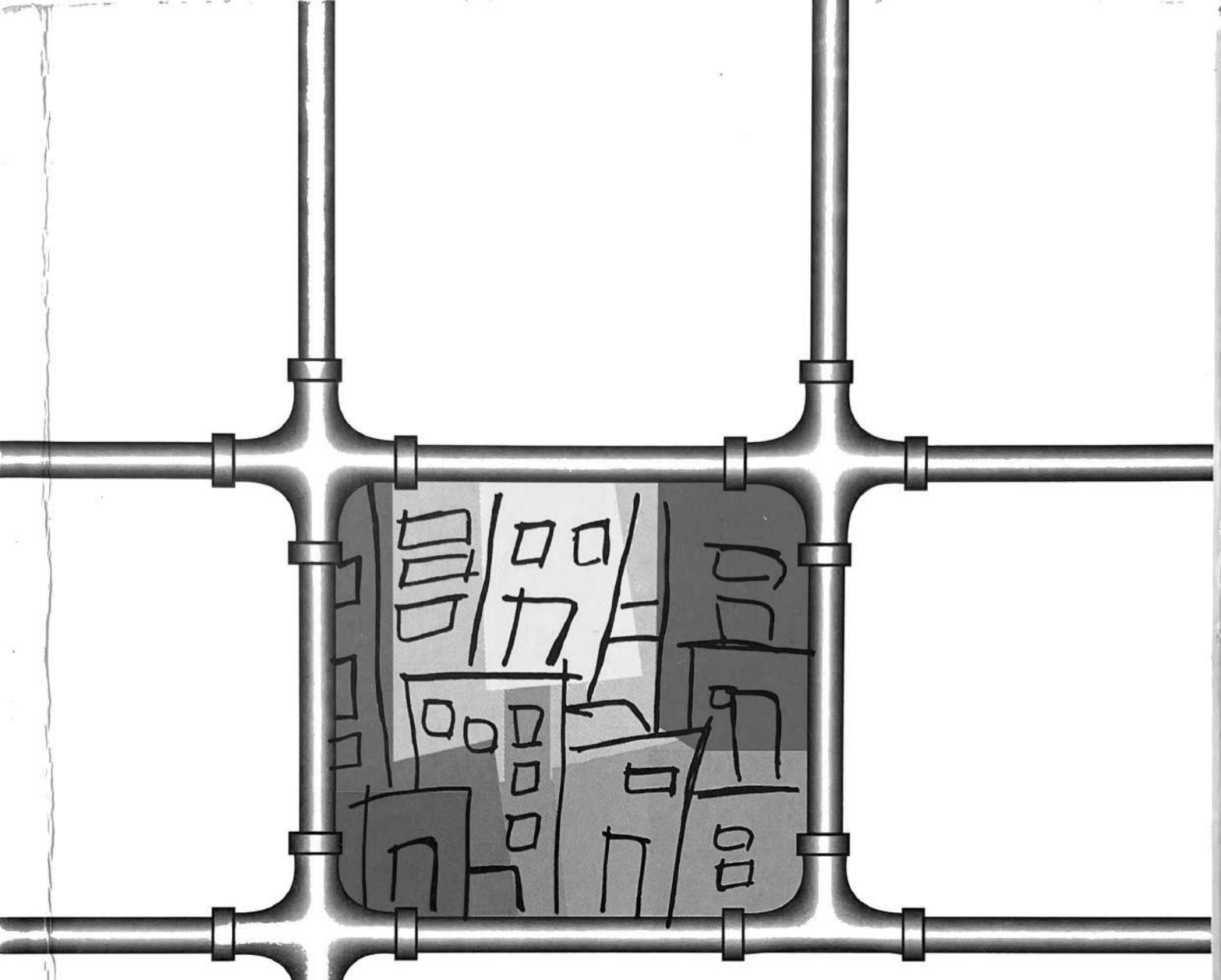


Políticas de Saneamento Ambiental:

Inovações na Perspectiva do Controle Social

organizadores:
Orlando Alves dos Santos Jr.
Ana Lúcia Britto
Hélio Ricardo Leite Porto

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL
IPPUR • UFRJ • FASE

Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social

Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social

Orgs. Orlando Alves dos Santos Junior
Ana Lúcia Britto
Hélio Ricardo Leite Porto

SÉRIE SEMINÁRIOS E EVENTOS 2

IPPUR/UFRJ FASE

Ficha Técnica

Coordenação
Setor de Publicações da FASE
Sandra Mayrink Veiga

Diagramação e editoração eletrônica
Pedro Veiga

Criação e arte final da capa
Maurílio Guimarães Soares

Copidesque
LAA Produções Literárias

Apoio: DED

CATALOGAÇÃO NA FONTE DO
DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

P769

Políticas de saneamento ambiental : inovações na perspectiva do controle social / organizadores : Orlando Alves dos Santos Junior, Hélio Ricardo Leite Porto, Ana Lucia Britto. - Rio de Janeiro ; FASE, 1998.
246p. - (Sério Seminários e Eventos ; 2)

ISBN 85-86471-02-x

1. Saneamento - Brasil. 2. Política ambiental - Brasil - Participação do cidadão. 3. Brasil - Condições sociais. I. Santos Junior, Orlando Alves dos. II. Porto, Hélio Ricardo Leite. III. Britto, Ana Lucia. IV. Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.

CDD-363.720981

QUE É O OBSERVATÓRIO?

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL
IPPUR • UFRJ • FASE

O Observatório de políticas Urbanas e Gestão Municipal constitui-se em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre, de um lado, os novos padrões de desigualdades e exclusão social surgidos nas cidades com a crise e a reestruturação econômica, e de outro, os novos modelos de políticas urbanas e gestão local.

Trata-se de um projeto realizado pelo IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, em parceria com a FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional. Nesta série, o Observatório pretende promover a divulgação e circulação das palestras realizadas em seus seminários e eventos e dos seus resultados e conclusões, sempre com os ideais de justiça social e democratização da cidade.

Sumário

Nota dos Organizadores
11

Apresentação
Luiz Gonzaga Ulhôa Tenório
13

Prefácio
17

Parte I – A Política de Saneamento Ambiental: os desafios para o controle social

Cap. I – Controle Social das Políticas de Saneamento Ambiental: um desafio para a governança democrática das cidades
Orlando Alves dos Santos Junior, Ana Lúcia Brito, Hélio Ricardo Leite Porto
25

Cap. II – Agenda Política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social
André Monteiro Costa
47

Cap. III – Considerações sobre o Papel dos Bancos Multilaterais na Reorganização do Setor de Saneamento Ambiental
Bruno Pagnoccheschi
75

Parte II – Os Desafios para a Universalização dos Serviços de Saneamento

Cap. IV – Requisitos na Prestação dos Serviços de Saneamento: qualidade, universalização e equidade social – padrões de eficiência e eficácia social
Silvano Silvério da Costa e Marcos Heleno F. Montenegro
107

Cap. V – Aspectos Jurídicos – Institucionais na Gestão dos Serviços de Saneamento Ambiental
João Batista Peixoto
127

Cap. VI – Descentralização e Racionalização das Intervenções Públicas sobre o Hábitat Popular Urbano
Adauto Lúcio Cardoso
147

Parte III – Modelos de Gestão em Saneamento Ambiental

Cap. VII – Experiências Internacionais na Gestão de

Serviços de Saneamento: os casos da Inglaterra, da França e da Argentina
Ana Lúcia Brito
175

Cap. VIII – Gestão dos Serviços Urbanos de Água e Saneamento: o modelo francês e sua *exportabilidade*
Bernard de Gouvello
193

Cap. IX – Os Desafios da Oferta Sustentável de Água em Países Emergentes
João Bau
209

Anexo
243

Nota dos Organizadores

Este livro é resultado do seminário nacional realizado sob o mesmo título, em 1997, por diversas organizações (ver anexo a programação). Dele participaram cerca de 200 pessoas, entre pesquisadores nacionais e estrangeiros, técnicos de organizações governamentais e não-governamentais, representantes sindicais e trabalhadores do setor. O seminário teve como objetivo discutir a política nacional de saneamento ambiental no contexto da atual crise urbana, na perspectiva do direito à cidade, do controle social e da cidadania.

O evento foi organizado pelas seguintes instituições:

• Fase - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
e-mail: **urbana@fase.org.br**

• Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/ UFRJ - Fase) **http:www.ippur.ufrj.br/observatório**

• Oxfam - Associação Recife-Oxford para a Cooperação ao Desenvolvimento
e-mail: **oxfam@elogica.com.br**

• FNU - Federação Nacional dos Urbanitários
e-mail: **urbanitarios@ax.apc.org**

• Assemae - Associação dos Serviços Municipais de Saneamento
e-mail: **assexec@tba.com.br**

• Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
e-mail: **abes@ax.ibase.org.br**

• FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
e-mail: **ansur@uol.com.br**

• DED - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social
e-mail: **dedbra@elogica.com.br**

• Rede Brasil sobre Instituições Financeiras
e-mail: **inesc@ax.apc.org / rbrasil@brnet.com.br**

A realização do seminário contou com o apoio financeiro das seguintes instituições:

IAF – Interamerican Foudation

Fundação Ford – Escritório Brasil

Cese – Coordenadoria Ecumênica de Serviço

Apresentação

Quando surgiu a proposta de articulação de diversas entidades, feita inicialmente pelos amigos da Fase, com o objetivo de lograrmos a formatação de um seminário que contemplasse as diversas visões sobre a problemática do saneamento ambiental no Brasil, seu histórico, conjuntura e perspectivas, não nos demos conta exatamente dos caminhos que trilharíamos, dali para frente.

Mesmo durante o processo de definições do projeto do seminário, que, a partir das contribuições extremamente qualificadas dos quadros representativos das entidades promotoras, já apresentava a perspectiva de êxito singular, não foi possível vislumbramos a sinergia provocada nos participantes - representantes de diversos segmentos dos movimentos sociais -, como resultado dos painéis e debates.

Acertaram os organizadores, quando privilegiaram como público-alvo os movimentos populares e o sindical, as entidades de classe, a academia e as ONG's, que, de alguma forma, organizam-se em torno da problemática do saneamento ambiental. Esse mesmo público - junto com os expositores e debatedores - contribuiu decisivamente para o sucesso do seminário, sobretudo no que diz respeito à temática relacionada ao *controle social da gestão do saneamento ambiental.* E isso ocorreu não somente durante os debates e painéis, mas, principalmente, quando ousaram propor uma articulação mais permanente entre as entidades participantes que, buscando outros parceiros sociais, desse conta de ganharmos, de modo coeso, a principal via de acesso à cidadania e à democratização dos meios promotores da qualidade de vida, sobretudo na cidade: a mobilização popular.

Nesse objetivo, lançaram as bases de um movimento nacional que, posteriormente, organizou-se em torno da Frente Nacional Pelo Saneamento Ambiental, lançada oficialmente no dia 26 de novembro de 1997, no Congresso Nacional.

Em tempos de neoliberalismo e de globalização, os indicadores socioeconômicos e de cobertura dos serviços de saneamento ambiental brasileiros nos dão a exata medida da insensibilidade e do atraso das elites do país, quanto à exclusão socioeconômica, ao sofrimento provocado pelas doenças de natureza endêmica e à vergonha da

insalubridade ambiental que atinge a maioria da população. Em nossos tristes registros, contabilizam-se 33 % desta população privados do abastecimento de água, os 100 milhões desassistidos pela rede de esgotamento sanitário, com apenas 10 % do que é coletado recebendo tratamento adequado, a população infantil contaminada por doenças de veiculação hídrica, responsáveis, na média nacional, por 60 % das internações na rede hospitalar pública; os 56 milhões de habitantes de cidades infestadas pelo *aedes aegypti*, entre outros vetores, que contaminam centenas de milhares de pessoas e que somente encontrarem condições de proliferação em ambientes desprovidos do abastecimento regular de água e disposição final adequada para o lixo – o que obriga a população a armazenar água em recipientes improvisados e a facilitar a procriação do mosquito, por não ter seu lixo coletado; as enchentes que flagelam milhões de brasileiros e que poderiam ser evitadas por programas simples de drenagem e microdrenagem; isso tudo, sem citarmos a ausência quase que total de programas de educação sanitária e ambiental para a população urbana e rural .

Mesmo assim, sob a ótica dos neoliberais de plantão no Governo federal e no governo de vários estados, resta um grande *mercado* consumidor de saneamento, sobretudo de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, conforme preconiza o Banco Mundial, o FMI e os representantes do capital financeiro internacional. Afinal, o Brasil tem 50 milhões de potenciais consumidores, privilegiados por sua condição socioeconômica, destacando-se dos demais 2/3 da população.

Depois de *transformarem* a energia elétrica em mercadoria, segundo os seus interesses mesquinhos, rumo à privatização, esforçam-se para converter a água em mais uma simples *commodity*, impondo o ordenamento institucional/legal necessário para a desregulamentação do setor, com o objetivo de entregar para a iniciativa privada as concessões mais rentáveis, sob a falácia da competitividade como dinamizador dos serviços de natureza pública com mercado cativo e de monopólio natural, e do desenvolvimento da gestão setorial. Deliberadamente, o discurso oficial divorcia das questões relacionadas ao saneamento ambiental a problemática habitacional, o estado de morbidez de amplos contingentes populacionais, a insalubridade ambiental e a segregação espacial promovida, sobretudo, nas cidades.

Não vinculando o saneamento a uma ação de saúde pública, omite dados universais, que dão conta de que, para cada unidade monetária investida no saneamento básico, economiza-se, a curto e a médio prazos, cinco unidades iguais, na ponta da saúde curativa.

Estes dados socioeconômicos e ambientais, dirão os investidores das multinacionais francesas Lyonnaise des Eaux, General des Eaux, Saur (as duas primeiras envolvidas em inúmeros casos de corrupção na França e no exterior), das inglesas Thames Wather e North West Wather (acusadas de, sob a batuta da Mrs.Tatcher, terem *roubado a água dos ingleses*), não dizem respeito a quem explora o *negócio* da água, mas aos governos e parlamentos federal e estaduais que, amoucados, pretendem entregar-lhes - ou a seus concorrentes - as concessões rentáveis, a partir dos ajustes institucionais que operam no Ministério do Planejamento, no Congresso Nacional, nas Assembléias Legislativas de vários estados e em algumas câmaras municipais.

No entanto, as regras definidas nestes processos, até agora, não têm garantido a participação da sociedade e, nem de longe, trazem suficiente transparência para assegurar a sua legitimidade democrática, no objetivo de que se criem as condições institucionais básicas, necessárias para o controle social, na formulação das políticas públicas setoriais e na gestão dos serviços.

Nesse contexto, a realização do seminário *Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Contole Social* ocupou um espaço carente de debates sobre a problemática do saneamento ambiental, no qual as diversas visões apresentadas possibilitaram à maioria dos representantes dos movimentos sociais presentes chegar a pelo menos uma conclusão quanto aos caminhos a serem percorridos, visando conquistar o controle social sobre a gestão, melhores dias para o setor e para a qualidade de vida da população (des)servida pelos serviços de saneamento. Cabe agora construirmos a unidade dos movimentos sociais em torno de um elenco de propostas com capacidade de mobilizar a sociedade civil organizada, sobretudo os movimentos populares, com o objetivo de garantirmos

• a participação pública no debate sobre a reestruturação do setor, através da promoção de *conferências municipais e regionais de saneamento ambiental*;

• a formulação de políticas alternativas, criando mecanismos de participação e controle social, incluindo sistemas de controle da qualidade dos serviços, indicadores ambientais e de saúde, que expressem a eficácia dos serviços prestados e a transparência na aplicação dos recursos;

• a organização de comitês de acompanhamento de programas e projetos, e de conselhos municipais, com caráter deliberativo, para monitoramento social das políticas de saneamento ambiental;

• a obtenção de recursos públicos expressivos, voltados para o setor, colocando-o, concretamente , como prioritário, em termos de investimentos públicos, ao lado de setores como a educação e a saúde;

• a abertura de canais de participação da sociedade na relação com os bancos multilaterais e nacionais, em torno do acompanhamento dos atuais programas e da definição de novos investimentos;

• a participação na formulação de políticas habitacionais, articuladas ao saneamento ambiental, dentro da perspectiva da reforma urbana.

Os resultados do seminário começam a ser sentidos em várias partes do país, pois são diversos os locais (várias capitais e regiões metropolitanas, como São Luis, Belém, Grande Vitória, Baixada Fluminense, Petrópolis/ RJ, São Paulo, Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte, entre outros) em que entidades representativas dos movimentos sociais organizam e encaminham a realização das *conferências de saneamento*, com processos de intensas e promissoras mobilizações populares .

A luta não será fácil, porém este é o maior saldo político de um seminário, do qual a equipe organizadora, como já registramos, não se deu conta, na fase da sua organização: o lançamento de um desafio nacional - até aqui aceito por diversas entidades representativas dos movimentos sociais - para quem acredita ainda que a principal via para a conquista de qualidade de vida, da cidadania e da salubridade ambiental para todos os brasileiros é a mobilização popular, organizada em torno dos seus direitos e interesses .

Luiz Gonzaga Ulhôa Tenório
Diretor Presidente da FNU-CUT

Prefácio

Este livro é resultado do seminário nacional *Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social*, realizado em novembro de 199', no Rio de Janeiro. Organizado por diversas entidades da sociedade civil, o evento teve entre seus objetivos estabelecer diálogos e parcerias entre as entidades e instituições que atuam na área do saneamento ambiental, na perspectiva da elaboração de políticas públicas que garantam, entre outros fatores, (i) controle social, (ii) democratização do acesso aos serviços de saneamento ambiental, (iii) qualidade no serviço oferecido e (iv) um novo ordenamento institucional.

O diagnóstico que motivou a realização do seminário parte da análise da gestão da política pública de saneamento no período 1964 – 1990, revelando um modelo centralizado política e financeiramente, no nível federal, fragmentado setorialmente e sem participação da sociedade civil na sua formulação e execução. Percebe-se, além disto, uma concepção segmentada entre as políticas urbanas, de saneamento e de meio ambiente, restringindo-se a primeira à política de habitação, a segunda, ao atendimento de água e esgoto, enquanto que a terceira mantinha-se vinculada, principalmente, às demandas de controle da poluição. Ressalta-se, ainda, a relação entre a problemática do saneamento ambiental e as questões relativas à saúde, historicamente tratadas de forma apartada.

Desde 1990, após a aprovação da Constituição Federal, vem ocorrendo um processo progressivo de municipalização e descentralização das políticas de habitação, saneamento e de meio ambiente. Neste sentido, grande parte das leis orgânicas e planos diretores das cidades brasileiras assume como competência municipal a gestão destas políticas. No entanto, os problemas identificados no plano federal refletem-se também no plano estadual e municipal, com algumas exceções, representadas por municípios que historicamente têm cuidado diretamente destas questões.

O resultado de todo este quadro se expressa nos indicadores de prestação do serviço, pelos quais, nacionalmente, de acordo com o Censo de 1991 do IBGE, 12% da população urbana ainda não dispõe de serviço de abastecimento d'água, 65% continua sem serviço de esgotamento sanitário, sendo que apenas 8% do esgoto é tratado e somente 23% do lixo produzido tem disposição adequada. Cabe ainda

acrescentar a evidente relação entre a política de saneamento e o planejamento e a gestão das cidades, compreendendo a carência desses serviços como reflexo da segmentação social e da segregação espacial que marcam a sociedade brasileira.

Na perspectiva das entidades promotoras do seminário, a reversão do quadro atual de desigualdades exige a instituição de um novo modelo de gestão do saneamento ambiental, ancorado em uma visão de desenvolvimento sustentável, na função social da cidade, no controle social e no direito à cidadania. Nesta direção, ficam levantadas algumas questões. Quais deveriam ser as diretrizes para uma política nacional de saneamento, entendida por uma concepção clara de gestão, diretrizes que normatizem sua implementação e instrumentos que viabilizem sua execução? Que critérios adotar para orientar a distribuição dos recursos federais, estaduais e municipais nos respectivos orçamentos, revertendo a má aplicação dos investimentos atualmente realizados? Quais são os instrumentos necessários, no plano federal, para a coordenação interinstitucional, acompanhamento dos recursos aplicados e avaliação dos resultados planejados? Quais deveriam ser os mecanismos democráticos de participação popular e controle social sobre a gestão do saneamento nos níveis federal, estadual ou municipal?

Este livro busca contribuir para quesejam respondidas estas questões. Abrindo os textos reunidos nesta publicação, temos o prefácio escrito por Tenório, que busca contextualizar a importância da luta pelo saneamento ambiental na conjuntura nacional e sublinha a importância da articulação dos atores sociais, envolvendo entidades comunitárias, entidades classistas e organizações não-governamentais (ONGs), na construção de processos de controle social, entre os quais destaca a realização de conferências municipais.

A primeira parte do livro reúne três artigos, discutindo a política nacional de saneamento ambiental nos seus aspectos mais abrangentes. Santos Junior, Brito e Porto discutem a importância do controle social na perspectiva da governabilidade democrática e da cidadania; Monteiro avalia criticamente a experiência do Planasa, discute o arcabouço institucional da gestão do saneamento no contexto do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS) e propõe uma nova agenda política nacional para o setor; por fim, Pagnoccheschi discute o

papel dos bancos multilaterais na reorganização do setor de saneamento ambiental, levantando diretrizes para uma política de fomento do setor, com base na democratização do acesso aos serviços e no controle social.

A segunda parte traz mais três artigos, discutindo os desafios para a universalização dos serviços de saneamento ambiental. Silvério e Montenegro ressaltam a qualidade, a universalização e a eqüidade social como requisitos fundamentais na prestação dos serviços de saneamento; Peixoto discute os aspectos jurídicos e institucionais na gestão dos serviços de saneamento ambiental e Cardoso debate a descentralização e racionalização das intervenções públicas sobre o hábitat popular urbano.

Com o objetivo de recolher subsídios para o debate sobre modelos de gestão de saneamento ambiental no Brasil, a terceira e última parte reúne textos que discutem alguns dos modelos internacionais de gestão do saneamento ambiental. Brito faz um balanço das experiências da Inglaterra, da França e da Argentina; Gouvello discute o modelo francês e a possibilidade de sua *exportabilidade* para outras realidades e Bau ressalta os desafios da oferta sustentável de água em países emergentes.

Os artigos reunidos nesta publicação têm em comum uma leitura crítica do atual modelo de gestão do saneamento e a perspectiva da sua democratização. Desta forma, buscamos contribuir para a elaboração de diretrizes e propostas para garantir o controle social, difundir o conceito de saneamento ambiental, desenvolver metodologias de monitoramento e fomentar redes de atores locais em torno do tema.

Os organizadores

Parte I- A Política de Saneamento Ambiental: os desafios para o controle social

Cap.I Controle Social das Políticas de Saneamento Ambiental: um desafio para a governança democrática das cidades

Orlando Alves dos Santos Junior[*]
Ana Lúcia Britto[**]
Hélio Ricardo Porto[***]

[*] Mestre em planejamento urbano (IPPUR/UFRJ), diretor da Fase.
[**] Doutora em urbanismo pela Universidade de Paris III, professora do PROURB/FAU/UFRJ.
[***] Historiador e coordenador do Programa Metropolitano do Rio de Janeiro da Fase.

No contexto do processo de descentralização da política urbana em curso no país, a política de saneamento ambiental vem sofrendo uma completa reorganização, impulsionada, de um lado, por pressão dos organismos do próprio setor, e, de outro, por iniciativa do Governo federal, através do PMSS - Projeto de Modernização do Setor de Saneamento Ambiental[1]. O quadro no qual se operam estas transformações é extremamente agravado pelas carências do país: três milhões de domicílios ou cerca de 12 milhões de pessoas sem água adequada, e 23,9 milhões de domicílios ou 93 milhões de pessoas vivendo sem coleta de esgotos, para citar apenas os números referentes aos serviços de água e esgoto[2].

Com efeito, a política de saneamento ambiental é responsável pela gestão de bens e serviços que interferem na qualidade de vida das cidades e a condicionam, diretamente. Devido a sua importância e complexidade, um conjunto de questões envolve o tema: a universalização da prestação dos serviços, o financiamento dos novos investimentos necessários e da manutenção e funcionamento dos equipamentos existentes, a organização institucional das prefeituras, a capacitação técnica, a interação com as políticas urbanas, ambiental e de saúde, e o controle social da política de saneamento.

A questão central tratada neste artigo diz respeito a esse último tema, isto é, ao controle social da política de saneamento ambiental, na sua relação com a gestão dos serviços. Esse é o elemento capaz de orientar de forma nova o debate sobre a reorganização do setor. No entanto, a discussão sobre o conceito de controle social e sobre as formas concretas de exercitá-lo nos remete ao debate sobre governabilidade, democracia e políticas públicas, conforme será tratado na primeira parte deste texto.

Posteriormente, discutiremos a proposta de controle social no contexto de descentralização das políticas públicas em curso no país e dos desafios decorrentes deste quadro, para a gestão municipal.

Na terceira parte, fazemos uma recuperação da história recente da gestão da política de saneamento, sob a perspectiva dos processos de controle social, tendo como ponto de partida o Planasa. Dando

1 O PMSS – Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - foi elaborado pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - e pela Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Orçamento, ver PMSS (1997).
2 Cf. Aliança Pesquisa e Desenvolvimento (1995).

seqüência, analisamos, na quarta parte, a relação entre o PMSS e a questão do controle social.

Por fim, refletimos sobre a possibilidade e viabilidade do monitoramento social das políticas públicas de saneamento ambiental, e apontamos as condições necessárias para o controle social, a partir de uma visão de sustentabilidade democrática das cidades.

Democracia e políticas públicas

É antigo e complexo o debate sobre a relação entre democracia e a capacidade governamental de efetivar políticas públicas que respondam às demandas da população e, ao mesmo tempo, utilizem os recursos escassos de forma eficaz, para maximizar o atendimento dessas demandas. No entanto, um número crescente de autores tem afirmado a relação virtuosa entre os pólos deste debate. Para os fins deste artigo, tomaremos apenas alguns deles.

Held (1997), recuperando a própria idéia de democracia, afirma que esta tem sua força e significado na

> idéia de autodeterminação ou autonomia; isto é, da noção de que os membros de uma comunidade política deveriam ser capazes de escolher livremente as condições de sua própria associação, e suas escolhas deveriam fornecer a legitimação definitiva da forma e direção de sua sociedade politicamente organizada (1997: 68).

Partindo desse conceito, o autor entende que uma comunidade política terá uma "estrutura justa" de governo e de regulamentação, se for escolhida livremente por seus membros. Estrutura justa, entendida como aquela que é "em princípio, igualmente limite e possibilidade para todos os seus membros" (Held, 1997:68). A democracia é concebida aqui no seu significado de "governo pelo povo", onde "a determinação da decisão pública (é) tomada por membros igualmente livres de uma comunidade política" (Held, 1997:68).

O autor vai tentar estabelecer a relação entre Estado, "estrutura justa", políticas públicas e democracia, através do conceito de autonomia.

Para Held, a democracia somente poderá ser efetiva, e não formal, se as pessoas gozarem de direitos iguais, na estrutura. Neste sentido, a autonomia refere-se à capacidade e possibilidade de as pessoas realizarem "seus projetos, individuais e coletivos, como agentes livre e iguais", "sem o risco de interferência arbitrária ou injusta" (Held, 1997:69). Nesta concepção, há um claro alargamento da esfera de direitos, na medida em que

> uma cidadania livre e igual requer não apenas direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil – embora ela os requeira – mas também acesso às habilidades, recursos e oportunidades para fazer que estas estipulações formais contém na prática (Held, 1997:80).

Ao modelo de governo – identificado com *a estrutura justa de Held* – que interage com a sociedade e incorpora suas demandas sociais, Putnam (1996) denomina *governança*. Estudando a questão do desempenho institucional dos governos democráticos, o autor esclarece, em primeiro lugar, que o conceito de desempenho institucional com o qual trabalha está diretamente vinculado a um modelo de governança, no qual as relações operam da seguinte forma:

demandas sociais ➢ *interação política* ➢ *governo* ➢ *opção de política* ➢ *implementação.*

Desta maneira, "as instituições governamentais recebem subsídios do meio social e geram reações a esse meio", através de uma política pública. (Putnam, 1996: 24). Partindo da sua pesquisa sobre o desempenho dos governos regionais da Itália, o autor conclui que existe uma forte relação entre desempenho institucional – que, conforme dito anteriormente, significa a capacidade de gerar políticas públicas que respondam às demandas do meio social – e a natureza da vida cívica, que ele chama de "comunidade cívica". Para Putnam, "a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração" (1996: 31).

No entanto, pensando a realidade brasileira, marcada pelas desigualdades sociais, a questão que levantamos, parafraseando Held, é

se "um sistema de poder político, econômico e social que gera assimetrias sistemáticas de oportunidades é compatível com o princípio da autonomia" (1997:69), que, para este autor, deveria orientar a elaboração e a delimitação das políticas públicas.

As assimetrias sistemáticas de oportunidades, denominadas por Dahrendorf (1992) de *distribuição desigual das chances de vida*, "é um resultado das estruturas de poder". Desta forma, prossegue o autor, "alguns estão numa posição em que podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros será medida" (1992:42). Por isto, conclui que "o poder gera não apenas a desigualdade mas, pelo mesmo motivo, conflito" (Daherendorf, 1992:43). A natureza e a qualidade do conflito alteraram-se muito, com as revoluções da modernidade, quando "o conflito de classe entra em cena" (1992:43). Mas, a ascensão da modernidade, segundo o autor, também foi acompanhada pela idéia de cidadania[3] que, independente das controvérsias da sua influência sobre as classes, não eliminou as desigualdades, mas modificou a qualidade do conflito social moderno (1992:61).

Retornando à discussão sobre o modelo de governança democrática, identificamos, a partir das questões aqui levantadas, dois problemas, no contexto dos conflitos sociais da sociedade brasileira. O primeiro, relacionado à capacidade dos grupos sociais de traduzir suas necessidades em demandas sociais. O segundo, de ver legitimada e reconhecida suas demandas pelo governo, gerando políticas públicas. Como sublinha Ribeiro, "um governo comprometido com a política reformista [e, acrescentamos nós, com a democracia] não pode ser concebido como mera instância mediadora da negociação" (1994:8). Para o autor, "o desafio é construir uma proposta que tenha como objetivo satisfazer os interesses e as necessidades materiais dos grupos sociais que hoje têm capacidade de organização e reivindicação mas que, ao mesmo tempo, se articule com os valores éticos de solidariedade, cooperação e justiça" (1994:13).

Tomando como referência estas observações, apresentamos nossos argumentos.

1. As políticas públicas devem responder às demandas da população e utilizar de forma eficaz os recursos escassos para maximizar o atendimento destas. A essas políticas, denominamos *políticas públicas cidadãs*.

3 Dahrendorf define a idéia de cidadania como "igualdade de participação, igualdade perante a lei, oportunidades iguais e um patamar comum de *status* social" (1992:45).

2. A capacidade de um governo de implementar políticas públicas cidadãs depende da democracia e da governança, isto é, dos cidadãos e cidadãs serem livres e iguais para determinarem suas associações e canais de interação entre governo e a vida associativa na tomada de decisões públicas.

3. Da mesma forma, quanto maior a comunidade cívica, ou seja, a atuação dos cidadãos e cidadãs imbuídos de espírito público e relações de igualdade e confiança, maior a capacidade de um governo de implementar políticas públicas que respondam às demandas do meio social

4. A condição para o exercício da cidadania é a autonomia, que requer não apenas os direitos políticos formais, mas habilidades, recursos e oportunidades capazes de garantir a participação ativa da sociedade na vida política.

5. Ao contrário, uma gestão política que gera sistematicamente assimetrias de oportunidades impede o exercício da cidadania, porque não possibilita a autonomia, restringindo as condições de participação ativa na vida política.

6. A "estrutura justa" de governo, e portanto a definição dos limites e possibilidades de cada membro da sociedade, as habilidades requeridas, os recursos distribuídos e as oportunidades oferecidas dependem da qualidade do conflito social moderno, isto é, do conflito de classes e do conflito em torno dos direitos de cidadania, que definem a correlação de forças e o nível das desigualdades sociais e econômicas no interior de cada sociedade.

