

Saneamento básico: novas oportunidades para os municípios

Victor Zular Zveibil

Arquiteto e Urbanista do IBAM

E-mail: vzveibil@ibam.org.br
Endereço: Instituto Brasileiro de Administração Municipal
Largo IBAM, nº1, Humaitá
Rio de Janeiro, RJ - CEP: 22271-070

Recebido em: 24/05/2007
Aprovado em: 17/08/2007



RESUMO

O artigo destaca aspectos-chaves do setor de saneamento básico no campo institucional e jurídico, em particular à luz da aprovação da Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/07) que representa um novo marco para o setor, e busca contribuir para a formulação dos modelos mais adequados à gestão dos serviços. Além do desafio da compreensão dos novos marcos jurídicos, ressalta a disponibilidade de recursos para os municípios, Consórcios intermunicipais, Companhias Estaduais de Saneamento e setor privado.

Palavras-chave: Saneamento básico. Consórcios públicos. Gestão consorciada. Abastecimento. Esgotamento.

INTRODUÇÃO

Desde o início de 2007, um novo cenário vem se descortinando para o setor do saneamento básico, tanto no campo institucional e jurídico quanto na disponibilidade de vultosos recursos financeiros. Esse cenário traz um conjunto importante de oportunidades para as cidades brasileiras, no enfrentamento dos históricos déficits acumulados, em espe-

cial com relação ao esgotamento sanitário e a gestão de resíduos sólidos, mas implica também grandes desafios para as três esferas de governo, para o setor privado e para a sociedade como um todo.

Do ponto de vista jurídico-institucional, a aprovação da Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei n.º 11.445/07), há muito tempo reivindicada por diferentes grupos, representa um marco para o setor. A

lei visa especialmente à universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, incluindo-se o abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, e foca, em especial, os aspectos do planejamento, regulação, fiscalização, participação e controle social, conferindo especial destaque ao tema da gestão associada dos serviços. Este último aspecto vem reforçado pela

aprovação, em 2005, da Lei Nacional de Consórcios Públicos (Lei n.º 11.107/05) e sua regulamentação, que insere um novo ordenamento jurídico, indutor de formatos associativos entre municípios ou entre estes e os estados, permitindo, no âmbito do federalismo brasileiro, desenhos institucionais diferenciados e escalas de planejamento e gestão mais adequadas à maximização dos recursos e à sustentabilidade dos sistemas de saneamento. Não se pode esquecer também do projeto de lei sobre resíduos sólidos, que complementa a lei de saneamento com diretrizes específicas para o campo dos resíduos urbanos, com ênfase nos chamados “3Rs” (reduzir, reutilizar e reciclar), bem como nos conceitos de logística reversa e de responsabilidade do gerador.

Os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2000, realizada pelo IBGE, indicam números da ordem de 18 milhões de pessoas sem adequado abastecimento de água, apenas nas áreas urbanas, e mais de 90 milhões sem coleta de esgoto sanitário. Além disso, o esgoto coletado é, em sua maior parte, jogado “in natura”, sem qualquer tipo de tratamento, com graves consequências na contaminação dos recursos hídricos. A maior parte dos resíduos sólidos é jogada em lixões, também com graves consequências ambientais e para a saúde pública’.

Com relação aos investimentos, a promulgação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC informa a previsão da disponibilização de recursos superiores a R\$ 40 bilhões nos quadriênios 2007/2010, provenientes de várias fontes, para estados, municípios e setor privado. Trata-se de um volume de recursos significativo e capaz de alte-

rar substancialmente o cenário urbano-ambiental brasileiro. Entretanto, o acesso a esses recursos exigirá ampliação da capacidade dos potenciais tomadores tanto para elaboração de projetos de qualidade quanto para sua implementação e gestão dos serviços, todos sob a égide do planejamento dos sistemas, de maneira integrada, e consubstanciado em Planos Municipais de Saneamento Básico. Abrem-se, portanto, novos horizontes que permitem e induzem à articulação intermunicipal, entre os Municípios e os Estados, e permitem também as parcerias público-privadas. Contudo, qualquer que seja o prestador dos serviços será necessária a definição de formato institucional adequado, associado ao aprimoramento de instrumentos e de capacidades para planejamento, regulação e gestão dos serviços.

Este artigo pretende destacar alguns aspectos-chave desse cenário e dos novos instrumentos legais, contextualizando-os nos debates que, há tantos anos, se desenvolvem no setor e buscando, por esse caminho, contribuir para a formulação dos modelos mais adequados à gestão dos serviços. Sem dúvida, a absorção e a compreensão dos novos marcos jurídicos, concomitante à disponibilidade de recursos para os municípios, Consórcios intermunicipais, Companhias Estaduais de Saneamento e setor privado, e à urgência de implementação e ampliação adequadas dos serviços, enseja um amplo espaço para novas experiências e demanda enorme esforço por parte de todos os atores envolvidos, para que, em médio prazo, possam consolidar-se diferentes práticas e aclarar-se interpretações jurídicas. Nesse cenário, não se deve perder a perspectiva de que o que se deseja, de fato, é

a prestação de serviços de saneamento universalizados, adequados e sustentáveis.

