concentra, pela forma como se deu o processo de descentralização político-administrativa, autoridade jurídica sobre as Cesbes, que, por sua vez, não apresentam gestão democrática e/ou orçamentos transparentes, desestimulando, em muitos casos, a participação da sociedade civil.

A Lei 11.445/2007, ainda em fase de regulamentação, prevê que a alocação de recursos públicos federais e dos financiamentos geridos ou operados pela União serão feitos em conformidade com os objetivos da política nacional e dos planos regionais/municipais de Saneamento Básico. A alocação dos recursos públicos está também condicionada ao desempenho dos prestadores na gestão técnica, econômica e financeira e à eficiência e eficácia dos serviços. Contudo, o caráter do controle social aprovado como consultivo no texto da mesma lei não garante a aplicabilidade de suas prerrogativas.

Referências

- BARAT J. *O Financiamento da Infra-Estrutura: os impasses, as perspectivas institucionais, as perspectivas financeiras*. In: F. Rezende e TB. Paula. *Infra-estrutura: perspectiva de reorganização – Financiamento*. IPEA. Brasília (DF), 1998.
- BELTRÃO K. I; SUGAHARA, S. *Infra-estrutura dos Domicílios Brasileiros: uma Análise para o Período 1981-2002*. IPEA, Texto para discussão n0. 1.077. Rio de Janeiro (RJ), 2005.
- BICHIR R. M. *Condições de Acesso à Infra-estrutura Urbana entre a População mais Pobre do Município de São Paulo*. *XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – Anpur – Belém (PA)*, 21 a 25 de maio de 2007.
- BRASIL. IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Censo Demográfico 2000: característica da população e dos domicílios – resultado do Universo e Notas Técnicas*. IBGE. Rio de Janeiro (RJ), 2000.
- _____. *Censo Demográfico 1991: Resultado do Universo e Notas Técnicas*. IBGE. Rio de Janeiro (RJ), 1991.
- BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental. *Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política de saneamento ambiental*. SNSA. Brasília (DF), 2004.
- BRASIL, Ministério das Cidades. *Investimentos Federais em Saneamento entre 2003-2006*. Relatório da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília (DF), 2007.
- CANCADO, VL; COSTA, G. M. *A Política de Saneamento Básico: limites e possibilidades de universalização*. Anais do X Seminário Sobre a Economia Mineira. Cedeplar /UFMG. Diamantina (MG), 2002.
- COSTA, G.M.; CANCADO, VL. *A dimensão Política das Políticas Setoriais Urbanas: o caso do saneamento básico*. In: Edésio Fernandes; Jurema M. Rugani [organizadores]. *Cidade, memória e legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. IAB – Departamento de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), 2002.
- ELI DA VEIGA, J. *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Editora Autores Associados. Campinas (SP), 2002.
- MACHADO FILHO, M.R. *A Atuação do governo federal em Saneamento Ambiental: caracterização e implicações*. [monografia para o Curso de Aperfeiçoamento na carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental]. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília (DF), 2003.
- MARTIN, L.E. *Estudo de Eficiência de Investimentos em Saneamento Básico no Brasil sob Gestão Pública e Privada*. [Dissertação de Mestrado Profissional]. ENSP/ Funasa. Rio de Janeiro (RJ), 2005.
- MELAMED, C.; COSTA, A.M.; PONTES, C.A.A. *Análise da Execução Orçamentária do Programa de Saneamento do Ministério da Saúde*. Produto II do Termo de Referência – Saneamento, do Projeto Reforsus. Recife (PE), 2004.
- MELO, M.A. B. C. *Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: uma agenda de questões*. In: *Painel Desenvolvimento Urbano: Cidades sustentáveis e qualidade de vida*. Desenvolvimento em Debate n° 3. Comemoração dos 50 anos do BNDES. Rio de Janeiro (RJ), 2002.

OLIVEIRA FILHO, A. *Institucionalização e Desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio*. Artigo do Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, MCidades, disponível no site da Assemae: www.assemae.org.br. Brasília (DF), 2006.

REZENDE, S.; WAJNMAN, S.; CARVALHO, J.A.M.; HELLER, L. Integrando Oferta e Demanda de Serviços de Saneamento: análise hierárquica do panorama urbano brasileiro no ano 2000. *Revista Engenharia Sanitária e Ambiental*. v 12. n° 1. 90-101. ABES. Rio de Janeiro (RJ), 2007.

SALLES, M.J. Indicadores das Condições de Saneamento do Ambiente. [Dissertação de Mestrado]. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro (RJ), 1994.

TOLEDO SILVA, R. *Público e Privado na Oferta de Infra-Estrutura Urbana no Brasil*. In: Vera da Silva Telles; Etienne Henry [organizadores]. *Serviços Urbanos, Cidades e Cidadania*. Anuário Gedim. 53-112. Rio de Janeiro (RJ), 2002.

TONETO Jr. R.; SAIANI C.C.S. Restrições à Expansão dos Investimentos no Saneamento Básico Brasileiro. *Revista Econômica do Nordeste* v 37. n°. 4. Fortaleza (CE), 2006.

TUROLLA F.A. Política de Saneamento Básico: avanços recentes e opções futuras. Texto para discussão nº 992. IPEA, Rio de Janeiro (RJ), 2002.

WANDERLEY, M.N. Resenha sobre o livro “Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula”, de José Eli da Veiga, publicada em: *Cahiers du Brésil Contemporain*. n°. 51/52. 293-97, 2003.

6.2 Do SNIS ao Sinisa: a evolução do monitoramento e da avaliação de políticas públicas de Saneamento Básico no Brasil

Ernani Ciríaco de Miranda

1. Introdução

A existência de um sistema de informações sobre saneamento básico e a disseminação de seu conteúdo constituem-se em atividades essenciais à consecução das diretrizes nacionais e da política federal de saneamento básico.

A informação representa importante instrumento de planejamento e controle, servindo aos diversos propósitos da gestão e, em se tratando de serviços públicos, também às exigências da sua transparência. Na esfera do Estado, a informação contribui para o planejamento, o estabelecimento de políticas públicas, a formulação de programas, a fixação de metas e o seu monitoramento, a regulação, a fiscalização dos serviços e o seu controle social. No âmbito do prestador a informação é essencial para o gerenciamento dos serviços e a avaliação de desempenho.