Com base nestas considerações, quais são os desafios colocados para uma gestão democrática da política de saneamento ambiental no país? Quais os instrumentos necessários para o estabelecimento de um modelo de governança, em torno desta política? Aqui, temos a necessidade de refletir sobre a proposta de controle social, formulada pelos atores sociais envolvidos neste debate.

Governança, Descentralização e Controle Social

No contexto do inexorável processo de descentralização da política urbana em curso no país e dos evidentes progressos na direção da instalação de um sistema formal de governança, constata-se um duplo

desafio. De um lado, como fortalecer a capacidade gerencial local, frente à frágil condição política e técnica-administrativa das prefeituras? De outro, como os atores locais podem efetivamente exercer funções de parceiros da gestão urbana, diante dos efeitos negativos da crise social sobre sua capacidade associativa e participativa e do seu desconhecimento sobre o funcionamento da administração pública?

Em relação à capacidade política e técnica-administrativa das prefeituras, é preciso refletir sobre as transformações recentes no papel das cidades, devido ao estabelecimento de novos formatos de organização do poder local. Diante deste novo quadro, diferentes concepções políticas têm buscado encontrar respostas para os novos desafios colocados para a gestão das cidades.

O debate atual tem acentuado o papel ativo dos municípios, no processo de desenvolvimento local, não mais circunscrevendo os argumentos, em favor da descentralização, à eficaz gestão dos bens e serviços públicos. As cidades aparecem agora como atores políticos (Castells e Borja: 1996) e promotoras do desenvolvimento econômico (Dowbor, 1996; Coelho, 1991 e 1996), enfatizando-se os fatores socioeconômicos e culturais. Neste sentido, Castells e Borja defendem que o estabelecimento das competências e de funções municipais deve se dar segundo alguns critérios, tais como a proximidade na relação com a população, a capacidade na gestão de recursos políticos, sociais, econômicos e técnicos, a associação com outros níveis da administração pública e com agentes privados, e o atendimento das demandas sociais requeridas pela população. A conclusão é pela diversidade: "as cidades são e devem ser diferentes nas suas competências" (op. cit., p.161).

Por outro lado, os organismos multilaterais têm tido particular importância na difusão de novas concepções, na medida em que são responsáveis pelo financiamento de inúmeros projetos de impacto sobre as cidades, nos países em desenvolvimento. O documento *Política Urbana y Desarrollo Econômico: un programa para el decenio de 1990*, publicado pelo Banco Mundial (1991), é, ao nosso ver, bastante ilustrativo desta concepção. Reconhecendo a estreita relação entre a economia urbana e o desempenho macroeconômico, afirma a necessidade de enfrentar alguns obstáculos, a fim de aumentar a produtividade da primeira e,

conseqüentemente, contribuir para um melhor desempenho do segundo. É necessário, portanto, estabelecer novos objetivos para a política urbana, para a qual o documento propõe quatro eixos (Banco Mundial, 1990: 65 e 66): (i) o enfrentamento dos obstáculos relacionados diretamente à infra-estrutura urbana; (ii) a incorporação dos pobres nos circuitos econômicos e o alívio do crescente aumento da pobreza urbana; (iii) o enfrentamento dos efeitos negativos da degradação ambiental e (iv) o aumento da capacidade de pesquisa e conhecimento sobre o desenvolvimento urbano.

Desta forma, a finalidade política da descentralização seria fortalecer a capacidade institucional dos municípios para aumentar o desempenho macroeconômico. O quadro de referência é a inserção do local no contexto global. Nesta perspectiva, as proposições presentes no documento do Banco Mundial expressam a crescente hegemonia das formulações neoliberais[4] que tornam-se referência para grande parte da produção teórica e política sobre as cidades. No centro das preocupações, está a promoção da produtividade urbana, que aparece agora como o grande desafio a ser atingido.

Apesar dos avanços decorrentes da nova visão das agências multilaterais (Werner, 1996), o diagnóstico e as propostas apresentadas, no entanto, são marcados por uma visão pouco crítica das contradições relativas ao movimento de globalização da economia. Não obstante tratar-se de um processo de definições ainda pouco precisas e com conclusões plenas de ambigüidades (Préteceille, 1994), diversos estudos têm destacado que os processos de reestruturação econômica e de inovação tecnológica têm aprofundado a dissociação entre produtividade e eqüidade, trazendo como conseqüência a forte segmentação da estrutura social. Em muitos casos, o processo de globalização tem induzido à adoção de políticas marcadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado "tem sido a

4 Utilizamos o conceito neoliberal tal qual formulado por Fiori (1995) para identificar as teses do chamado Consenso de Washington, no qual são redefinidos os papéis do Poder Público, tendo por base a estratégia de livre mercado. O programa neoliberal, a ser aplicado nos países em desenvolvimento, estaria assentado em três fases: (i) consagrada à estabilização macroeconômica; (ii) dedicada às reformas estruturais com a desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais e (iii) de retomada do crescimento econômico (Fiori, 1995).

destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando à dualização das economias urbanas" (Ribeiro, 1994:12). Temos, com efeito, partes das cidades, cidades inteiras e regiões divididas nas áreas integradas, excluídas dos circuitos internacionais de capital e, conseqüentemente, da possibilidade da cidadania e de uma vida digna e prazerosa para suas populações.

Esse ambiente conturbado de transformações do papel das cidades, no contexto de dificuldades políticas e econômicas vividas no Brasil, tem gerado enormes desafios à consolidação de um modelo de governança, no plano local. Neste quadro, a capacidade institucional e administrativa das prefeituras para absorver suas novas funções na formulação e gestão das políticas urbanas está bastante debilitada. Apesar de os princípios da reforma urbana,[5] principalmente no tocante à redistributividade, terem sido incorporados pelos novos instrumentos de gestão implantados nos municípios, isto não implica necessariamente dizer que sejam efetivamente utilizados. A maioria depende de regulamentação, com sérios riscos de não serem implementados, em razão da correlação de forças nas câmaras de vereadores e do perfil político dos executivos municipais.

Torna-se, portanto, necessário investir no fomento de mecanismos e instrumentos e na capacitação dos atores locais, contribuindo de modo a orientar a adoção de (i) um modelo democrático de governança; (ii) políticas públicas de enfrentamento das desigualdades sociais identificadas e na ampliação da qualidade de vida dos municípios e (iii) um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais da sua operacionalização.

Estes mecanismos e instrumentos são aqui denominados de sistemas de controle e monitoramento social. Tal proposta é fundada (i) no modelo de democracia participativa, combinando canais e instrumentos

5 Os princípios da reforma urbana estão fundados no ideário de cidades justas, democráticas e auto-sustentadas, construídas a partir de uma política urbana universalista e redistributiva. Este modelo tem no centro de sua formulação a constatação de que a ausência de democracia ampla na gestão das políticas públicas e a especulação fundiária geram a espoliação urbana (Cf. Santos Junior,1995). Ver também a avaliação dos condicionantes decorrentes dos arranjos institucionais das prefeituras da região metropolitana do Rio de Janeiro, na absorção deste novo modelo de planejamento e gestão (Santos Junior, op. cit.)

de democracia representativa com a democracia direta; (ii) no papel ativo dos sujeitos sociais na gestão das políticas públicas e em formas de controle do Estado pela sociedade, e (iii) no direito à cidade e na inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, combatendo as desigualdades sociais e promovendo a cidadania.

Convém agora refletir sobre a possibilidade e viabilidade do monitoramento social das políticas públicas de saneamento ambiental. Mas, antes, cabe uma recuperação da história recente, sob a perspectiva dos processos de controle social na gestão desta política. Começamos, portanto, pelo Planasa.

A Questão do Controle Social no Contexto do Planasa

Ao analisarmos o modelo de gestão dos serviços de saneamento imposto pelo Planasa, verificamos que este reproduz os princípios que Sonia Draibe aponta como fundamentos da consolidação do *welfare state*, no Brasil, nos anos 60-70: uma extrema centralização política e financeira das ações desenvolvidas, a exclusão da participação social nos processos de decisão, o autofinaciamento dos investimentos sociais, a penetração de interesses privados nas agências responsáveis pela elaboração, sobretudo dos grupos ligados a obras públicas e à construção civil (Draibe, 1989).

Inexiste no conjunto das políticas urbanas, e particularmente no caso da política de saneamento deste período, uma preocupação com a criação de mecanismos de controle social. A estrutura montada com o Planasa, que envolvia um sistema de financiamento com recursos do FGTS, modelo de organização institucional, e uma política global para o setor de saneamento, excluía completamente a participação dos usuários na gestão dos serviços.

Criado durante o regime militar, o Planasa foi uma tentativa do Governo federal de instituir, em todo o território nacional, um único modelo de gestão de serviços de saneamento. Reconhecendo a incapacidade técnica e financeira da maioria dos municípios para administrarem de maneira eficaz os serviços, o Planasa, assim como outras políticas urbanas e sociais do regime militar, orientava-se pelo princípio de isolamento burocrático, isto é, pelo princípio baseado na

constituição de um núcleo técnico do Estado formulador de políticas, protegido das interferências provenientes do público ou de outras organizações intermediárias. Para viabilizar a aplicação deste princípio no setor de saneamento, a gestão dos serviços foi retirada da esfera pública municipal, e repassada para as companhias estaduais, que deveriam funcionar como ilhas de racionalidade e especialização técnica. A participação dos usuários e da sociedade civil, em geral, era considerada como um elemento que viria a perturbar uma gestão racional, técnica e eficiente dos serviços, estando, portanto, descartada. As pressões exteriores, fossem elas dos usuários, ou de outros organismos públicos, eram percebidas como intrusões indesejáveis na vida das companhias.

No entanto, ao longo dos anos 80, essas pressões, vindas sobretudo das populações urbanas excluídas do acesso aos serviços, tornam-se mais fortes. Estimulados pelo processo de abertura política e de avanço dos movimentos populares, movimentos reivindicativos pelo acesso aos serviços de saneamento começaram a organizar-se em diferentes capitais do país.

Com as eleições de 82 e a consolidação do processo democrático, uma transformação nas relações de poder na gestão dos serviços passa a se reproduzir em diferentes zonas do país. Esta transformação é o reflexo de uma modificação nas relações de poder que caracterizam o sistema político e social nacional. Em diferentes cidades, governos democráticos começam a integrar os movimentos sociais de gestão pública. Nestas cidades, as relações entre as companhias responsáveis pela gestão dos serviços de saneamento, as diferentes esferas do Poder Público e os usuários vão pouco a pouco democratizando-se.

Ao mesmo tempo, o Planasa entra em crise, tanto financeira, como político-institucional. Por um lado, com a crise econômica do início dos anos 80, diminuem os recursos do FGTS, assim como a receita fiscal dos estados e a receita tarifária das empresas, levando o sistema de financiamento do setor de saneamento ao colapso. Por outro lado, a estrutura extremamente centralizada e burocratizada do Planasa começa a ser objeto de crítica, tanto das associações profissionais, quanto dos municípios. Em outubro de 1985, é criada a Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento -, reunindo os municípios que não haviam aderido ao Planasa. O debate entre gestão centralizada e gestão municipal começa

a ganhar corpo, sendo a municipalização defendida como um elemento que viria a facilitar o controle social dos serviços, na medida em que a gestão se dá num nível mais próximo das comunidades e que encontra-se submetida ao Legislativo.

Este processo de democratização progressiva da gestão e de debate sobre novas alternativas para organização do setor de saneamento, sempre acompanhado do aprofundamento da crise do Planasa, avança com a Constituição de 1988.

Todavia, mesmo que em alguns municípios a participação dos usuários na discussão das políticas e dos projetos para o setor de saneamento tenha avançado, não houve uma institucionalização dos mecanismos de participação dos usuários na gestão dos serviços. De fato, os processos são localizados, vinculados ao perfil político das administrações locais, e muitos não apresentam continuidade. A institucionalização destes processos deveria passar por uma política nacional de saneamento, que neste momento não existia. Afinal, desde o fim de 1986, quando é extinto o BNH, e com ele o Planasa, o setor de saneamento encontra-se sem política definida.

A ausência de política mobiliza diferentes atores do setor de saneamento que, liderados pela Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária - e pela Assemae, passam a debater qual seria o formato de política adequado para o setor. Entre 1989 e 1994, estas entidades, juntamente com outros atores da sociedade civil, discutiram longamente a situação. Dentro das novas perspectivas levantadas, a questão da participação dos usuários na gestão dos serviços passa a ser formulada dentro da temática do controle social da gestão pública. A temática do controle social passa a ser um elemento central nas discussões de uma política de saneamento e dos possíveis modelos de gestão para os serviços.

Com base nas discussões realizadas, foi formulado o Projeto de Lei 199, de 1993, que propunha uma reorganização do setor. Dentro do PL 199, a questão do controle social é colocada como um elemento fundamental da política de saneamento. No artigo 8°, que trata das diretrizes para a política de saneamento, é colocada como diretriz a

> participação da comunidade no planejamento e controle dos serviços e obras de saneamento de seu interesse,

notadamente nos processos de decisão e fiscalização sobre custos, qualidade dos serviços, prioridades financeiras e planos de investimento.

Já no capítulo que trata do Sistema Nacional de Saneamento, o PL 199 determina a criação de um Conselho Nacional de Saneamento, órgão colegiado consultivo e deliberativo, que deverá exercer funções normativas deliberativas, relativas à implantação e acompanhamento da Política Nacional de Saneamento. No Conselho, está assegurada a participação paritária da sociedade civil, por meio de suas organizações de âmbito nacional, que articulem e representem usuários dos serviços de saneamento, entidades associativas de organismos operadores de serviços de saneamento, trabalhadores na atividade de saneamento, entidades associativas de empresas de consultoria, prestação de serviços, construção, fabricação e comercialização de produtos industriais no campo do saneamento, organizações não-governamentais dedicadas à promoção e ao desenvolvimento do saneamento, da saúde pública ou do meio ambiente.

Mesmo tendo amplo apoio da sociedade civil e das entidades ligadas ao setor de saneamento, e tendo sido aprovado na Câmara e no Senado, respectivamente, em julho de 1993 e dezembro de 1994, o PL199 foi vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

O PMSS e a Questão do Controle Social no Setor de Saneamento

Ainda no início dos anos 90, no Governo Collor, foi formulado o PMSS - Programa de Modernização do Setor de Saneamento -, que tem como objetivos o desenvolvimento operacional das companhias estaduais de saneamento e o reordenamento institucional do setor. O Programa conta com recursos obtidos a partir de operações de crédito junto ao Banco Mundial[6]. Desde o início de sua ação, o PMSS vem desenvolvendo estudos sobre diferentes aspectos da gestão dos serviços: financiamento, desempenho das companhias estaduais concessionárias sobre as taxas atuais

6 O PMSS foi idealizado no Governo Collor, mas o projeto foi iniciado apenas no Governo Itamar, a partir de 1994, quando iniciaram-se os desembolsos.

de cobertura e os déficits do setor. Além disso, o PMSS vem financiando estudos mais específicos de interesse regional. A questão do controle social, indiscutivelmente um aspecto fundamental da gestão dos serviços, está presente também nos documentos formulados pelo PMSS, que na realidade revelam um pouco da política do Governo federal para o setor.

Esses documentos definem como controle social a função de acompanhamento, análise e avaliação dos estudos e propostas da destinação dos recursos e das ações públicas e privadas no sistema de saneamento. Seu objetivo é garantir a transparência na gestão da coisa pública, desde seus critérios de decisão até os resultados das ações.

Segundo as formulações do PMSS, podem-se admitir dois canais distintos de controle social do saneamento ambiental:

• participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle. Dessa maneira, se asseguraria a participação dos representantes legítimos dos usuários no processo de decisão em questões como prioridades, normas, informações sobre carências regionais e padrões técnicos diferenciados;

• participação dos usuários enquanto consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade.

Com relação à participação dos usuários nos órgãos colegiados federais, estaduais e municipais, o PMSS aponta a necessidade de se estabelecerem critérios de proporcionalidade e destaca a importância de se criarem canais capazes de representar com legitimidade a comunidade usuária dos serviços, nos diversos níveis de gestão pública (união, estado e município). Por outro lado, o programa afirma a necessidade de determinar critérios para definir quais as entidades representativas dos usuários habilitadas a participar, e sua distribuição por regiões, estados, e municípios.

É importante notar que o PMSS não questiona a representatividade dos canais existentes nem define se a participação das entidades que representam os usuários se fará de forma consultiva ou deliberativa. Por outro lado, não se discute a paridade nos órgãos colegiados.

Parece-nos importante destacar que o órgão criado para exercer função normativa federal, o Comitê Nacional de Saneamento[7], hoje, tem caráter

7 O Comitê Nacional de Saneamento foi criado em 1991, por decreto presidencial, no Governo Collor de Mello, formado por representantes de órgãos do governo e associações de interesse no setor.

apenas consultivo, funciona precariamente e não tem influído concretamente na execução da política federal de saneamento, já tendo deixado claro que não é um substituto de um Conselho Nacional de Saneamento, que possuía atribuições deliberativas , conforme proposto no PL199.

No âmbito estadual, em alguns estados, como São Paulo, a legislação prevê a criação de um *conselho estadual de saneamento*, que deverá criar novos espaços para participação da sociedade civil, ponto fundamental para a viabilização do controle social. No entanto, na maioria dos estados, estes conselhos ainda não foram institucionalizados

O PMSS não aprofunda a discussão sobre como deve se dar a participação no âmbito municipal, pois, segundo a Constituição, os municípios têm autonomia para definição desses mecanismos. No entanto, destaca-se que o nível municipal é o mais adequado para o exercício do controle social.

No que diz respeito à participação dos usuários como consumidores, o PMSS retoma a legislação federal que instituiu o Código do Consumidor, o qual criou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e que define canais para reclamações dos consumidores. Essa legislação pressupõe uma composição de órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. No entanto, na prática, as funções de defesa do consumidor têm sido assumidas, predominantemente, pelos órgãos vinculados aos estados, os *procons*, *coordenadorias de proteção e defesa do consumidor*, vinculados às secretarias de justiça e de defesa da cidadania.

A questão da participação e do controle social da gestão dos serviços vai muito além do simples acesso dos usuários aos órgãos de defesa do consumidor, voltados sobretudo para atender aos interesses de clientes de serviços prestados pelo setor privado. Os serviços de saneamento são, por definição, públicos, prestados em regime de monopólio, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população e para preservação do meio ambiente. Os usuários dos serviços de saneamento não são apenas consumidores de um serviço ofertado no mercado, são cidadãos aos quais o Poder Público deve prestar serviços com qualidade e eqüidade. Aos usuários/cidadãos, não interessa somente a existência de canais de reclamação, para quando os serviços não forem prestados de forma adequada. A eles, interessa participar, discutir, monitorar,

intervir efetivamente na gestão dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços.

Com relação às propostas do PMSS, verificamos que uma questão central da gestão dos serviços é a regulação. Segundo as formulações do PMSS, um princípio que norteia a nova organização do setor é a separação de funções que envolvem a prestação dos serviços de saneamento, isto é, a separação entre produção e regulação dos serviços. Segundo este princípio, o Poder Público, liberado, mesmo que parcialmente, das atividades de produção através da delegação, deverá dedicar-se a tarefas de planejamento, regulamentação, controle e fiscalização de sistemas, bem como à criação de instrumentos fiscais e financeiros, viabilizadores de maior eqüidade. A regulação, entendida desta maneira, deverá ser exercida tanto pela União quanto pelos estados e municípios. Haveria de fato diferentes tipos de regulação, correspondendo a cada uma das diferentes instâncias.

A regulação federal deveria pautar-se mais pela definição de conceitos e princípios de funcionamento do sistema (normas gerais, legais, técnicas, etc.), e de diretrizes, sendo fundamental no sentido de resguardar o caráter social deste tipo de serviço, e de estabelecer metas nacionais que possam se constituir em parâmetros para o desenvolvimento de padrões mínimos de eqüidade no território nacional. Já a regulação executada nos estados e municípios deveria ter um conteúdo mais operacional, sendo sempre orientada, entretanto, pelo princípio da universalização do acesso aos serviços.

A partir da proposta do PMSS, podemos subentender que, no novo contexto de gestão dos serviços de saneamento, devem ser criadas instâncias reguladoras nas três esferas de governo, nas quais uma figura formal deverá exercer as funções de regulação. Por outro lado, deve ser criado também um marco regulatório, isto é, um conjunto de instrumentos jurídicos e normas técnicas formalizados que orientem e controlem a ação dos prestadores de serviços.

É importante ressaltar que a regulação deve ter como objetivo fundamental a garantia da eqüidade e da justiça social na prestação dos serviços, critérios orientadores de toda ação pública. Trata-se de articular regulação e controle social. Assim, o marco regulatório deve ser construído de modo a garantir não somente a produtividade e a eficiência

financeira na prestação dos serviços, mas também, e sobretudo, este objetivo de eqüidade e justiça social. A ação das instâncias reguladoras deve ser voltada para esses mesmos objetivos. Para isso, é preciso articulação, na prática efetiva da gestão dos serviços, regulação e controle social, ou seja, que os instrumentos e instâncias de regulação criados democratizem-se e tornem-se também instrumentos e instâncias de controle social da gestão dos serviços.

Cabe-nos, portanto, refletir sobre o tipo de transformação que deve ser realizada nas estruturas de regulação, hoje em formação, para que atendam a esses objetivos.

As agências reguladoras criadas até o momento são, por excelência, espaços eminentemente técnicos, burocráticos e impermeáveis ao diálogo com quem se põe do outro lado do *balcão*. No entanto, essas agências serão responsáveis, no caso específico do saneamento ambiental, por organizar, planejar e fiscalizar a ação da iniciativa privada, em municípios onde a prefeitura não desejar ou não puder fazê-lo. O novo formato institucional para o setor de saneamento consolida a ruptura com um modelo centralizado e autoritário, imposto pelo Planasa, sobretudo no que diz respeito ao papel dos municípios na gestão dos serviços, mantendo *in conteste* a cultura da delegação sem critérios. Tal quadro é agravado, sobretudo, em razão do investimento que vem sendo feito na quebra do monopólio público dos serviços de água e esgoto, e da total ausência de regras para que a sociedade civil exerça algum nível de controle social sobre a prestação dos serviços, agora com a presença da iniciativa privada.

Os Desafios do Monitoramento Social na Perspectiva da Sustentabilidade Democrática das Cidades

Diante do exposto anteriormente, fica evidente que a política desenvolvida pelo Governo brasileiro não garante nem o controle público, nem um marco regulatório capaz de garantir a eqüidade e a justiça social, na prestação dos serviços de saneamento. Podemos mesmo afirmar que não existe, hoje, no âmbito do PMSS, um sistema de controle social. Isso porque o modelo proposto (i) não combina canais e instrumentos de democracia representativa com democracia direta

nos órgãos criados para exercer as funções normativas e deliberativas da estrutura de regulação e controle; (ii) não reconhece o papel ativo dos sujeitos coletivos, em especial das entidades representativas do setor e dos movimentos sociais urbanos, na gestão da política pública do saneamento ambiental e, por fim, (iii) não concebe a regulação como um instrumento de garantia do direito à cidade e da inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, combatendo as desigualdades sociais no acesso aos serviços de saneamento ambiental.

Nossa proposta de monitoramento social representa, na verdade, um questionamento ao modelo de democracia e cidadania existente no Brasil, ao mesmo tempo em que busca reafirmar um modelo alternativo de concepção, gestão e controle das políticas públicas de saneamento ambiental, em curso nas cidades brasileiras. Simultaneamente, este tipo de intervenção social representa um enfrentamento das limitações técnico-administrativas, da ausência de informação – neste caso, no que diz respeito ao saneamento ambiental -, da desarticulação das intervenções públicas e da fragilidade política dos atores públicos e privados, organizados em torno dos conselhos municipais, responsáveis por esta temática. Com efeito, a proposta de monitoramento social, partindo de uma visão de sustentabilidade democrática das cidades, questiona a atual estrutura de poder, que amplia as assimetrias de oportunidades numa sociedade marcada por tantas desigualdades como a brasileira.

A busca de inserção da sociedade civil no debate sobre as políticas públicas federal, estadual e municipais, no contexto da elaboração e execução dos macroprojetos de saneamento, deve extrapolar o reconhecimento do papel e da legitimidade que os atores organizados têm em torno dessa temática, para assim poder incorporar a diferença ao debate, não de maneira formal, mas como um ator diverso, com outra cultura e ideologia. Portanto, numa perspectiva marcada pela alteridade, é preciso reconhecer outros referenciais simbólicos e intelectuais importantes na construção de uma política pública de saneamento ambientalmente sustentável.

A todo momento, temos informações de novas experiências de participação popular no âmbito de projetos de saneamento. Normalmente, estabelecem-se de fora para dentro, quer dizer, por iniciativa da sociedade civil, que, por ter domínio das relações sociais que

se estabelecem em torno de uma determinada área, objeto de intervenção de um projeto de saneamento, busca inserir-se no sentido de tentar potencializar sua intervenção. Na maioria dos casos, a ação externa é vista como *perigosa* e *sem capacitação técnica*. Há um temor constante, por parte dos governos, de que estes atores venham a desestabilizar ou contrariar seus interesses. Assim, tentam a todo momento desqualificar a ação dos movimentos sociais organizados, buscando construir redes fragmentadas de interlocução, ou mesmo, como é mais comum, recusando qualquer tipo de diálogo, sob a argumentação de que são os únicos responsáveis, ao fim e ao cabo, pela execução dos programas. Entretanto, segundo representantes dos bancos multilaterais (BID, BIRD), 50% dos projetos financiados no Brasil por essas agências foram bem-sucedidos, sobretudo, em razão da participação popular. São estes atores sociais que atuam sobre os conflitos em torno dos direitos de cidadania, que atualizam o conflito social moderno entre o Estado e a sociedade.

A concepção de monitoramento social assume aqui um caráter de gestão e controle, contribuindo para potencializar e capacitar a intervenção dos grupos sociais em torno da política de saneamento. A proposta requer, portanto, construir uma metodologia capaz de contribuir na análise, verificação, fiscalização e elaboração de novas políticas públicas, projetos ou programas alternativos, por parte de grupos sociais diretamente envolvidos com esta temática.

Neste contexto, qual o sentido do monitoramento e controle social, no que toca às políticas públicas de saneamento ambiental? Em primeiro lugar, é necessário afirmar que, por monitoramento, entendemos um conjunto de práticas que visam ao acompanhamento e ao controle sistemático de uma determinada intervenção social, com o objetivo expresso de (i) garantir políticas públicas de enfrentamento das desigualdades no acesso aos serviços de saneamento; (ii) ampliar os espaços de planejamento participativo, isto é, democratizar as decisões sobre os investimentos realizados e (iii) verificar ou mesmo estabelecer a correlação entre o planejamento e a execução, através de um programa de reformas técnico-administrativas, necessárias à criação das bases materiais, para uma gestão democrática no âmbito federal, estadual e local. Esse controle sistemático deve assegurar aos diversos grupos sociais a capacidade política de intervir sobre todos os componentes e subcomponentes dos projetos e/ou programas em curso.

Nessa direção, as metodologias desenvolvidas devem auxiliar a identificação de problemas, a tomada de decisões e a transferência de conhecimento, porém, jamais serão capazes de garantir, sozinhas, os interesses de grupos sociais. As metodologias não substituem os conflitos. Estes eclodirão na esfera da política, através da pressão e da negociação junto ao Poder Público, por meio dos órgãos responsáveis pela gestão das políticas, projetos e programas.

Para que este conflito social fortaleça os direitos de cidadania, é importante, ao nosso ver, que os sistemas de monitoramento e controle social das políticas de saneamento ambiental estejam articulado a redes, integrando diversos grupos sociais interessados. Ao mesmo tempo, deve-se buscar a conexão destes mecanismos com as esferas públicas não-estatais, integrando os atores sociais aos gestores e executores dos projetos e programas de saneamento ambiental. A experiência demonstra que o monitoramento social completamente desarticulado das esferas do Poder Público esbarra na forte limitação da ausência de informação. Ao contrário, se os mecanismos de monitoramento estiverem assegurados nos próprios mecanismos de gestão dos projeto e programa, e constarem dos contratos de financiamento, a situação melhora, pois os órgãos de gestão serão obrigados a abrir espaços e informações.

Uma outro aspecto é como tornar disponíveis as informações para um segmento cada vez maior da população, de forma a assegurar que o controle social também seja exercido pela sociedade em geral, por meio da opinião pública e de mecanismos amplos de consulta. Nesse sentido, as redes de informação existentes, normalmente de alcance limitado, deveriam ser ampliadas para além da articulação política dos atores sociais envolvidos com a temática e o Poder Público. Uma das idéias levantadas tem sido a constituição de um banco de dados público, que ofereceria ao conjunto da população de uma determinada cidade informações não somente sobre projetos e/ou programas, mas também sobre os serviços municipais e/ou estaduais de saneamento. Outro instrumento que poderia ser utilizado para ampliar o acesso à informação são os meios de comunicação que, pelo seu alcance e difusão junto à população, poderiam, a partir de convênios e parcerias, publicar os relatórios do trabalho de monitoramento.

Bibliografia

ACQUA-PLAN Estudos Projetos e Consultoria. *Flexiblização institucional da prestação de serviços de saneamento.* Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de política Urbana/IPEA, 1995.

ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO. *Diagnóstico do setor saneamento: estudo econômico e financeiro.* Série Modernização do Setor de Saneamento, v.7. Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento – Sepurb/IPEA, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Política urbana y desarrollo econômico: un programa para el decenio de 1990.* Washington, D. C., 1991.

BRITTO, Ana Lucia Nogueira de P. *Les modes de gestion des services d'eau et assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986): logique technico-sectorielle nationale versus logiques politiques locales.* Thèse de doctorat. Institut d'Urbanismme de Paris, Latts, Université de Paris XII,1995.

CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 45, jul. 1996.

COELHO, Franklin Dias. O município como agente de desenvolvimento econômico. *Revista de Administração Municipal - RAM*, Rio de Janeiro, v. 41, n 210, p. 23-33, jan./mar. 1994.

_____ Reestruturação econômica e as novas estratégias de desenvolvimento local. In: FONTES, Angela, COELHO, Franklin Dias (Orgs.). *Desenvolvimento Econômico Local: temas e abordagens.* Rio de Janeiro: IBAM, SERE/FES, 1996.

DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar / Edusp, 1992.

DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local.* São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

DRAIBE, Sônia. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1989, Vértice/ANPOCS, p. 13-60.

FABRIANI, Carmem Beatriz, PEREIRA, Vera Maria . *Tendências e divergências sobre o modelo de intervenção pública no saneamento básico.* Texto para Discussão n.124. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI,1987.

FIORI, José Luís. *Em Busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado.* Rio de Janeiro : Insight, 1995.

HELD, David. Desigualdades de Poder, Problemas da Democracia. In: MILIBAND, David. *Reinventando a Esquerda.* São Paulo : Editora UNESP, 1997

NUNES, Edson de O. Tipos de capitalismo, instituições e ação social: notas para uma sociologia política do Brasil contemporâneo. *Dados*, v. 28, n. 3, 1985, p.347-372.

PRÉTECEILLE, Edmond. Cidades Globais e segmentação Social. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise.* Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1994.

Projeto de modernização do setor de saneamento (PMSS) / Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). Brasília: IPEA / SEPURB / MPO, 1997.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro : Fundação Getulio Vargas, 1996.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, Fase, n. 62, set. de 1994.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades.* Rio de Janeiro : Fase / IPPUR-UFRJ, 1995.

WERNER, Edmundo. As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano XVI, n. 39, 1996.

XAVIER, Helia Nacif. *Relatório da consulta nacional sobre a gestão do saneamento e do meio ambiente urbano.* Convênio IBAM/PGU/BID/CEF. Rio de Janeiro : IBAM,1995.

Cap.II Agenda Política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social

*André Monteiro Costa**

* Engenheiro Sanitarista, Mestre em Saúde Pública, pesquisador do Nesc/IAM/ Fiocruz, assessor da Assemae.

Aquele rio
era como um cão sem plumas.
Nada sabia da chuva azul,
da fonte cor-de-rosa,
da água do copo de água,
da água de cântaro,
dos peixes de água,
da brisa na água.