O CONCEITO DE SANEAMENTO: POLÍTICA DE SAÚDE PÚBLICA, INFRA-ESTRUTURA E MEIO AMBIENTE – UMA VISÃO INTEGRADA E INTEGRADORA

Deve-se esclarecer, antes de tudo, o conceito de saneamento do qual estamos aqui tratando. A referência principal é a da visão mais ampla do **saneamento ambiental**, abrangendo os serviços e os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento dos efluentes, coleta e destinação final dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores, associados aos aspectos de saúde e do meio ambiente natural e construído. Esta foi, por muito tempo, a abordagem assumida pela maioria dos grupos que defendiam e lutavam pela promulgação de um marco regulatório adequado ao setor. Contudo, tal qual foi aprovada, a Lei n.º 11.445/07 destacou a nomenclatura de saneamento básico (anteriormente voltada apenas para água e esgoto). A despeito da aparente limitação semântica, esta não deve ser vista como excludente da abordagem integrada do saneamento ambiental na perspectiva das suas interfaces com a saúde pública e com o meio ambiente. Ao contrário, a lei define saneamento básico como o “conjunto dos serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais” (LNSM, art.3º).

O conceito de saneamento tem se transformado, desde o século XIX, em função da ampliação do conhecimento científico, das mudanças de paradigmas e mesmo da visão de saúde pública, bem-estar da população e do indivíduo e, mais recentemente, da questão da sustentabilidade ambiental. Ou ainda, em uma visão socioconstrutivista (Fourez, 1996), em função da hegemonia de determinados grupos, órgãos ou agências, na formulação e no financiamento do setor.

Na vigência das teorias miasmáticas e contagionistas, desde a revolução industrial até o final do século XIX, o enfrentamento das endemias implicava o arejamento e a salubridade nos espaços de habitações, fábricas, edifícios públicos e, mais amplamente, nos quarteirões e na cidade como um todo. Ocorre nesse período a proliferação de grandes projetos de renovação e remodelação urbana, incluindo os aspectos de habitação, circulação, drenagem e destinação de resíduos sólidos e esgotos. O conceito de saneamento urbano é apresentado de forma abrangente, respondendo ao desafio da urbanização acelerada (especialmente na Inglaterra, França e Alemanha) e engloba todos os aspectos associados à implementação de infra-estrutura e prestação de serviços de abastecimento de água tratada, coleta e *afastamento* do lixo, *afastamento* dos esgotos, coleta e drenagem das águas pluviais, de maneira que se evitem mau-cheiro, pocilgas e ambientes propícios ao contágio, assim como a criação de parques e áreas verdes. Entretanto, vale ressaltar que as soluções para lixo e esgotos, além

de águas pluviais, significava apenas seu afastamento, não se considerava – e não estava proposto como problema para a sociedade e os governos – adequado destino final e tratamentos dos resíduos e efluentes.

Os avanços da ciência e da microbiologia Pasteuriana revelaram a causa microbiana de inúmeras doenças e o estabelecimento do princípio da imunização antibacteriana e antitóxica. As novas formas de combate às epidemias, agora ambulatoriais, por vacinação etc., ao contrário do que poderia ser sugerido, não significaram o refluxo dos amplos projetos de reurbanização e renovação urbana antes indicados. Por um lado, porque a proliferação de insetos transmissores implicava a erradicação das águas paradas e valas negras, espaços de reprodução desses insetos, exigindo mais obras; por outro, porque a própria imagem de urbanização, de transição para a ordem capitalista moderna e de integração social pressupunha tais exigências. No Rio de Janeiro, por exemplo, as grandes campanhas sanitárias promovidas sob a liderança de Oswaldo Cruz, que significavam o exercício dos novos instrumentais técnicos e organizativos da Saúde Pública fundados na medicina experimental, não inibiram e, ao contrário, correram em paralelo às intervenções urbanísticas de Pereira Passos no centro da cidade². O conceito de saneamento das cidades, especialmente no Estado de São Paulo, desenvolvido por Emílio Ribas entre 1897 e 1918, envolvia obstrução de poços, drenagem de águas estagnadas, drenagem profunda do solo, retificação dos cursos d'água e construção de grandes docas, redução dos focos de criação de insetos e remoção do lixo. E é esse conceito que vai se

associar aos trabalhos de vacinação e educação sanitária desenvolvidos nas campanhas de saneamento rural promovidas a partir da década de 1910. Pode-se considerar, nesse período e na década seguinte, uma forte aproximação entre a visão e as ações de saúde pública e as de saneamento. Esta aproximação também se manifesta nas concepções e nos estudos urbanísticos do período, merecendo destaque a atuação de Saturnino de Brito, engenheiro sanitário, responsável pelos planos urbanístico-sanitários para diversas cidades, como Santos, Vitória e Recife, entre outras. Nos planos para essas cidades, os traçados urbanísticos tinham por premissa uma visão de conjunto capaz de enfrentar os problemas de enchentes, marés e saneamento básico, com malhas e eixos viários definidos por canais de drenagem.