No setor saneamento, considerando as competências nos três níveis de organização do Estado brasileiro – União, estados e municípios –, as informações e indicadores servem a múltiplos propósitos. No âmbito federal, eles destinam-se ao planejamento e à execução das políticas públicas, visando orientar a aplicação de recursos de investimentos, a construção de estratégias de ação e o acompanhamento de programas. Nas esferas estadual e municipal os dados fornecem importantes insumos para a melhoria dos níveis de eficiência e eficácia da gestão das instituições prestadoras dos serviços, uma vez que proporcionam uma gama de possibilidades em análises do setor.

Os dados históricos permitem a identificação de tendências em relação a custos, receitas e padrões dos serviços, a elaboração de inferências a respeito da trajetória das variáveis mais importantes para o setor e, assim, o desenho de estratégias de intervenção com maior embasamento. A reflexão a respeito de ações a serem implementadas, que podem implicar na diminuição de custos, melhoria da qualidade e menores tarifas, depende da disponibilidade de informações confiáveis.

Além de todas essas possibilidades, um dos aspectos mais importantes é o de que as informações e os indicadores em perspectiva histórica esclarecem mitos e descortinam realidades sobre os serviços. Isso significa a abertura de mais um espaço para a sociedade atuar na cobrança por melhores serviços, por meio de argumentos técnicos e com um embasamento mais consistente.

2. O atual sistema do governo federal

O governo federal criou e administra há doze anos o seu Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). O Sistema desenvolve-se no âmbito do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), vinculado à Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Dentre os objetivos atuais do SNIS, destacam-se: (i) planejamento e execução de políticas públicas; (ii) orientação da aplicação de recursos; (iii) avaliação de desempenho dos serviços; (iv) aperfeiçoamento da gestão, elevando os níveis de eficiência e eficácia; e (v) orientação de atividades regulatórias, de fiscalização e de controle social. Além disso, a consolidação do SNIS nos últimos doze anos permite a utilização dos seus indicadores como referência para comparação e como guia para mensuração e avaliação de desempenho.

Reconhecido internacionalmente, o SNIS é o maior e mais importante sistema de informações do setor saneamento brasileiro. O Sistema apóia-se em um banco de dados, que contém informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade, sobre a prestação de serviços de água e de esgotos, bem como de manejo de resíduos sólidos urbanos. Considerando o modelo de organização dos serviços no Brasil, o SNIS é dividido em dois componentes: água e esgotos (SNIS-AE), e resíduos sólidos (SNIS-RS). A base de dados é totalmente pública e disponibilizada gratuitamente.

O SNIS-AE contempla uma amostra de prestadores de serviços, incluindo, desde a sua criação, todas as companhias estaduais de água e esgoto (CESB's). Contempla ainda uma amostra de prestadores de serviços municipais –autarquias, departamentos e empresas–, e os serviços microrregionais, que existem em menor quantidade no Brasil. Além das informações globais referentes a cada prestador de serviços, para as instituições regionais e microrregionais são também solicitadas as informações desagregadas referentes aos municípios por elas operados. Inicialmente essas informações referiam-se a uma amostra de municípios sendo que atualmente são solicitadas as informações de todos os municípios.

De forma similar, o SNIS-RS contempla uma amostra de municípios brasileiros em que as informações são solicitadas diretamente ao órgão gestor municipal encarregado dos serviços de resíduos sólidos.

Para a divulgação das informações, criou-se o Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos e o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos, que além de apresentarem as informações coletadas e os indicadores calculados a partir delas, mostram ainda análises dos respectivos setores, baseadas nessas informações, sínteses das metodologias empregadas, glossários de termos e relações de indicadores com suas respectivas fórmulas de cálculo.

O Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos vem sendo publicado em edições anuais consecutivas desde 1996, iniciadas com dados do ano-base de 1995, enquanto que o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos teve sua primeira publicação no ano de 2004, com dados do ano-base de 2002.

Além dos Diagnósticos são também produtos do SNIS o *Aplicativo SNIS Série Histórica*, publicado em CD ROM, em que a base de dados pode ser consultada, gerando tabelas, gráficos e mapas; o *Glossário* com definições de termos e grandezas das informações que compõem o banco de dados; a *Relação de Indicadores* com respectivas expressões de cálculo; e o sítio na internet (www.snis.gov.br), no qual além de acessar os produtos citados pode-se consultar toda a base de dados do sistema.

A aplicação do SNIS é a mais diversificada possível, constituindo-se em importante ferramenta para acompanhar e supervisionar a evolução dos serviços de saneamento no País, permitindo dentre outros os seguintes usos:

- avaliação de desempenho: os próprios prestadores de serviços acompanham sua evolução e fazem comparação com outros prestadores;
- controle governamental: governantes estaduais e municipais avaliam e cobram melhoria de desempenho de seus prestadores de serviços;
- transparência: a sociedade conhece a situação dos serviços (público, imprensa, políticos, ONGs etc.), e
- priorização de recursos para investimentos: o governo federal utiliza como critério nos seus programas.

Conforme será visto a seguir, ao criar o novo sistema de informações em saneamento básico, o Sinisa, a lei deu continuidade e legitimou a experiência bem sucedida de construção do atual sistema, o SNIS.

3. O sistema de informações na Lei 11.445/2007

Ancorada nos pilares básicos do planejamento e da regulação, a Lei 11.445/2007 deixa evidente, em diversas de suas passagens, a importância das informações e indicadores para a gestão¹ dos serviços de saneamento básico. Inicialmente, já no capítulo 2º, inciso IX, a lei estabelece como princípio fundamental a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados. Inclui ainda dentre os princípios fundamentais, no mesmo artigo 2º, inciso X, o controle social, que, como se sabe, para ser efetivo exige um sistema de informações público e acessível aos agentes sociais.

Mais adiante, o artigo 9º. fixa a obrigação de o titular dos serviços formular a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, dentre outros itens, estabelecer um sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (inciso VI).

Também quando estabelece condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, a lei determina que tais contratos, dentre outros requisitos, não podem conter cláusulas que prejudiquem o acesso às informações sobre os serviços contratados.