Sabia dos caranguejos
de lodo e ferrugem.
Sabia da lama
como de uma mucosa.
Devia saber de polvos.
Sabia seguramente
da mulher febril que habita as ostras.

Como o rio
aqueles homens
são como cães sem plumas

O rio sabia
daqueles homens sem plumas.
Sabia
de suas barbas expostas,
de seu doloroso cabelo
de camarão e estopa.

O cão sem plumas
João Cabral de Melo Neto

Apresentação

Este artigo tem como objetivo localizar a agenda política do setor saneamento ambiental brasileiro, no sentido de oferecer elementos analíticos, em suas várias dimensões, a fim de subsidiar os diversos atores no desafio de alterar o rumo do saneamento no Brasil. Assim, não pretende esgotar o tema, mas identificar aspectos essenciais a serem considerados pelos que irão debruçar-se e interferir na concretização do saneamento. Os demais artigos preparados para o Seminário Nacional aprofundarão alguns dos temas aqui abordados, contribuindo para interferir por meio de proposições nos rumos das políticas de saneamento ambiental, na perspectiva do controle social.

A articulação dos diversos setores da sociedade, como entidades representativas de profissionais, ONGs, movimentos populares, técnicos de prefeituras, estados, bem como de entidades acadêmicas, constitui-se em fato político relevante, não apenas por ser inédito na história do setor, mas pelas possibilidades concretas que se vislumbram. A conjuntura política não tem permitido a participação da sociedade na discussão da formulação das políticas sociais, entre estas a do saneamento. Ao contrário, foram eliminados os ínfimos espaços de participação existentes, não havendo, portanto, nenhuma interlocução entre Governo e Sociedade. A reforma do Estado em curso é baseada na redução do seu tamanho, através da privatização ou concessão de serviços públicos. Sua retórica, em nome da eficiência e do aporte de recursos privados, tem hegemonizado o discurso de Governo, deixando, aos setores sociais organizados, pouco espaço político para ação. As entidades do setor, de gênese endógena, têm tido dificuldades para interagir com outros setores sociais. Nesse sentido, a discussão entre as várias formas de organização da sociedade tem como grande desafio a construção de mecanismos eficazes de articulação que possibilitem a incorporação desses atores na formulação e implementação das políticas. A dimensão deste desafio é dada pela conjuntura política adversa. A força motriz do processo está em definir como universalizar os serviços, com qualidade e eqüidade, como promover a saúde e devolver o equilíbrio ao meio ambiente, como construir um desenvolvimento sustentável.

Introdução

Em nosso percurso, pretendemos inicialmente delimitar alguns conceitos em saneamento e situar as necessidades de ações de saneamento ambiental do Brasil, com alguns indicadores de oferta de serviços e do perfil econômico da demanda não-assistida. Em seguida, tencionamos fazer uma breve periodização histórica da gestão dos serviços de água e esgotos no Brasil, bem como localizarmos o atual quadro e as propostas de modelos de gestão e de financiamento, sobretudo para os serviços de água e esgotos. Por último, discutiremos as dificuldades e perspectivas da participação e controle social nas políticas de saneamento, situando os principais atores políticos envolvidos no processo.

Inicialmente, cabe delimitar alguns conceitos, para que a discussão possa iniciar-se sobre base sólida. Principalmente, entendendo-se que tais conceitos foram historicamente construídos.

Em sentido lato, o termo *saneamento* abrange o conjunto de ações e relações que o homem estabelece para manter ou alterar o ambiente, no sentido de evitar ou controlar doenças, promovendo o conforto e o bem-estar. Reflete e condiciona diretamente a qualidade de vida, determinada historicamente por políticas de governo e aspectos sócio-econômico-culturais. Mantém interface com diversas outras políticas, notadamente a da saúde, a do meio ambiente e a do desenvolvimento urbano. Uma série de atividades enquadra-se nessa definição (Fsesp, 1981; Oliveira, 1987; Cynamon, 1975; Costa e Silva, 1990):

- abastecimento de água, incluindo captação, adução, tratamento, reservação e distribuição;
- coleta, transporte, tratamento e destino final de esgotos sanitários, resíduos industriais líquidos e águas pluviais;
- acondicionamento, coleta, transporte, tratamento e destino final de resíduos sólidos urbanos e industriais;
- controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis;
- saneamento dos alimentos;
- condições de salubridade nas habitações, locais de trabalho, de recreação, serviços de saúde e estabelecimentos de ensino;
- controle da poluição do ar, da água e do solo;

• planejamento territorial e urbano;

• vigilância sanitária da água de consumo humano, dos meios de transporte, portos, aeroportos, rodoviárias e fronteiras;

• saneamento em situações de emergência e calamidade pública;

• aspectos diversos referentes ao saneamento do meio como cemitério, ventilação, iluminação, insolação, etc;

• instalações domiciliares de saneamento e melhoria da habitação;

• educação sanitária e ambiental

Decorrente da dificuldade de articular todas essas atividades e da escassez de recursos, na década de 50 cunhou-se o termo *saneamento básico*, para delimitar as ações que envolviam o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Segundo Costa e Silva (1990), durante o processo de criação da Sudene, diante da escassez de recursos, foram priorizadas ações que trariam maiores benefícios para a saúde pública. Esse conceito foi sedimentado com o Planasa, na década de 70, que delimitou como objeto das políticas e do financiamento para o setor o *saneamento básico*. Na verdade, historicamente, foi privilegiado o abastecimento de água; o Planasa investiu 2/3 dos recursos neste componente. Na década de 80, com a crítica ao Planasa, foi reivindicada, por diversos profissionais do setor, a ampliação do conceito de saneamento básico, pois a dimensão ambiental e de saúde pública não estavam contempladas. Com a entrada da agenda ambiental no cenário político, ainda na década de 80, o próprio setor incorporou o termo *saneamento ambiental*. As atividades que têm sido definidas como de saneamento ambiental compreendem (Saneamento: Brasil, mostra a sua cara, 1997): abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores.

No entanto, apesar de incorporar o componente ambiental à sua agenda, o setor saneamento não conseguiu, na prática, articular em suas formulações políticas a integração destas ações. O abastecimento de água e o esgotamento sanitário continuam a centralizar as atividades dos profissionais e entidades que compõem o setor. Sequer uma interlocução com o movimento ambientalista foi construída, revelando uma dificuldade de extrapolar a formação corporativa da engenharia sanitária. Naturalmente, alguns avanços já foram alcançados, mas ainda incipientes. Existem razões históricas para as dificuldades destas interfaces políticas com outros setores, como poderemos perceber adiante.

Na discussão de uma agenda política em saneamento ambiental, alguns princípios devem nortear a avaliação e a formulação de políticas públicas de saneamento, alguns deles já consagrados inclusive no Sistema Único de Saúde (Costa e Melo, 1997). O primeiro princípio é o da *universalidade*. Por sua estreita vinculação com a saúde e com a qualidade de vida, as ações de saneamento são um direito de cidadania; portanto, devem ter caráter universal. O acesso aos serviços de saneamento é um direito de todos e um dever do Estado brasileiro, como definido na Constituição.

O segundo princípio é o da *eqüidade*. Independente de sua capacidade de pagamento, o cidadão tem direito a serviços de boa qualidade. O padrão de serviços ofertados não deve ser discriminado segundo a classe social. A taxas e tarifas não devem ser fator de exclusão do acesso aos serviços. Devem ser instrumentos de justiça social.

O terceiro princípio é o da *integralidade*. Os cidadãos devem ter acesso aos serviços de acordo com suas necessidades. É importante ressaltar a necessidade de políticas integradas e não- segmentadas, de forma a promover a salubridade e o conforto necessários, sob o risco de se perderem os investimentos realizados. As ações de saneamento devem ser articuladas entre si e com as demais políticas públicas municipais de urbanização, habitação, saúde e meio ambiente.

Necessidades em Saneamento Ambiental: a insustentabilidade do modelo

Historicamente, no Brasil, as políticas federais de saneamento têm se restringido ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e à macrodrenagem. Os resíduos sólidos e a drenagem urbana têm ficado a cargo de ações municipais. O controle de vetores, enquanto uma ação reivindicada pelo setor saneamento, tem sido realizado pelo setor saúde, pela ex-Sucam, atual FNS, através do uso quase exclusivo de biocidas e sem o uso do saneamento, que é o mecanismo mais eficaz para o controle de diversos vetores. As avaliações e a formulação das políticas de saneamento concentraram-se sobre as ações de água e esgotos. Dessa forma, a própria compreensão integral da relação entre os processos de produção das cidades, o impacto sobre o ambiente e sobre a qualidade de vida das pessoas, é parcial. Como veremos através

de alguns indicadores, os maiores problemas do ambiente urbano e de saúde são decorrentes da ocupação desordenada do solo, dos despejos domésticos *in natura* e industriais, do lixo jogado a céu aberto e das inundações.

O passivo ambiental e o quadro de saúde decorrente da falta de um saneamento ambiental adequado ainda são graves no Brasil. Devido ao grande déficit destes serviços, ainda temos a ocorrência e o retorno de doenças características da pobreza, revelando um modelo de desenvolvimento insustentável (Costa e Melo, 1997).

Cerca de sete milhões de brasileiros são portadores de esquistossomose, 600 mil pessoas adquirem malária anualmente e a leptospirose reaparece sempre a cada enchente. Por outro lado, doenças que já estavam controladas retornam, como a dengue. Hoje, aproximadamente dois mil municípios estão em situação epidêmica, com cerca de 56 milhões de habitantes expostos ao vetor. Tivemos recentemente uma epidemia de cólera, que ainda se encontra endêmica em alguns bolsões. As doenças diarréicas, apesar de sua participação na composição das causas de mortalidade estar decaindo, ainda é alta se comparada a outros países, chegando a 7%. As doenças infecciosas e parasitárias ainda contribuem fortemente para os altos índices de mortalidade infantil registrados no Brasil. Na tabela abaixo, podemos ver como estão relacionadas a oferta de saneamento adequado e a mortalidade infantil:

Estimativa das Taxas de Mortalidade Infantil (óbitos em menores de 01 ano por mil nascidos vivos) por Condições de Saneamento, Brasil, segundo regiões - 1985/1989

	Condições de saneamento			
Brasil e regiões	Total	Adequado	Inadequado	Água adequada e esgoto inadequado
Nordeste	75	20,3	89,6	51,9
Sudeste	33	23,2	50,8	49,9
Brasil	45	21,9	59,1	38,1

Um outro aspecto, que demonstra a importância para a saúde pública das doenças decorrentes da falta de saneamento, é o fato de causarem um alto percentual de internações hospitalares, no Sistema Único de Saúde (SUS), que chega a 20% do total, nos hospitais públicos e conveniados do país (Diagnóstico do Setor Saneamento, v. 7).

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad) de 1995 (IBGE), cerca de 90% da população urbana e 77% do total da população brasileira estão ligados à rede pública de abastecimento de água. No Nordeste, o índice cai para 60%, enquanto que, no Sudeste, chega a 87%. Apesar do alto índice de cobertura para a população urbana, isto ainda significa três milhões de domicílios ou quase 12 milhões de pessoas sem água. Este dado se agrava ainda mais se considerarmos que, no mínimo, 1/3 da população atendida sofre com o rodízio no abastecimento, o que significa oferta muito menor do que a demanda, representando, portanto, um consumo insuficiente para garantir a higiene e o conforto.

Outro dado revelador com relação à população abastecida inadequadamente - não atendidas por rede pública, poço ou nascente com canalização interna - segundo o censo de 1991, é que para o Brasil como um todo, dos 8,3 milhões de domicílios que se encontram nessa situação, 90% têm o chefe da família com renda mensal inferior a dois salários mínimos. Na região Nordeste, esse índice sobe para 94%, e na Sudeste, desce a 86%. Do total dos domicílios com abastecimento inadequado, 55% encontram-se no Nordeste. Dos domicílios rurais, 83,7% não estão ligados à rede pública de abastecimento.

Com relação aos serviços de esgotamento sanitário, ainda segundo a Pnad de 1995, cerca de 47% da população urbana tem coleta pela rede pública e, para a população total do Brasil, este índice cai a 38,8%. No Nordeste, essa cobertura cai para 13,6%, enquanto no Sudeste chega a 67%, revelando o grande desnível regional, neste aspecto. Os números nos revelam que 23,8 milhões de domicílios ou 93 milhões de pessoas no Brasil não têm coleta pública de esgotos, e que, na área urbana, são 70 milhões sem esses serviços, mais da metade situados na região Nordeste.

Do ponto de vista da renda dos que têm esgotamento sanitário inadequado - sem acesso à rede coletora ou a uma fossa séptica que esteja ligada à rede pluvial -, segundo o censo de 1991, dos 14,8 milhões

dos domicílios que se encontram nessa situação, 75% têm chefe de família com renda mensal abaixo de dois salários mínimos. Para o Nordeste, esse índice sobe para 85% e para a Sudeste, cai para 70%. Dos domicílios com esgotamento inadequado, 86,6% encontram-se no Nordeste.

Estes dados denotam, além de um grande mal-estar para boa parcela da população, um enorme risco de contrair doenças decorrentes de uma má destinação dos dejetos. Por outro lado, temos uma grande impacto ambiental causado pela péssima qualidade dos nossos sistemas de esgotos. É estimado que, de todo o esgoto coletado, apenas 10% receba tratamento antes de serem lançados nos corpos de água receptores. Ou seja, cerca de 30,7 milhões de domicílios, ou 120 milhões de pessoas, nas áreas urbanas, têm seus dejetos lançados diretamente, sem tratamento, nos rios, lagos, baías, praias e demais recursos hídricos, contribuindo desta forma para um grave quadro de poluição ambiental em nossas cidades.

Com relação aos serviços de limpeza urbana, ainda segundo a Pnad de 1995, 72% dos domicílios brasileiros têm coleta pública, sendo esse índice elevado para 86% nas áreas urbanas. Quanto ao destino final dos resíduos sólidos urbanos, é avaliado pela Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública (Saneamento: Brasil mostra a sua cara, 1997), que 76% do lixo coletado são jogados em lixões, 13% em aterros controlados e apenas 10% têm como destino aterros sanitários. O impacto na saúde e sobre o ambiente, decorrentes de 4,2 milhões de domicílios urbanos sem coleta e dos 90% do lixo coletados que são lançados à céu aberto, é enorme. A dengue e as doenças causadas ou transmitidas por roedores e moscas têm como principais causas a falta de coleta e destinação adequada do lixo. Do ponto de vista ambiental, a contaminação do solo e dos rios e dos aqüíferos subterrâneos, através do chorume, também é responsável pela degradação do ambiente urbano. Ocorrem, ainda, inundações, decorrentes do entupimento de galerias e canais pelo lixo não coletado.

Com relação à drenagem urbana, não há estimativas de cobertura destes serviços. Estima-se, no entanto, que cerca de 45 milhões de pessoas sofram as conseqüências da falta de drenagem (Saneamento: Brasil mostra a sua cara, 1997). A deficiência dos serviços é patente, seja pela precária manutenção, seja por seu uso como rede coletora de esgotos,

causando inundações freqüentes nas principais cidades do país. Além do risco de doenças como a leptospirose e diarréias, os riscos físicos de causas externas como afogamento e desabamentos são conseqüências dos precários serviços de drenagem.

Um Pouco de História

Para situarmos a agenda atual, numa perspectiva de reorganização do setor de saneamento ambiental, consideramos importante localizar historicamente a evolução do setor. Como já afirmamos anteriormente, pela falta de políticas federais para as ações de resíduos sólidos e drenagem urbana e como estas ações estiveram apenas situadas no âmbito municipal, sem maior complexidade do ponto de vista dos modelos de gestão, fazemos esta análise do ponto de vista de como se estruturaram os serviços de água e esgotos. Identificamos sete fases que podem caracterizar o setor saneamento brasileiro ao longo da sua história (Costa, 1994).

A primeira fase ocorre no Período Colonial, em que a principal característica é a quase *ausência do Estado* com relação às ações de saneamento. Neste período, as soluções são prioritariamente individuais, sendo a atividade do Estado, por meio das câmaras municipais, quase que exclusivamente de drenagem das áreas urbanas. O abastecimento de água é incipiente, quase todo individual, diretamente nos mananciais, e através de algumas fontes e chafarizes que atendem a uma população restrita.

A segunda fase caracteriza-se pela concessão de serviços de água e esgotos à iniciativa privada. Esta fase é iniciada em meados do século passado, estendendo-se até o início deste século. Neste período, o Estado brasileiro, ainda incipientemente, entrega à iniciativa privada a criação e exploração dos principais serviços públicos. Coube naquele momento aos governos estaduais a concessão e a encampação dos serviços prestados pela iniciativa privada. A experiência não obteve resultados satisfatórios, principalmente quanto à expansão das redes. Propiciou a construção de sistemas em diversas cidades, mas a população atendida restringiu-se aos núcleos centrais.

Na terceira fase, o Estado assume os serviços de saneamento, a partir do rompimento das concessões à iniciativa privada. Este período

estende-se até a década de 40, aproximadamente. A má qualidade dos serviços prestados pelas empresas privadas vinha gerando grandes manifestações populares, levando à encampação daquelas empresas, principalmente até o início da segunda década do século. O Estado, neste momento com seu aparato técnico-gerencial já mais consolidado, passa a administrar diretamente os serviços, sendo, para tanto, constituídas repartições ou inspetorias. A atuação de Saturnino de Brito, considerado o *pai* da engenharia sanitária nacional, também ocorre nesse período, contribuindo para a construção de diversos sistemas de água e esgotos no Brasil, bem como de um saber nacional nesta área.

A quarta fase é marcada pela busca de autonomia dos serviços, em relação à administração direta, o que se deu com a constituição das autarquias e de mecanismos de financiamento para abastecimento de água. Essa fase ocorre caracteristicamente na década de 50. A partir de críticas à burocracia, à dependência de recursos orçamentários e ao caixa-único, são instituídos os serviços autônomos de água e esgotos (Saae), pelo Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) e alguns departamentos estaduais de saneamento, na forma de autarquia. Alguns mecanismos de financiamento também são criados, através de fundos estaduais e empréstimos a bancos estaduais e federais. Foi criado, ainda, o primeiro mecanismo para financiamento do setor saneamento no Brasil, através do Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água, durante o Segundo Governo Vargas. A participação de órgãos federais constituídos neste período também fomentou o desenvolvimento do setor (FSESP, DNOS, DNOCS, DNERu e outros).

A quinta fase é caracterizada pela busca de uma autonomia ainda maior dos serviços, através de um modelo de gestão empresarial, que se implementa sob a forma de companhias mistas, principalmente estaduais. Este processo é típico da década de 60. As exigências para empréstimos efetuados, sobretudo, pelo BID e pela Sudene, além da criação do Sistema Financeiro do Saneamento, via BNH, foram determinantes nessa direção. Através de parâmetros racionais, buscou-se a eficiência e a alocação de recursos retornáveis, viabilizando a expansão da oferta dos serviços. A *autarquização* dos serviços também progrediu no período, reduzindo a participação da administração direta como forma de organização quase exclusivamente aos municípios de pequeno porte.

A sexta fase inicia-se com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), em 1971, e se estende até 1990. Sem dúvida, um divisor de águas no setor, o Planasa incorporou os valores que vinham se consolidando desde a década de 50, como a autonomia dos serviços, a auto-sustentação tarifária, o financiamento com recursos retornáveis, e a gestão através das companhias estaduais de saneamento. Características marcantes nesse modelos a grande canalização de recursos do FGTS, o aumento na cobertura dos serviços de abastecimento de água, a pouca elevação dos índices de esgotamento sanitário,a exclusividade para ações de água e esgotos, e a centralização autoritária da política nas companhias estaduais, excluindo o poder local de qualquer participação no processo decisório e do acesso aos financiamentos. A estrutura montada na década de 70 se mantém pela inércia, sem mudanças significativas até o momento, apesar do fim do Planasa, em 1990

A *sétima fase* se caracteriza pelo *retorno das concessões privadas* dos serviços de água e esgotos. Um aspecto relevante desse período, também, é a polarização entre o fortalecimento da autonomia do município enquanto titular dos serviços de saneamento, após o esgotamento do modelo das companhias estaduais e as concessões privadas. Este último período é característico dos anos 90, e tem como marco a primeira concessão completa dos serviços de água e esgotos para uma empresa privada, no município de Limeira, em 1994. No entanto, esta fase não está consolidada. Aponta claramente para uma tendência de ampliação das concessões, contudo, não estão ainda definidos que forma, que amplitude e que impactos terá.

Perspectivas na Reorganização do Setor

1) Propostas de reorganização do setor

Desde 1986, com o fim do BNH, o setor saneamento esteve sem uma política definida. Os projetos se sucederam, as mudanças para vários ministérios do *endereço* do setor desgastaram as diretrizes políticas. No período de 1989 a 1994, o setor articuladamente conseguiu aprovar no Congresso Nacional o Projeto de Lei 199, que propunha sua reorganização, com a criação, entre outras coisas, de um Sistema Nacional de Saneamento, de um fundo nacional para o saneamento, e contemplava

o saneamento ambiental, em sua acepção ampla. No entanto, aos quatro dias de seu mandato, FHC vetou-o na íntegra, sem discussão, argumentando que seria contrário aos interesses nacionais. O PL 199 tinha como um de seus méritos o tratamento do saneamento na perspectiva da construção de um sistema nacional, que integrasse as diversas ações, definindo competências e prevendo também instrumentos de controle social.

Anteriormente, ainda durante o Governo Collor, em 1991, foi idealizado o Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), embalado pelos ventos liberalizantes da economia, com o objetivo de favorecer à concessão dos serviços de saneamento ao setor privado, e fomentado pelo Banco Mundial. Mas, apenas no Governo Itamar, a partir de 1994, quando efetivamente começaram os desembolsos, o Projeto foi iniciado. No atual Governo, as diretrizes do PMSS foram assumidas enquanto política oficial, conduzida através do Ipea e da Secretaria de Políticas Urbanas do Ministério do Planejamento e Orçamento.

O PMSS se constituiu num contexto de políticas neoliberais, segundo as quais a crise do Estado se deve ao exagerado intervencionismo estatal, que não produz um ambiente competitivo, e é, por isso, ineficaz. A grande estratégia desse modelo é a redução do Estado, para, conseqüentemente, aumentar o ambiente de competitividade. No campo das políticas sociais, ainda segundo as premissas neoliberais, o Estado deve passar de provedor para regulador, entregando à iniciativa privada a prestação direta dos serviços públicos, mantendo-se a atuação do Estado apenas sobre a indigência. Porém, segundo Valenzuela (1990 *apud* Laurell, 1997), esse projeto neoliberal está inserido num novo ciclo de expansão capitalista. Laurell (1995 : 85) afirma ainda que atividades envolvendo tantos recursos, como os serviços públicos, segundo essa ótica, não devem se realizar fora do mercado, "mas se estabelecer enquanto terreno de acumulação".

Se analisarmos os serviços públicos em geral, como energia elétrica, telefonia, água, esgotamento sanitário, etc., o potencial de receita tarifária, para um mercado cativo, é extremamente alto. Só em relação ao saneamento, no que diz respeito às companhias estaduais de saneamento básico, a receita tarifária anual é de R$ 5 bilhões, com um potencial de crescimento a curto prazo de 30 a 40% (PMSS/Ipea, 1997).

Nesse contexto, o PMSS propôs investimentos de recursos no desenvolvimento operacional de três companhias estaduais de

saneamento (Embasa - BA, Casan - SC e Sanesul - MS), com o intuito de torná-las competitivas e atraentes ao capital privado.

Os investimentos previstos na primeira fase do PMSS foram da ordem de 500 milhões de dólares, sendo metade em contrapartida e a outra metade de recursos oriundos do Bird. Desse total, oito milhões de dólares foram destinados ao desenvolvimento institucional do setor e o restante ao desenvolvimento operacional das companhias. O Projeto efetivamente começou a ser implementado no início de 1994, quando iniciaram-se os desembolsos.

O componente institucional do PMSS, inicialmente, foi dirigido apenas pelo Ipea, excluindo todas as entidades representativas do setor, inclusive os demais órgãos do Governo federal, entre eles a ex-Secretaria de Saneamento do extinto Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e a Fundação Nacional de Saúde (FNS). A Assemae, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes) e a Associação das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe) posicionaram-se contrariamente a essa condução da formulação das políticas de saneamento do país, reivindicando uma abertura à participação mais ampla dos diversos setores. A solicitação foi atendida apenas parcialmente, com a participação da Secretaria de Saneamento / MBES, na Unidade de Gerenciamento do Projeto - UGP -, e da Abes, Assemae e Aesbe no Comitê de Direção do Projeto - CDP -, oficializada a partir de junho de 1994. No entanto, o debate não foi estendido à sociedade, nem aos demais órgãos do Governo.

Contando com recursos significativos de oito milhões de dólares para o desenvolvimento das atividades do reordenamento institucional, o PMSS contratou então, diversas equipes de especialistas, ao seu critério, para a elaboração de vários estudos, cujos produtos fundamentariam as políticas a serem propostas. Estes estudos[1] foram utilizados pelo PMSS num processo de formação de opinião, buscando a construção de uma hegemonia política para as novas diretrizes e conceitos que estavam sendo introduzidos junto ao setor.

1 Ver a Série Modernização do Setor Saneamento, Vol. 1 a 8 (Acqua-Plan; Aliança Pesquisa e Desenvolvimento; Escola Brasileira de Administração Pública; Faria; Instituto de Economia do Setor Público; Instituto Sociedade, População e Natureza; Núcleo de Estudos em Informações Urbanas e NH Consultoria e Planejamento, 1995), publicadas pelo Ipea/MPO.

No início de 1995, no Governo Fernando Henrique Cardoso, o PMSS, que já tinha uma condução centralizada, excluiu as entidades do setor do Comitê de Direção do Projeto, por exigência do BIRD, segundo o ex-presidente da Assemae. Desde então, não tem havido maior participação da sociedade na formulação das políticas de saneamento no Brasil, prevalecendo as diretrizes do BIRD.

As principais propostas apresentadas pelo PMSS baseiam-se na construção de um Estado regulador, nos moldes norte-americanos. Nessa concepção, há uma separação entre regulação e execução, na qual o Poder Público é o titular dos serviços, responsável portanto, por sua prestação, mas a execução pode ser transferida a terceiros, sejam públicos ou privados.

Na medida em que o Estado brasileiro não tem experiência como regulador, será necessário construir um aparato que viabilize o controle das concessionárias pelo poder concedente. Especificamente em relação ao setor saneamento, os municípios - titulares dos serviços - nunca tiveram a experiência de controlar as concessionárias estaduais. A eficácia dessa proposta é questionável, na medida em que há uma necessidade de transformação de toda uma cultura de Estado através de uma política setorial. Quem garante que a criação de um aparato regulador terá eficácia, quando vemos exemplos de privatização em países cujos Estados têm longa experiência como reguladores, como França, Inglaterra e recentemente Argentina, em que imensas dificuldades têm sido encontradas para regular as concessionárias? (Concessões privadas: radiografia de um equívoco, 1996).

Os princípios gerais que regem o PMSS estão fundamentados na ineficiência atual da prestação dos serviços, principalmente os prestados pelas companhias estaduais e na restrição de recursos públicos, com o argumento de viabilizar a universalização do atendimento. Para isso, segundo o PMSS, a gestão precisa tornar-se mais flexível, com a separação entre prestadores de serviços e instâncias reguladoras (necessariamente realizada pelo Estado) e com a entrada da iniciativa privada na prestação direta dos serviços. Segundo esse argumento, a concorrência e o aporte de recursos privados levariam à maior eficiência dos serviços e ao aumento da cobertura.

O argumento da ineficiência das companhias estaduais é irrefutável. Com relação aos serviços municipais, que correspondem a 1/4 dos serviços de abastecimento de água, essa análise muda um pouco.

Existem diversos serviços municipais com uma eficiência muito grande. Os problemas operacionais e de cobertura dos serviços são maiores nos municípios abaixo de 20 mil habitantes. Além disso, na média, o desempenho dos serviços municipais é bem superior ao das companhias estaduais (FNS/Assemae/Água e Vida, 1995).

Um problema da competitividade no saneamento está em seu caráter de monopólio natural do Estado. Nesse sentido, a concorrência só ocorre no processo de licitação, ficando os usuários submetidos por 20-30 anos a um único prestador de serviços, estando sujeito o Poder Público a todo tipo de pressão pelo aumento da margem de lucro, por parte dos concessionários privados. O aparato regulador necessário para controlar efetivamente a iniciativa privada é muito complexo e difícil de ser montado, mesmo em países com longa experiência em privatizações (Concessões privadas: radiografia de um equívoco, 1996).

Os padrões de eficiência devem ser buscados com políticas específicas, determinadas nos próprios mecanismos de financiamento. Estudos do PMSS já detectam melhoria de desempenho das companhias estaduais nos dois últimos anos (PMSS/Ipea, 1997), sem que, no entanto, tenham ocorrido privatizações.

Outro aspecto importante nas propostas do PMSS é a discussão da titularidade dos serviços de saneamento. Historicamente, tem se interpretado a Constituição em seu art. 30, item V, que estabelece a competência municipal sobre a organização e prestação de serviços públicos de interesse local, como indicado, inclusive, nas constituições anteriores, entendendo-se, entre esses, as ações de saneamento. No entanto, o PMSS, através de um de seus estudos (Instituto de Economia do Setor Público, 1995), reinterpreta a Constituição, com base no artigo 23, que estabelece competências comuns dos três níveis de poder, e no artigo 175, que estabelece a prestação adequada dos serviços, para retirar dos municípios a titularidade dos serviços de saneamento.

Dessa forma, o Projeto de Lei 266 do Senador José Serra propõe que, nas regiões metropolitanas e em demais aglomerações de municípios conurbados, a titularidade dos serviços de saneamento seja estadual. Propõe, no caso de má prestação dos serviços por municípios, que o estado assuma a titularidade, como também nos casos em que o município assim o desejar. Parece inconcebível para um leigo que seja possível a um organismo transferir

a titularidade de algo de sua competência. Diante das represálias que sofreu e diante da argüição de inconstitucionalidade dessa lei, o relator retirou-a de tramitação para ajustes (Projeto de Lei 266, 1997).

Todavia, o principal objetivo da transferência da titularidade dos municípios para o nível estadual, nesses casos, que representam muito mais da metade da população urbana brasileira e da maioria dos sistemas viáveis economicamente, é a maior facilidade para a privatização. Nesse caso, não haveria necessidade da aprovação das leis em todas as câmaras de vereadores, e sim apenas de atos administrativos dos governos estaduais. Esse é um aspecto, hoje, fundamental na conjuntura do setor e que definirá o futuro das privatizações nas regiões metropolitanas. Várias tentativas de concessão privada foram barradas na Justiça, como em Fortaleza e no Rio de Janeiro, alegando-se a titularidade do município. Em vários estados, vem sendo aguardada a definição legal das competências, para encaminharem-se os processos. Nesse sentido, uma ação relevante é a união da Abes, FNU e Assemae na defesa do município como titular dos serviços em qualquer situação. Esta ação articulada tem dificultado os avanços da proposta do Governo federal.

O nível estadual é sem dúvida o núcleo central da proposta do PMSS. Apesar de a descentralização ser considerada um dos princípios, não existem em nenhum dos estudos propostas concretas de descentralização ou de fortalecimento do nível municipal. Na verdade, o PMSS não tem como proposta a criação de um sistema nacional que articule as políticas e, principalmente, as demandas. A competência constitucional é (e sempre foi) do município, e, como o município ficou alijado de todo processo decisório nos últimos 25/30 anos, uma formulação de políticas deveria ter como núcleo central a descentralização. Dentre as conquistas sociais que constam na Constituição de 88, está o fortalecimento do município, como instância que incorpora elementos fundamentais necessários à construção de uma sociedade democrática.

Pode-se propor, por exemplo, a flexibilização na própria gestão das companhias estaduais em sua relação com os municípios, como já ocorreu em alguns casos no período anterior ao Planasa. As Cesbs poderiam atuar tanto na gestão, como concessionárias, quanto na prestação de assistência técnica aos municípios que não são conveniados, e ainda no repasse de financiamentos. Esses serviços deveriam, inclu-

sive, ser pagos pelos municípios às CESBs, não onerando esses órgãos. Dessa forma, seria viável a capacitação crescente dos municípios.