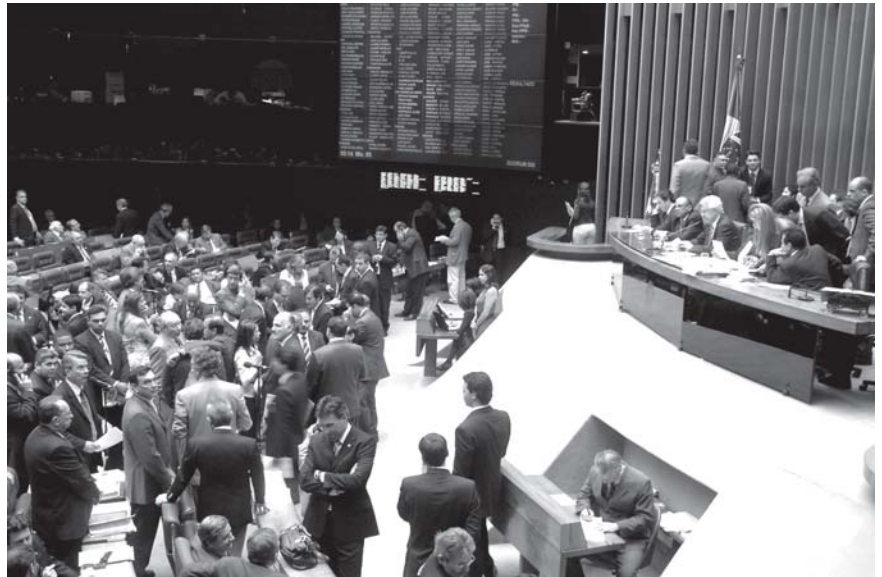
A proximidade entre saúde pública e saneamento perdura conceitual e praticamente nas décadas de 30 a 50, dentro de um processo de profissionalização do médico sanitário e formação de quadros governamentais. Esse é um período em que se amplia a distância entre a visão de saúde pública preventiva e a assistência médico-hospitalar, associada aos institutos de previdência e hospitais corporativos característicos da era Vargas. Pode-se entretanto observar que a reforma do Ministério de Educação e Saúde Pública, proposta pelo Ministro Gustavo Capanema, em 1935, e que se manteve até 1953, instituiu 12 serviços nacionais centralizados, cada um deles voltado para uma endemia específica, entre os quais o Serviço Nacional de Águas e Esgotos, que traduzia a proximidade do saneamento com a saúde pública.

O afastamento conceitual e prático entre as duas áreas se dará claramente a partir das grandes instituições criadas nos anos de 1960, já sob o regime militar, que se traduziram em organismos centralizadores de recursos, políticas e ações, com a fragmentação e a especialização dos temas de atuação. A política nacional de saúde estava orientada para a prática médica curativa, individual, assistencial, em detrimento da saúde pública, preventiva e de interesse coletivo. O saneamento passou a ser tratado em grande escala, a partir de 1967, pelo Banco Nacional da Habitação – BNH, direcionando os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS para a habitação e o saneamento por meio do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA. As prioridades e os critérios para alocação de recursos não tinham nenhum vínculo com políticas locais, regionais ou gerais de saúde. O financiamento ao desenvolvimento urbano significava financiar unidades habitacionais do setor privado ou grandes conjuntos habitacionais por intermédio de cooperativas, com o sistema viário e a infraestrutura urbana como parte do processo de ocupação do espaço urbano. Mas o foco do saneamento direcionou-se fundamentalmente para o abastecimento de água tratada, em qualidade e quantidade adequadas à demanda gerada pela urbanização acelerada, ou para grandes projetos de drenagem associados ao sistema viário, na maior parte dos casos, em avenidas de “fundo de vale”. A disponibilidade de água tratada era, e ainda é, uma prioridade do ponto de vista da saúde pública e, a despeito dos custos e estratégias e de diferenças regionais, os patamares de atendi-

mento se ampliaram significativamente no período PLANASA.

Também deve ser lembrado que a noção de saneamento esteve muito ligada a obras e ao interesse das empreiteiras em soluções de maior escala e tecnologias mais ca-

ponto de vista da relação saúde pública / saneamento e do próprio saneamento. Nesse período, o conceito predominante era o do chamado saneamento básico, englobando abastecimento d’água e esgotamento sanitário; as agências multi-



Foram muitos anos de debates no Congresso Nacional, inúmeros anteprojotos de lei e “quedas de braço” entre os vários atores, que inviabilizavam a promulgação de um marco jurídico fundamental para a implementação e gestão dos serviços de saneamento

ras. Para o esgotamento sanitário, na maioria das vezes, os investimentos se limitaram à construção de redes e emissários, admitindo-se jogar os efluentes líquidos “in natura” nos rios, lagos e orlas marítimas. Mesmo quando previstas as ETEs (Estações de Tratamento de Esgotos), sua escala, altos custos de construção e operação inviabilizavam a realização da obra ou implicavam sua postergação. O lixo, por sua vez, era de competência exclusiva municipal, e o máximo que o BNH financiou foi aquisição de terrenos para “aterros sanitários” (que se transformaram em lixões), caminhões para empresas privadas e – o recurso mais desperdiçado – as “mágicas soluções” das usinas de reciclagem e compostagem. Uma visão e uma ação, portanto, parcial e fragmentada, do

laterais, como o Banco Mundial ou o PNUD, se referiam muitas vezes à “água e ao saneamento”, usando saneamento como sinônimo de esgotamento sanitário.