Ainda dentre as diretrizes nacionais, de aplicação obrigatória por todos os agentes públicos e privados com atuação no saneamento básico, a presença das informações e indicadores como elementos essenciais à política de saneamento básico evidencia-se nos seguintes artigos:

- art. 19, que fixa como parte obrigatória dos planos de saneamento básico a utilização de sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos;
- art. 23, que define como parte das normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, dentre outros, aspectos como padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; plano de contas e mecanismos de informação, audi-

¹ Gestão entendida como as atividades de planejamento, regulação, fiscalização, controle social e a própria prestação dos serviços.

toria e certificação; padrões de atendimento ao público, e mecanismos de participação e informação;

- art. 25, determinando que os prestadores de serviços públicos de saneamento básico devam fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, e
- • art. 27, que assegura aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais, dentre outros itens, amplo acesso a informações sobre os serviços prestados; bem como acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Ao tratar da política federal de saneamento básico, de responsabilidade da União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a lei fixa que no estabelecimento de sua política de saneamento básico, a União observará, dentre outras diretrizes, aquela que estabelece a utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico.

Por fim, a lei cria o sistema de informações, conforme artigo transcrito a seguir:

“Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico- Sinisa, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º. As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º. A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º. desta Lei”

4. Elementos para a concepção do sistema

A concepção do Sinisa deve originar-se do atual SNIS, adequando-se a um conteúdo que atenda as diretrizes estabelecidas na Lei 11.445/2007. Tal concepção deve basear-se na implementação de um sistema de abrangência nacional, constituído por um banco de dados sobre saneamento básico situado na esfera federal, integrando uma rede descentralizada e articulada, vertical e horizontalmente, destinada a viabilizar o tratamento da questão sob o enfoque do fornecimento de informações e da avaliação das políticas públicas, em consonância com o Plano Nacional de Saneamento Básico.

A articulação horizontal deve assegurar a integração do Sinisa com outros sistemas de informação relativos ao desenvolvimento urbano, habitação, infra-estrutura e serviços, saúde, meio ambiente e recursos hídricos. A articulação vertical deverá se dar por meio da integra-

ção do banco de dados do Sinisa em uma rede de sistemas locais e regionais, situados nas instâncias de gestão dos titulares dos serviços, cabendo aos reguladores a atuação destacada na operação desses sistemas. Por meio de bancos de dados, compatíveis e articulados entre si, poderá ser constituída uma rede nacional, contendo o universo de informações e indicadores adequados às necessidades específicas de cada nível de gestão.

Também de fundamental importância será a articulação do Sinisa com os levantamentos de dados promovidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), desde o Censo e a PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), até, e mais importante ainda, a PNSB (Pesquisa Nacional de Saneamento Básico). Em especial, essa articulação deverá requerer a compatibilização dos dados e métodos de avaliação do acesso aos serviços nas áreas urbanas e rurais. Neste contexto, será de fundamental importância que o Sinisa alcance todos os municípios brasileiros, adquirindo a máxima abrangência e aumentando, ao mesmo tempo, a confiabilidade dos dados.

Por fim, é importante estabelecer como parte da concepção do Sistema a existência de canal direto com o Conselho Nacional das Cidades, contribuindo para a qualificação do debate, o acompanhamento dos programas e ações de Governo, e a orientação das políticas públicas para o setor saneamento. Esta característica exige que o Sinisa seja, antes de tudo, um instrumento amigável, de fácil acesso, dinâmico e interativo, com a máxima agilidade na atualização e divulgação dos dados.

A integração de bancos de dados requer, desde o início, uma preocupação com a compatibilização dos sistemas e das bases espaciais. Nesse sentido, dentre outros requisitos, devem ser adotados a divisão territorial e os códigos de identificação dos municípios utilizados pelo IBGE, bem como a divisão das bacias hidrográficas brasileiras adotada pela Agência Nacional de Águas (ANA), tal qual ocorre atualmente no SNIS.

O conteúdo do sistema, disposto em módulos integrados, deve englobar informações sobre a prestação dos serviços; a regulação e fiscalização; o controle social; a caracterização da demanda e oferta dos serviços; os programas de investimentos; o sistema de preços de empreendimentos; e os gastos públicos, dentre outros itens importantes. Deve, ainda, promover o cruzamento de dados e o uso de indicadores multisetoriais necessários à avaliação das políticas públicas, ao controle e monitoramento das metas, à atualização das prioridades de investimentos e à adoção de critérios de desempenho dos prestadores de serviços na alocação de recursos federais, contribuindo, assim, para a orientação de programas e ações de Governo. Enfim, as informações e indicadores do Sinisa devem conter os elementos balizadores da política contínua de investimentos do setor saneamento brasileiro.

O Sistema deve ainda contemplar informações complementares sobre formação e capacitação; informações acadêmicas; pesquisa e desenvolvimento tecnológico; publicações e bibliografia de interesse; metodologias e experiências exitosas; seminários, congressos e similares; dentre outros. O Sinisa deve ter a vocação inerente para a articulação com a academia e os agentes públicos e privados com atuação no setor, sejam aqueles diretamente vinculados à execução das políticas públicas sejam outros com atuação na fiscalização e controle social.

Diretrizes complementares, específicas para o Sinisa, definidas em regulamento, deverão estabelecer orientações sobre prazos, formulários, *softwares* e outras especificações técnicas; procedimentos para a correção das informações; mecanismos de análise de consistência e,

conforme a situação, auditoria dos dados; dentre outros requisitos necessários à boa construção e operação do sistema.

5. Estratégias de implementação

Como estratégia de implementação convém destacar um dos princípios básicos de evolução do atual SNIS, que tem sido uma das principais razões da sua continuidade: o sistema aumenta em tamanho e complexidade na medida em que o incremento não prejudique a sua existência e permanência em ação. No lugar de buscar concepções, ferramentas e práticas as mais avançadas, a cada momento deve-se preferir sempre ter um sistema sem interrupção no seu funcionamento. Para afastar a possibilidade de estagnação, tem-se, de outro lado, o compromisso de que a cada ano o sistema apresente algum salto de qualidade, quer tecnológico, de organização, de abrangência, de porte.