Também deveria ser fortalecida a estrutura já existente na FNS, na assistência técnica aos municípios, no sentido de ampliar sua atuação, capacitando-os a constituírem serviços e administrá-los, retirando-se, no entanto, do papel de prestador dos serviços através dos convênios administrativos, como ocorre hoje.

2) O financiamento das políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário

A necessidade de aportes de recursos privados, devido à restrição de recursos públicos disponíveis, é uma das premissas na defesa da concessão privada dos serviços públicos, entre os quais o de saneamento. Nesse sentido, as propostas do PMSS baseiam-se no alcance e limites da autonomia tarifária, sendo reconhecida pelos autores a impossibilidade da auto-sustentação tarifária do setor (Escola Brasileira de Administração Pública, 1995).

A análise sobre o financiamento realizada pelo PMSS se dá a partir da atribuição aos prestadores de serviços da responsabilidade pela geração, via tarifas, de recursos financeiros necessários para atender as demandas do setor. Na medida em que apenas as tarifas não são suficientes para financiar o sistema, haverá necessidade de aportes na forma de subsídio. Esta ação supletiva no financiamento deverá se dar, segundo o PMSS, à proporção que não for possível a auto-sustentação tarifária dos serviços, e pode ocorrer de duas formas: a partir de financiamentos com recursos retornáveis e através de subsídios diretos.

O modelo Planasa adotou o critério de auto-sustentação tarifária, via subsídios cruzados, entre os municípios de um mesmo estado, e de progressividade das tarifas por nível de consumo e categoria de uso. Segundo esse modelo, os municípios superavitários *cobririam* os deficitários, viabilizando o sistema como um todo. No entanto, esse equilíbrio não foi alcançado, criando-se enormes dívidas nas companhias estaduais.

Os estudos desenvolvidos pelo PMSS indicam que "a viabilidade econômico-financeira das empresas de saneamento parece ser factível, mas não suficiente para assegurar a universalização dos serviços de saneamento", sendo necessários, portanto, subsídios.

Na medida em que a capacidade de pagamento da população atualmente não atendida pelos serviços não é suficiente para cobrir sequer o custeio, segundo o PMSS, o Governo terá que participar, seja garantindo financiamento para o investimento a um custo mais baixo, seja subsidiando o consumo dos serviços, ou ainda de ambas as formas. Os mecanismos de subsídios ainda não estão definidos pelo Governo federal, indicando porém que o poder concedente, nível estadual ou municipal, dependendo da legislação a ser aprovada, arcará com esse ônus.

Um aspecto delicado nesse contexto de subsídios e de concessões privadas é que pode ser plenamente justificável o subsídio direto à iniciativa privada em alguns sistemas, com recursos orçamentários do poder concedente, na proporção em que um município não seja auto-sustentável via tarifas. A apropriação de custos é extremamente complexa, sendo difícil estabelecer quem é auto-sustentável ou não.

Um problema importante decorrente da concessão privada dos serviços mais lucrativos é que os serviços deficitários dependerão apenas dos recursos orçamentários do poder concedente, devido à inexistência de mecanismos de compensação para o custeio. A equalização tem que ser formulada, na medida em que ocorram as concessões, principalmente nas regiões metropolitanas.

Hoje, a escassez de recursos públicos parece não ser um argumento suficientemente forte. Segundo declarações dos dirigentes da Sepurb e do PMSS, não faltam recursos, faltam serviços aptos a acessá-los! De fato, em 1995 e 1996, dos recursos do FGTS disponíveis para saneamento, apenas cerca de 15% foram efetivamente contratados. As regras impostas pelo Governo têm impossibilitado o acesso dos prestadores públicos de serviços de saneamento, numa política clara de retração de recursos públicos, empurrando-os para a privatização. É o que o setor passou a chamar de *política de pau-de-sebo*. Ou seja, existem os recursos, mas são inacessíveis. Em junho de 1996, reunidos em Gramado-RS, os secretários executivos dos conselhos estaduais de habitação e saneamento, consideraram "descabidas" as exigências impostas pela CEF para o acesso aos recursos (Burocracia impede a eficiência, 1997; CEF restringe desenvolvimento dos municípios, 1997). E sob o argumento de que os serviços públicos não têm capacidade de dispor dos recursos de FGTS, o Governo federal pretende abrir,

através da CEF, uma linha de crédito de R$ 2 bilhões para as empresas privadas, concessionárias de serviços de saneamento. Ora, com isso, pretende financiar a privatização com recursos públicos, valendo-se do argumento da escassez de recursos!

Analisando os investimentos recentes em abastecimento de água e esgotamento sanitário, vimos que, durante o Planasa, houve um crescimento paulatino da participação do FGTS no financiamento, chegando esses recursos, em 1990, a 94% do total. Os recursos orçamentários foram, inversamente, decaindo. A partir da Constituição de 88, com as famosas emendas parlamentares, foi aumentando a aplicação de recursos orçamentários da União, ainda que em patamares baixos (cerca de 200 milhões de dólares). O pico dos investimentos em saneamento no Brasil ocorreu em 1988, com R$ 1,94 bilhões; até 1991, manteve-se em cerca de R$ 1,5 bilhões, no entanto, a partir de 1992 caiu para 640 milhões, caindo abruptamente em 95 e 96, para respectivamente 150 e 208 milhões. Estes números indicam nitidamente uma retração proposital no desembolso de recursos públicos para o saneamento, na medida em que estavam disponíveis para esses anos cerca de 1,6 bilhões (Escola Brasileira de Administração Pública, 1995 e CEF, 1997). Dessa forma, os serviços são empurrados para a privatização.

Por outro lado, o BNDES, cujos programas de financiamento estão fechados para os serviços públicos de saneamento, abriu uma linha de um bilhão de reais, para as empresas privadas e apenas para os serviços públicos que estejam em processo de privatização(Saneamento: Brasil mostra a sua cara, 1997). E a previsão do BNDES para 1997 foi um investimento global maior que o do Banco Mundial, cerca de 14, 3 bilhões de dólares, valendo-se naturalmente dos recursos do FAT (Folha de São Paulo, 26/10/97).

Ou seja, com os recursos disponíveis do FGTS, BNDES, recursos orçamentários da União e as contrapartidas estaduais, receitas tarifárias e recursos externos, principalmente via BID e BIRD, não se justifica o argumento da escassez de recursos. Mesmo porque a iniciativa privada não aportará recursos próprios para investimento no setor, buscando captá-los nas linhas de crédito disponíveis. Os primeiros casos de concessões privadas em saneamento no Brasil já nos indicam esses caminho. Em Ribeirão Preto, por exemplo, desde 1995, a iniciativa

privada não investiu nada, pois ainda não conseguiu captar no BNDES, enquanto o município já investiu seis milhões de dólares nos interceptores previstos (Concessões privadas ..., 1996).

A entrada dos capitais privados ameaça tornar o princípio da universalização em uma falácia. As concessões privadas, até o momento, manifestam interesse por municípios que já têm uma alta cobertura das redes de água e esgotos. Ou seja, a regra será a concessão em sistemas com altas coberturas, e em município com renda média *per capita* alta, pois, como vimos, a população com saneamento inadequado tem uma renda média, em sua maioria, abaixo de dois salários mínimos (Concessões privadas ..., 1996).

Perspectivas para Participação e Controle Social nas Políticas de Saneamento

Inicialmente, ao discutir as possibilidades e perspectivas de participação da sociedade nas políticas de saneamento ambiental, cabe delimitar o conceito em que a entendemos, visto que as expressões *participação popular* e *controle social*' têm diversas conotações. Adotamos como participação popular o conceito defendido por Valla (1993: 63): "participação política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pelas políticas públicas na área social".

Valla (1993: 73) afirma ainda que a proposta de controle social prevista nas Leis 8.080/90 e 8.142/90 de criação do SUS "implica o reconhecimento de que o Estado - ao planejar numa sociedade marcada pela desigualdade e pelos conflitos sociais dela oriundos, bem como pela assimetria das relações de poder entre grupos e classes sociais - ele próprio é a *condensação material das relações de forças sociais*". A participação popular está ligada à idéia de controle social e deve se dar na formulação das políticas e no planejamento, gestão e administração dos serviços, além do controle das verbas públicas.

Nesse sentido, o conceito que estamos assumindo é mais amplo do que o associativismo, comunitarismo ou o mutirão. Estas formas de participação popular podem ter várias dimensões, mas normalmente estão relacionadas à participação de populações carentes em programas

de melhorias de baixo custo, que penalizam essa população duplamente, com o dinheiro necessários às obras e com a força de sua mão-de-obra, além dos impostos já pagos (Valla, 1993).

Isso posto, gostaríamos de ilustrar o cenário em que se postula a participação popular e o controle social nas políticas de saneamento ambiental no Brasil. Inicialmente, é importante contextualizar historicamente a participação popular em saneamento. Na verdade, depois do processo de abertura democrática na década de 80, poucas experiências no campo do saneamento podem caracterizar-se pela *participação popular*. Ocorreram vários movimentos reivindicatórios importantes, como o analisado por Jacobi (1985), em São Paulo. Um movimento que talvez mais se aproxime de participação popular em saneamento seja o Comitê de Saneamento da Baixada, já com mais de dez anos de existência, que congrega diversas entidades da Baixada Fluminense e que teve participação importante em algumas diretrizes políticas para o saneamento da Baixada.

Mais recentemente, a discussão de políticas de saneamento tem se dado em conselhos municipais de saúde, de desenvolvimento urbano, meio ambiente, etc. Também com a implantação do orçamento participativo, as políticas para saneamento têm contado com a participação popular. No entanto, não há literatura que sistematize essas experiências.

Nos programas de recuperação ambiental em curso no Brasil, como os de Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo e Belém, têm havido uma grande participação de entidades, principalmente ONGs ambientalistas. Esses programas foram implantados a partir de um apelo ambiental e das linhas de créditos disponíveis para esse fim nos bancos multilaterais. A participação das entidades têm se restringido a acompanhar os programas, já que não puderam intervir nos processos decisórios.

Em termos nacionais, tivemos duas experiências, que não podem ser consideradas de participação, mas que valem o registro. A primeira foi o Plano de Valorização do Setor (PVS), que congregou desde as entidades dos profissionais, passando pelos prestadores de serviços, até as empresas de consultorias, empreiteiras e fabricantes de equipamentos do setor. Não contou, no entanto, com a participação de usuários e dos demais movimentos sociais. Durou de fins da década de 80 até o início dos anos 90. Teve importância na elaboração do Projeto de Lei 199. A

outra experiência foi o Comitê de Saneamento, vinculado à ex-Secretaria Nacional de Saneamento, de caráter consultivo, congregando a Abes, Assemae e a Aesbe que não teve importância significativa.

Um instrumento de descentralização e de participação de setores sociais, criado no atual Governo, foram os conselhos estaduais de habitação e saneamento. A representação desses conselhos é composta de 1/3 de membros dos governos estaduais, 1/3 de representantes dos municípios e 1/3 de representações da sociedade civil. Têm como objetivo a avaliação das demandas por projetos que são dirigidos à CEF, não participando ainda da definição de políticas. São priorizados os projetos e os escolhidos, a partir do teto anual de cada estado, são encaminhados à CEF. O problema é que, como está sobrando dinheiro na CEF, devido às rigorosas exigências, o papel desses conselhos encontra-se um tanto esvaziado. A principal atribuição desses conselhos, na verdade, é fugir da burocracia imposta pela Caixa (Burocracia impede a eficiência, 1997). Mas, sem dúvida, a descentralização da alocação dos recursos foi um avanço.

No processo de construir uma proposta de participação e controle social, um elemento relevante é a análise dos atores que compõem o setor. Historicamente, as entidades do setor estiveram ausentes de todos os movimentos sociais significativos, ao contrário de outras áreas, como por exemplo a saúde. Isso caracteriza as entidades do setor saneamento como endógenas, falam muito para si e têm muita dificuldade de dialogar com os demais segmentos sociais. Uma possível explicação para isso pode estar na gênese conservadora da principal associação do setor, que congrega os profissionais, a Abes, constituída durante a ditadura como sustentação política do BNH. Não foi criada, nesse período, entre os engenheiros, uma cultura de atuar junto à população, nem mesmo nos programas de tecnologias de baixo custo, muito menos na perspectiva da organização social. Poucos profissionais do setor tiveram militância ativa nesse sentido. Um aspecto importante para o controle social é introduzir no âmbito das entidades principais do setor a necessidade da participação popular na definição e acompanhamento das políticas de saneamento.

Atualmente, as entidades que se constituem em atores principais do setor saneamento são a Abes, a Assemae e a FNU. A Abes congrega os profissionais do setor; a Assemae, os serviços municipais de saneamento, e a FNU, os empregados dos serviços, majoritariamente

das companhias estaduais. A FNU tem na maioria de sua base os profissionais de nível médio das empresas, estando os engenheiros, normalmente, vinculados a associações de engenheiros. Esse aspecto reduziu parcialmente a representatividade da FNU; as associações de engenheiros não têm participação orgânica significativa, apesar de se constituírem em fortes corporações.

Um aspecto político relevante e recente é a articulação da Abes, Assemae e FNU, na defesa comum da prestação pública e de qualidade dos serviços de saneamento, superando inclusive as divergências originais entre elas. Num momento anterior, as divergências entre estas entidades ocorriam em função da defesa que a Assemae fazia da titularidade e autonomia do município com relação às ações de saneamento. A FNU e a Abes defendiam, anteriormente, os interesses das companhias estaduais, numa disputa meramente corporativa. As diferenças dissiparam-se, pelo menos no que diz respeito à direção dessas entidades. Hoje, todas defendem a titularidade do município e a luta comum contra as concessões privadas no saneamento. As três entidades, em suas instâncias máximas, em 1997, posicionaram-se contra a privatização. É um aspecto importante, pois talvez pela primeira vez na história, hegemonicamente, o setor posiciona-se frontalmente contra a política do Governo federal.

Por outro lado, os demais movimentos sociais, que atuam no campo da reforma urbana e da luta por moradia, nunca tiveram em sua agenda a questão do saneamento. Há nítidas dificuldades na interlocução pois não há acúmulos quanto às especificidades das políticas para os diversos setores. Talvez pela agenda política nacional, principalmente com relação às concessões privadas dos serviços públicos, haja um potencial de convergência desses atores a partir de uma bandeira comum.

Uma dificuldade que o setor também precisa enfrentar, talvez resultante da primeira, é que, nas instituições acadêmicas voltadas para o saneamento, não ocorre a formulação de políticas nem de estudos sobre as políticas implantadas. Majoritariamente, as pesquisas básicas, principalmente referentes ao tratamento de água e esgotos, são abordadas pela instituição que estuda o saneamento. A avaliação de políticas de saneamento está localizada normalmente nas instituições que estudam o desenvolvimento urbano. Esse aspecto é um entrave à participação qualificada e propositiva dos principais atores do setor saneamento em

relação ao Governo federal. No caso do PMSS, foi clara a correlação de forças. O Ipea entra com oito milhões de dólares, para efetuar os estudos e disseminá-los, e as entidades do setor, com a boa vontade de seus membros. Há que se definir estratégias para dar capacidade de formulação política aos movimentos sociais na perspectiva do controle social.

Uma experiência importante, que precisa ser melhor conhecida pelos diversos segmentos envolvidos com o saneamento ambiental, é a trajetória e o mecanismo de controle social do Sistema Único de Saúde. O SUS, hoje, tem mais de 1200 conselhos municipais de saúde funcionando razoavelmente bem, todos os conselhos estaduais e o Conselho Nacional de Saúde. As competências e a articulação dessas instâncias deliberativas estão regidas pela Norma Operacional Básica/96, bem como as responsabilidades de cada nível de governo e os processos necessários para a gestão plena dos municípios. É a política social no Brasil que mais avançou do ponto de vista de sua normatização, participação e controle social. Naturalmente, isso ainda não foi suficiente para reverter o quadro de saúde do país. Mas a avaliação é que, nos 100 municípios que já estão na forma de gestão plena, o SUS tem funcionado. O Movimento de Reforma Sanitária, como ficou conhecida a luta pelo SUS, tinha características que contribuíram marcadamente para sua viabilização, ao contrário do que o saneamento dispõe. Um setor acadêmico forte na formulação das diretrizes políticas. Servidores organizados. E articulação dessas instâncias com o movimento popular. É uma experiência que deve ser aproveitada.

No campo das propostas para o controle social, em 1997, o Congresso da Abes e a Assembléia da Assemae definiram como prioridade para essas entidades a defesa da realização de uma Conferência Nacional de Saneamento, que inclusive havia sido aprovada como recomendação da X Conferência Nacional de Saúde. No entanto, há um longo percurso a seguir, a partir da construção do consenso, da definição de objetivos e do estabelecimento de estratégias, a fim de que se insira na agenda política do Governo federal a realização de uma Conferência Nacional de Saneamento.

Bibliografia

ALIANÇA PESQUISA E DESENVOLVIMENTO, 1995. *Diagnóstico do setor saneamento: Estudo Econômico e Financeiro.* Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 7, 251 p.

BUROCRACIA impede a eficiência, *Bio*, v.9, n.1, p. 28-31, 1994.

CEF restringe desenvolvimento dos municípios e prefere emprestar ao setor privado. Brasília, *Saneamento e Municípios*, n. 68, p.4, 1997.

CONCESSÕES privadas: radiografia de um equívoco. Rio de Janeiro: ASSEMAE / FNU, 1996. 60 p. Textos de Téia Magalhães.

COSTA E SILVA, R.J. Entrevista. Santo André, *Revista Água Viva*, n. 0, 34 p., 1990.

COSTA, André Monteiro. *Análise histórica do saneamento no Brasil.* Dissertação (Mestrado) - Rio de Janeiro, Ensp/Fiocruz, 1994. 164 p.

COSTA, André Monteiro, Carlos Henrique. *Saneamento: responsabilidade do município - como fazer saneamento em seu município.* Brasília : Assemae, 1997. 32 p.

CYNAMON, S. E. *Saneamento - Subsídios para um instrumental de análise.* Rio de Janeiro, 1975. Mimeo., 7 p. Trabalho apresentado no VIII Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária.

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA / FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 1995. *Novo Modelo de Financiamento para o Setor Saneamento.* Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 2. 204 p.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE / ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO / ÁGUA E VIDA, 1995. *Diagnóstico Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento.* São Paulo : ASSEMAE / FNS, 1995. 206 p.

FSESP, M.S. *Manual de saneamento.* 2 ed. Rio de Janeiro, 1981. 255 p.

INSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO / FUNDAP / USP, 1995 Proposta de Regulação da Prestação de Serviços de Saneamento. Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 5. 168 p.

JACOBI, Pedro R. *Políticas públicas de saneamento básico, saúde e reivindicações*

sociais no Município de São Paulo, 1974-1984. Dissertação (Doutorado). FFLCM/USP, 1985.

LAURELL, Ana Cristina. Impacto das políticas sociais e econômicas nos perfis epidemiológicos. In: BARATA, Rita B. et al (Orgs.) *Equidade e saúde: contribuições da epidemiologia.* Rio de Janeiro : Fiocruz / Abrasco, 1997. p. 83 - 101.

OLIVEIRA, W.E. Importância do abastecimento de água - a água na transmissão de doenças. In: *Técnica de abastecimento e tratamento de água.* 2 ed. São Paulo : Convênio Cetesb / Ascetesb, 1987. p. 1 - 28.

PROJETO de Lei 266: o poder em rota de colisão (1997). Rio de Janeiro, *Bio*, v. 9, n. 2, p. 10-13, 1997.

PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO (PMSS) / INSTITUTO DE PESQUISAS ECONOMICAS APLICADAS (Ipea),1997.

Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - diagnóstico de serviços de água e esgoto. nº1, ano 1995, Brasília fevereiro 1997. Mimeo. Ministério de Planejamento e Orçamento/Sepurb/Ipea/PMSS

SANEAMENTO: Brasil, mostra a sua cara. Rio de Janeiro, *Bio*, v.9, n.3, p. 22-31,1997.

VALLA, Victor V. Participação popular e saúde: a questão da capacitação técnica no Brasil. In: VALLA, Victor V., STOTZ, Eduardo N. (Orgs.). *Participação popular, educação e saúde: teoria e prática.* Rio de Janeiro : Relume-Dumará, 1993. p. 53 - 86.

Bibliografia Recomendada

ACQUA-PLAN, 1995. *Flexibilização institucional da prestação de serviços de saneamento.* Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea,1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 3. 189 p.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, 1996. *Anais da I Exposição de Experiências Municipais em Saneamento.* Realizada durante a XXII Assembléia Nacional da ASSEMAE, em Belo Horizonte, em junho de 1996. Brasília: ASSEMAE, 1996. 656 p.

BARROS, Raphael T. de V. et al. *Saneamento. Manual de Saneamento e Proteção Ambiental para os Municípios.* Belo Horizonte: FEAM, 1995. V. 2, 221 p.

BRASIL/MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1996. Norma Operacional Básica/96 do Sistema Único de Saúde. 1996.

BRASIL. Lei 8.080, Lei Orgânica da Saúde. 1990.

BRASIL. Lei 8.142. 1990.

CARVALHO, Antônio I. de. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.* Rio de Janeiro : Ibam/Fase, 1995. 135 p.

FARIA, D.M.C.P. *Avaliação contingente em projetos de abastecimento de água.* Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 8, 121 p.

FÓRUM ESTADUAL DE REFORMA URBANA, 1995. *Políticas públicas e saneamento básico.* COSTA, André Monteiro, REZENDE, Flávio, PONTES, Carlos (Orgs.), Síntese do "Seminário políticas públicas e saneamento básico". Recife: Fase-Recife, InterAmerican Foundation e Urb-Recife, 1995. 109 p.

IINSTITUTO DE ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO / FUNDAP / USP, 1995. Proposta de regulação da prestação de serviços de saneamento. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 5, 168 p.

INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA, 1995. *Demanda, oferta e necessidades dos serviços de saneamento.* Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 4, 219 p.

NH CONSULTORIA E PLANEJAMENTO, 1995. Regulação da prestação de serviços de saneamento: análise comparada da legislação internacional. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 6, 278 p.

NÚCLEO DE PESQUISAS EM INFORMAÇÕES URBANAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (Infurb), 1995. Fundamentos e proposta de ordenamento institucional. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento / Secretaria de Políticas Urbanas / Ipea, 1995. Série Modernização do Setor Saneamento, v. 1, 335 p.

PEIXOTO, João Batista. *O barulho da água: os municípios e a gestão dos serviços de saneamento.* São Paulo: Água e Vida,1994. 94 p.

PONTES, Carlos A.A. (1997). A modernização excludente. São Paulo, *Revista Água e Vida*, n. 7, p. 23-25.

Cap.III Considerações sobre o Papel dos Bancos Multilaterais na Reorganização do Setor de Saneamentono Brasil[1]

*Bruno Pagnoccheschi**

1 O autor agradece a revisão e os comentários de Maristela Bernardo e Donald Sawyer

*Instituto Sociedade, População e Natureza - ISPN

A Crise de Desenvolvimento e do Estado

Atualmente, entender o funcionamento de qualquer dos setores da administração pública brasileira implica compreender também as transformações por que passa o Estado brasileiro, o que por sua vez remete à crise do próprio Estado, em termos mundiais. Essa crise mais geral tem se manifestado de várias maneiras nos diferentes países, embora haja recorrências indiscutíveis, principalmente entre os países considerados em desenvolvimento. Dentre essas recorrências, destaca-se a tendência de exclusão social, caracterizada pelo crescimento dos contingentes da população privados dos direitos básicos de cidadania.

Segundo Crozier[2], as razões da crise do Estado se resumem à seguinte fórmula: quanto mais avançada a sociedade, maior a expectativa e a cobrança de ações do Estado; quanto maior a ação do Estado, numa sociedade avançada e organizada, maior será o grau de insatisfação da população. Essa assertiva, desenvolvida para a crise do Estado moderno, aplica-se ao Estado brasileiro, embora de maneira mais pungente e perversa, já que aqui convivem, simultaneamente, vários estágios de desenvolvimento, o que amplia as diferenças e, por extensão, a crise.

A esse respeito, cabe lembrar o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, recentemente divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)[3], que calcula, para todo o país, índices de desenvolvimento humano, conforme definidos conceitualmente pelo Programa, levando em conta variáveis que medem longevidade, nível educacional e renda. De acordo com o relatório, o Brasil apresenta três patamares específicos do Índice de Desenvolvimento Humano, o que o aproxima, simultaneamente, em seus extremos, de países como a República Tcheca e o Paquistão.

A crise vem se acelerando no contexto da chamada *globalização* da economia, que enquadra, quase compulsoriamente, os Estados Nacionais. Muito embora alguns elementos da globalização possam ser percebidos

2 Michel Crozier, segundo citação em *Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro* de Marcel Bursztryn, publicado na Revista do Serviço Público, 118, n. 3, set./dez., 1994.

3 PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996. Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996. Brasília DF.

ao longo da história, apenas mais recentemente o fenômeno adquire características realmente globais. Concorreram para tanto a derrocada do bloco socialista e a indução, por parte de organismos multilaterais, de programas de ajuste estrutural e de maior abertura ao comércio exterior e aos investimentos estrangeiros, dentro dos pressupostos do chamado modelo neoliberal.

As referidas tendências de ajustes estruturais e de abertura de mercados têm sido particularmente agressivas para as economias em desenvolvimento, em especial para a maioria dos países da América Latina, África e Ásia. No caso de alguns dos países da América Latina, entre os quais o Brasil, os ajustes observados se sobrepõem a períodos relativamente longos de predomínio de regime autoritário e, portanto, ocorrem em democracias precárias que ainda não contam com mecanismos distributivos adequados para a salvaguarda de suas populações.

Segundo O'Donnell[4], a maioria dos países democratizados ao longo dos últimos anos não consolidou um regime democrático devidamente institucionalizado, nem é provável que venha a fazê-lo em futuro previsível. Estas democracias recentes são, segundo o autor, baseadas em características do regime autoritário precedente. Ainda que a transição brasileira diferencie-se das que ocorreram na maioria das nações latino-americanas, não se pode dizer que a instalação do regime democrático contou com a pactuação necessária, ao menos do ponto de vista formal. Disso decorrem imperfeições, as quais resultam em penalizações a segmentos expressivos da população.

As propostas apresentadas a esses países, por parte da comunidade econômica internacional, representada pelas agências de fomento multilaterais, reforçam teses de diminuição da presença do Estado na economia, indução a programas de privatização e diminuição da máquina administrativa, como se esses indicadores fossem valores em si, e sob os quais não existisse uma rede complexa e intrincada de interesses e compromissos de ordem política e social.

Exemplos desse comportamento podem ser observados nas características da inserção do Brasil no mercado mundial, nos últimos

4 O'Donnell, Guilherme. Sobre o estado, a democratização e alguns problemas conceituais. Uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 36, 1993.

anos. A privatização passou a ser uma palavra de ordem. Já não é colocada em questão. Pelo contrário, ocorreu uma aceitação de que sua simples implementação tiraria o país do atraso e o colocaria no Primeiro Mundo, em termos de eficiência.

É certo que as exigências de administração do Estado brasileiro dilataram-se muito e, em alguns setores, de forma desmesurada e inconseqüente. Entretanto, não se pode generalizar a incidência do fenômeno, não se justificando, assim, a diminuição pura e simples do Estado, sem que se pesem devidamente as conseqüências.

No Brasil, o papel desempenhado pelo Estado em alguns setores, como por exemplo energia e mineração, baseou-se fortemente na atuação de empresas estatais que, formalmente concessionárias da exploração de recursos naturais e de serviços, acabavam por se amalgamar à administração direta, através de movimentos incestuosos, incluindo a cessão de funcionários, patrimônios e acervos, além do exercício da função normativa. Promover a simples privatização de setores com essas características, sem antes preparar a administração pública para ações de regulação e de controle sobre as concessões, é, no mínimo, temerário e incoerente.

Ironicamente, a privatização no Brasil chega antes das reformas institucionais necessárias para o fortalecimento das ações regulatórias. Como agravante, a diminuição do tamanho da administração pública traz conotações mais preocupantes à questão. Os estudos que concluem pela necessidade de diminuição do tamanho do Estado, em geral, são feitos tomando por referência o produto nacional bruto. No entanto, conforme observa Guimarães[5], ao compararmos os países latino-americanos com os do Primeiro Mundo, observa-se o contrário: segundo o autor, a média para 1982 em oito economias capitalistas avançadas[6] foi de 39,8%, enquanto, para uma amostra de países latino-americanos[7], foi de 28,8%. Cita ainda o autor que, durante a década de 1972-1982, com exceção do México, os demais países da amostra aumentaram os gastos dos governos centrais em relação ao produto interno bruto em taxas iguais e mesmo inferiores àquelas observadas pelos países desenvolvidos.

5 GUIMARÃES, Roberto. O desafio político do desenvolvimento sustentável. São Paulo, *Lua Nova*, n.35, 1995.

6 Estados Unidos, Alemanha Federal, Reino Unido e França, entre outros.

7 Brasil, Argentina, México, Venezuela, Chile e Uruguai.

Portanto, não se trata de apoiar mecanismos de ajustes estruturais que privilegiem o mercado em detrimento do Estado e de sua administração, até porque a gênese da idéia de que o mercado pode tornar-se o grande regulador social provém de países onde a estrutura de mercado foi efetivamente desenvolvida e atinge a maioria da população. Isso não pode ser aplicado ao caso brasileiro, cuja trajetória de desenvolvimento optou por restringir o mercado a uma parcela menor de sua população, seja no que se refere ao consumo de bens, à prestação de serviços ou ao acesso às garantias sociais de educação, saúde e seguridade.

Os aspectos domésticos da crise de desenvolvimento residem, em parte, no princípio esquizóide que tem regido o comportamento da sociedade brasileira. Ao mesmo tempo em que foram sendo conquistados espaços de garantias e vantagens individuais e coletivas através da regulação do Estado, as parcelas populacionais, objeto dessa regulação, diminuíam. Segundo os dados do IBGE, mais de 50% da economia brasileira é desenvolvida no chamado mercado informal, à margem de mecanismos que regulem as relações de trabalho, a assistência e seguridade social.

Do ponto de vista dos preceitos constitucionais, os avanços sociais passaram a perseguir a universalidade e a eqüidade aos serviços e benefícios sociais, gerando demandas para as quais o aparato estatal não se encontra preparado. Como resultado, observa-se uma fragmentação social na qual apenas uma parcela da população pode ser atendida pelo Estado em seus direitos de cidadania, e uma parcela ainda menor vê supridas suas necessidades através da iniciativa privada e dos mecanismos de mercado.

As ambigüidades geradas por questões dessa natureza terminam por caracterizar um Estado esquizofrênico em torno do qual as reações são sempre viscerais e extremadas. Defende-se e ataca-se o Estado brasileiro com uma facilidade impressionante, fazendo com que seja, ao mesmo tempo, o grande culpado da atual crise e o seu mais importante redentor.

As conseqüências dessa crise por que passam os países em desenvolvimento no âmbito da globalização apresentam diferentes conotações, segundo o ângulo de análise elegido. Dentre as características do processo de globalização, hoje, a mais preocupante

parece ser a potencial erosão dos Estados Nacionais como centros reguladores da vida social. A intensa movimentação de fluxos de capital que a globalização propicia coloca estes Estados mais na condição de espectadores do que de sujeitos da ação. Coloca-os, no limite, como reféns dos recursos financeiros especulativos, incólumes às regulações nacionais, cuja volatilidade pode, potencialmente, comprometer a economia de nações inteiras com repercussões catastróficas para suas populações. Atualmente, as facilidades operacionais do sistema financeiro internacional facultam operações eletrônicas praticamente instantâneas, dificultando e obstruindo a capacidade regulatória dos Estados Nacionais. O chamado Efeito Tequila, que atingiu o México, e a recente crise dos países asiáticos constituem exemplos da devastação que os capitais especulativos podem causar aos países.

Os atenuantes, na forma de conjuntos regulatórios mundiais, encontram-se muito aquém das necessidades e situam-se no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), enfraquecida e padecendo de enormes problemas estruturais e econômicos.