Como se sabe, água tratada gera esgoto, urbanização e consumo geram resíduos sólidos e, por conseguinte, a questão da poluição em geral e dos recursos hídricos, em particular, passa a ser foco importante das agendas políticas e sociais. Já na década atual, por influência da conscientização da sociedade para as grandes questões do meio ambiente, constrói-se o conceito mais amplo de saneamento ambiental, talvez mais próximo do conceito original das campanhas de saneamento rural. Este conceito engloba o abastecimento de água tratada; o esgotamento sanitário, o tratamento e o destino fi-

nal dos efluentes; a coleta, o tratamento e a disposição final dos resíduos sólidos urbanos – residenciais e industriais – a drenagem urbana e o controle de vetores (Bezerra, Fernandes, Zveibil e La Rovere, 2000). Cada um desses temas e serviços tem características diversas quanto à escala, às tecnologias, aos custos e às formas de cobrança dos usuários, assim como formas para sua prestação, mas devem ser tratados em seu conjunto na perspectiva do planejamento e da gestão dos serviços, associados à gestão urbana como um todo. E, como veremos, a LNSB tem foco especial exatamente nesses aspectos.

TITULARIDADE DOS SERVIÇOS: MUITOS DEBATES, MAS O QUE IMPORTA MESMO É A GESTÃO ASSOCIADA

Entre os principais entraves que impediam um adequado acordo para aprovação do marco jurídico para o setor, estava a questão da titularidade dos serviços, ou seja, a identificação do poder concedente, especialmente nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. É sobre esses dois sistemas que se verificavam os maiores conflitos de competências, reforçados pelos interesses das Companhias Estaduais de Saneamento, e que se refletem nos dilemas federativos de construção de políticas, onde se situam os principais debates sobre gestão e regulamentação.

Este é um dos temas mais polêmicos e conflitantes, objeto de vetos à promulgação de uma política nacional de saneamento, segundo os grupos de interesse. Por essa razão, entre outras, o Projeto de Lei n.º 4.147/2001, enviado pelo executivo ao Congresso Nacional, formulando Política

Nacional de Saneamento, recebeu vários substitutivos, não foi à plenária e foi retirado da pauta de votações pelo Congresso da época.

Foram muitos anos de debates em diferentes fóruns da sociedade civil e no Congresso Nacional, inúmeros anteprojetos de lei e “quedas de braço” entre os vários atores, que inviabilizavam a promulgação de um marco jurídico fundamental para implementação e gestão dos serviços de saneamento, o que, associado à redução dos investimentos governamentais ao longo da década de 1990 e início do século XXI, contribuiu para o agravamento dos déficits verificados no país. De fato, durante mais de dez anos, os investimentos públicos e privados no setor foram decrescentes³, fruto desse vazio legal e institucional, associado às restrições orçamentárias que prevaleceram no período, em especial aquelas referentes à necessidade de formação de amplo superávit primário.

Diferentemente de outros setores, como energia ou telefonia, por exemplo, nos quais o poder concedente se concentrava na esfera federal, e para os quais foram criadas agências reguladoras com papel de regular e fiscalizar empresas estatais privatizadas, o saneamento esteve, desde os anos de 1970, majoritariamente a cargo de concessionárias estaduais, cuja prestação dos serviços era a elas concedida (formal ou informalmente) pelos municípios. No caso dos resíduos sólidos, esses conflitos pouco emergiram, tendo em vista a longa tradição da interpretação constitucional de tratar-se de serviço de interesse local. Ao contrário, o desafio seria o de induzir à articula-

ção intermunicipal, particularmente para soluções consorciadas de disposição final dos resíduos.

A Constituição Federal define que constitui responsabilidade comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios promover “programas de construção de moradias e melhoria das condições de saneamento básico” (art. 23, inciso IX); remete aos estados a possibilidade de instituir regiões metropolitanas para “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25); e preserva a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30), entre os quais a jurisprudência inclui a gestão do saneamento básico, ou seja, por esta abordagem, o Município é o poder concedente dos serviços de saneamento e, como tal, deve definir sua opção pela forma mais adequada de gestão e prestação dos serviços; se por administração direta, indireta, terceirização, concessão ao setor privado ou a empresas estaduais, ou ainda pelo consórcio entre municípios que compartilhem o mesmo sistema ou bacia hidrográfica.

Ao mesmo tempo, determinados setores procuraram garantir a competência da esfera estadual nos municípios conurbados ou que partilham os mesmos sistemas, buscando interpretações diferenciadas. A visão estadualizante, contudo, não foi hegemônica, nem mesmo no Executivo Federal, mantendo-se como objeto de controvérsias entre vários agentes governamentais estratégicos para o setor, como a então SEPURB/SEDU e o BNDES.

Na tentativa de evitar a interminável postergação da sua promulgação, optou-se por não incluir na LNSB o tema da titulari-

dade. A compreensão é que se trata de um tema constitucional e, portanto, não poderia ser tratado em lei infraconstitucional. Considerando que as definições encontradas na CF não são suficientes para superar as diferentes interpretações, segundo cada grupo de interesse, aguarda-se definição do Supremo Tribunal Federal que, desde há algum tempo, debruça-se sobre uma ação referente ao tema.