Neste contexto, é razoável propor que a partida do Sinisa se dê com a adoção do atual SNIS incorporado em sua estrutura pelos demais bancos de dados desenvolvidos em estudos de interesse para a formulação e acompanhamento da política federal de saneamento básico, tais como: GSAN – Sistema de Gestão Integrada em Saneamento; Avaliação da Necessidade de Investimentos em Saneamento; Qualificação do Déficit por Serviços de Saneamento e Avaliação do Cumprimento das Metas do Milênio nos Serviços de Água e Esgotos; Avaliação do Controle e Vigilância da Qualidade da Água; e SASS – Sistema de Avaliação da Satisfação dos Usuários de Serviços de Saneamento.

A estratégia de evolução deve, também, abranger a incorporação de um sistema de controle dos investimentos – recursos aplicados e resultados alcançados –, sobretudo aqueles realizados com recursos federais, exigindo a articulação com os sistemas dos agentes financeiros, principalmente a Caixa Econômica Federal (CEF), bem como com os sistemas de controle da aplicação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

Deve, também, o sistema, abrir-se para uma concepção de observatório nacional, inclusive, permitindo a participação da sociedade no controle social dos serviços. Esta especial característica induz a que, órgãos colegiados, universidades e entidades do setor devam ter espaço privilegiado no acesso e uso das informações e indicadores, assegurando a crítica independente às políticas públicas, programas e ações de Governo.

Ainda dentre as estratégias de implementação, o Ministério das Cidades, por meio do Sinisa deverá estabelecer os mecanismos de assistência técnica, sem ônus, aos titulares dos serviços para a criação e o desenvolvimento de seus sistemas de informações em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º. da Lei 11.445/2007. O apoio deverá contemplar o suporte de consultoria especializada, a capacitação técnica e o aporte tecnológico, nesse caso, incluindo até mesmo o fornecimento de *hardware* e *software* quando os titulares demonstrarem baixa capacidade financeira para absorver tais custos.

Para o êxito deste esforço, será indispensável que a assistência técnica avance para a estruturação da gestão, entendida em suas etapas de planejamento, regulação, fiscalização, controle social e prestação dos serviços. Em especial, o apoio à criação e capacitação de instâncias de regulação, bem como à revitalização dos prestadores de serviços deve merecer destaque neste processo, por estarem eles diretamente associados à geração de informações.

De outro lado, o alcance da melhor qualidade das informações e suas análises exigirá um esforço contínuo de capacitação e formação de quadros técnicos, bem como de sensibilização de dirigentes, políticos e tomadores de decisões. Assim, a assistência técnica no âmbito do Sinisa deverá também cumprir este papel.

6. Conclusões

A implementação de um sistema de informações confiável, dentro do alcance estabelecido nas diretrizes nacionais e na política federal de saneamento básico, exige grande esforço de organização e planejamento. A consolidação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), vinculada a um projeto mais estruturante de integração das políticas públicas de desenvolvimento urbano, integrado no Ministério das Cidades (MCidades), deve ser tomada como exigência principal deste processo.

A efetividade dos recentes avanços verificados no setor deve reverter-se na melhoria da qualidade dos serviços. Para isso, é necessário um grande esforço de estruturação e instrumentalização da SNSA, permitindo o cumprimento de sua missão de promover o desenvolvimento do setor. Neste contexto, impõe-se que não haja retrocessos e desconstrução dos avanços já alcançados.

Atualmente, o governo federal reconhece esta necessidade e realiza concurso público para prover ao MCidades e suas secretarias servidores de alta qualificação. Na medida em que tais servidores se apropriarem da estrutura vigente, seus métodos, programas, estudos e sistemas, bem como da efetiva política de saneamento básico do Governo, estará aberto o caminho para a atuação perene da Secretaria, eliminando-se as dificuldades operacionais e gargalos hoje existentes no desenvolvimento de projetos, programas e ações de Governo.

O Sinisa insere-se neste contexto: a partir de um Sistema já existente deve avançar para a consolidação de um modelo mais amplo, que complete o arcabouço de informações e indicadores necessários à formulação e monitoramento das políticas públicas do setor saneamento brasileiro.

- Cabe, portanto, dentre os aspectos orientadores da construção do Sinisa, utilizar as várias lições aprendidas com o SNIS, em seus doze anos de existência, dentre as quais se destacam:
- embora a construção do sistema seja coletiva, é necessária uma forte liderança e eficaz coordenação;
- a construção de um sistema de informações nacional deve ser gradual, seja na quantidade de componentes, no plano de dados, no tamanho das amostras, na tecnologia envolvida;
- é importante a manutenção da continuidade e a constituição de uma série histórica de informações;
- requer-se tempo e estabilidade de equipe;
- alguns agentes do setor apresentam resistências iniciais a tornar públicos dados que mensuram desempenho e avaliam resultados de investimentos; estas tendem a desaparecer com a permanência dos não resistentes no sistema;

- são importantes incentivos e obrigações para o fornecimento das informações como forma de assegurar o recebimento e de melhorar a qualidade das informações;
- o reconhecimento que o sistema é de propriedade de todos que compõem o setor saneamento brasileiro é fundamental para a sua sustentabilidade;
- o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do glossário de termos e indicadores é fundamental para a qualidade dos dados e para o treinamento dos agentes responsáveis pelo fornecimento e uso das informações;
- a presença do glossário induz à padronização de conceitos, medidas e indicadores, importantíssimo face à quantidade e variedade dos serviços no Brasil;
- o sistema deve tornar-se, de fato, o guia natural de medição do desempenho do setor no Brasil, e
- é fundamental que as informações sejam de domínio público e fortemente disseminadas.

Referências

BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera ... e dá outras providências.

MIRANDA, Ernani Ciríaco de. SNIS – Instrumento de gestão Pública: Uma Experiência Inusitada na Maioria dos Países do Mundo. *Revista Saneamento para Todos*, Brasília, nº 3, p. 42-46, julho 2007.

MIRANDA, Ernani Ciríaco de; TAGLIARI, Márcio; GABRIEL, Jordelan. Sistema de Informações em Saneamento – A Experiência do SNIS. *Anais do 21º. Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental*, João Pessoa, setembro 2001.