O Setor de Saneamento

Nesse contexto, o setor de saneamento básico, entendido como o conjunto das ações que envolvem abastecimento de água, esgotamento sanitário e a coleta, afastamento e tratamento de resíduos sólidos, emerge como um dos pontos mais vulneráveis da referida crise, o que remete à urgência de ações de correção de rumos.

Esse setor encontra-se, por sua vez, intrinsecamente vinculado ao de recursos hídricos e vem sendo tratado, ao longo dos últimos anos, de maneira híbrida pelas fontes de fomento multilaterais, principalmente o Banco Mundial. Segundo o ângulo de análise, essa temática pode ser considerada *infra-estrutura* ou *meio ambiente*, ou, segundo o jargão mais recente, alocada na categoria *meio ambiente*: Agenda Marrom[8].

O espaço institucional da área de saneamento básico é a Secretaria

8 Denominação utilizada para definir ações típicas dos ambientes urbanos, voltadas ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e controle da poluição, em geral.

de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (Sepurb/MPO). Já foi de competência do Ministério do Interior, do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, e do Ministério do Bem-Estar Social.

Essa competência encontra-se prestes a trocar de mãos. Estudos básicos para esse fim têm sido desenvolvidos pelo Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), promovidos pelo Ipea sob supervisão da Sepurb/MPO. A área de resíduos sólidos é de exclusiva competência dos municípios, embora algumas ações estejam sendo efetuadas sob a esfera federal.

Há, ainda, na classificação funcional programática da União, a definição de saneamento geral, que envolve ações de controle de cheias, combate à seca e drenagem. Essas ações vêm sendo atualmente conduzidas pelos programas de defesa civil, no âmbito da Casa Civil do Governo. No entanto, essa atribuição tem sido progressivamente repassada aos estados.

No que se refere aos recursos hídricos, a recente promulgação da Lei nº 9433/97, que dispõe sobre a Política Nacional de Recursos Hídricos e institui o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, estabelece como área de competência federal a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (SRH/MMA). Não obstante, grande parte das atribuições dessa área ainda se encontra no Departamento de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), do Ministério das Minas e Energia (MME), a quem cabia até recentemente a ação governamental em recursos hídricos. O DNAEE deverá ser brevemente extinto, dando lugar à Agência Nacional de Eletricidade (ANEL), oportunidade em que parte de suas atribuições na área de recursos hídricos será repassada à SRH.

No que se refere à legislação que rege o saneamento ambiental, há uma enorme lacuna a ser preenchida. O início do presente Governo foi marcado pelo veto à legislação específica sobre saneamento, desenvolvida e discutida no Congresso Nacional. Em seu lugar, sinalizou-se com a proposta de uma legislação mais ampla, que compreendesse toda a questão urbana, em cujo bojo seriam concebidos instrumentos específicos para o tratamento das questões de saneamento. Até o presente, passados quase três anos do veto presidencial, nada ocorreu de concreto nessa área.

É bem verdade que propostas foram elaboradas e discutidas na

Sepurb. No entanto, essas propostas não tiveram seguimento nos escalões decisórios de governo, configurando um quadro de paralisia inexplicável. Além disso, a participação dos principais interessados na área de saneamento do país foi precária, a despeito da existência de importantes coletivos voltados à ação no setor. Embora estudos e pesquisas tenham sido deflagrados ao longo dos últimos anos, não há registro de iniciativas de debates significativos, de iniciativa do Governo federal, para a construção do marco do saneamento para o país.

Um dos últimos registros de discussão ampla sobre o tema remonta à ocasião em que foi elaborado o Plano Nacional de Saúde e Ambiente, ao longo do segundo semestre de 1995, com vistas à participação do Governo brasileiro na reunião internacional sobre o tema. Naquela ocasião, a área de saneamento pôde ser assim diagnosticada:

> A área de saneamento desenvolveu-se inicialmente no nível municipal, que detinha a responsabilidade de gerência e execução dos serviços. A partir da década de 70, foram organizadas as empresas estaduais de saneamento, que passaram a operar em grande parte dos municípios em regime de concessão, atendendo o abastecimento de água e o esgotamento sanitário. Este processo esteve ligado ao inicio do Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Durante a década de 80, verificou-se substancial crescimento na oferta de serviços, mais evidenciado no caso do abastecimento de água. Entretanto, não foram atingidas as metas de atendimento urbano com rede de esgotamento sanitário, sendo que as áreas de limpeza publica, drenagem urbana e controle de vetores não foram contempladas pelo Planasa. A par desse desempenho do setor nas áreas urbanas, o saneamento rural teve atenção incipiente.
> A característica centralizadora da gestão do Planasa fez com que a maioria dos municípios concedentes fosse alijada das decisões e do controle dos serviços. Paralelamente, aqueles municípios que não aderiram ao Planasa não tiveram acesso a recursos federais para a expansão e a melhoria dos serviços. Não obstante, vários

desses municípios conseguiram viabilizar a gestão local dos serviços de saneamento com qualidade técnica e políticas tarifarias mais adequadas que as praticadas nos municípios que concederam esses serviços.

Atualmente, cerca de 30% da população brasileira abastece-se de água proveniente de fontes inseguras, sendo que boa parte daqueles atendidos pela rede pública nem sempre recebem água com qualidade adequada e em quantidade suficiente. O índice de perdas nos sistemas de abastecimento de água chega a uma média nacional de quase 50%, dos quais cerca da metade é constituída de vazamentos e desperdícios e a outra metade constituída de volume distribuído mas não faturado. Alem disso, 56% da população não dispõem de solução adequada para a disposição de seus esgotos sanitários, sendo insignificante a parcela de esgotos coletados que recebe algum tratamento. Carências importantes são também observadas nos serviços de coleta e destinação final do lixo e de drenagem pluvial. Desigualdades regionais e socioeconômicas são a marca do atendimento populacional pelos serviços. O desafio central para o setor é a universalização do atendimento, com eqüidade, de modo a atender a população de baixa renda.

Os índices de cobertura de abastecimento público de água não levam em consideração praticas operacionais, tais como a intermitência no fornecimento de água verificada na maioria dos sistemas, que afeta a qualidade dos serviços oferecidos e representa um risco a saúde da comunidade atendida.

Experiências variadas de forma de gestão têm ocorrido. Destaca-se a assistência técnica prestada pela Fundação Nacional de Saúde a inúmeros municípios de pequeno e médio porte, tendo em vista a capacitação do nível municipal para gestão dos sistemas locais de saneamento. Essa modalidade de cooperação vem demonstrando ser adequada, podendo ser empregada também pelas companhias estaduais.

Ao longo das ultimas décadas, a estruturação do setor de

saneamento não tem avançado na direção de alguns paradigmas que vem sendo assimilados por outros setores, como a universalização, a eqüidade, a integralidade, a descentralização e o controle social. Tem-se registrado algumas iniciativas bem sucedidas nesse campo, a exemplo do que ocorre em algumas autarquias municipais. As integrações intersetorial e intrasetorial também são incipientes. A integridade das ações tem sido também comprometida, uma vez que as práticas usuais de trabalho privilegiam o abastecimento de água e, em menor grau, o esgotamento sanitário, em detrimento das ações de limpeza publica, drenagem urbana e controle de vetores.

Verifica-se a persistência de uma centralização política do setor em companhias estaduais de saneamento, responsáveis por concessões dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Estas tem tido dificuldades de reverem seu papel institucional e de adotarem uma relação mais cooperativa com o poder municipal, enquanto titular dos serviços, conforme atribuição constitucional.

O setor de saneamento ressente-se da existência de mecanismos que definam claramente os papéis das três instâncias de governo - federal, estadual e municipal -, bem como estabeleçam os limites de competência entre os agentes institucionais das políticas setoriais afins. Cabe aos níveis federal e estadual um importante papel nos campos do planejamento, financiamento, articulação e assistência técnica, apesar da titularidade dos serviços ser municipal.

O planejamento e a implementação dos serviços de saneamento têm privilegiado critérios financeiros e demandas políticas, originárias de pressões nem sempre legítimas, e têm desprezado parâmetros relacionados com os efeitos de suas ações sobre a saúde. Experiências isoladas do exercício do controle social têm-se verificado, como a existência do Comitê Nacional de Saneamento, nos primeiros anos da presente década. Os diversos

segmentos do setor vêm reivindicando a criação de conselhos de saneamento, como instância de controle social, nos níveis federal, estadual e municipal, encontrando dificuldades na área governamental. No nível federal, existe a Câmara Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente do Conselho Nacional de Saúde, assim como uma proposta de criação de uma Câmara de Saneamento, subordinada ao Conselho Nacional de Política Urbana.

Com relação à integração intersetorial, tem-se observado, em geral, um descompasso entre as políticas de saneamento, de saúde, de recursos hídricos, de meio ambiente, de desenvolvimento urbano e habitação. A integração intrasetorial também não vem ocorrendo, em face da desarticulação institucional do setor.

A Secretaria de Política Urbana (Sepurb) do Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO) vem formulando uma proposta de política para o setor, a qual estabelece ser o Estado responsável pela universalização da oferta essencial à sobrevivência, ficando a complementação dos serviços a cargo do mercado. Tal política preconiza a descentralização, mas reafirma o princípio da recorrência a instâncias superiores, quando as inferiores carecerem de condições.

Embora esse diagnóstico tenha sido realizado em fins de 1995, a realidade pouco mudou. O documento ainda se constitui em peça importante para a tentativa de entendimento do nível em que se encontra situado.

Do ponto de vista institucional, o Planasa foi a última tentativa nacional de ação articulada para o setor, em que pesem as características extremamente perversas para com os municípios brasileiros. Para participar de sua programação, os municípios deveriam repassar o patrimônio e as instalações existentes para as recém-formadas companhias estaduais de saneamento, a partir das quais todo o Planasa era operado. Os municípios que não se integrassem ao Plano não tinham alternativas para levantar recursos para o financiamento de suas necessidades de implantação de sistemas de saneamento.

Concretamente, o Planasa foi responsável pelo surgimento de enormes empresas estaduais de prestação de serviços de saneamento. Estas empresas desenvolveram intensa atividade na implantação de sistemas, nos anos que se seguiram a sua instalação. No entanto, também inibiram, de forma drástica, a atuação de municípios que contavam com serviços autônomos e não se dispuseram a integrar o Plano.

Por outro lado, a implantação do Planasa privilegiou, por diferentes razões, o financiamento de sistemas de abastecimento de água e de sistemas de coleta e afastamento de esgotos, em detrimento do financiamento a sistemas de tratamento e disposição final de esgotos.

A principal conseqüência desse processo foi o aumento extraordinário da carga de efluentes domésticos, decorrente dos inúmeros sistemas implantados de abastecimento de água e de coleta e afastamento de esgotos financiados pelo Planasa, sem que se tenha investido o suficiente para o financiamento de obras de tratamento de esgotos.

Apesar disso, o Planasa representou um enorme avanço em termos de atendimento às necessidades de abastecimento de água e coleta e afastamento de esgoto. Entre 1970 e 1980, a população beneficiada com o abastecimento de água saltou de 11,9 milhões para 49,6 milhões. No que se refere ao esgotamento sanitário, os números, embora mais modestos, ainda assim foram expressivos: a população beneficiada saltou de 6,1 milhões para 17,4 milhões. Atualmente, no vácuo deixado pela sua desativação e pela falta de instrumento legal regulador para o setor, inicia-se a discussão de uma nova Política Nacional de Saneamento, que tem como objetivo central a universalização do atendimento em água e esgoto para a população urbana até o ano 2.010.

Há, nessa perspectiva, enormes desafios a serem vencidos. O primeiro refere-se ao tamanho e à qualificação do déficit. Hoje, cerca de 52 milhões de pessoas que vivem nas cidades e aglomerados urbanos encontram-se privados de serviços adequados de saneamento básico. Este déficit, por sua vez, apresenta uma distribuição bastante perversa no que se refere aos níveis de renda da população. A avassaladora maioria dessa população se situa na faixa de renda menor do que dois salários mínimos. Se examinarmos a questão do esgotamento sanitário, a situação é ainda mais grave: 70 milhões de pessoas nas cidades estão sem rede de esgotos e, mesmo onde existe coleta de esgoto, apenas 20% de seu volume é tratado.

Outro desafio diz respeito à necessidade de modernização da estrutura de prestação de serviços nessa área. A despeito dos recentes avanços, o quadro atual é caracterizado pelo fraco desempenho dos operadores, sobretudo no que se refere às perdas de faturamento e ao custo elevado do atendimento, decorrentes, entre outros fatores, do mercado concentrado e da reduzida competitividade existente no setor.

Há ainda a tarefa do ordenamento institucional, que inclui questões como: necessidade da definição da titularidade nas regiões metropolitanas, nos aglomerados urbanos e nos sistemas integrados; ausência de mecanismos de regulação e de controle por parte dos estados e municípios; e ausência de mecanismos de defesa dos interesses dos usuários.

Na tentativa de vencer esses desafios, a estratégia de intervenção adotada pelo Governo federal focaliza a modernização do setor de saneamento e sua reforma institucional. A intenção é estruturar o Poder Público para exercer a regulação e o controle, ao mesmo tempo em que se procurará induzir a eficiência na prestação dos serviços públicos no setor. O Governo pretende obter esse resultado seja através da atração de operadores privados, implicando no aumento da capacidade de investimentos e da competitividade pela comparação de desempenho, seja pela recuperação e transformação dos operadores públicos, a partir da utilização de instrumentos e programas já amplamente conhecidos, dos quais destaca-se o Programa de Modernização do Setor de Saneamento.

Apenas nos últimos anos - com as recentes investidas de modernização do setor de saneamento e de recursos hídricos; e com as modificações nas regras da prestação de serviços públicos, conduzidas pelo Governo brasileiro -, começou-se a construir, na própria União e nos estados que operam esse tipo de sistema, uma lógica de atuação sustentável, de forma a permitir a captação de investimentos de longo prazo. Assim, as novas metas apontadas pelo PMSS, pressupondo a melhoria da *performance* das empresas estaduais de saneamento, o aumento do atendimento dos sistemas autônomos, a diminuição de perdas físicas e de custos operacionais, entre outros, oferecem condições concretas de alterações institucionais e normativas, inclusive da gestão ambiental. O caminho para isso foi abrir a possibilidade da prestação de serviços públicos à terceirização e à privatização, como parte essencial da concepção de modernização do Estado. Nessa perspectiva, instrumentos de gestão ambiental que até há

pouco eram absolutamente desconsiderados passaram a constituir preocupação do Governo.

Isso faz com que venham a existir situações de efetiva contradição, ao menos no que se refere à postura do Estado de há alguns anos. Se, durante a década de 70, o país foi induzido, por inspiração do que ocorria na Europa e nos Estados Unidos, a valer-se do expediente de estabelecer padrões de qualidade a serem alcançados pelos seus cursos d'água, baseado na definição de parâmetros exclusivamente ambientais, sem a devida consideração das implicações econômicas e financeiras, agora se faz necessária a revisão de alguns desses conceitos ou parâmetros, já que não há recursos disponíveis, nem na União nem nos estados, para cumprirem-se os objetivos preconizados por esse enquadramento.

Como agravante, ressalte-se que discussões recentes dão conta da existência de avaliações setoriais produzidas pelo Banco Mundial[9], que implicitamente incluem condições para o financiamento de projetos de saneamento e de promoção da qualidade das águas que simplesmente considerem os mecanismos de enquadramento como premissa de níveis de qualidade a serem alcançados. O Banco não parece disposto a financiar projetos que atendam a classes de enquadramento, sem a garantia de que tais classes se justifiquem do ponto de vista da economia do recurso.

É importante observar o paradoxo que essa situação encerra. Hoje, os maiores interessados em rever os mecanismos de gestão ambiental em saneamento e recursos hídricos são o Governo federal e as fontes de financiamento multilaterais. O primeiro, preocupado em dotar o país de competitividade para sua rápida inserção no mercado mundial; o segundo, preocupado em implantar o mais rapidamente possível o receituário do FMI para as economias emergentes e em abrir mercados para seus Estados-membros. São os mesmos atores que, em passado recente, promoveram a inserção, ao menos em tese, de mecanismos de regulação ambiental, naquela ocasião premidos pela pressão internacional sobre controle e proteção ambiental.

Naturalmente, há atenuantes a serem consideradas na análise do desenvolvimento desse processo. A principal refere-se ao fato de que os mecanismos de controle ambiental induzidos não foram criados como decorrência do exame dos problemas nacionais. Foram adaptados

9 WORLD BANK. *Brazil: Managing Pollution Problems. The Brown Environmental Agenda.*

a partir do que ocorria em economias mais dinâmicas e dotadas de processos de controle social mais eficazes, o que fez com que o poder regulatório dessa adaptação se erodisse, concorrendo para que o próprio mecanismo caísse em desuso.

Não obstante, a situação encerra um conjunto de grande riqueza de detalhes que expõe claramente a forma como vêm mudando de postura não só as agências de financiamento multilaterais, mas os governos federal, estaduais e locais e, acima de tudo, os usuários desses serviços e sistemas. Nesse particular, cabe comentar que, por diversas razões, os usuários sempre tiveram seus interesses interpretados pelo Estado e nunca se expressaram de forma direta, por falta absoluta de instituições representativas.

Esse aspecto foi um dos que mais se alterou desde os anos 70. Com a redemocratização do país, multiplicaram-se as diferentes formas associativas da população para a interlocução com o Estado. Isso ocorreu não apenas no âmbito da sociedade civil, na forma de ONGs, mas, também, entre municipalidades de uma mesma bacia, preocupadas em exigir do Poder Público os investimentos que tornassem viável o convívio de desenvolvimento com padrões de qualidade ambiental. Recursos hídricos, nesse particular, tornou-se uma temática que oferecia enormes vantagens integradoras, através do conceito de bacia hidrográfica.

Dessa maneira, formaram-se, ao longo dos últimos 20 anos, inúmeros comitês de bacias, consórcios de municípios e outras associações de caráter temático e espacial, referidas aos recursos hídricos e à qualidade das águas dos rios. Programas e projetos divulgavam e difundiam a importância de ações corretivas para a melhoria da qualidade das águas dos mananciais, com vistas a evitar os custos adicionais decorrentes de eventuais substituições de mananciais tradicionais em função da deterioração da qualidade de suas águas.

Na região Sudeste, ocorreram situações emblemáticas, nas quais inúmeros municípios passaram a gastar expressivos recursos adicionais com a utilização de elementos químicos e energia para melhorar a qualidade de suas águas de abastecimento. Não raro, captações tinham que ser abandonadas, sendo necessárias obras de engenharia para viabilizar novas captações, muitas vezes em distâncias sensivelmente maiores, acrescendo os custos com complexos sistemas de adução.

Por essa razão, foram surgindo ao longo dos anos arranjos

institucionais de âmbito estadual e municipal, no sentido de privilegiar a interlocução com grupos de pessoas, de instituições e mesmo de municipalidades para a construção de consensos que tornassem factível o enfrentamento dos problemas da poluição hídrica.

Atualmente, a Lei nº 9433/97 inclui, entre os dispositivos que regulam os diferentes colegiados reunidos em torno de recursos hídricos e bacias hidrográficas, a participação necessária de representantes da população, das municipalidades, dos ambientalistas, dos usuários, entre outros, na discussão das formulações de políticas públicas necessárias aos objetivos de qualidade dos cursos d'água.

O novo quadro apresenta as condições necessárias para que possam vigorar novos instrumentos de gestão, agora baseados na lógica econômica, nos fatores de mercado e, principalmente, na cobrança pelo uso do recurso hídrico, o que, em última análise, poderá permitir uma partição mais racional dos custos e dos benefícios advindos da melhoria de qualidade das águas. Além disso, hoje, quaisquer possibilidades de intervenção em recursos hídricos, seja no controle ambiental seja na prestação de serviços, pressupõem a concordância do usuário, já que os recursos para a viabilização dessas intervenções apenas estarão disponíveis se houver acordo sobre seu rateio.

A Atuação dos Bancos Multilaterais no Setor - BIRD e BID

Os bancos multilaterais de fomento ao desenvolvimento, em especial o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao longo dos últimos anos, vêm operando transformações em seu arcabouço doutrinário e nas regras operativas de que se valem para suas inversões setoriais. Questões de saneamento básico encontram-se presentes na maioria dos documentos sobre superação da pobreza, principalmente da parte do Banco Mundial.

Na estratégia do Banco Mundial para a redução da pobreza e da fome[10], por exemplo, um dos elementos fundamentais é o provimento de serviços sociais básicos à população carente, em especial a água

10 BINSWANGER, Hans, LANDELL-MILLS, Pierre. The World Bank's Strategy for Reducing Poverty and Hunger. A Report to the Development Community. *Washington, D.C , World Bank, 1995.*

potável. Outros documentos do Banco induzem a concepção de projetos que atendam, simultaneamente, um conjunto de metas para a superação do atual estágio de desenvolvimento. A maioria dos documentos, entretanto, são bastante genéricos e guardam, por vezes, consideráveis distâncias entre retórica e operações.

O documento de assistência estratégica ao Brasil[11] ressalta que, em 1995, foi instalada uma comissão mista Banco Mundial/Governo brasileiro para propor ações de promoção de maior efetividade ao *portfolio* de projetos financiados no país. O relatório final da comissão indicava a necessidade de novos caminhos a serem explorados para as operações do Banco no Brasil. As recomendações incluíam projetos de múltiplos estágios, divididos em fases sucessivas, programas-envelope (nos quais, após a aprovação de um marco de assistência pudessem ser preparados projetos específicos), descentralização, para explorar melhor as vantagens locacionais e simplificação de procedimentos de ambos os lados. Efetivamente, as operações com o Brasil foram beneficiadas por melhorias significativas. A *performance* do *portfolio* em 1996 foi apontada como a melhor, em mais de uma década, tanto em nível de desembolso como na qualidade dos projetos.

Nesse cenário, o setor de saneamento, compreendendo abastecimento de água, esgotamento sanitário e controle da poluição hídrica, responde por uma parcela significativa das operações daquele banco, bem como do BID.

Tabela Projetos em Execução (US$1.000,00)

Fonte	**Custo Total dos Projetos**		**Valor Financiamento**	
	Todos os setores	Saneamento	Todos os setores	Saneamento
BIRD	13,224,5	2,719,0	6,451,8	1,288,2
BID	10,843,3	3,591,6	5,255,0	1,942,5
Total	**24,067,8**	**6,310,6**	**11,706,8**	**3,230,7**

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados existentes na homepage da SEAIN/MPO, em outubro de 1997

11 WORLD BANK *Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Federative Republic of Brazil.* Washington, D.C, june 1997.

Da leitura da tabela, depreende-se o seguinte: US$6.310.600,00, o equivalente a cerca de 26,2% do custo total dos projetos em desenvolvimento com recursos externos são destinados a projetos de saneamento e controle da poluição. Destes, US$3.591.600,00, o equivalente a cerca de 57%, contam com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e os restantes US$2.719.000,00, equivalendo a 43%, com financiamento do Banco Mundial.

No que se refere aos valores financiados, US$3.230.700,00 são destinados a projetos de saneamento e controle da poluição, representando 27,6% do total dos recursos financiados pelos bancos multilaterais. Destes, US$1.942.500,00, equivalendo a cerca de 60%, são provenientes de operações com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e os restantes US$1.288.200,00, equivalendo a cerca de 40%, com o Banco Mundial.

Além disso, foram aprovados pela Cofiex, para o setor de saneamento, mais US$1.722.500,00, em valores totais de projetos, correspondendo a US$813.300,00 de recursos a serem efetivamente desembolsados pelos bancos multilaterais. Por tratar-se de processo contínuo, sem calendário fixo para apresentações, esses valores sofrem alterações sucessivas, dependendo mais dos limites políticos existentes para o endividamento dos estados que necessitem aval da União do que propriamente das propostas ou necessidades detectadas.

Adicionalmente, deve-se ressaltar que uma significativa quantidade de recursos vem sendo viabilizada através de mecanismos de financiamento ao setor privado, tanto por parte dos braços de fomento privado existentes no âmbito dos bancos multilaterais[12], como por parte dos recursos orçamentários da União, através da abertura de linhas de crédito específicas junto ao Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Recente matéria jornalística[13] informa que o BNDES vem se preparando para apoiar uma série de licitações para a área de saneamento, com a abertura de linhas de crédito para o setor privado. Estes créditos deverão atingir cerca de R$6 bilhões em 1998, o que significará um forte aumento, já que em 1997 atingirão, no máximo R$4,6 bilhões. Desse total, prevê-se uma forte e crescente

12 International Finance Cooporation - IFC, do grupo do Banco Mundial

13 SANEAMENTO absorve muitos recursos. Gazeta Mercantil, 31 ago. 1997.

demanda para o setor de saneamento, já que as licitações para a prestação de serviços no setor estão apenas começando.

Esse conjunto de opções de financiamento, associado ao de outras fontes bilaterais e multilaterais, configura um quadro de grandes possibilidades de realização que, por sua vez, implicam a existência de mecanismos operacionais ágeis e de marcos regulatórios claros e precisos. Tais requisitos, por sua vez, demandam um Estado capacitado e articulado, sem o que não estarão presentes as condições mínimas de exercício de eqüidade na prestação de serviços à população. Não se deve perder de vista que as maiores carências da população concentram-se nas camadas menos privilegiadas, cujas faixas de renda não permitem nenhum tipo de comprometimento com os investimentos necessários. Até que se reverta o padrão de abissais diferenças de renda da população brasileira, será essencial que se instituam e se aperfeiçoem os mecanismos de subsídios, cruzados ou não, sem o que estará se relegando a maior parcela da população brasileira à exclusão de seus direitos de acesso a serviços públicos, com reflexos no já grave quadro de saúde nacional.

Considerações Finais

Pode-se concluir que há questões aparentemente contraditórias entre as perspectivas de modernização do setor de saneamento, fortemente baseada em mecanismos de mercado, e a intenção da universalidade no atendimento à população. Não está clara a estratégia do Governo federal nessa área. Não se pode desconhecer que os avanços observados foram significativos, seja em termos da quantidade de projetos em desenvolvimento, seja em termos de sua qualidade, que vem sendo sensivelmente incrementada. No entanto, as questões cruciais continuam sendo relegadas. Até o momento, por exemplo, não há definições sobre a Política Nacional de Saneamento. Há apenas uma proposta que vem sendo discutida ainda no nível do Executivo, sem que existam prazos e/ou compromissos de seu encaminhamento ao Legislativo.

Também não se registram, por parte do Governo federal, iniciativas que promovam a participação dos segmentos organizados da sociedade no processo decisório do setor, a despeito da existência de importantes associações e coletivos nessa área. A discussão tem ficado restrita às

oportunidades de apresentação das idéias governamentais nos congressos e reuniões técnicas do setor, sem garantias de um processo construtivo conjunto e transparente.

No entanto, o que parece mais flagrante é a desarticulação das instâncias de Governo em geral, gerando problemas sérios nas alocações de recursos financeiros provenientes do Orçamento da União ou de operações de crédito externas. Há exemplos de desencontros na atuação institucional do setor, com reflexos negativos no atendimento às necessidades da população, ora apresentando lacunas, ora superposições graves. Isso se observa com mais freqüência em ações de abastecimento de água que, a um só tempo, podem ser contempladas por programas urbanos ou rurais, de saneamento ou de recursos hídricos, entre outros. Deve-se reconhecer que isso não constitui característica do setor de saneamento, estando presente em praticamente todas as áreas governamentais.

Há uma particularidade, porém, que torna a desarticulação institucional da esfera federal mais grave para o setor de saneamento. Poderíamos supor que esse setor ocupasse posição privilegiada para ações de articulação, já que se encontra inserido na área de planejamento do Governo. No entanto, essa vantagem comparativa potencial acaba por se revelar uma limitação de grandes proporções, na medida em que causa evidente desconforto àquela área e, por extensão, inibe as possibilidades da pressão que o setor poderia fazer sobre o núcleo pensante do Governo. Mesmo reconhecendo que, na atual configuração da administração pública federal, as ações de articulação concentram-se no âmbito da Casa Civil, o arsenal de possibilidades existentes na área de planejamento poderia ser melhor explorado para se construir uma ação mais sinérgica com outros setores do Governo federal.

Essas observações podem ser estendidas ao relacionamento com outros níveis da administração pública. Deve-se, entretanto, registrar que há uma tendência de organicidade e de transparência nesse relacionamento. A indução para o estabelecimento de instâncias colegiadas no nível dos estados da federação, para definições sobre a alocação de recursos federais, bem como daqueles oriundos de operações de empréstimos com bancos multilaterais para o setor, constituiu iniciativa interessante, ainda que possa haver críticas contra suas composições. Inicialmente imaginadas para servirem de apoio ao

processo de alocação dos recursos provenientes do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, recentemente, essas instâncias tiveram aumentado o espectro de sua capacidade, com a inclusão de todas as alocações federais para o setor. No entanto, a forma e a composição desses colegiados são de exclusiva responsabilidade dos estados, o que não garante, *per se,* transparência e/ou a participação dos principais atores interessados no setor.

Em resumo, persistem problemas estruturais que deverão merecer maior atenção dos órgãos públicos envolvidos. Dentre estes, destacam-se:

• falta de marco regulatório para o setor de saneamento, expresso em termos de legislação específica e de sua regulamentação pertinente, gerando uma gestão confusa e desprovida de mecanismos de aferição social;

• baixo índice de intervenção da sociedade no processo decisório de saneamento, provocado pela falta de mecanismos de participação nas ações e programas de governo;

• dicotomia existente entre as políticas de saneamento e as políticas urbanas, as de controle da poluição hídrica e de meio ambiente, em geral, e as políticas de saúde, mostrando a falta flagrante de coordenação interinstitucional;

• precariedade dos processos alocativos, tanto estaduais como federais, no que se refere às aplicações em saneamento.

No que se refere aos bancos multilaterais, também se registram avanços. As recentes posturas de transparência e os cuidados na criação de formas de interlocução com a sociedade indicam uma certa sensibilidade, principalmente nas esferas da alta direção dessas instituições. Deve-se reconhecer que, mesmo em questões que remetem ao papel do Estado frente às tendências de globalização, essas instituições vêm mostrando alguma sensibilidade. Prova disso é o recente relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento mundial. Nele, encontra-se patente a afirmação de que o fator determinante, presente nos contrastes da nova ordem mundial, é o nível de efetividade do Estado. Afirma, também, que um Estado efetivo será vital na provisão dos bens e serviços à sociedade e na construção de regras e instituições de promoção do desenvolvimento sustentável econômica e socialmente[14]. Não obstante, essas tendências ainda não se encontram devidamente incorporadas às regras e aos processos operacionais daquelas instituições de fomento, configurando-se em manifestações desprovidas, até o momento, de conseqüências práticas.

No entanto, parece haver espaço para o aprofundamento destas sinalizações gerais, emanadas da cúpula das instituições de fomento multilaterais, principalmente do Banco Mundial, no sentido da construção de um arcabouço normativo que possa contribuir para aplicações financeiras dotadas de maior eqüidade. A constatação resulta, também, das dificuldades operacionais encontradas por essas instituições no desempenho dos diferentes projetos existentes no setor. Para vencer esses desafios, e ante a emergência de um setor privado em geral descompromissado em relação a metas de atendimento da demanda social, faz-se necessária a existência de um Estado organizado e eficiente, com regras claras para as interações do público e do privado.

Essas possibilidades, contudo, serão mais bem aproveitadas quanto mais organizadas estiverem as entidades da sociedade civil que militam nessa área. Nesse sentido, cabe mencionar que surgiram ao longo dos últimos anos vários coletivos da sociedade civil voltados à interlocução direta com as agências de financiamento, em especial os bancos multilaterais. Esse fenômeno, inclusive, alcançou o patamar de articulação internacional, existindo, hoje, redes mundiais de discussão e de interlocução com as fontes de financiamento.