De qualquer forma, mais do que definir a titularidade, a percepção mais importante é que tornar os serviços de saneamento sustentáveis implica criar condições para a articulação intermunicipal e entre os municípios e os estados, ou seja, maximizar as possibilidades trazidas pela Lei de Consórcios Públicos na gestão associada.

O CENÁRIO DA GLOBALIZAÇÃO E DAS REFORMAS DE ESTADO E AS FORMAS DE GESTÃO DO SANEAMENTO: O PÚBLICO, O PRIVADO E A GESTÃO ASSOCIADA

Na década de 1990, as políticas públicas no Brasil foram ob-

jecto de profundas transformações, significando mudanças de visões e posturas por parte do conjunto dos atores dos governos federal, estaduais e municipais, dos legislativos e da sociedade civil. Os processos implicaram novos arranjos, contradições e conflitos entre esses atores, com jogos explícitos e não explícitos de interesse que se manifestavam na renovação do aparato legal e das formas de gestão das políticas públicas, especialmente na relação dos setores público-privado.

Muitos dos conceitos disseminados no período, advindos com a opção pela inserção acelerada do país no movimento de globalização, colocavam em cheque princípios profundamente arraigados em diversos setores da sociedade civil, emergindo na década anterior da luta pela redemocratização que culminou com a promulgação da Constituição Federal, em 1988. Para muitos, a Constituição cidadã; para outros, um entrave às transformações necessárias à modernização do Estado brasileiro. A reconquista das liberdades democráticas e de direitos sociais imputava ao Estado um papel central na re-

dução dos déficits de acesso a condições básicas de cidadania, caracterizados como dívida social. Ao mesmo tempo, o cenário econômico e financeiro internacional reduzia a capacidade de investimento e gestão do Estado nessa direção e apontava um novo desenho para a relação Estado-cidadão. Apesar de alguns aspectos convergentes, especialmente com relação à necessidade de instrumentos de transparência e controle social do Estado, as abordagens permaneceram conflitantes em seu viés ideológico e nas demandas por grupos de interesse. Até o início deste século, prevaleceu o pensamento hegemônico neoliberal, com o Estado, *levando às últimas conseqüências um projeto de inserção internacional e transnacionalização radical do controle dos nossos centros de decisão e de nossas estruturas econômicas, com o apoio de uma aliança de poder estabelecida por nossas elites econômicas e políticas – que muitas vezes atuam como defensoras e porta-vozes de fortes interesses internacionais –, com base num diagnóstico prévio, fortemente influenciado por considerações de cunho ideológico* (Fiori, 2001:01).

As transformações nas maneiras de conceber, gerir e implemen-

Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – experiências

Os principais pressupostos metodológicos que orientam os trabalhos do IBAM em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos resultam de uma vasta trajetória de atuação neste campo das políticas públicas municipais e têm sido testados em atividades de capacitação e assistência técnica, assim como nas publicações disseminadas pelo Instituto. Tais pressupostos também se coadunam com os conceitos pre-

conizados no âmbito das Agendas 21 Global e Nacional e do Fórum Nacional Lixo & Cidadania.

Com foco no conceito de gestão integrada de resíduos sólidos como um novo paradigma da limpeza urbana, adotam-se como metas a redução da geração dos resíduos sólidos, o aumento da reutilização e reciclagem do que foi gerado (os chamados 3 Rs), a universalização da prestação do serviço, a promoção do tratamento e da disposição final ambientalmente saudáveis e a inclusão social e econômica de catadores de materiais recicláveis.

As metodologias empregadas nos trabalhos desenvolvidos pelo IBAM envolvem (i) a sustentabilidade, nas dimensões ambientais, sociais, culturais, econômicas, políticas e institucionais; (ii) os resíduos sólidos como parte do saneamento ambiental; (iii) a participação da população, das organizações não governamentais, de entidades da sociedade civil e a inclusão social dos catadores; (iv) o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS; (v) o fortalecimento das equipes técnicas municipais com capacitação em serviço; (vi) a articulação e as parcerias locais; (vii)

(...) muitas autarquias municipais e também algumas companhias estaduais vêm demonstrando eficiência e qualidade na prestação dos serviços de saneamento

dinâmica participativa na redefinição das relações entre o Estado e setores organizados da população entre as quais Cordeiro destaca:

O Saneamento como objeto de política pública (...) vista não como um campo de decisões administrativas com implicações técnico-burocráticas, mas como um espaço de expressão dos conflitos que são travados na luta pelo direito à cidade; (...) o Saneamento como equipamento de consumo coletivo, como base importante da diferenciação da qualidade de vida na cidade, como elemento de valorização da terra urbana, como materialidade da exclusão e segregação, e ponto básico de organização e reivindicação de setores da população de baixa renda (Cordeiro, 1996 :12).

Para essas correntes, “a universalização dos serviços e controle da iniciativa privada são essencialmente opostos (...) a privatização das empresas de saneamento está associada à idéia de ameaça à soberania nacional” (Arretche, 1996:73).