PMSS, Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 1995. Brasília: MPOG. SEPURB.IPEA, 1996, 88 p.

PMSS, Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Visão Geral da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos – 2004. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2005, 160 p.

PMSS, Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2006 – Parte 1 – Texto. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2007, 232 p.

PMSS, Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2005. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2007, 394 p.

7. CAPACITAÇÃO

Capacitação em saneamento: conteúdos para uma nova agenda

Berenice de Souza Cordeiro

Engenheira sanitaria – Ensp/Fiocruz, especialista em Direito Social – UERJ, mestre em Planejamento Urbano e Regional – Ippur/UFRJ, consultora autônoma, coordenadora de projetos em políticas públicas e saneamento em várias instituições (prefeituras municipais, Ibam, Redeh, MPRJ, SNSA/MCidades), coordenadora editorial da presente Coletânea, como consultora do PMSS/SNSA

RESUMO: O atual ordenamento jurídico do setor, consubstanciado na Lei 11.445/2007, sobre as diretrizes nacionais e a política federal de Saneamento Básico, na Lei 11.107/2005 dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada e no Decreto 6.017/2007, exige de todos que trabalham e militam no saneamento brasileiro uma conduta pró-ativa diante dos desafios e das oportunidades que se abrem. Para alcançar objetivos dessa natureza é preciso investir em programas de capacitação que renovem seus conteúdos sob a orientação de propostas pedagógicas que valorizem a transversalidade, a capacidade problematizadora e o incentivo à cooperação. O presente artigo visa contribuir nesta direção.

Palavras-chave: desenvolvimento institucional; capacitação; gestão pública; saneamento; propostas pedagógicas; Lei 11.445/2007.

Capacitação em saneamento: conteúdos para uma nova agenda

Berenice de Souza Cordeiro

O desenvolvimento institucional é resultado de decisões políticas. Investir na qualificação das pessoas determina cada vez mais a inserção das organizações em contextos que sistematicamente se renovam. O tempo e a forma de como as inovações repercutem nas instituições são diferenciados. Aqui nos interessa compreender as particularidades deste processo para a Administração Pública, e mais particularmente para o campo dos serviços públicos de Saneamento Básico.

A estabilização macroeconômica e as inovações tecnológicas figuraram durante muito tempo entre as variáveis que determinavam o ambiente das instituições públicas (GAETANI, 1998). A crise do Estado fez emergir a questão do emprego público e sua correlação com a qualidade da ação governamental e dos serviços prestados pela Administração Pública.

Nos anos de 1980 e mais marcadamente nos anos de 1990, as pressões de natureza privatista colocavam a redução dos gastos públicos com pessoal como requisito imprescindível à consolidação do ajuste macroeconômico. Desde 2003, a retomada do papel do Estado como agente de desenvolvimento constrange o serviço público de outra forma. Funções de excelência no campo do planejamento e da gestão governamental são alçadas a lugar estratégico na condução dos processos de formulação e implementação de políticas públicas.

De uma forma ou de outra, a problemática de recursos humanos no setor público merece atenção especial. Não há como falar de capacitação sem nos remetermos ao papel do Estado e sua relação com a sociedade. Não há como falar em qualificação do gasto público com pessoal sem submeter este esforço à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população.

O funcionamento das instituições e sua influência nos resultados do desenvolvimento ganham centralidade na formação da agenda pública. A sociedade, cada vez mais organizada e esclarecida, exerce com maior eficácia o controle social para que os serviços do Estado sejam oferecidos com qualidade. Não se trata apenas de uma pressão externa. Segmentos da própria estrutura institucional do Estado, mais atentos aos desafios impostos pela evolução do pensamento da gestão pública, pressionam uma ação governamental mais adequada à conjuntura institucional, política, cultural e social que o País vivencia. Nesta evolução, a transversalidade tem se tornado um requisito fundamental.

A realidade social como objeto da ação governamental se apresenta como um todo multi-determinado e dinâmico. Não é possível, portanto, enfrentar essa realidade de forma setorializada ou fragmentada. Programas que enfrentam apenas uma ou algumas das diferentes dimensões de um problema são ineficazes para romper com os mecanismos que o geram e insuficientes para alavancar ciclos virtuosos e sustentáveis. Contudo, este movimento não depende apenas de governos. Requer, sobretudo, uma profunda transformação da relação Estado-sociedade.

Para qualificar a gestão pública sob o paradigma da transversalidade é indispensável investir no fortalecimento da participação social. Aproximar preferências e necessidades dos

cidadãos com a capacidade dos governos de dar respostas adequadas e rápidas, mediante políticas e serviços públicos, é um passo importante para a eficácia da ação governamental. Para isso, é necessário dispor de gestores, técnicos e servidores capacitados para lidar com processos participativos e imbuídos de uma visão integradora. É difícil encontrar em burocracias públicas condutas pró-ativas, capazes de associar senso de missão e capacidade de resposta ao comando do governo e às aspirações sociais.

A capacitação deve ser vista neste contexto. Não está dada *a priori*. Por isso, os conteúdos não estão disponíveis na prateleira. Os provedores de programas de capacitação estão desafiados a desenvolver conteúdos e competências sob medida. Vista dessa forma, a capacitação funciona como uma cunha na formação dos agentes públicos direcionada ao aprimoramento dos processos de trabalho, das formas de gestão e da qualidade dos serviços prestados.

Entre os pesquisadores desta temática, a Escola Nacional de Administração Pública – Enap é uma referência importante como centro de produção de conhecimento e de formação. Gaetani (1998) relaciona um conjunto dos conteúdos que desafiam a Administração Pública, tomando como contexto a inserção da capacitação na reforma do Estado. Extraímos da análise deste autor os conteúdos que interessam ao novo ambiente do saneamento brasileiro.

Pode-se dizer que a base das burocracias públicas na América Latina é formada por pessoas que ingressaram no serviço público em períodos autoritários ou populistas. Em ambos os casos, a dimensão política foi subestimada. Sob a égide de uma matriz tecnocrática ou jurisdicista, a ação governamental respondia à lógica econômica ou legalista.

Em contextos democráticos, a arena política é o centro de condução da ação governamental. A formulação de políticas públicas é resultado da interação de uma complexa rede de agentes sociais, que se movimentam entre o estatal, o público e o privado. Nesta rede o Estado é protagonista e assume a função de mediador de conflitos, de promotor de pactos e consensos.