No Brasil, a Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais tem prestado um enorme serviço analisando e tornando disponíveis informações sobre a participação de bancos multilaterais no financiamento do desenvolvimento do país. Além disso, tem encaminhado reivindicações e propostas alternativas que, no mínimo, exigem posturas mais flexíveis do Governo federal e dos próprios bancos multilaterais no que se refere à forma como vêm sendo conduzidos os programas e projetos financiados. Tem contribuído, ademais, para o aperfeiçoamento das regras existentes tanto na administração pública como nas agências de fomento, e para explicitar e dar transparência a acordos estabelecidos entre o Governo e as instituições financeiras. No entanto, como observam Fox e Vianna[15], o

14 WORLD BANK. *World development report 1997. The state in a changing world.* Washington, D.C, 1997.

15 FOX, Jonathan, VIANNA JÚNIOR, Aurélio. As coalisões transnacionais de organizações da sociedade civil e as reformas dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento: algumas proposições para o debate. Brasília, *Informativo INESC*, n.78, 1997.

avanço das coalisões internacionais desses coletivos não tem sido proporcional àquele observado nos segmentos determinantes do processo de globalização, cujos movimentos são caracterizados pela velocidade de transformação das formas de atuação e das regras existentes na comunidade financeira internacional, com reflexos imediatos em seu relacionamento com os Estados Nacionais.

Em razão do desequilíbrio, o resultado da pressão exercida por aquelas coalizões está aquém do desejável, principalmente no que se refere à obtenção das mudanças necessárias das regras de financiamento dos bancos multilaterais. Isso se agrava na medida em que, a exemplo do que ocorre com outras dimensões do processo de globalização, o fomento ao desenvolvimento, da parte dos bancos multilaterais, tem privilegiado nichos do setor privado, em detrimento dos governos nacionais.

Se, por um lado, essa tendência pode deteriorar mais ainda a já erodida atuação dos governos nacionais, em benefício dos segmentos empresariais, por outro, abre uma perspectiva de financiamento das ações da própria sociedade civil, por meio de suas organizações específicas nacionais e internacionais. Em alguma medida, o acompanhamento das aplicações de recursos dos bancos multilaterais por parte da sociedade civil é desejável para aquelas instituições e poderá se dar de forma decisiva como complemento à crescente diminuição relativa do papel dos governos nacionais.

É, portanto, fundamental que se examinem as possibilidades de profissionalização das articulações nacionais e internacionais da sociedade civil e de especialização para o exercício desse novo papel. Enfatize-se, porém, que essa participação deve ser respaldada por outras formas de organização e de representatividade dentro dos Estados Nacionais. O episódio recente, descrito por Fox e Vianna[16], da obtenção de documentos estratégicos considerados restritos ao Governo brasileiro e aos bancos multilaterais, por meio de Requerimento de Informação do Congresso Nacional[17], exemplifica as possibilidades de aliança na construção de processos mais democráticos na interação com as fontes de fomento externas.

16 Id.,Ibid.

17 Instrumento previsto no Art. 50, parágrafo 2° da Constituição Federal, que obriga o Executivo a prestar informações ao Congresso Nacional, sob pena de crime de responsabilidade.

Anexo

Recentemente, foi desenvolvido pelo Banco Mundial um estudo específico para a questão do saneamento, com o nome de "Brazil, managing pollution problems"[18] Trata-se de um relatório técnico de avaliação da chamada *Brown Agenda* para o Brasil, elaborado por técnicos de diversos setores do Banco Mundial, em Washington. Sua preparação envolveu, provavelmente, inúmeras missões e visitas técnicas, além de levantamentos exaustivos realizados no âmbito dos projetos correlatos financiados pelo Banco no país. Encontra-se dividido em dois volumes, redigidos em inglês, em versão destinada a coletar observações para seu aperfeiçoamento. O documento apresenta um resumo dos principais problemas ambientais na área, que seriam:

- problemas de poluição residencial e comunitário causado pela carência e/ou ausência de abastecimento de água e de coleta de esgoto;
- poluição do ar por particulados nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, afetando milhões de habitantes;
- poluição dos recursos hídricos superficiais em áreas urbanas;
- carência na coleta de resíduos sólidos, particularmente junto às camadas de baixa renda, e disposição inadequada de resíduos ocasionando problemas de poluição;
- focos de poluição concentrada em zonas industriais com baixos níveis de controle de poluição.

O documento considera que, apesar dos problemas existentes no Brasil, há registros de grandes progressos no que se refere ao sistema regulatório e ao sistema de gestão ambiental de alguns estados, que se situam acima dos padrões prevalecentes na maior parte dos países em desenvolvimento. No entanto, afirma que há problemas de gestão da poluição que permanecem sem solução há mais de vinte anos, e que têm se registrado falhas, não apenas no que se refere a atingir objetivos razoáveis dessa gestão, mas também na diminuição de prejuízos econômicos desnecessários, decorrentes da poluição. Aponta os seguintes problemas como recorrentes nos sistemas de gestão:

- falta de priorização dos problemas e de intervenções que

18 WORLD BANK. *Brazil, managing pollution problems. Report N.º 16513-BR.* Washington, D.C., june, 1997.

privilegiem critérios de custo-efetividade;

• adoção de instrumentos antiquados de comando e controle;

• falta de integração de aspectos ambientais nas políticas espaciais e setoriais e no processo de planejamento;

• falta de capacidade de implementação efetiva e equânime da legislação;

• confiança excessiva no financiamento governamental.

Com base nessas constatações e tendo em vista o exame dos projetos financiados e em financiamento para o setor ao longo dos últimos anos, o relatório recomenda enfocar os seguintes elementos:

• priorização estrita dos problemas de poluição que implicam maiores custos e implementação de políticas públicas baseadas em intervenções estratégicas e em critérios de custo-efetividade, que se destinem aos problemas prioritários;

• modernização dos instrumentos de controle de poluição no sentido de torná-los voltados a metas de qualidade ambiental, com implementação descentralizada. Essa modernização deverá incluir a reforma do sistema de licenciamento, o uso de instrumentos econômicos e a integração da gestão de qualidade das águas no novo quadro institucional do gerenciamento dos recursos hídricos;

• melhorar o gerenciamento das instituições ambientais no sentido de se atingir uma clara divisão de responsabilidades entre agências setoriais e ambientais e entre níveis de governo e

• estabelecimento de condições para a maior atração de recursos privados para a implementação das estratégias de custo-efetividade, principalmente nos setores industriais e de saneamento básico.

Finalmente, no que se refere às recomendações específicas, é apresentada uma listagem de problemas e de recomendações de estratégias para cada um dos seguintes pontos:

Problemas de Poluição e Prioridades

Nesse ponto, o relatório estabelece como problemas identificados os custos econômicos decorrentes dos problemas da poluição, com reflexos na saúde pública, no turismo, na qualidade de vida e nos ecossistemas em geral, muitas vezes excedendo os custos alternativos

de controle da poluição. Ressalta a falta de prioridade do controle da poluição e a dissipação de recursos que, entre outras conseqüências, não permite que se atinjam objetivos comuns.

Problemas de Gestão

São apontados problemas de gestão ambiental, a despeito dos 25 anos de sua implementação no país. Destaque para falta de estabelecimento de prioridades e de estratégias de custo-efetividade; fortalecimento limitado e inconsistente; utilização de instrumentos de controle ambiental defasados; falta de integração setorial; instituições ambientais fracas; e excessiva confiança (dependência) nos orçamentos governamentais.

Instrumentos Modernos de Gestão

São ressaltados os aspectos de carência e dispersão das agências, no que se refere à informação ambiental, dificultando o acesso às mesmas pelos formuladores de políticas públicas; falta de alvos transparentes, ao longo do tempo, que pudessem ser determinados através de análises de custo-benefício, como bases para o estabelecimento de padrões para políticas de controle de poluição; sistema de licenciamento exercido em bases burocráticas sem a mensuração devida dos ganhos ambientais, uma vez que não é focado em impactos ambientais agregados e em objetivos de qualidade ambiental. Destaca que a criação de um novo quadro institucional na área de recursos hídricos estabelece uma oportunidade única para o estabelecimento de controle de poluição hídrica mais efetivo.

Setor de Saneamento Básico

Ressalta que o processo de modernização do setor, em curso, e o início da privatização oferecem oportunidade única para incrementar o investimento no setor e para integrar o saneamento básico com o planejamento da qualidade ambiental. Adverte, no entanto, que problemas na coordenação de ações que envolvem o setor ambiental e outros setores poderão desencaminhar o processo; ressalta ainda a

necessidade de marco regulatório claro e definição prévia de objetivos e obrigações dos concessionários ao longo do tempo.

Poluição Industrial

Ressalta a inadequação dos sistemas de licenciamento e de controle da poluição, face à modernização e abertura da economia brasileira; aponta a demanda limitada de financiamento para combater a poluição industrial e os efeitos relativos desse combate, uma vez que não são associados a objetivos de qualidade ambiental; sugere a reforma das políticas de combate à poluição industrial e indica a privatização como oportunidade única para um melhor desempenho do setor industrial.

Políticas Públicas dos Demais Setores

Destaca a necessidade de planejamento urbano e metropolitano através de planos de ação ambiental; melhoria da coordenação a nível metropolitano, melhoria do atendimento de saneamento básico e de coleta e afastamento de resíduos sólidos para camadas de população de baixa renda, através de sistemas de baixo custo e fortalecimento dos serviços de limpeza urbana. Sugere o estabelecimento de padrões de emissão para veículos, especificação de combustíveis, programas de inspeção etc., para a redução da poluição do ar nas grandes cidades etc.

Instituições Ambientais Responsáveis

Ressalta que agências ambientais perseguem objetivos que não são aceitos pelos setores e pelas agências de planejamento, gerando um descompasso e acarretando falta de responsabilização. Além disso, não há um marco legal claro, no que se refere às atribuições dos diferentes níveis de governo. Sugere o estabelecimento de objetivos de qualidade dinâmicos e pactuados, uma melhor integração entre agências ambientais e de planejamento setoriais, disseminação de informações ambientais e de Lei complementar para a definição dos papéis dos diferentes níveis de governo, entre outras.

A importância do relatório reside no fato de que, em geral, documentos dessa natureza constituem-se em sinalizadores de pautas setoriais, basicamente nas áreas onde o Banco tem interesse em operar. Nesse

particular, os setores de saneamento e de recursos hídricos do Brasil têm despertado enorme interesse das agências de financiamento multilaterais, em especial o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Isso se acentuou mais recentemente, quando da implementação de iniciativas de forte inserção do país na economia mundial, o que tem motivado um enorme movimento interno no sentido da descentralização e da desconcentração das atividades de governo, com grande ênfase na privatização da prestação de serviços públicos.

Em conseqüência, isso gera grande interesse das empresas localizadas em países desenvolvidos, que em geral contam com experiência na gestão privada de recursos hídricos e na prestação de serviços de saneamento.

Observa-se, assim, a utilização da capacidade técnica existente no Banco Mundial para diagnosticar e sinalizar não apenas como um balizamento da própria atuação daquele banco, enquanto instrumento de fomento ao desenvolvimento, mas também de operações privadas de interesse dos países membros desses organismos. Através dos resultados de trabalhos desse tipo, é possível prever alocações adequadas, em termos de necessidades e oportunidades existentes. Servem também para medir a disposição política da administração pública federal, estadual e dos setores privados em geral, com respeito às mudanças necessárias nesses setores, o que é considerado decisivo para as futuras alocações do Banco.

A despeito desses interesses estratégicos, o trabalho desenvolvido é de boa qualidade. Aborda pontos fundamentais no que se refere à gestão dos problemas ambientais, em particular aqueles derivados da poluição, e oferece oportunidade concreta de estabelecimento de parceria na construção de mudanças nos setores de saneamento básico e de recursos hídricos.

Bibliografia

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Documento de país: Brasil.* Brasília, 1995.

BINSWANGER, Hans, LANDELL-MILLS, Pierre. *The World Bank's Strategy for Reducing Poverty and Hunger. A Report to the Development Community.* Washington, D.C. , World Bank, 1995.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Plano nacional de saúde e ambiente no desenvolvimento sustentável.* Brasília, 1995.

FOX, Jonathan, VIANNA JÚNIOR, Aurélio. As coalisões transnacionais de organizações da sociedade civil e as reformas dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento: algumas proposições para o debate. Brasília, *Informativo INESC*, n.78, 1997.

PAGNOCCHESCHI, B. *A crise do estado, a exclusão social e o meio ambiente.* Brasília : Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS.-UnB, 1996.

PAGNOCCHESCHI, B. *Considerações sobre a participação da cooperação multilateral nos setores de saneamento e de meio ambiente no Brasil.* Brasília : Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS.-UnB, 1997.

PAGNOCCHESCHI, B. *Mecanismos de gestão ambiental: aspectos do saneamento básico e dos recursos hídricos.* . Brasília : Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS.-UnB, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996. *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996.* Brasília DF.

RIVERA, Daniel. *Participación privada en el sector de agua potable y saneamiento. Lecciones de seis países en desarrollo. Tendencias del Desarrollo.* Washington, D.C. : Banco Mundial, 1996.

WORLD BANK. *Brazil: Managing Pollution Problems. The Brown Environmental Agenda.* Draft-Report No: 16513-BR, Washington, D.C., 1997.

WORLD BANK. *Federative Republic of Brazil Country Assistance Strategy.* Report 16582-BR. Washington, D.C., 1997.

WORLD BANK. *The state in a changing world.* World Development Report 1997. Washington, D.C., 1997.

Anexo: "Brazil, managing pollution problems"

Parte II - Os Desafios para a Universalização dos Serviços de Saneamento

Cap. IV Requisitos na Prestação dos Serviços de Saneamento: qualidade, universalização e eqüidade social – padrões de eficiência e eficácia social

*Silvano Silvério da Costa**
*Marcos Helano F. Montenegro***

* Engenheiro, CAESB
** Engenheiro, CAESB/ASSEMAE

1) Introdução

Este texto pretende contribuir para uma reflexão acerca da importância do saneamento na vida dos cidadãos. Pretende também refletir sobre a qualidade dos serviços prestados, atualmente, e qual seria a qualidade aceitável; sobre a inacessibilidade / indisponibilidade de informações e indicadores relativos à prestação de tais serviços, e sobre as perspectivas de democratização da gestão dos serviços de saneamento frente ao crescente interesse da iniciativa privada em explorá-los economicamente. Pretende, por fim, na expectativa da universalização, da elevação da qualidade e da eqüidade social - esta entendida como o reconhecimento do direito de cada cidadão a ter acesso aos serviços de saneamento no que for essencial, independente da sua renda - sugerir ações a serem perseguidas para que se avance na conquista do controle social.

2) Desenvolvimento

A vinculação entre o saneamento e a saúde pública, desenvolvimento urbano e meio ambiente, como ingredientes que devem nutrir o planejamento das ações integradas destas áreas, é abordada nos capítulos 3, 4 e 5.

No capítulo 6, são focalizados os princípios na prestação dos serviços públicos, correlacionados com os temas universalização, eqüidade social e qualidade. São enfocados também os aspectos essenciais de cada serviço (abastecimento de água, esgotamento sanitário, lixo e drenagem pluvial) e os fatores que devem ser avaliados na prestação desses serviços.

Já o capítulo 7 procura identificar a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento, abordando os aspectos institucionais e sua situação atual.

O capítulo 8 busca relatar a situação atual do controle social no país, tanto em relação aos instrumentos vigentes (Código de Defesa do Consumidor, instâncias legislativas, Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, Secretarias e Órgãos ambientais e de Vigilância Sanitária), quanto às experiências de participação e controle social.

No último capítulo, são feitas considerações sobre quais informações deveriam ser colocadas à disposição da sociedade, no sentido de sustentar o controle social, e como isso precisaria ser feito, além dos aspectos e da forma de participação da sociedade na gestão dos serviços de saneamento.

3) Saneamento e Saúde Pública

Segundo Léo Heller,"o reconhecimento da importância do saneamento e de sua associação com a saúde do homem remonta às mais antigas culturas"[1]. Heller (1997) procurou detectar a evolução histórica do tema, a partir de ampla pesquisa bibliográfica (Rousen,1994; Kottek,1995; USEPA,1990; Ferreira,1982; Capra,1982; Snow, 1990; Fair et al.,1996; McJunkin,1986; além de diversos outros), na qual aponta as evidências que relacionavam os hábitos sanitários à saúde do homem, desde citações do Velho Testamento, que apresenta abordagens relacionadas às práticas sanitárias do povo judeu, a relatos do ano 2.000 a. C., na Índia, que recomendam: "a água impura deve ser purificada, pela fervura, sobre um fogo, pelo aquecimento no sol, mergulhando um ferro em brasa dentro dela, ou pode ainda ser purificada por filtração em areia ou cascalho, e então resfriada". Mostra a evolução da mortalidade por diarréia e por gastroenterite e do atendimento por abastecimento de água na Costa Rica (1940-1980), representada na **Fig.1**.

Na panorâmica histórica de Heller, apenas a partir da Década Internacional do Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário - 1981-1990 -, assim declarada pela Organização das Nações Unidas, foi que se construiu uma compreensão mais aprofundada da relação entre condições sanitárias e saúde (Huttly, 1990).

Ainda na sua avaliação, a maioria das pesquisas da Década Internacional que se seguiram ativeram-se apenas ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo pouco estudadas as interfaces da limpeza urbana, da drenagem pluvial e da presença de vetores na saúde pública.

Reproduzimos neste trabalho os esquemas conceituais extraídos do referido estudo de Heller (1997), mostrando os efeitos diretos e indiretos do abastecimento de água e do esgotamento sanitário sobre a saúde - **Fig. 2**; o esquema das vias de contato homem-lixo - **Fig.3**; a associação entre fatores de risco e diarréia, segundo diferentes níveis de significância -**Fig.4**; além do marco causal da diarréia em crianças de até 5 anos em Betim – MG - **Fig.5**.

Existem vários tipos de infecções relacionadas à inexistência de serviços de saneamento. Segundo Cairncross & Feachem (1990), as relacionadas com a água são: transmissão hídrica, transmissão relacionada

com a higiene, transmissão baseada na água e transmissão por um inseto vetor. Já as infecções relacionadas são indicados por Feachem et al. (1983), enquanto a classificação ambiental das enfermidades transmissíveis relacionadas com o lixo, segundo Mara & Alabaster (1995), são classificadas em dois grupos: doenças relacionadas com insetos roedores e com vetores roedores.

Segundo Briscoe et al. (1986), os indicadores possíveis de serem adotados em estudos epidemiológicos de ações de saneamento, além da morbidade por enfermidades diarréicas, são: mortalidade por enfermidades diarréicas, estado nutricional, nematóides intestinais, enfermidades oculares e enfermidades dermatológicas

Considerando a incontestável vinculação da saúde às ações de saneamento, torna-se fundamental a adoção dos diversos indicadores epidemiológicos no planejamento das intervenções, até porque os recursos continuam cada vez mais escassos. Não se pode ensaiar: é preciso ser eficaz no cumprimento dos propósitos a que visam essas ações.

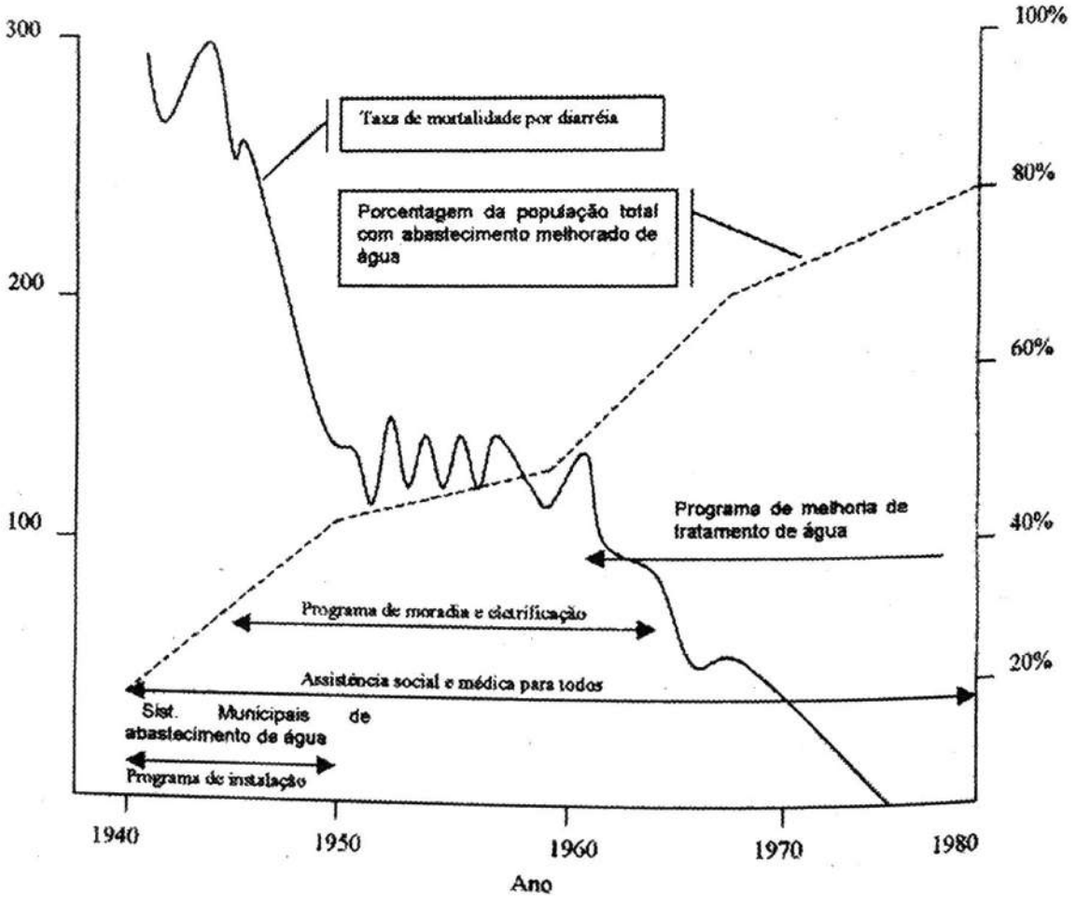


Fig. 1 Evolução da mortalidade por diarréia e por gastroenterite e do atendimento por abastecimento de água na Costa Rica (1940-1980)
Fonte: Reiff (1981) apud Mcjunkin (1986)

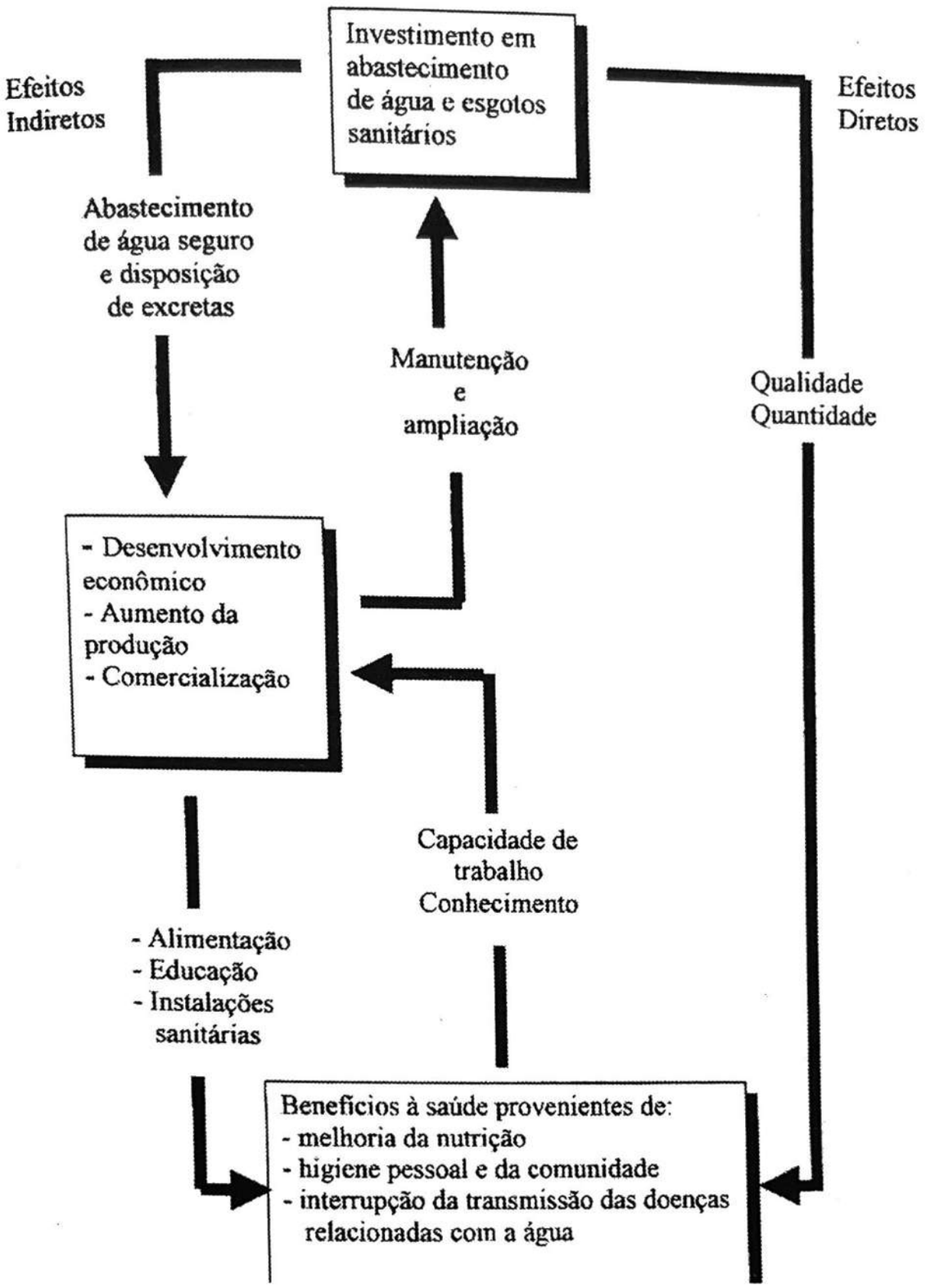


Fig. 2 Efeitos diretos e indiretos do abastecimento de água e do esgotamento sanitário sobre a saúde: esquema conceitual

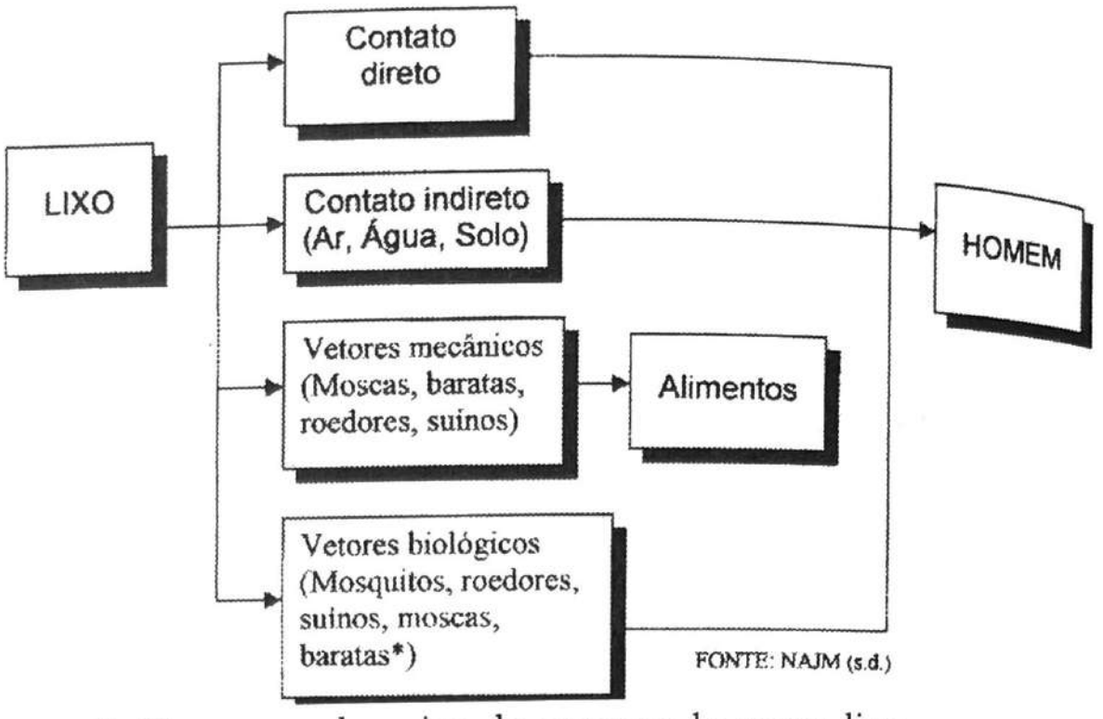


Figura 3. Esquema das vias de contato homem-lixo

ALTAMENTE SIGNIFICATIVO (a = 0.001)	SIGNIFICATIVO (a = 0.01)	LIGEIRAMENTE SIGNIFICATIVO (a = 0.05)	NÃO SIGNIFICATIVO (a > 0.05)
• Raça * • Freqüência de fervura da água • Tipo de vaso • Fonte de água para higiene • Limpeza da cozinha • Água tratada	Fonte de água tratada Quintal livre de lixo	Torneira em casa Torneira na cozinha	Número de pessoas em casa Cidade Pessoa que cuida da criança Freqüência de falta de água Hábito de defecar de forma indiscriminada Freqüência de inundação Criança brincando em lugar sujo

Figura 4. Associação entre fatores de risco e diarréia, segundo diferentes níveis de significância.

* A associação é determinada por um fator de confusão, representado pela origem diferenciada da água, entre chineses e malásios, comparados com indianos

Fonte: Lonergan & Vansickle (1991)

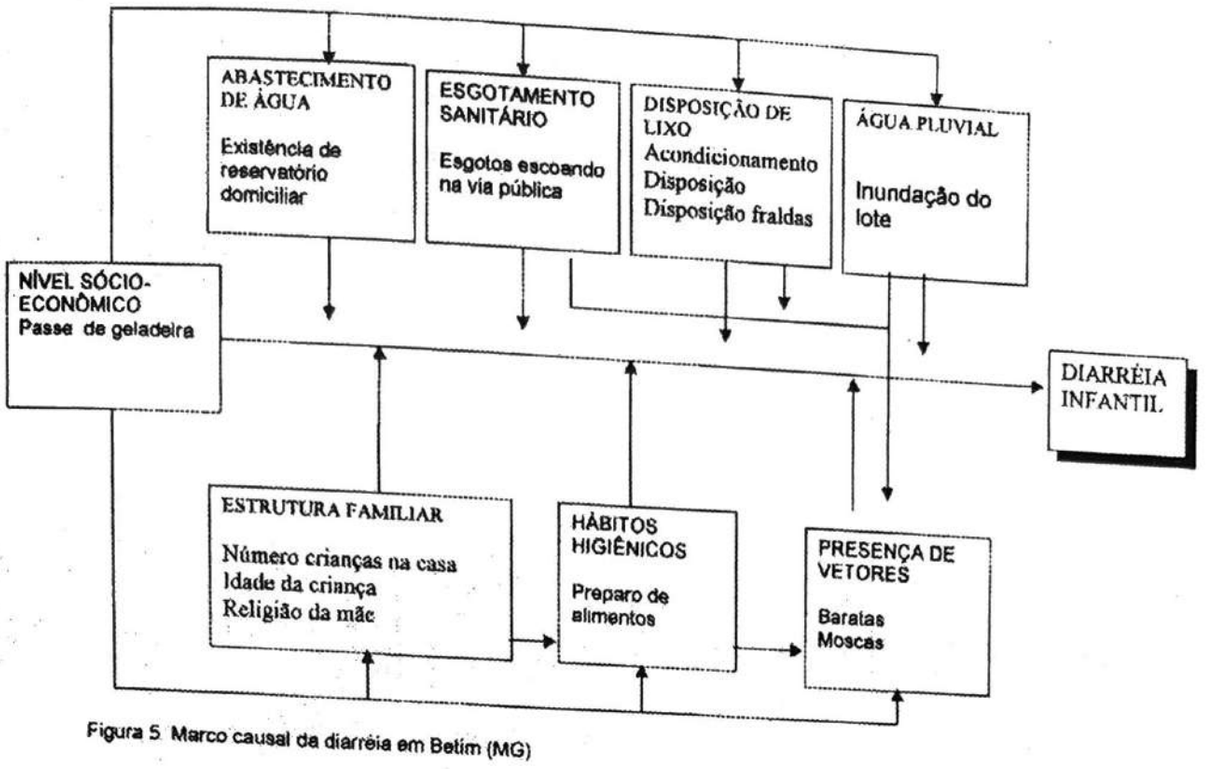


Figura 5 Marco causal da diarréia em Betim (MG)

Figura 5. Marco causal da diarréia em Betim (MG)

4) Saneamento e Desenvolvimento Urbano

A relação entre o saneamento e o desenvolvimento urbano é forte, sobretudo quanto ao planejamento territorial, ao uso e à ocupação do solo. Condições desordenadas de ocupação dificultam a oferta dos serviços, tornando-os, via de regra, mais caros e mais inseguros.