Em contraponto, setores governamentais e privados passaram a enfatizar, ao longo da década de 1990, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário como prestação de serviços cuja universalização estaria vin-

tar as políticas públicas ocorreram dentro de uma concepção de reforma do Estado, com ritmos e níveis de aprofundamento diferenciados, segundo os jogos de interesses e segundo a maior ou menor hegemonia de determinados atores e as características de cada setor. Algumas das características intrínsecas aos campos do saneamento ambiental implicaram a impossibilidade de generalização da agenda de reforma do Estado, tal como ocorrido em outros setores de infra-estrutura, tendo-se uma retração de investimentos e da ação governamental no setor, sem a esperada ascensão dos investimentos e

da participação do setor privado, ou seja, no campo do saneamento básico, as idéias de reforma do Estado não se consolidaram por não terem sido capazes de se institucionalizarem, no período, as estruturas e o chamado marco regulatório pretendido pelo Executivo Federal à época, bem como pelo número reduzido e pela fragilidade das experiências de novas formas de gestão induzidas pelos programas disponibilizados.

As abordagens oriundas dos movimentos sociais e de diversas entidades atuantes no setor atribuem ao setor de saneamento propriedades que potencializam uma

o destaque ao papel do Legislativo Municipal; e (viii) a articulação e as parcerias regionais na busca de soluções compartilhadas.

O Programa de Educação a Distância em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (oferecido nos formatos “papel, via correios” e “web”, que já teve mais de 600 alunos em todo o país) e o Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos são outras expressões da atuação do Instituto. Como programas e produtos apoiados pela Presidência da República e pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania, foram

precursores na disseminação e multiplicação dos pressupostos estabelecidos para a *Gestão Integrada*.

O IBAM desenvolveu e aplicou metodologias para elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Região Amazônica e em trabalhos de assessoria técnica a municípios de várias regiões do país. Cursos presenciais também têm sido oferecidos, seja de maneira descentralizada, seja na sede do IBAM. Mais recentemente, por meio de parceria com os Ministérios das Cidades e do Meio Ambiente e apoio do Banco Mundial e Governo do Japão, reali-

za-se o Programa sobre Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL aplicado à redução de emissões de gases gerados nas áreas de disposição final de resíduos sólidos.

No exterior, registram-se, no momento, o apoio ao programa 7 Cidades, em Moçambique, apoiado pela Cooperação Dinamarquesa, e a Tutoria especializada para Técnicos Municipais para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em Cidades da América Latina e Caribe, apoiada pelo International Development Research Center – IDRC, do Canadá.

culada à sua viabilidade financeira. Para esses grupos, “privatização e política de tarifas reais são instrumentos de modernização do setor, que se encontram em significativas experiências de reforma no plano internacional, tentativas estas plenamente viáveis para o caso brasileiro” (Arretche, *op.cit.*: 75).

Costa (1988) avalia que o novo cenário intelectual referenciado na reforma do Estado e na difusão da norma do mercado promove uma surpreendente (re)conceituação do saneamento como área social, ainda que pautado pela lógica de mercado e pela natureza empresarial de sua produção. Alerta, contudo, que a universalização do atendimento nas áreas de baixa renda exigiria aporte de recursos a fundo perdido.

Em síntese, essas posturas, ou as coalizões de interesses, antagônicas por princípio, foram fatores que postergaram a construção de uma política nacional de saneamento ao longo da década de 1990, sendo que a superação desse antagonismo interferiu profundamente no resultado final das políticas e se tornou condição *sine qua non* para o avanço no setor.

Assim, a formulação de novas diretrizes e instrumentos legais para nova Política para o setor de Saneamento teve de considerar novas diretrizes e instrumentos jurídicos, capazes de enfrentar a necessidade de superação das polarizações entre os grupos de interesse, incorporando os aspectos positivos dos debates verificados ao longo da década anterior, mas adicionando novas perspectivas especialmente oriundas dos movimentos sociais ligados ao desenvolvimento urbano e ao saneamento. Espaços que considerassem o saneamento como dever do Estado, conforme indicado na Constituição Federal, mas percebendo

também suas características como prestação de serviço urbano.

OS DESAFIOS APONTADOS PELA LNSB E A GESTÃO ASSOCIADA DO SANEAMENTO

A LNSB coloca o planejamento, a regulação, a fiscalização dos serviços e o controle social como os desafios mais importantes para garantir a eficiência, a sustentabilidade econômica e a universalização do acesso aos serviços. Nessa direção, a Lei n.º 11.107/05, chamada Lei dos Consórcios, e sua posterior regulamentação, constitui-se em um importante instrumento jurídico, formatado com a preocupação de viabilizar e garantir maior estabilidade a múltiplos desenhos cooperativos entre municípios e entre esses e os estados, voltados para um amplo leque de políticas públicas, incluindo-se planejamento, implementação e manutenção de infraestruturas. São inúmeros os exemplos de consórcios já existentes no país e que, originalmente constituídos em caráter precário sob a égide dessa lei, atualizam-se, consolidam-se e ampliam suas esferas de atuação. Do mesmo modo, impulsionados pela institucionalização desse marco jurídico, multiplica-se a criação de novos consórcios.