O problema é que a estrutura governamental não está preparada para atuar neste ambiente. Não foi formada nesta perspectiva e os outros regimes deixaram como saldo um baixo nível de profissionalização dos quadros e a escassez de oportunidades de qualificação. Os agentes públicos (gestores, técnicos, servidores administrativos) estão acostumados, quando muito, a gerenciar conflitos dentro dos limites e das regras da própria burocracia que fazem parte. O ambiente democrático na área pública exige mais: saber interagir e mediar situações conflituosas que envolvem também políticos eleitos, dirigentes sindicais, empresários, lideranças de movimentos sociais, a mídia, representantes das organizações internacionais, entre outros.

Outro desafio que está colocado é conscientizar os gestores públicos sobre a importância do resgate do planejamento para a formulação de políticas e a prestação adequada de serviços públicos. Além de conscientizar, é necessário formar gestores que compreendam o planejamento como um processo dinâmico, que tem rebatimento em todo o ciclo da gestão pública. A condução de processos dessa natureza requer o conhecimento sobre métodos e técnicas de planejamento integrado e participativo.

A concepção do planejamento como uma peça meramente técnica predominou em grande parte da história da Administração Pública no Brasil. Este tipo de abordagem se aproxima muito do planejamento normativo, em sua vertente tecnocrática, em que a formulação de

políticas fica a cargo de planejadores, em geral economistas e burocratas que detêm o domínio sobre a técnica.

Em oposição, o planejamento compreensivo inaugurou um paradigma que concebe o sujeito e suas várias determinações sociais como parte do objeto planejado. Esta escola, que deriva do Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, considera o planejamento uma ferramenta de governo que opera em sistemas complexos e torna possível conhecer a realidade e escolher como intervir nesta realidade. O ator que planeja possui uma visão particular da realidade, mas não tem controle sobre ela porque outros atores também a vêem a seu modo. A realidade não é previsível e não se ajusta à racionalidade de um plano. Neste método, a complexidade permeia o planejamento.

A Administração Pública brasileira prescinde de quadros habilitados para conduzir processos dessa natureza, que muito dizem da nossa realidade atual. O conjunto das temáticas tratadas neste artigo constitui uma agenda de complexa incorporação pelos provedores de capacitação ao setor público. São conteúdos que precisam ser renovados e reavaliados à luz das exigências e necessidades postas pelo atual ambiente público. Por isso, a introdução desses conteúdos nos programas de capacitação se coloca como uma estratégia muito importante.

A capacitação em Saneamento Básico: perspectivas e desafios

Se até aqui o texto privilegiou uma abordagem de cunho conceitual no contexto mais geral da gestão pública, agora o objetivo é o de cotejar esta reflexão para o setor saneamento.

O ano de 2007 consolida esforços em conquistas importantes para o saneamento brasileiro. A história da ausência do marco regulatório como um dos percalços do desenvolvimento do setor saneamento no Brasil não pode mais ser colocada. A Lei 11.445/2007, associada à Lei 11.107/2005 e ao Decreto 6.017/2007, regulamenta o Saneamento Básico brasileiro. Neste ambiente de estabilidade institucional e legal, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou a decisão de destinar, dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), R\$ 40 bilhões para investimentos em saneamento para o quadriênio 2007-2010.

O resultado de tudo isso é inquestionavelmente positivo e promissor para o saneamento. Mas, esta mesma esteira carrega grandes desafios. Todas as conquistas alcançadas no campo político-institucional e de investimentos requisitam capacidade de planejamento e de execução. Para isso, é preciso garantir uma estrutura de gestão que dê respostas a este novo quadro do setor e à sociedade como um todo.

Não basta apenas boa vontade e entusiasmo! É preciso estudar as novas leis, compreender o reatamento das diretrizes nacionais do Saneamento Básico para o nosso cotidiano. A partir desta compreensão, saber aproveitar as oportunidades que se abrem no campo do federalismo cooperativo, do planejamento integrado, da qualificação do controle social e da novidade que a regulação ainda representa para a maioria dos que atuam no setor.

Tomando como base os principais fundamentos deste novo ambiente, busca-se identificar os conteúdos, as competências e habilidades que as ações de capacitação em saneamento devem privilegiar, de forma a contribuir, efetivamente, para a compreensão e implementação do atual ordenamento jurídico do Saneamento Básico no Brasil.

Federalismo cooperativo

O amplo processo de redemocratização brasileiro afirmou, entre outras medidas, a autonomia do poder local. A Constituição Federal do Brasil de 1988 consagrou o município como um ente da federação, atribuindo-lhe competência tributária própria, capacidade política eletiva e de auto-organização. Uma das mais recentes iniciativas nesta direção foi a promulgação da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada, e o Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que a regulamenta.

A origem desta lei está na Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998 que, no bojo da Reforma Administrativa regulamentou o artigo 241 da Constituição Federal. Esta emenda estabelece como deve se dar a cooperação federativa entre União, estados e municípios do ponto de vista da organização de consórcios públicos e daquilo que a Constituição denomina gestão associada de serviços públicos. Uma leitura cuidadosa deste artigo nos informa como os entes federados devem se articular, organizar e prestar serviços públicos de forma associada.

Sabe-se que parte significativa dos serviços de Saneamento Básico é prestada por meio de um contrato entre um município e a Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB), que em geral atende a um conjunto de municípios. Este contrato, desde o Planasa, denominado contrato de concessão, é bem diferente daquele que um município faz, por exemplo, com uma empresa privada para os serviços de limpeza urbana, pois este certamente é precedido de licitação. Nos casos que envolvem municípios e CESB o contrato não decorre de um ambiente de competição, de concorrência entre empresas que queiram prestar os serviços de saneamento em um município que abriu uma licitação com esta finalidade. A Lei 11.107/2005 corrige esta distorção. Para situações em que o contrato decorre de um ambiente de cooperação entre entes federados, e não de um ambiente de competição regulado por licitação, configura-se o que a lei denomina “contrato de programa”.