Todos sabemos que é uma questão complexa. A ocupação desordenada do sítio urbano vincula-se às dinâmicas da pobreza de grande parte da população e à liberdade de ação do capital, promovendo a especulação urbana. A especulação incentiva o parcelamento do solo em locais desprovidos de infra-estrutura sanitária, em locais previstos para unidades importantes de destinação final de resíduos sólidos e/ou líquidos e até mesmo em áreas de proteção de mananciais. As populações mais pobres acabam por ocupar os fundos de vales, encosta íngremes, áreas de proteção de mananciais e locais mencionados no primeiro caso.

O custo dos serviços de saneamento é, portanto, extremamente majorado em função da ocupação irracional do espaço urbano.

A localização dos empreendimentos, os padrões de assentamento e a capacidade de suporte dos sítios, tanto em relação à disponibilidade de água, quanto à capacidade de assimilação dos corpos receptores, no

que tange à carga poluidora do destino final dos resíduos sólidos e/ou líquidos, são fundamentais para o adequado planejamento territorial.

5) Saneamento e Meio Ambiente

A oferta dos serviços de saneamento está também condicionada pelas ações de proteção ao meio ambiente.

A proteção e conservação dos mananciais é igualmente indispensável para a oferta de água para uso humano e para outros usos, e conseqüentemente para a universalização do serviço de abastecimento de água.

O uso racional dos recursos hídricos, com a adoção dos processos que garantam a redução do consumo, a recuperação e a reciclagem das águas, é fundamental para ampliar a disponibilidade de água para consumo humano, para reduzir os custos de implantação das unidades de saneamento e para a proteção dos corpos receptores.

Por seu turno, a redução, a recuperação e a reciclagem dos resíduos sólidos são fundamentais para a redução da poluição dos recursos naturais, além de influenciar, significativamente, no dimensionamento e custo das unidades de coleta, transporte e destino final dos resíduos sólidos.

6) Princípios para prestação do Serviço Público

Segundo Hely Lopes Meirelles, "SERVIÇO PÚBLICO é todo aquele prestado pela Administração ou seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".

Genericamente, Meirelles (1994) aponta a exigência de cinco princípios na prestação dos serviços públicos, quais sejam:

- permanência - que impõe a continuidade dos serviços;
- generalidade - que impõe serviços iguais para todos;
- eficiência - que exige atualização dos serviços;
- modicidade - que impõe tarifas razoáveis e acessíveis;
- cortesia - que traduz-se em bom tratamento para o público.

Trazendo tais conceitos para o tema abordado no presente trabalho, pode-se fazer a seguinte correlação:

- universalização ◄ ► generalidade
- eqüidade social ◄ ► modicidade
- qualidade ◄ ► permanência, eficiência e cortesia

6.1. Aplicação ao Caso do Saneamento

Esses princípios se aplicam sobremaneira aos aspectos essenciais dos serviços de saneamento que, por serem essenciais, constituem dever do Estado e direito do cidadão.

No Quadro 1, é apresentado o que se considera essencial na prestação dos serviços de saneamento, dentro do enfoque da eqüidade social e da universalização.

Quadro 1
DEMANDA ESSENCIAL POR TIPO DE SERVIÇO DE SANEAMENTO

Tipo de Serviço	Demanda Essencial	Observação
Abastecimento de Água	• Uso residencial: Atender as necessidades básicas como higiene pessoal e do domicílio, preparo de alimentos e ingestão	• No uso residencial, os usos como rega de jardins, lavagem de carro, lavagem de calçada, etc, são considerados demanda complementar.
Esgotamento Sanitário	• Coleta e afastamento dos esgotos: Evitar o risco do contato direto do domicílio ou peri-domicílio, normalmente em locais com alta densidade e/ou baixa capacidade de infiltração	• Transporte, tratamento e disposição final (*)

Lixo	• Coleta "porta a porta" Garantir a saúde pública da população em função da emissão de vetores que o acúmulo do lixo causa. Importante também para o bom funcionamento dos sistemas de drenagem pluvial e de esgotamento sanitário	Tratamento e disposição final (*)
Drenagem Pluvial	• Micro e macrodrenagem Evitar as inundações que põem em risco diretamente a vida , o patrimônio e a saúde pública	

(*) Os sistemas de tratamento e destinação final de resíduos (lixo e esgotos) não têm sua essencialidade estabelecida no plano individual, mas sim no coletivo. De modo geral, a elevação das exigências ambientais e o nível de urbanização atingido pela população do país vão colocar a necessidade crescente de implementação desses componentes e, portanto, da incorporação dos seus custos ao dos serviços. Características locais ou regionais relativas aos corpos receptores e às vulnerabilidades ambientais específicas certamente influirão na definição de uma maior ou menor prioridade desses aspectos por parte da comunidade interessada. O grau de participação da população em decisões dessa natureza dependerá evidentemente do seu nível de organização e mobilização e da disposição dos governantes de implementar práticas democráticas.

6.2. Fatores de Avaliação da Prestação dos Serviços de Saneamento

Conforme descrito no tópico anterior, os principais fatores que devem ser avaliados ou considerados pelos prestadores de serviços de saneamento, para atender os princípios do serviço público, encontram-se apresentados no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2

Fatores de Avaliação dos Serviços de Saneamento

Tipo de Serviço	Principios	Fatores de Avaliação
Abastecimento de Água	• generalidade • eficiência • permanência • eficiência • modicidade • cortesia	• universalidade • quantidade de água • regularidade do abastecimento • qualidade da água e do serviço • modicidade das tarifas • cortesia no atendimento aos consumidores e na informação sobre os serviços
Esgotamento Sanitário	• generalidade • eficiência • permanência • eficiência • modicidade • cortesia	• oferta do serviço • funcionalidade (ausência de retorno) • qualidade do serviço • modicidade das tarifas • tratamento adequado • cortesia no atendimento aos consumidores e na informação sobre os serviços
Coleta de Lixo	• generalidade • eficiência • permanência • eficiência • modicidade • cortesia	• universalidade da coleta • regularidade e freqüência adequada • modicidade da taxa • qualidade do serviço de coleta • cortesia no atendimento aos consumidores e na informação sobre os serviços
Drenagem Pluvial	• generalidade • eficiência • permanência • eficiência • modicidade • cortesia	• oferta do serviço • funcionalidade • modicidade (custo de implantação) • eficiência (qualidade da manutenção) • cortesia no atendimento aos consumidores e na informação sobre os serviços

Pode-se resumir afirmando que, por razões éticas, de saúde pública e ambientais é imperativo assegurar a oferta dos serviços de saneamento essenciais *a todos* os cidadãos, mesmo quando a renda dos virtuais usuários impossibilitar o pagamento do custo do serviço.

O atendimento da demanda não-essencial por parte do Estado não se reveste do mesmo caráter, podendo ser condicionada à capacidade de pagamento dos consumidores.

Em qualquer hipótese, o serviço deve ser prestado atendendo padrões de qualidade.

7) Responsabilidade pela Prestação dos Serviços

7.1. Aspectos Institucionais

De modo geral, os serviços de saneamento têm caráter local e são, portanto, de responsabilidade do município, conforme preconizado pelo Artigo 30 da Constituição Federal de 1988, que diz:

Artigo 30. Compete aos Municípios:

. V- organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;.

No caso de concessão do serviço, o município, sendo o titular do serviço é, portanto, o poder concedente.

Na década de 70, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA -, constituiu nos estados, as companhias estaduais de saneamento básicos – CESBs - e, como condição para a designação de recursos, impôs aos municípios a obrigação de conceder seus serviços de saneamento básico a essas companhias.

Hoje, corre uma discussão sobre a titularidade dos serviços de interesse comum a mais de um município.

O Senador José Serra apresentou no Senado o PLS 266, que além de retirar a titularidade dos municípios, para os serviços de saneamento considerados de interesse comum a mais de um município, transferindo-a ao Estado, propõe um marco regulador para a prestação dos serviços de saneamento. Atualmente, o projeto, que havia sido retirado em função da atuação conjunta da Assemae - Associação Nacional dos Serviços

Autônomos de Saneamento -, da Abes – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - e da FNU – Federação Nacional de Saneamento -, foi reapresentado pelo seu autor, com diversas alterações.

Versando sobre o mesmo assunto, foi apresentado, ainda, pelo deputado federal Lima Neto- RJ, outro projeto de lei, uma versão piorada do PLS do senador José Serra, e que portanto incorre nos mesmos equívocos.

Foi marcada para o dia 19/11/97 uma audiência pública na Comissão de Meio Ambiente e Defesa do Consumidor, onde se irá discutir a viabilidade de tal projeto com alguns deputados, senadores e com representantes do Fórum Nacional de Prefeitos, do Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento, Obras e Recursos Hídricos e das entidades da sociedade civil.

É preciso destacar que o *pano de fundo* das iniciativas do Governo federal é a abertura de espaço para a atuação maciça dos operadores privados nos serviços de saneamento.

7.2. Situação Atual da Prestação dos Serviços

7.2.1. Abastecimento de água e esgotamento sanitário

Grande parte dos municípios brasileiros concederam seus serviços de saneamento básico às CESBs, enquanto que uma parcela menor os prestam diretamente, através de departamentos autônomos, ou indiretamente, através de autarquias municipais, empresas de economia mista ou até mesmo através de convênios com a Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Nos casos em que os municípios concederam seus serviços às CESBs, não se configura, de fato, o exercício do poder concedente, pois quem fixa as tarifas, quem define os investimentos, além de outras decisões do mesmo quilate, são as próprias companhias, e, na maioria dos casos, sem consultar os municípios. Até mesmo as informações relativas à prestação dos serviços naquela localidade são negados à municipalidade.

7.2.2. Resíduos Sólidos e Drenagem Pluvial

Esses serviços são prestados normalmente pelos municípios. Em

algumas regiões metropolitanas, o Estado tem assumido obras estruturais de drenagem e destinação / tratamento de lixo

8) Controle social

Não existe tradição de controle social sobre os serviços de saneamento prestados diretamente pelos municípios e pelas concessionárias, nem de controle do poder concedente sobre o concessionário.

Um fator importante para o controle social na prestação dos serviços de saneamento é a cultura de participação popular; afinal, esta é pressuposto daquele.

No entanto, predominantemente, assistimos à briga entre a corporação, no auge do seu autoritarismo técnico, e aquela que se constitui em refém de sua boa vontade, a sociedade. Tal comportamento impossibilita qualquer tentativa de democratização da gestão dos serviços.

8.1. Instrumentos de Controle social

Existem alguns órgãos e leis que já exercem ou permitem exercer certo controle sobre os prestadores de serviços de saneamento. Os que mais se destacam são: Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, secretarias de meio ambiente / órgãos ambientais de fiscalização dos estados, de vigilância sanitária (fiscalização da Portaria 036-MS) e o Código de Defesa do Consumidor, que encontra-se detalhado a seguir.

O Código de Defesa do Consumidor, composto pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, estabelece normas de proteção e de defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos artigos 5º e 170 da Constituição Federal e do artigo 48 de suas Disposições Transitórias. Grande conquista dos cidadãos, institui a política nacional de relações de consumo, os direitos básicos do consumidor, a qualidade de produtos e serviços, a prevenção e a reparação dos danos, as práticas comerciais e a proteção comercial, além de outras diretrizes.

A criação dos Procons - Grupos Executivos de Defesa dos Consumidores - veio ressaltar, em grande parte, o descrédito com que

os prestadores de serviços / fornecedores de bens sempre trataram os seus consumidores. Funcionam como uma espécie de mediador na relação de desconfiança entre o "cliente e o fornecedor". É preciso destacar que a queixa dos consumidores não afeta somente os prestadores de serviços públicos; aliás, no caso do Distrito Federal, por exemplo, o primeiro colocado da lista do Procon-DF é uma loja de móveis que atende um número de clientes infinitamente inferior ao das concessionárias de água, energia elétrica e telefonia. O numero de reclamações no Procon vem se constituindo em um indicador indireto do nível de satisfação dos consumidores. Também a título de exemplo, a Caesb – Companhia de Águas e Esgotos de Brasília -, delegatária dos serviços de água e esgotos no DF, preocupada com o crescimento das reclamações, procurou agir sobre suas causas e vem reduzindo significativamente o volume de queixas.

O Quadro 3 apresenta a relação dos órgãos, com pequenas variações regionais, e os respectivos serviços prestados.

Quadro 3
Relação de Órgãos Executivos do Código de Defesa dos Consumidores Respectivos Serviços Prestados

Órgão	Serviços
Grupo Executivo de Defesa do Consumidor - Procon	Informações e assessoria técnico-jurídica
Juizado Informal de Pequenas Causas	Assistência Jurídica. De perdas e danos
Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor	Assistência Jurídica
Coordenadoria de Defesa do Consumidor	Informações e pré-triagem em assistência jurídica
Delegacia de Defesa do Consumidor	Ocorrências, flagrantes e autuações
Secretaria Nacional de Direito Econômico SNDE	Defesa do consumidor em questões macroeconômicas
Departamento Nacional de Defesa do Consumidor – DNCC	Mesma atribuição do Procon e da Coordenação da Política de Defesa do Consumidor

A existência de tais conflitos denota a premente necessidade do controle social, no qual se pressupõe o estabelecimento de normas e regulamentos, definindo, além do preço, os direitos e os deveres das partes afetadas na prestação dos serviços, ou seja, padrões que determinarão as condições de fornecimento de produtos e serviços, e que submeterão a prestação do serviço ao controle da sociedade.

8.2. Algumas Experiências de Participação e Controle da Gestão

Todas as iniciativas que vemos de inserção da sociedade na gestão dos serviços de saneamento são bastante tímidas, se avaliarmos a amplitude da representação. Por representação na gestão dos serviços, vislumbramos como efetiva aquela em que a população se identifica com as decisões tomadas em relação aos investimentos, aos aumentos tarifários, à participação nos resultados e aos aumentos salariais dos servidores, à qualidade dos serviços, etc.

Entretanto, as mais efetivas de que se têm notícia, no máximo, incorporam nos conselhos de administração (órgão colegiado máximo de deliberação das empresas públicas e de economia mista, ou autarquias municipais), representantes dos trabalhadores, da população, da indústria e do comércio. Considerando que as deliberações máximas se dão nesses conselhos, há que se registrar o avanço já ocorrido em algumas empresas e autarquias municipais, como a Caesb – Companhia de Água e Esgotos de Brasília -, o Semasa – Serviço Municipal de Água e Saneamento de Santo André –SP -, da SLU – Serviço de Limpeza Urbana de Belo Horizonte - e do DMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto de Porto Alegre –RS.

Algumas empresas estaduais de saneamento têm inovado na criação de conselhos com a participação de municípios dos quais detêm a concessão, como é o caso da Sabesp – Companhia de Saneamento de São Paulo.

Algumas empresas e autarquias de saneamento, como a Caesb-DF, o Semasa- Santo André, o DMAE- Porto Alegre e Betim - MG, submetem-se a um dos mais importantes instrumentos de participação popular de que se tem notícia no país, o orçamento participativo.

Segundo suas necessidades, a população define quais as obras mais importantes a serem implantadas pelo prestador do serviço.

A cidade de Betim – MG - vem experimentando o exercício do poder concedente sobre a concessionária dos serviços – a Copasa – Companhia de Saneamento de Minas Gerais -, por meio de diversos convênios específicos de realizações e obras no Município.

9) Considerações Finais

9.1. Disponibilidade das Informações

A maior vulnerabilidade para o efetivo controle social na prestação dos serviços de saneamento reside na falta de informações

Os esforços da sociedade civil e dos prestadores dos serviços no momento devem concentrar-se na formulação dos mecanismos que permitam a elaboração de tais informações com a respectiva forma de veiculação, através de relatórios devidamente traduzidos para o entendimento popular. Esses relatórios devem revelar a evolução dos indicadores que demonstram tais princípios e as ações que os prestadores vêm desenvolvendo com vistas ao equacionamento de eventuais desvios.

Poderíamos pensar, inicialmente, em seis diretrizes de indicadores: situação econômico–financeira, desempenho operacional, satisfação dos consumidores, abrangência dos serviços, perfil dos consumidores e perfil da força de trabalho envolvida na prestação dos serviços, para demonstração da realidade dos serviços prestados.

A divulgação deve ser tal que garanta o acesso aos atores envolvidos com a gestão dos serviços. Pode ser feita a partir da publicação em Diário Oficial afixado nas prefeituras, escritórios de atendimento, câmaras legislativas ou até mesmo impresso no verso da conta de cobrança dos serviços.

9.2. Participação na gestão dos serviços

A participação da sociedade na gestão dos serviços de saneamento deve se dar nas duas modalidades de prestação dos serviços, seja direta, delegada ou concedida.

A participação deve se dar no acompanhamento e supervisão das seguintes atividades:

- Planejamento dos investimentos (expansão e melhorias);
- Definição da política tarifária e custo dos serviços;
- Fixação de parâmetros de qualidade dos serviços;
- Avaliação da qualidades dos serviços prestados (eficiência e eficácia).

Bibliografia

HELLER, L. Saneamento e Saúde. OPAS / OMS – Representação do Brasil , 1997.

MEIRELLES, H.L. *Direito Administrativo Brasileiro.* 20 ed. São Paulo Saraiva, 1994.

LEI DE DEFESA DO CONSUMIDOR 8.078, de 11 de setembro de 1990.

MONTENEGRO, M.H.F. *Custos e Tarifas dos Serviços de Água e Esgotos.* Notas de Aula. Brasília, novembro de 1997.

FERREIRA, D.S. *Lei de Concessões – Análise.*

PEIXOTO, J.B. *O Barulho das Águas.* São Paulo: Água e Vida, 1994.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL de 5 de outubro de 1988.

Cap. V Aspectos Jurídicos-Institucionais na Gestão dos Serviços de Saneamento Ambiental

*João Batista Peixoto**

* Economista - ASSEMAE

1) À Guisa de Introdução

Desfrutar de um meio ambiente saudável e preservado deveria ser uma meta lógica e óbvia de todas as civilizações. No entanto, nem o óbvio nem a lógica ocorrem de forma determinista.

O homem sempre interferiu no meio ambiente, modificando-o de acordo com seus impulsos e conveniência imediata. Já de princípio, o instinto de sobrevivência levou-o a ocupar cavernas naturais, a construir abrigos com materiais obtidos diretamente do ambiente, a abater animais nativos, a transformar pastagens e matas em plantações, a represar ou drenar as águas e outras transformações ambientais, com o mesmo fim.

Fosse o homem apenas ser irracional e instintivo, provavelmente, suas interferências no meio ambiente seriam controladas pela ação natural de equilíbrio, inclusive por seu processo reprodutivo. Tendo sido dotado (por quem?) de inteligência racional, era de se esperar que a sua relação com a natureza fosse equilibrada e preservacionista. No entanto, foi dotado também de uma inteligência emocional, que o faz comportar-se por impulsos e emoções individuais, colocando-o, muitas vezes, em conflito com o meio ambiente e com os de sua espécie, buscando transformá-los de acordo com seu estado emotivo, suas conveniências e satisfações, destacando-se, dentre outros, o desejo impulsivo da posse e acumulação de bens.

As conseqüências desses comportamentos estão aí, na natureza, a nos desafiar abertamente, numa espécie de talião universal, com ações e reações que resultam em fenômenos cada vez mais poderosos e complexos, como uma competição irracional, onde só um sobreviverá e nem é preciso dizer quem, mesmo que completamente modificado e arrasado, na lógica humana, não na natural.

E assim caminha a humanidade.

2) Gestão e Sobrevivência

A longevidade da civilização humana depende cada vez mais intrinsecamente da sua capacidade de agir sobre o meio ambiente de forma racional e emotivamente voltada para a sobrevivência e preservação da espécie. Como não se pode esperar que tal direciona-

mento prospere dos conflitos e comportamentos individuais ou grupais, a intervenção coletiva da sociedade, diretamente e/ou por intermédio de suas organizações representativas, parece ser o único meio de alcançá-la, antes que seja tarde. Para tanto, embora necessária, não basta a profusão de leis e regulamentos jurídicos, principalmente quando editados por instituições dominadas por interesses de grupos econômicos e corporativos, que controlam o poder político, conflitantes com os interesses coletivos da sociedade que julgam representar.

É preciso que a haja suficiente desenvolvimento cultural, para que os indivíduos compreendam e assumam a importância da recuperação e preservação ambiental, mantendo o meio ambiente equilibrado e saudável, para o seu próprio bem. Isso, porém, só é possível com a democratização e socialização das oportunidades de acesso ao conhecimento em todas as suas forma e da correta gestão dos meios de comunicação, sem o que o estágio cultural satisfatório não é alcançado e, por conseqüência, as leis não *pegam*, mesmo quando bem concebidas.

Sob esse aspecto, a gestão ambiental será tanto melhor quanto maior for a participação da sociedade organizada e culturalmente desenvolvida, seja atuando diretamente em atividades de recuperação e preservação, seja controlando e fiscalizando as ações do Poder Público e das instituições privadas.

Sem a participação e o controle efetivo da sociedade, a gestão ambiental fica presa aos cânones ditados pela regulação burocrática e formal, que, por sua vez, tende à postura tutelar do Estado e ao aparelhamento corporativo, gerando os que se julgam únicos e oficiais *defensores da natureza*. Estes, exercendo o instinto natural de autoproteção, dificultam ou restringem a integração da sociedade no processo, mesmo quando organizada em entidades representativas de segmentos específicos, num círculo vicioso, cujos efeitos danosos não são percebidos de pronto, ou só o são a longo prazo, quando os estragos já estão consumados. Então, demandam providencial reordenamento regulatório, reiniciando-se o círculo e tornando ainda mais próximo o caos.

Portanto, antes e ao lado dos instrumentos jurídicos que se buscam produzir para regular a gestão dos diversos setores relacionados com o meio ambiente, se faz necessário desenvolver os mecanismos institucionais de sua organização e controle, que permitam a inserção e participação da sociedade.

A inclusão da cadeira de *educação ambiental* no ciclo básico do sistema nacional de ensino já será um bom início, se houver a preocupação de preparar, dar e manter as condições mínimas aos educadores e às unidades escolares. E será tanto melhor se, àquela cadeira, estiverem associadas as noções básicas de direito e de cidadania.

3) Conceituação dos Serviços de Saneamento Ambiental

A falta de tradição democrática e o baixo nível cultural da maioria da população brasileira, com os conseqüentes vícios de origem na escolha dos representantes políticos, executivos e legislativos, não tem permitido a institucionalização de um sistema ambiental integrado nacionalmente. Quando muito, tem, sim, produzido leis específicas, a reboque das necessidades e pressões do momento.

Para que se possa formular e construir um ordenamento institucional adequado, é preciso definir conceitualmente e demarcar com clareza a abrangência do que se entende por *saneamento ambiental.*

A OMS, conforme consta do livro *Saneamento do Meio*, adotado pela Faculdade de Saúde Pública da USP, define o saneamento do meio como (...) "o controle de todos os fatores do meio físico do Homem que exercem ou podem exercer efeito deletério sobre seu bem-estar físico, mental e social".

Já o Manual de Saneamento da Fundação Sesp (atual FNS), cita uma definição clássica, de conteúdo físico e material, segundo a qual "saneamento é o conjunto de medidas visando a preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde", complementada por um conceito de caráter mais humanístico definido pela Internacional Foundation: "Saneamento é o modo de vida, é a qualidade de viver, expressa em condições de salubridade, com casa limpa, comércio e indústria limpos, fazendas limpas. Sendo um modo de vida, deve vir do povo, ser alimentado pelo saber e crescer como um ideal e uma obrigação nas relações humanas"

Quanto à abrangência das ações de saneamento, o *Manual* da Fundação Sesp define como básicas as seguintes atividades do saneamento :

- abastecimento de água;
- disposição de dejetos e águas servidas;
- disposição de lixo;
- controle de animais e vetores de doenças: insetos e roedores;
- saneamento dos alimentos;
- saneamento da habitação;
- saneamento dos locais de trabalho;
- saneamento das escolas;
- saneamento dos locais de lazer (piscinas, praias, lagos, etc.).

A estas, podemos complementar, ainda, da definição exposta no livro *Saneamento do Meio* citado, as atividades relacionadas a:

- combate à poluição das águas, do ar e do solo;
- saneamento nos meios de transporte;
- saneamento de hospitais;
- saneamento no planejamento territorial;
- saneamento em situação de emergência (inundações, guerra, terremotos, etc.);
- aspectos diversos de interesse no saneamento do meio (cemitérios, ruídos, etc.).

A pobreza de instrumentos definidores de ordenamento institucional e de regulamentação legal do setor de saneamento ambiental brasileiro é decepcionante, e é facilmente identificável, na extensa coletânea de atos legislativos e jurídico-administrativos produzidos nas últimas décadas, como se pode ver a seguir.

4) Ordenamento Jurídico-institucional do Setor de Saneamento

A Constituição brasileira de 1988 preocupou-se com uma série de pequenos detalhes, e manteve espalhadas em diversos capítulos e seções as poucas definições sobre as responsabilidades e ações de saneamento

ambiental, consolidando parcialmente, em capítulo específico, as questões relativas ao meio ambiente, voltadas mais para uma visão físico-espacial do ecossistema. Assim, perdeu a oportunidade de estabelecer um ordenamento com uma visão integrada, por mínima que fosse.

Com isso, manteve-se a dispersão das definições legais e regulatórias então existentes, e até hoje não-consolidadas, prosseguindo com sua produção aos pedaços, como é o caso da edição recente da Lei n.º 9.433/97, que trata do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, desgarrada de um Sistema de Saneamento Ambiental.

Do que existiu no passado recente, permanecendo algumas das disposições até os dias de hoje, em termos de ordenamento jurídico-institucional, envolvendo as questões relacionadas ao saneamento ambiental, pode-se destacar :

a) O Código de Águas

O Código de Águas é dos primeiros instrumentos jurídicos de caráter institucional, afetando até hoje o setor de saneamento ambiental. Nascido nos anos 40, para atender à necessidade de ordenamento legal exigido para implantação e desenvolvimento do emergente setor elétrico, trata-se de uma das principais bases estruturais do processo de industrialização. Foi quase inteiramente planejado para utilização dos abundantes recursos hídricos nacionais.

Por exemplo, como conseqüência desta legislação, e pela falta de outras, predecessoras ou sucessoras, de caráter mais abrangente, a Represa Billings, localizada na região metropolitana de São Paulo, tem tanta importância político-econômica, centrada na geração de pouco mais de 3% da energia elétrica produzida no estado. Enquanto que, para abastecer de água cerca de cinco a sete milhões de pessoas, a sociedade se vê obrigada a custear investimentos milionários na captação e transporte de água, por dezenas de quilômetros, vindo do sul de Minas Gerais e, no futuro próximo, do distante e baixo Vale do Ribeira.

b) A Criação do Sesp

Nos anos 40, foi criado o Serviço Especial de Saúde Pública – Sesp

-, instituição vinculada ao Ministério da Saúde, posteriormente transformada em Fundação Sesp e, hoje, o que restou, denominada FNS – Fundação Nacional de Saúde. Junto com ela, definiu-se o primeiro plano de ação que se pode considerar de caráter integrado e mais abrangente, em termos nacionais, na área de saneamento ambiental. Isso, apesar de suas ações iniciais terem sido orientadas para duas regiões de interesse estratégico internacional, durante a Segunda Guerra, corroborando o objetivo original de sua criação, por inspiração da Fundação Rockfeller.

Infelizmente, transcendendo suas ações iniciais e tendo sobrevivido tanto tempo cumprindo importante papel na implantação e desenvolvimento de muitos dos *serviços autônomos municipais de água e esgoto* - SAAEs -, em quase todo o território brasileiro, o embrião do Sesp vem definhando de forma proposital e irresponsável. Encontra-se permanentemente ameaçado de extinção, por falta de uma política nacional e de um modelo institucional para o setor, quando poderia ele próprio constituir-se na referência básica para a definição daquela política e daquele modelo.

As conseqüências dessa postura política deliberada, em relação às ações de saúde e saneamento a cargo da FNS, são a ameaça a milhares de vidas, com o crescimento e expansão da dengue e da malária, com o surto não totalmente controlado do cólera, com a manutenção de elevado nível de mortalidade infantil nas regiões mais pobres. Tudo, em decorrência da redução dos investimentos, com recursos orçamentários da União, em obras e ações de saneamento ambiental, sem que se tenham instrumentos jurídicos específicos ou adequados para impedi-lo.

c) O Planasa

Desde os anos 40, o propalado grande feito de política governamental em relação ao saneamento - parte dele, na verdade -, foi a concepção e implantação do Planasa, a partir de 1968, idealizado e imposto à nação na forma autoritária já extensa e exaustivamente comentada, em quase todos os encontros, seminários e documentos produzidos pelo setor nos últimos quinze anos.

Cabe lembrar, apenas, que o Planasa, apesar do nome, nunca passou de um programa de financiamento. Instituído e regulamentado por instrumentos jurídico-administrativos do poder executivo – portarias ministeriais e resoluções do BNH –, com metas específicas de expansão quantitativa da cobertura de atendimento da população, com abastecimento de água e coleta de esgoto - não alcançadas, diga-se de passagem -, não teve nenhum compromisso ou preocupação em desenvolver um modelo institucional, nem o ordenamento jurídico, mesmo restrito ao que se entende por saneamento básico: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição de resíduos sólidos e drenagem urbana.

A pouca importância institucional do Planasa foi provada por sua extinção, em 1986, que causou conseqüências restritas ao sistema de financiamento do setor, que, aliás, já se encontrava em crise, havia alguns anos, em decorrência do fracasso de sua própria lógica de funcionamento. As fontes internas e externas de novos recursos estavam esgotadas; era evidente a incapacidade de pagamento dos empréstimos, até então acumulados pelas companhias estaduais, e, ainda, o engodo na constituição e capitalização dos fundos estaduais, que só existiram no papel.

d) As Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs

Há certa confusão no que diz respeito à criação e ao funcionamento institucional das CESBs. Alguns imaginam que tenham sido concebidas e constituídas dentro do arcabouço jurídico-administrativo que instituiu o Planasa. Na verdade, o Planasa somente proporcionou condições políticas e econômicas para o nascimento de algumas CESBs, criadas após sua instituição, e para o fortalecimento de sua presença, no cenário nacional do setor.

As CESBs são sociedades de economia mista, regidas pela legislação aplicável às sociedades anônimas. Desde a organização dos estados brasileiros - aliás, desde o período imperial -, sempre houve condições para sua existência. A sua existência jurídica foi consolidada com a regulamentação editada pelo Código Comercial de 1850, cujas alterações significativas só vieram a ocorrer em 1940, com o Decreto-

lei n.º 2.627, e em 1976, com a Lei n.º 6.404, que vigora até hoje, com pequenas alterações.

Muitas das CESBs nasceram da transformação de órgãos da administração direta ou autárquica, organizados nas primeiras décadas deste século, ou pela fusão/incorporação de autarquias e/ou empresas regionais, constituídas antes do advento do Planasa, como é o caso da Sabesp (SP), tendo algumas delas sido criadas nos anos 50 e 60, a exemplo dos casos da Corsan (RS), da Embasa (BA) e da Copasa (MG), dentre outras.

e) As Concessões dos Serviços de Saneamento

Também o instituto da concessão dos serviços municipais de saneamento àquelas entidades estaduais, nas atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já existia antes do Planasa, de fato (por legado ou tradição, como em algumas capitais de estados) ou de direito (regidas por instrumentos previstos no Direito Administrativo). O Planasa proporcionou os meios de coerção política e de chantagem econômica para que a maior parte dos municípios aderisse ao processo de concessão de seus serviços.

Até os anos 40, algumas capitais viveram a experiência da concessão dos serviços de abastecimento de água a empresas privadas estrangeiras. Um dos caso mais conhecidos, e de triste memória, foi o da Companhia Cantareira, de origem britânica, em São Paulo. No entanto, a extinção - através de encampação - dessas concessões não foi acompanhada de adequada instrumentalização institucional, jurídica e operacional. Assim, a lacuna foi preenchida parcialmente pela atuação do Sesp, na implantação e operação de serviços, principalmente nas pequenas cidades, e pela delegação da operação a escritórios de engenharia especializada, como, o mais conhecido deles, o de Saturnino de Brito.