No foco específico do saneamento, o papel fundamental conferido a essa lei foi o de abrir novas possibilidades para a gestão associada do saneamento, garantindo maior sustentabilidade aos investimentos necessários ao setor. No cenário de ampliação da disponibilização de recursos federais para o saneamento, verifica-se a clara intenção de que a maximização do aproveitamento desses recursos e as

garantias de sua sustentabilidade venham lastreadas em formatos associativos, tanto para as regiões metropolitanas quanto para outras e diferentes escalas de associação, conforme induz o artigo 14^a.

Isto porque, sem abrir mão de sua autonomia, ao se consorciarem, os municípios poderão compartilhar estruturas gerenciais, administrativas e de apoio técnico com maior qualificação, criar escala mais adequada e reduzir seus custos para prestação de serviços e manutenção de equipamentos.

Cada consórcio público pode direcionar-se a várias finalidades, com arranjos também múltiplos⁵, desde um conjunto de municípios, cuja prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário esteja concedida e seja operada por uma Companhia Estadual de Saneamento ou por outras entidades – que podem constituir um consórcio público/autarquia intermunicipal como entidade reguladora e fiscalizadora do prestador de serviços (como exige a Lei de Saneamento) – até um consórcio que venha a criar uma autarquia intermunicipal para a prestação desses serviços. Nesse caso, o ente regulador não poderá ser a própria autarquia, pois o artigo 13 indica em seu § 3º que “é nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados”.

Em suma, os consórcios intermunicipais podem assumir diferentes funções, como planejamento, regulação, fiscalização ou prestação dos serviços, desde que claramente explicitadas em seus objetivos e estatutos. Quando delegadas ao consórcio público as funções de prestador de serviços, com a criação de au-

tarquia intermunicipal para tanto, os municípios consorciados devem constituir conselhos ou câmaras técnicas para cumprir seu papel de ente regulador. Em outros casos, o consorciamento pode levar à criação de uma agência reguladora regional, mantendo nos municípios o papel de prestadores de serviços.

Segundo a Lei n.º 11.107/05, as empresas estaduais de saneamento ou as autarquias municipais de saneamento não podem fazer parte do consórcio público, uma vez que ele somente poderá ser formado pelos entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios. O mesmo artigo 13 indica, porém, a possibilidade de que essas empresas e autarquias possam ser contratadas com dispensa de licitação, para a prestação dos serviços, por meio dos chamados contratos de programa. De fato, a análise da série histórica disponibilizada pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS⁶ permite reconhecer que muitas autarquias municipais e também algumas companhias estaduais vêm demonstrando eficiência e qualidade na prestação dos serviços de saneamento. Trata-se, nesse caso, de permitir a continuidade das funções dessas prestadoras de serviço, desde que resguardadas para o poder concedente – o Município ou o consórcio de municípios, o papel de ente regulador e de fiscalização. Já no caso da prestação de serviços por empresas privadas, a licitação será exigida.

OS PLANOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

Um dos desafios importantes apontados pela legislação refere-se ao pré-requisito do planejamento, explicitado no art. 9º, inciso II, por meio da obrigatoriedade de ela-

boração, pelo titular dos serviços, de seu Plano de Saneamento Básico. O art. 19 da LNSB dispõe sobre as características e os conteúdos mínimos dos planos, que podem ser elaborados setorialmente para cada serviço (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais), mas que deverão ser compatibilizados entre si e sempre visando à universalização do atendimento. O Plano é pré-requisito fundamental para a delegação de serviços, pois estabelece objetivos e metas a serem cumpridas pelos prestadores. Seguramente, também se tornará requisito fundamental para disponibilização de recursos federais para investimentos. Mais do que o Plano, visto como um produto acabado, o que se procura é o estabelecimento de um amplo processo participativo, nas escalas local e regional, capaz de definir, de maneira transparente, a relação entre as metas para universalização e os aspectos de qualidade e custos dos serviços, e garantir o controle social sobre os investimentos realizados e a prestação dos serviços.

Entretanto, é conhecida a fragilidade da maioria dos municípios com relação a esse tema. Se, no caso dos municípios que contam com serviços autônomos de água e esgoto, pode-se encontrar alguma capacidade técnica para essa formulação, na maioria dos municípios, que, desde há muitos anos, delegaram seus serviços às companhias estaduais, é raro identificar algum setor que detenha o conhecimento necessário. Mesmo no campo dos resíduos sólidos, onde se manteve na escala local a competência para operação dos serviços, raros são os Municípios que dispõem de estruturas técnicas adequadas para o planejamento e gestão.

São poucas as experiências de realização de Planos Municipais de Saneamento Básico. Menos ainda se verificam experiências e planos que consideram a inter-relação e compatibilização entre os vários campos do saneamento. Mais do que perceber esse quadro como um empecilho, ele deve ser visto como uma oportunidade e desafio para a superação das fragilidades desse setor, já que o objetivo maior é a criação de melhores condições de saneamento para melhoria da saúde pública e do meio ambiente.

Processos participativos de planejamento já vêm sendo exercitados na elaboração dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano, conforme exigência do Estatuto da Cidade, de 2001. Em muitos municípios, superada já a etapa da elaboração dos Planos Diretores, o novo desafio é o de sua implementação.