De acordo com a Constituição Federal e agora com a Lei 11.107/2005, existem três modalidades de prestação de serviços públicos: i) o titular organiza e presta diretamente os serviços de forma centralizada (administração direta) ou de forma descentralizada (por intermédio de uma autarquia municipal, uma empresa pública municipal etc.); ii) o titular se responsabiliza pela organização dos serviços e delega a prestação com base em um contrato de concessão, precedida de licitação; iii) os serviços públicos são organizados e/ou prestados em regime de gestão associada. Esta modalidade se dá necessariamente em um ambiente de cooperação entre entes públicos, mediante formação de consórcio público, e o serviço é realizado por meio de um contrato de programa. Neste caso não há a licitação prévia, desde que respeitada a exigência de que os dois pólos (partes do contrato) sejam da Administração Pública, isto é, constituam entes federados ou seus órgãos descentralizados.

As possibilidades de arranjos de cooperação são variadas e devem ser exploradas com inventividade. Se na Administração Pública em geral imperam condutas individualizadas, setorializadas e concorrentes, no Saneamento Básico este aspecto é ainda mais presente, em função do histórico do setor pautado por disputas de poder entre estados e municípios.

É preciso sensibilizar e motivar, principalmente, os gestores e o corpo técnico que cuidam do Saneamento Básico em nossas cidades para que se empenhem em estudar as leis com o objetivo de extrair deste novo ambiente as oportunidades que se abrem, bem como as ne-

cessidades de mudança de postura pública, dos processos de trabalho e da forma como se concebe, planeja e presta serviços públicos de Saneamento Básico em nosso País.

Planejamento integrado e participativo

O planejamento é a pedra de toque da Lei 11.445/2007. E o plano municipal de Saneamento Básico constitui o principal instrumento do planejamento.

A lei define claramente que o planejamento é uma função indelegável, sendo o Plano parte substancial desta responsabilidade. Além da obrigatoriedade de o titular formular o Plano para balizar a própria organização e prestação dos serviços públicos de Saneamento Básico e, se for o caso, validar a delegação, a lei trabalha com a intencionalidade de se promover um planejamento integrado e pautado na participação e no controle social.

A lei admite a possibilidade de se ter um plano para cada serviço específico de Saneamento Básico, desde que o titular efetue obrigatoriamente a consolidação e compatibilização no plano municipal de Saneamento Básico. Para construir planos integrados e bem fundamentados tecnicamente, a lei define que o titular poderá se apoiar em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço (por exemplo, da CESB). O Plano também deve ser compatível com os planos das bacias hidrográficas em que estiver inserido o território municipal, incluídos neste recorte a sede, os distritos, as áreas urbana e rural. A lei também abre a possibilidade do plano ter abrangência regional nos casos, por exemplo, de prestação regionalizada ou em um ambiente de gestão associada.

Estes são requisitos legais que exigem dos gestores e técnicos uma disposição de se trabalhar de forma articulada e solidária para produzir e disseminar informações, imprimir velocidade às ações de governo e alavancar decisões que promovam serviços públicos planejados, regulados, prestados adequadamente e submetidos ao controle social.

Sabemos que no saneamento esta não é a postura predominante. A trajetória do setor, desde o Planasa, registra uma história de forte assimetria de informação e de poder, de negação das interfaces setoriais mesmo em relação às áreas mais próximas do saneamento, como a saúde, o meio ambiente, a habitação e os recursos hídricos. A própria formação dos especialistas em saneamento segrega os que trabalham com água e esgoto daqueles que trabalham com resíduos sólidos e relega o manejo das águas pluviais urbanas a um serviço eventual e episódico, sem uma referência determinada na administração pública.

Fica claro, portanto, a necessidade de se repensar a capacitação não apenas de conteúdos, mas, sobretudo de processos de trabalho e da capacidade de concepção e de formulação integradora e participativa. A visão de plano como processo também requer a incorporação da perspectiva estratégica, que propicia transformar o plano em ação efetiva. O Plano deve, portanto, estar referenciado na realidade territorial, ambiental e social do município. Dessa forma, as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Municipal devem constituir a principal orientação do Plano de Saneamento Básico do município. O Estatuto da Cidade prevê instrumentos que podem aperfeiçoar a gestão urbana municipal. São instrumentos e processos de gestão concebidos à luz de novos paradigmas, ainda pouco explorados nos programas de capacitação.

Destaca-se aqui a Rede Nacional de Capacitação e de Extensão Tecnológica em Saneamento Ambiental – ReCESA¹. A Rede constitui uma ação estruturante para o setor porque adota uma proposta pedagógica inovadora ao buscar na transversalidade e no incentivo à capacidade problematizadora a associação necessária entre o “saber pensar” ao “saber fazer”.

Regulação

A regulação é a grande novidade no ambiente normativo, político e institucional do Saneamento Básico. Diferentemente da função de planejamento, que é inerente à responsabilidade do titular, a regulação pode ser delegada. No entanto, a lei faz uma exigência fundamental: a regulação tem que ser exercida obrigatoriamente por órgão público.

Das novas regras é preciso compreender que regulação e prestação dos serviços de Saneamento Básico são atividades distintas, mas necessariamente vinculadas. Isto quer dizer que os serviços prestados à população devem ser serviços planejados e regulados.

As normas de regulação dos serviços são editadas por legislação do titular e devem contemplar minimamente os seguintes aspectos: direitos dos usuários, obrigações dos prestadores e penalidades aplicáveis; procedimentos e critérios para atuação das entidades de regulação e de fiscalização; mecanismos de controle social e as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência.

A entidade reguladora edita as chamadas normas administrativas e devem abranger minimamente os seguintes aspectos: padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços; prazo para atendimento às queixas ou de reclamações feitas pelos usuários; requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas; medição, faturamento e cobrança de serviços; monitoramento dos custos; avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados; plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação; padrões de atendimento ao público e mecanismos de acesso à informação; medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento; o procedimento para a aplicação de penalidades pelo descumprimento de normas.

Não resta dúvida de que a regulação traz novos conteúdos que devem constar da agenda de formação de quadros e capacitação em saneamento.

Participação popular e controle social

A definição de controle social estabelecida no inciso IV do artigo 3º da Lei 11.445/2007 é ampla e abrangente o suficiente para dialogar bem com a realidade democrática em que vive o País. Nos termos da lei, controle social é definido como um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços de Saneamento Básico” (Brasil, 2007, p.2).

1 O artigo de autoria da professora Cristina Brandão, que integra a presente Coletânea, faz importante referência à ReCESA.

Trata-se, portanto, de um conceito que trabalha a democratização das relações de poder na arena política que define como os serviços públicos de saneamento devem ser planejados, organizados e prestados à sociedade. E ainda mais, garante o acesso irrestrito à informação como estratégia de qualificação desta participação (técnica ou social). Contudo, ao percorrer o texto legal, em particular o capítulo que trata do controle social, este conceito abrangente não é explorado em toda sua dimensão. A lei foi bastante tímida no que se refere à participação dos órgãos colegiados.

Uma breve incursão no campo teórico-conceitual sobre o tema do controle social pode ajudar no exercício de análise comparativa com o texto legal. Os autores Heller, Rezende e Heller (2007, p.39) destacam conceitos que se vinculam na formulação do campo teórico do controle social:

a discussão sobre o controle social e a participação esbarra em alguns conceitos associados, para os quais há uma extensa formulação, sobretudo nas teorias política e social, como os de cidadania, abertura para a prestação de contas pelos governos (accountability), governabilidade, ampliação do poder da população, capital social, direitos e deveres do consumidor, entre outros.

Amartya Sen (2000), formulador da teoria “desenvolvimento como liberdade”, oferece um significado síntese da expectativa de emancipação. Este autor inclui no conceito de capacitação humana a idéia de educação para a vida e a condição de agente.

A condição de agente remete à dimensão política da chamada democracia cidadã, que pressupõe a correlação entre direitos sociais (o acesso ao bem estar) e direitos políticos (ser parte das decisões públicas e dispor de mecanismos para monitorar e controlar a ação governamental). Para que esta correlação se estabeleça é necessário investir no desenvolvimento e potencialidades das pessoas, de forma que elas sejam capazes de formular suas próprias demandas e decidirem o que é melhor para o bem-estar coletivo. Trata-se, portanto, de um pressuposto que elege a democracia não apenas como um valor em si mesmo, mas como um meio necessário a um tipo de desenvolvimento capaz de reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade e de promover a emancipação humana.

Heller, Resende e Heller (2007, p. 63) nos alertam que

a história no saneamento do Brasil revela poucas situações de participação e controle social e, nessas, verificam-se baixas escalas de participação. Tal constatação resulta do traço de centralização e autoritarismo que caracterizou o setor, bem como das próprias orientações do Estado brasileiro.

Contudo, pretende-se concluir esta reflexão com um olhar animador em relação ao atual momento do saneamento brasileiro.

Considerações finais

Se pela ótica do arcabouço jurídico e legal as conquistas são inquestionáveis e induzem o setor para um processo profundo de reestruturação institucional condizente com o contexto democrático preponderante, também pela perspectiva da esfera pública que circunscreve o setor, a percepção é alvissareira.

O saneamento brasileiro conta com uma base social e política qualificada. A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNISA) se apresenta como importante interlocutora do setor, que dispõe de autoridade e legitimidade, em face do Estado brasileiro e dos demais agentes políticos que gravitam em torno do saneamento.

A trajetória da FNISA é reveladora de uma evolução prospectada e desejada por vários outros setores da vida pública e política. A Frente expressa a determinante vitoriosa de esforços históricos de integração das lutas sociais e de articulação de vários movimentos sociais para o campo do saneamento, reivindicado como público, como direito social e coletivo, essencial à salubridade do ambiente e à vida com qualidade.

Com este novo contexto social e político-institucional podemos constatar que tem sido possível construir um ambiente de sinergia em torno do setor. Os esforços para promover uma atuação coordenada do governo federal, equacionando um grave problema de pulverização de ações e recursos, a mobilização de redes sociais vinculadas a movimentos populares, entidades específicas do setor e a academia para um debate crítico e comprometido com a transformação, resultam em significativa retomada do capital social e técnico do saneamento.

Para se obter resultados ainda mais efetivos e sistemáticos, a **capacitação** dos agentes públicos e sociais é uma estratégia importante que deve estar à disposição dos gestores, técnicos, conselheiros municipais e usuários dos serviços públicos de saneamento. Os esforços empreendidos no saneamento por governos, entidades específicas do setor, a academia e os movimentos sociais devem perseguir a consolidação de um modelo de capacitação capaz de fornecer aos diversos agentes um conjunto de conceitos, métodos e técnicas que os habilitem a identificar e enunciar problemas em termos de políticas públicas: selecionando indicadores de avaliação e desempenho, identificando as informações necessárias para se formular propostas alternativas e definir prioridades para uma agenda de trabalho, além de dispor de conhecimento para gerir processos políticos de conflitos, reivindicação e negociação em prol do desenvolvimento do Saneamento Básico na direção da universalização e da qualidade dos serviços prestados à população.

Referências

- BID e David Rockefeller Center for Latin América Studies, Harvard University. *A Política das Políticas Públicas: progresso econômico e social na América Latina*. Relatório 2006. Rio de Janeiro: Elsevier; Washington DC: BID, 2007.
- BRASIL. Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, altera...e dá outras providências.
- BRASIL. Lei 11.107, de 06 de abril de 2005. BRASIL. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei 11.107/2005.
- CORDEIRO, B. *Capacitação: estratégia política de desenvolvimento*. In: Capacitação em Saneamento: experiências e resultados. Revista Saneamento para Todos. Ano 1, n.2, Brasília, mar 2006.
- GAETANI, F. *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*. Brasília: ENAP, 1998. 27f. (Texto para discussão).
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos Cidades: Saneamento Ambiental* (n. 5). Brasília, 2004. Secretaria Executiva. *Legislação e Saneamento Básico*. Brasília, 2007.
- REZENDE, Sonaly Cristina e HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Escola de Engenharia da UFMG, 2002.
- HELLER, L.; REZENDE, S.; HELLER, P. *Participação e controle social em Saneamento Básico: aspectos teórico-conceituais*. In: GALVÃO, A.; XIMENES, M. (editores). *Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgoto*. Fortaleza: Pouchain Ramos, 2007.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