No campo do saneamento, a revisão dos contratos de concessão (quando existentes) às empresas estaduais ou privadas e a percepção de que existem maneiras e escalas mais adequadas de prestação de serviços com menores custos e melhor qualidade tornam o exercício do planejamento e a elaboração dos Planos de Saneamento Básico muito mais do que uma exigência legal, uma oportunidade de aprimoramento da gestão municipal. Vale reiterar que, mesmo quando concedidos, cabe ao Município a elaboração dos Planos, que serão base para nova delegação a empresas estaduais ou privadas, ou autarquias municipais de prestação de serviços.

É desejado que a União e os estados possam apoiar amplos processos de capacitação de gestores e técnicos municipais, visando prepará-los conceitual e metodologicamente para essas tarefas, porém não de-

vem os municípios simplesmente aguardar por essas oportunidades. A aprovação da LNSB, associada à Lei de Consórcios e aos vultosos re-

ursos disponibilizados no PAC para investimentos – especialmente nas áreas de baixa renda – dão conta desse novo cenário de oportunida-

des e desafios para o setor, onde se multiplicam experiências, espaços de intercâmbios e de aprendizado entre todos os atores do setor.

NOTAS

1 Para aprofundamento dos números e déficits do setor saneamento, bem como considerações sobre a disponibilidade dos dados e suas fontes, veja Zveibil, 2003, Cap. 3.

2 Sobre esse tema, veja CHALHOUB, 1996 e CARVALHO, 1987.

3 Para uma visão aprofundada dos números e investimentos em saneamento no período até 2002, veja Zveibil, 2003.

4 Art. 14 - A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

5 A Revista de Administração Municipal / Municípios nº 262 – ano 52, de abril/maio/junho de 2007 traz artigo específico de Cleber Demetrio Oliveira da Silva que comenta, sob o olhar jurídico, a Lei n.º 11.107/05

6 Originalmente conhecido como SNIS, a Lei n.º 11.445/07, institui o SINISA – Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico, cabendo ao titular dos serviços estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional (art. 9º, inciso VI) e à União apoiar os titulares na organização de seus sistemas (art. 53, parágrafo 2º).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta, 1996. Política Nacional de Saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: *Modernidade, exclusão e a espacialidade do futuro* (R. Farret, org.): Anais do Encontro Nacional da ANPUR. Brasília, ANPUR.

BEZERRA, M.C.L.; FERNANDES, M.A; ZVEIBIL, V.Z. e LA ROVERE, A.L.N. (coord.), 2000. Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Consórcio Parceria 21 IBAM/ISER/REDEH.

CHALHOUB, Sidney, 1996. Cidade febril: cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras.

CARVALHO, José Murilo, 1987. Cidadãos ativos: a revolta da vacina. In: *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras.

CORDEIRO, Berenice de Souza, 1996. Gestão democrática da cidade e saneamento: o foco no processo decisório do setor. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

COSTA, Nilson do R., 1998. Políticas Públicas, Justiça Distributiva e Inovação: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo, Editora Hucitec.

FIORI, José Luís, 2001. 60 Lições dos 90: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record.

FOUREZ, G., 1996. La construction des sciences. Bruxelles: De Boeck.

ZVEIBIL, Víctor Zular, 1993. *Limites e possibilidades para a articulação público/privado na gestão dos serviços urbanos municipais*. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, mimeo.

_____, 1999. Saneamento básico, primeiro passo para gestão urbana sustentável. In: *“Agenda 21 – Programa de capacitação intensiva para gestores municipais e organizações sociais no Estado do Rio de Janeiro”* Parceria 21/Governo do Estado do Rio de Janeiro/ IBAMA. R.J., Apostila, módulo 3.

_____, 2002. A gestão do saneamento: grande desafio para os municípios. In: *Novas leituras de administração municipal*. (Nilton Rocha, org.) Rio de Janeiro: IBAM.

Basic Sanitation: new opportunities for municipalities

The article highlights key aspects of the basic sanitation sector under institutional and legal terms, especially in the light of the National Basic Sanitation Law (Law n.º. 11.445/07) approval. The Law, a new milestone for the sector, aims to the formulation of the model best suited to services management. Besides the challenge of new legal frameworks comprehension, points out the availability of resources to the Municipalities, Intermunicipal Consortiums, Basic Sanitation States Companies and to the private sector.

Keywords: Basic sanitation. Public consortiums. Associated Management. Water supply. Sewage treatment.

Saneamiento Básico: nuevas oportunidades para los municipios

El artículo destaca aspectos claves del sector de saneamiento básico en el campo institucional y jurídico, en particular a la luz de la aprobación de la Ley Nacional del Saneamiento Básico (Ley n.º 11.445/07), que representa un nuevo marco para el sector, y busca contribuir para la formulación de los modelos más adecuados a la gestión de los servicios. Además del desafío de la comprensión de los nuevos marcos jurídicos, resalta la disponibilidad de recursos para los Municipios, Consorcios intermunicipales, Compañías Provinciales de Saneamiento y sector privado.

Palabras-clave: Saneamiento básico. Consorcios públicos. Gestión asociada. Abastecimiento. Colapso.

ABSTRACT

RESUMEN