Essa forma de operação dos serviços, por delegação contratual específica, é mantida até hoje, sendo regulada pela Lei n.º 8.666/93, que trata das licitações públicas. Atualmente, estão restritas a prazos de cinco anos, sendo predominante na prestação dos serviços de limpeza urbana, da coleta à operação de usinas de processamento e aterros sanitários, nas cidades médias e grandes.

A concessão de serviços públicos sempre foi admitida nas diversas constituições brasileiras. Até a edição da Lei n.º 8.987/95, teve suporte legal nos instrumentos do direito administrativo, sem uma regulamentação específica, fazendo com que cada concessão, em qualquer nível de governo, tivesse de ser regulamentada por legislação e instrumento jurídico-administrativo próprios. Isso permitiu a existência de contratos leoninos, amparados em leis do mesmo naipe, como aqueles ditados pelo poder político que instituiu o Planasa e que, ao mesmo tempo, inibiu as pretensões do setor privado de atuar no mesmo campo.

Os interesses do setor privado nas concessões de serviços de saneamento, especificamente no abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, foram despertados com a recente lei supracitada, de caráter genérico, carecendo ainda de regulação específica.

f) Política Ambiental

Até o início dos anos 70, as agressões e degradações ambientais eram vistas como mal necessário em todo o mundo, assumidas como o *preço do progresso*. Em 1972, na Assembléia da ONU sobre Ambiente Humano, realizada na Suécia, a comunidade internacional reconhecia coletiva e publicamente a gravidade dos problemas ambientais emergentes. No entanto, os países ricos adotavam, então, o discurso distorcido do *crescimento zero*, colocando como necessário o congelamento do crescimento econômico, para não agredir mais o meio ambiente e respeitar os limites da natureza, o que seguramente limitaria o desenvolvimento dos países pobres, onde os recursos ambientais ainda se encontravam mais bem preservados.

Mesmo passando ao largo da verdadeira discussão sobre as questões ambientais, tratando o fato como se fosse apenas de *usar* ou *não usar* os recursos, ao invés de *como usar*, a conferência funcionou como um alerta, e disparou em vários países, inclusive no Brasil, um processo irreversível de definição de políticas ambientais.

Data de 1973, a criação da Sema – Secretaria Especial de Meio Ambiente -, vinculada ao Ministério do Interior. O órgão, entretanto, já nasceu compartimentado. Mais preocupada em responder aos reclamos da sociedade civil contra casos isolados de poluição, do que em formular

uma política ambiental de forma integrada para todo o território nacional, agia de modo desconexo, mesmo em relação às demais instâncias do próprio governo, ligadas a ações ambientais, como o IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - e a Sudepe - Superintendência de Desenvolvimento da Pesca.

Com isso, mais uma vez, sem uma orientação normativa nacional, os estados partiram para institucionalização e regulação próprias das questões ambientais, germinando, por exemplo, a Feema, no Rio de Janeiro, e a Cetesb, em São Paulo. Com adequada capacitação de pessoal, esses órgãos passaram a definir e a estabelecer padrões ambientais, presentes nas legislações atuais, e a instituir sistemas de licenciamento e controle relativos à poluição urbana e industrial.

As eleições estaduais de 1982, num ambiente mais democrático, deram aos governos a oportunidade - ou mesmo a obrigação - de assumir compromissos mais claros, com uma nova política ambiental, que integrasse a sociedade civil. Foram criados os primeiros conselhos estaduais voltados para as questões do meio ambiente, como o Consema, em São Paulo, onde a participação da sociedade civil conduzia à abertura e democratização das discussões. Isso resultou em alguns avanços significativos no setor, como a integração dos vários órgãos, então dispersos em secretarias diversas, com a criação da SMA – Secretaria de Meio Ambiente -, que, a partir de 1986, passou a exigir estudos prévios de impacto ambiental (EIA/RIMA), para o licenciamento de empreendimentos de porte em todo o estado, exigência posteriormente consagrada na Constituição Federal de 1988 (Art. 225, inciso IV).

Desde o fim do Planasa, as entidades do setor de saneamento vêm lutando pela aprovação de uma política institucional, que defina um sistema nacional de saneamento, regulando com clareza as competências e responsabilidades das esferas de governo e o papel dos demais agentes envolvidos. A preocupação central refere-se às metas a serem alcançadas, às formas de financiamento do setor, aos padrões mínimos de qualidade dos serviços, aos mecanismos de regulação e controle tanto dos gestores como dos operadores dos serviços, e às formas de participação da sociedade civil na gestão dos serviços.

Mais uma vez, imperou a insensibilidade política do poder federal, executivo e legislativo. A discussão foi emperrada, postergada, assim

como a avaliação das propostas que resultaram no Projeto de Lei 199, o qual só veio a ser votado nos últimos dias de 1994, fim da legislatura e vésperas da posse de Fernando Henrique Cardoso, que, como um dos primeiros atos de governo, vetou por inteiro a lei recém-aprovada.

Nesse ínterim, outra vez, alguns estados trataram de cumprir suas disposições constitucionais, definindo e aprovando suas leis, e dispondo sobre os sistemas estaduais de recursos hídricos e de saneamento, antes do Governo federal. As leis de São Paulo são de 1991 e 1992, e as de Minas Gerais são de 1994, enquanto a lei federal sobre o mesmo tema só foi aprovada alguns anos depois. Atualmente, esses mesmos estados - e outros - encontram-se em avançada discussão de seus projetos de leis sobre criação e organização das agências de bacias e regulamentação da cobrança pelo usos das águas (esta já aprovada e em vigor no Ceará).

Neste último caso, o Governo federal, despertado atrasado mais uma vez, parece querer apressar a discussão de seu projeto, em tramitação. E isso, provavelmente, pelo que se depreende das informações preliminares, porque vê aí mais uma fonte potencial de arrecadação tributária, para o já bastante centralizado e insaciável Tesouro Nacional.

Sobre este tópico, Política Ambiental, pode-se concluir o seguinte:

- o sistema de recursos hídricos possui hoje um ordenamento Jurídico-institucional quase completo, em âmbito federal e estadual, restando disciplinar a organização e criação das agências de bacias e a cobrança pelo uso das águas;
- o sistema de saneamento ambiental encontra-se, ao mesmo tempo, desconexo, e a reboque do sistema de recursos hídricos, possuindo razoável mas incompleto disciplinamento Jurídico-institucional em alguns estados e um disperso e fraco ordenamento a nível federal;
- tanto a nível federal como estadual, são mais avançadas, ainda que falhas em termos operacionais, as organizações institucionais e as normas e regulações jurídicas que tratam do controle e proteção ambiental, relacionados com o ecossistema – poluição do ar, disposição de rejeitos industriais, preservação da fauna e da flora, licenciamento ambiental para novos empreendimentos, etc.

5) Regulação e Gestão dos Serviços de Saneamento

Se todos os serviços de saneamento fossem atividades plenamente abertas à concorrência, tanto dos prestadores como dos usuários, e não serviços essenciais, com efeitos e exterioridades de longo alcance social, cuja responsabilidade última recairá sempre sobre o Poder Público, a que se subordina o dever de prestá-los, a arrastada celeuma sobre o que se chama de *ordenamento institucional e regulação do setor* teria pouca importância e até poderia se resolver naturalmente, pela ação do livre mercado.

A realidade porém é outra. As duas principais atividades de saneamento básico, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, são, como já se está cansado de saber, *monopólios naturais*, assim como tende a acontecer, por razões operacionais, com os resíduos sólidos. Ainda no que se refere à água, trata-se da utilização de bem público, que não pode ficar à mercê das forças de mercado. Sem falar naquelas atividades que envolvem questões de responsabilidade pública indelegáveis e o exercício do poder de polícia administrativa, como nos casos de licenciamento, fiscalização e controle ambiental. Portanto, os serviços de saneamento têm de estar submetidos ao ordenamento e regulação jurídico-institucional, que discipline as ações e intervenções dos agentes envolvidos.

No cenário nacional destacam-se, hoje, as discussões para definição do que se convencionou chamar de *marco regulatório* dos serviços públicos de saneamento. Os debates centram-se no abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos, em conseqüência do desarranjo institucional em que se encontram e das pressões exercidas pelos interesses da iniciativa privada em atuar mais direta e fortemente nas concessões dos mesmos.

Premido por estas circunstâncias e, mais, pelas imposições do Banco Mundial (BIRD), que condiciona abertamente os seus financiamentos ao setor à realização de concessões a empresas privadas, o Governo federal, ao invés de resgatar e melhorar o vetado PL 199, definindo e ordenando uma reclamada política nacional, empenha-se em ações que visam atender àqueles interesses e pressões. Trata-se de um direcionamento que poderá se converter em equívoco maior do que o Planasa, já que funda-se na mesma lógica econômico-financeira, como solução milagrosa para os problemas que afetam o setor, embaladas pelo cântico neoliberal

que apregoa a ineficiência da administração pública.

As primeiras experiências de concessões a empresas privadas, ocorridas a partir de 1995, principalmente aquelas concluídas no apagar das luzes da última gestão municipal, como tem sido denunciado pelas publicações da Assemae e da ONG Água e Vida, indicam os prováveis erros e descalabros que estão por vir. Isso se não ocorrer uma ação firme e rápida na definição de regras de controle e fiscalização por parte da sociedade - regras de fácil compreensão e assimilação - para evitar de deixá-la à mercê de poderes executivos locais, descompromissados com os interesses sociais.

Aparentemente ausentando-se do assunto, e talvez querendo distanciar-se do desgaste que seguramente a questão suscitará, o Governo federal foge de qualquer iniciativa que vise estabelecer uma política nacional e, também, os princípios e instrumentos básicos de regulação e controle dos serviços de saneamento. Com isso, incentiva política e financeiramente alguns estados a tomarem dianteira neste sentido, apoiados em recursos do Banco Mundial e em orientações emanadas dos idealizadores e dos gestores do PMSS – Programa de Modernização (?) do Setor de Saneamento -, a cargo da Diretoria de Saneamento da Sepurb – Secretaria de Políticas Urbanas, vinculada ao Ministério do Planejamento, cuja prioridade é criar as condições que facilitem os processos de concessões dos serviços à iniciativa privada.

Também pesa nas decisões dos estados a necessidade de encontrar meios de se defenderem dos possíveis e iminentes conflitos que poderão advir com os términos das centenas de concessões municipais feitas, na vigência do Planasa, às suas companhias estaduais. De quebra, existe a possibilidade de serem obtidos razoáveis somas de recursos, seja com a venda de parte do controle acionário daquelas companhias, como já está fazendo São Paulo, seja com as indenizações vinculadas aos serviços, decorrentes da transferência das mesmas a empresas privadas, como está fazendo o Rio de Janeiro. Isso, além de, nas suas insensíveis e oniscientes lógicas neoliberais, essas forças poderem sentir o prazer de reduzir o tamanho do Estado (tradução rebuscada do popular *se ver livre do abacaxi*).

Se não houver firme e decidida participação das entidades do setor e dos representantes municipais, poderemos ser surpreendidos com anomalias do tipo da que se tentou perpetrar à nação com o PL 266,

proposto, sob aparente encomenda, pelo Senador José Serra, ferindo de morte a autonomia constitucional dos municípios.

Julgo serem inevitáveis e irreversíveis as concessões dos serviços ao setor privado. Até porque essa disposição sempre fez parte da tradição constitucional brasileira, não apenas a partir de 1988. Só não prosperou antes por falta de oportunidade e de atratividade econômica. Os investimentos necessários para atender a demanda por abastecimento de água e esgotamento sanitário eram enormes e os níveis tarifários, baixos. Como sempre, esperou-se que o Estado preparasse o terreno, bancando os pesados investimentos e assumindo o ônus da política de recuperação tarifária, criando áreas atrativas para o capital privado, como são, hoje, as cidades médias e grandes das regiões Sul e Sudeste, principalmente as que têm serviços autônomos, cujos índices de cobertura de abastecimento de água e coleta de esgotos beiram os 100% .

De outro lado, é (ainda) incontestável e soberano o direito do município de fazer a concessão dos seus serviços a quem quiser, respeitadas as regras vigentes, definidas na Lei n.º 8.987/95 (das concessões), na Lei n.º 8.666/93 (das licitações) e em suas alterações posteriores. Porém, em decorrência da heterogeneidade de desenvolvimento sociocultural, político e administrativo, da dispersão e diversidade geográfica e do grande número de municípios, tal legislação não é suficiente para garantir a convivência e concorrência leal entre os diversos tipos de gestão dos serviços. E muito menos que as concessões se processem de forma correta, transparente e de acordo com os reais interesses da sociedade, como mostram várias tentativas recentes de concessões, abortadas a tempo, em diversos municípios paulistas, por pressão da sociedade organizada e/ou por intervenções do legislativo e do judiciário, por estarem eivadas de indícios de irregularidades. Isso, além de outras que, consumadas, estão sob contestação judicial ou sendo questionadas e ameaçadas de revogação ou anulação, pelas mesmas razões ou, ainda, pelo fato de as concessionárias não estarem cumprindo as cláusulas contratuais, especialmente aquelas relativas aos investimentos comprometidos e às melhorias dos serviços prestados.

Antes que proliferem descontroladamente concessões mal feitas e para que, dentro de alguns (poucos) anos, não seja necessário fazer uma *operação mãos limpas* no país, para investigá-las, alguns aspectos jurídico-institucionais têm de ser estabelecidos ou redefinidos, como se sugere abaixo.

a) Um Sistema Nacional de Saneamento, que Defina Claramente:

• as competências, atribuições e responsabilidades das três esferas de governo, principalmente as relativas à saúde pública e à salubridade ambiental, e sobre a cooperação entre as mesmas, para as ações de competências comuns e supletivas;

• a integração e prioridade na utilização dos recursos hídricos;

• padrões de qualidade dos serviços aplicáveis às peculiaridades geográficas e socioeconômicas e à diversidade ambiental dos municípios;

• a estrutura de sua gestão e planejamento;

• os mecanismos de regulação e as formas de participação e controle social dos serviços;

• os direitos dos usuários;

• as formas de financiamento e incentivos ao desenvolvimento gerencial e tecnológico do setor;

• os indicadores de metas a serem alcançadas;etc.

b) Regulamentação Específica das Concessões de Saneamento, que:

• trate dos aspectos e peculiaridades intrínsecas daqueles serviços e das condições exigidas dos poderes concedentes, previamente às suas outorgas, como o estabelecimento de normas, critérios e procedimentos técnicos a serem cumpridos pelos concessionários e a instituição do órgão regulador/fiscalizador independente e a forma de seu custeio;

• restabeleça a necessidade de prévia autorização legislativa, sintomaticamente excluída na Lei n.º 9.074/95;

• estabeleça normas e critérios, visando coibir a formação de cadeias de negócios danosas à competitividade e à livre concorrência, e a obtenção de lucros excessivos, em detrimento dos usuários e do Poder Público;

• defina dispensa de licitação, quando se tratar de outorga a empresa pública ou de economia mista, sob controle do poder concedente, criada especificamente para prestação dos serviços no âmbito exclusivo de seu território; bem como a fundações constituídas e mantidas pelo

poder público concedente, ou a cooperativas ou condomínios legalmente constituídos, com participação exclusiva de usuários dos serviços e restritas à área de seus domicílios; ou ainda a empresa estadual de saneamento, constituída anteriormente à Lei 8.987/95, observadas em todos os casos as demais disposições da mesma lei e desde que as tarifas praticadas sejam compatíveis com as das localidades próximas;

• determine a submissão das concessões vigentes, outorgadas sob a égide do Planasa, às disposições gerais da Lei n.º 8.987/95, notadamente, às normas relativas aos direitos e encargos do poder concedente (Artigos 29 e 30), às obrigações da concessionária (Art. 31), à extinção da concessão (Artigos 35 a 39) e que, ainda, reveja as disposições do Art. 42 daquela lei, relativamente às concessões vencidas e àquelas de caráter precário, permitindo, se do interesse do poder concedente, suas prorrogações ou ratificações, por prazo não superior a dez anos, subordinando-se o novo contrato a todas exigências da mesma lei.

c) Regulamentação geral da constituição e funcionamento dos órgãos reguladores/ fiscalizadores:

• independentes dos serviços, sejam estes concedidos ou prestados por órgãos vinculados ao poder concedente, caracterizando suas competências, atribuições, responsabilidades e garantias de atuação, assegurando a participação eqüitativa ou majoritária dos representantes dos usuários e da sociedade civil organizada, definindo as formas de seu financiamento e sua obrigação de prestar contas periódicas à sociedade.

d) Reforma administrativa do Estado:

especialmente no que se refere à organização e funcionamento dos órgãos executivos diretos e indiretos e da execução orçamentária, inclusive modernização do sistema contábil, hoje ininteligível para os não-especialistas, contemplando:

• vinculação orçamentária, em uma unidade específica, dos serviços

prestados pela administração direta, pelos quais sejam cobradas tarifas, de forma a garantir que haja pleno controle dos custos e investimentos e a impedir que as receitas arrecadadas sejam gastas em outras atividades da administração, sob pena de responsabilidade do administrador;

• mudança do sistema contábil público, para que espelhe receitas e custos efetivos nos períodos de competência dos fatos geradores, e não com base de caixa, e que mantenha registro atualizado do patrimônio, facilitando a compreensão dos órgãos reguladores/fiscalizadores;

• redefinição jurídica das autarquias prestadoras de serviços com contraprestação tarifária, para que, como suas congêneres em países desenvolvidos, possam emitir títulos de longo prazo, lastreados nos direitos de exploração e nas receitas de suas operações, como forma de captação de recursos para investimentos com longo prazo de retorno, submetendo seus administradores à fiscalização do mercado financeiro e dos investidores e sujeitando-as à intervenção dos órgãos reguladores/ fiscalizadores independentes, de modo a obrigar que seus dirigentes sejam escolhidos por critério de competência e capacitação profissional;

• mudança na lei das sociedades anônimas, no capítulo que trata das sociedades de economia mista, para que, satisfazendo o dispositivo constitucional de isonomia com as empresas privadas, fiquem submetidas à lei de falências e concordatas, aplicando-se os mesmos princípios também às empresas públicas constituídas com base naquela mesma lei.

e) Reforma tributária:

criando incentivos para que as empresas de saneamento, concessionárias ou sob controle do próprio Poder Público, sejam estimuladas a reinvestir lucros e/ ou isentando os lucros relativos à participação do Poder Público, quando reinvestidos integralmente na própria empresa.

6) Conclusão

Muitos municípios, com serviços autônomos de saneamento, usando imaginação, bom senso e seriedade, têm conseguido ótimos resultados nas suas gestões, realizando investimentos exclusivamente com recursos captados

através de fundos tarifários de investimento e/ou com cobrança de contribuição de melhoria, os quais, com boa administração e planejamento, podem se constituir em fundos rotativos. Isso, porém, tem sido a exceção e não a regra, e só tem acontecido pela iniciativa pessoal dos administradores, sem qualquer garantia de continuidade de gestão.

A melhoria e o futuro dos serviços de saneamento dependem cada vez mais das mudanças jurídico-institucionais que devem ser implementadas. Sem elas, não haverá modelo de privatização que os livre do caos. Com elas, provavelmente, irá se concluir que as privatizações são dispensáveis ou, no mínimo, poder-se-á liberá-las sem os riscos dos prováveis estragos a que, hoje, nós, cidadãos-usuários, estamos sujeitos.

Cap. VI Descentralização e Racionalização das Intervenções Públicas Sobre o Hábitat Popular Urbano

*Adauto Lucio Cardoso**

* Professor IPPUR/UFRJ

1) Introdução

Historicamente, o saneamento das cidades tem sido tratado, nos meios técnicos e políticos, como uma esfera autônoma de intervenção do Poder Público. Tecnologias, políticas e programas de ação, instituições (públicas e privadas), assim como conhecimentos especializados, constituíram-se com alto grau de especificidade em relação aos outros campos da problemática urbana. Essa setorização é hoje considerada como um dos fatores responsáveis pela relativa ineficácia/ineficiência das ações de saneamento, como se evidencia nos textos desta coletânea.

Romper esse isolamento implica em rever o diagnóstico e o modelo de intervenção que estruturam os padrões de provisão desses serviços. Em termos mais políticos, implica ainda enfrentar as estruturas de poder – técnico, econômico e corporativo – que caracterizam a área do saneamento. Nesse sentido, a descentralização, a articulação do saneamento com as políticas urbanas e a democratização da gestão dos serviços é condição básica para reverter o quadro vigente.

A partir dessas premissas, este texto apresenta uma contribuição para o debate sobre as possibilidades de reconstrução do campo de intervenção pública na área do saneamento, de forma a aumentar as perspectivas de eficácia e eficiência dos programas e, ainda, ampliar as possibilidades de participação e controle social sobre as intervenções.

O trabalho parte da construção de uma compreensão teórica sobre o setor que o articula a outros campos da *questão urbana*, particularmente à problemática da moradia popular. A seguir, analisa os modelos clássicos de intervenção, que se pautaram nas idéias de setorização e de centralização. A esses modelos, são, então, contrapostos alguns resultados de pesquisas recentes sobre a municipalização da intervenção pública no hábitat popular urbano. Por fim, nas conclusões, são apresentados os argumentos centrais que identificam as potencialidades e os limites da descentralização (municipalização) e da articulação das políticas que incidem sobre o hábitat popular urbano.

2) A Problemática da Moradia Popular nas Grandes Cidades Latino-Americanas

Como ressalta a literatura teórica sobre o tema famílias[1], a *produção* da moradia depende de duas condições básicas, a saber: a oferta de crédito para o financiamento da construção e da comercialização, e a oferta de solo urbanizado. A necessidade de financiamento decorre da enorme disparidade entre o preço do imóvel e a capacidade de pagamento da população[1]. Como mostra a experiência histórica, mesmo nos países centrais, a expansão do mercado comprador de imóveis para as camadas de renda baixa e média somente ocorre quando há um sistema de crédito que corresponda à capacidade de pagamento da demanda, financiando o consumo a longo prazo. No caso dos países do Terceiro Mundo, essa situação é ainda mais grave, devido, por um lado, à limitação da capacidade econômica global e ao comprometimento do Poder Público com o financiamento da industrialização[3] e, por outro, à enorme desigualdade de distribuição de renda que gera um contingente considerável de pobres e excluídos. Na experiência brasileira, o Sistema Financeiro de Habitação foi a instituição que mais ativamente buscou cumprir o papel de provisão de crédito a juros subsidiados, para os setores popular e médio.

Além da necessidade de crédito e considerando que o produto da construção é um bem imóvel, a produção de moradias necessita permanentemente de novos terrenos. Não quaisquer terrenos, mas aqueles dotados dos equipamentos e serviços necessários à vida urbana. A oferta de terrenos, por sua vez, depende de dois fatores: das formas de propriedade e do preço da terra.

---

1 Ver, a respeito, Ribeiro (1997); Topalov (1974, 1979); Ascher; Lucas (1974); Lipietz (1974), entre outros.

2 Como mostram as análises sobre o tema, existem algumas características do produto *habitação* que o tornam extremamente avesso às iniciativas de modernização, principalmente pelo fato de sua produção depender, a cada ciclo produtivo, da incorporação de terras urbanizadas. Em decorrência, o setor de construção civil organiza-se mais como uma atividade propriamente manufatureira do que industrial. Conforme Topalov (1974,1979) e, para a questão da organização do trabalho nos canteiros, Vargas (1983).

3 O que levou alguns autores a caracterizar a urbanização dos países periféricos como "descapitalizada". Conforme Piquet (1983).

Em relação às formas de propriedade, a predominância de relações *não-capitalistas*, ou seja, aquelas em que predomina o valor de uso[4] ou em que a terra cumpre um papel de acumulação patrimonial, pode vir a ser um obstáculo à colocação de novos terrenos no mercado, na quantidade, qualidade e localização requeridas para o atendimento das necessidades habitacionais[5].

Com relação ao preço da terra, sua variação irá depender essencialmente das condições de *construtibilidade* nesses terrenos e da sua localização no espaço da cidade. Uma dessas condições é a natureza física do terreno, propriamente dito, ou das áreas circunvizinhas, ou seja, sua topografia, as características geomorfológicas, etc. Outra é o conjunto de normas que regula o uso e a ocupação do solo e as regras relativas à edificação[6].

O fator localização envolve uma maior complexidade. Por um lado, os terrenos disponíveis (para o mercado) seriam aqueles que gozassem de acessibilidade mínima aos centros geradores de emprego[7] e que contassem, ainda, com infra-estrutura, equipamentos e serviços que garantissem um determinado padrão (mínimo) de qualidade de vida[8]. A escassez ou a abundância relativas desses itens - transportes, saneamento ambiental, equipamentos de educação, saúde e lazer, entre outros - definirá então um mapa básico de preços de terrenos na cidade. Sobre esse mapa básico sobrepõe-se, então, uma outra dimensão, que reflete o que se poderia chamar de *divisão social e simbólica do espaço,* consistindo na valorização diferenciada atribuída a diferentes lugares na cidade em razão de certas características, como a proximidade a certas amenidades, a qualidade da paisagem ou, ainda, o acesso a atividades valorizadas socialmente.

Uma síntese dessa análise pode ser vista no quadro a seguir:

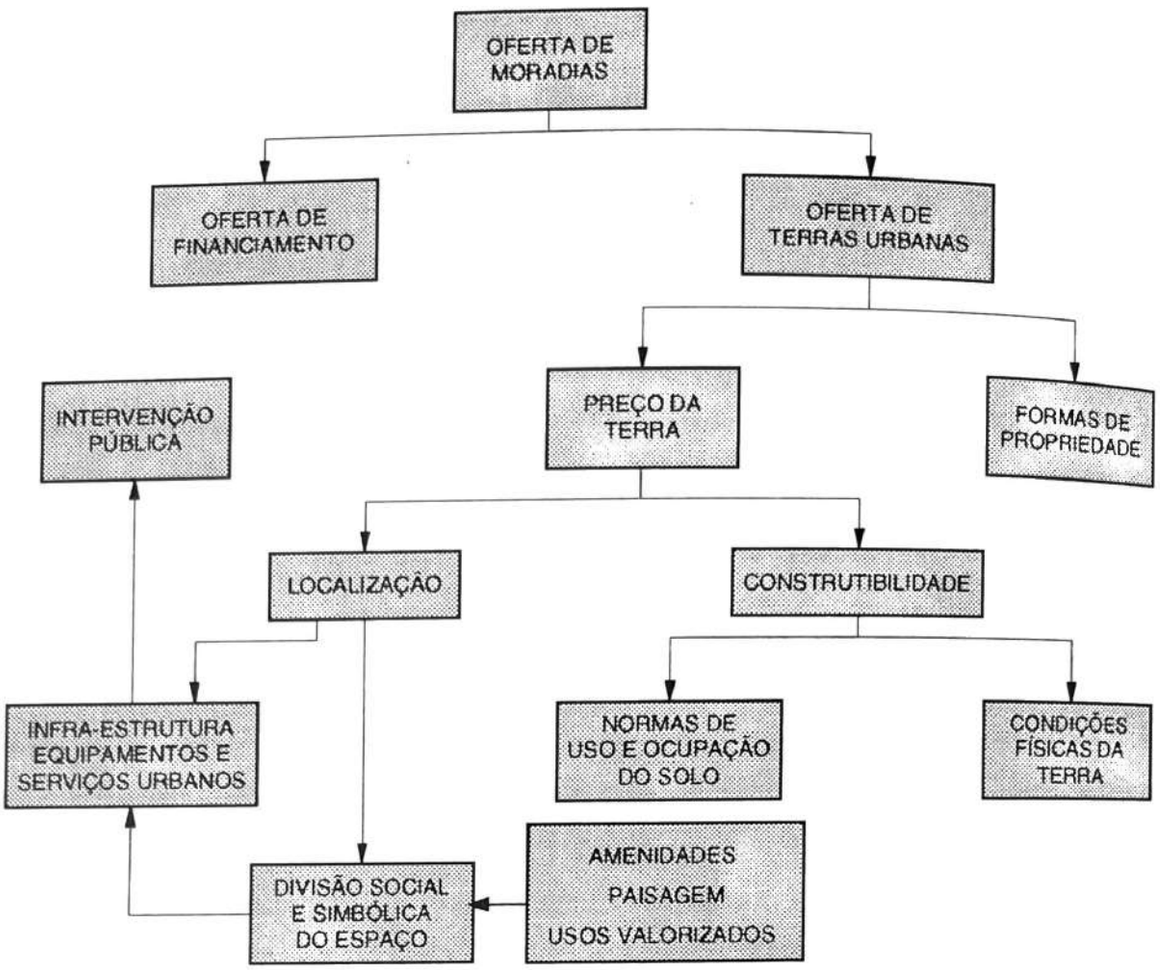
4 O exemplo mais contundente é o do pequeno comerciante ou prestador de serviços que depende de uma determinada localização para manter a sua atividade, o que faz com que esse agente não se coloque no mercado segundo uma racionalidade capitalista em sentido restrito, ou seja, ele não estaria necessariamente disposto a oferecer sua terra por um preço estabelecido a partir da lógica de valorização dos capitais imobiliários.

5 É importante ressaltar a diferença entre *necessidade* – que expressa o conjunto de carências da população – e *demanda* – que expressa aquelas carências que conseguem se inserir efetivamente no mercado a partir da sua capacidade de pagamento.

6 Essas normas podem ser definidas pelo Poder Público ou podem ter o caráter de uma regulação privada estabelecida pelo loteador.

7 Acessibilidade esta que é função da proximidade espacial ou da disponibilidade de um sistema de transportes eficaz.

8 Sempre lembrando que o padrão *mínimo* de qualidade de vida é histórica e socialmente construído, respondendo a uma certa conjuntura cultural, econômica e política.



A expansão do mercado de moradias, como vimos, depende da oferta de crédito e de terra. O crédito, por sua vez, depende da constituição de um sistema de financiamento que permita garantir prazos maiores e juros subsidiados, o que não pode ser pensado, em grande escala, senão a partir de uma política centralizada. Com relação à questão fundiária, o aumento da oferta depende da ação do Poder Público na provisão de infra-estrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos, além da regulação do uso do solo. A ausência do Poder Público, seja na oferta de crédito, seja na provisão da infra-estrutura, gera uma escassez de terra urbanizada, com conseqüências sobre o seu preço. Essa tem sido a característica básica dos países latino-americanos, o que dá à questão da moradia, tomada em seus termos mais amplos, contornos bem mais dramáticos do que nos países centrais[9].

9 Mesmo nesses países, a intervenção pública se faz necessária para garantir a provisão desse bem para os setores mais desfavorecidos da população, o que levou a habitação a ser considerada uma "mercadoria impossível", conforme Topalov, 1987.

Os patamares (relativamente) elevados de preço da terra *urbanizada*, em sociedades em que se verifica uma *escassez* de investimento público, tornam extremamente difícil o acesso das camadas de baixa renda a esse mercado. Para *resolver* o problema, produz-se uma tendência dual: a moradia torna-se mais precária e a produção, mais informal, reduzindo-se o preço final para o consumo. Produz-se, assim, uma mercadoria barata, mas de baixa qualidade. Santos (1985), descrevendo a expansão dos loteamentos periféricos, assim expressa essa tendência:

> Assim as empresas podiam realizar o milagre de continuar agindo em seções do território que não permitiam lucros altos nem em grande velocidade. Praticavam uma dupla abstração: 1) Fingiam que estavam oferecendo terra urbanizada; 2) faziam crer que, no futuro seria inevitável a ação do governo para promover a melhoria dos locais que vendiam. (Santos,1985:25)

Quando parcela significativa da produção habitacional torna-se cada vez mais precária e informalizada, surge uma segmentação da oferta em *submercados*, com localizações geográficas, formas de produção e agentes econômicos particulares, a saber:

• o submercado em que predomina a produção formal da habitação pelos segmentos empresariais mais *modernos*, concentrado em regiões da cidade que se caracterizam pelo alto valor - material e simbólico - da terra;

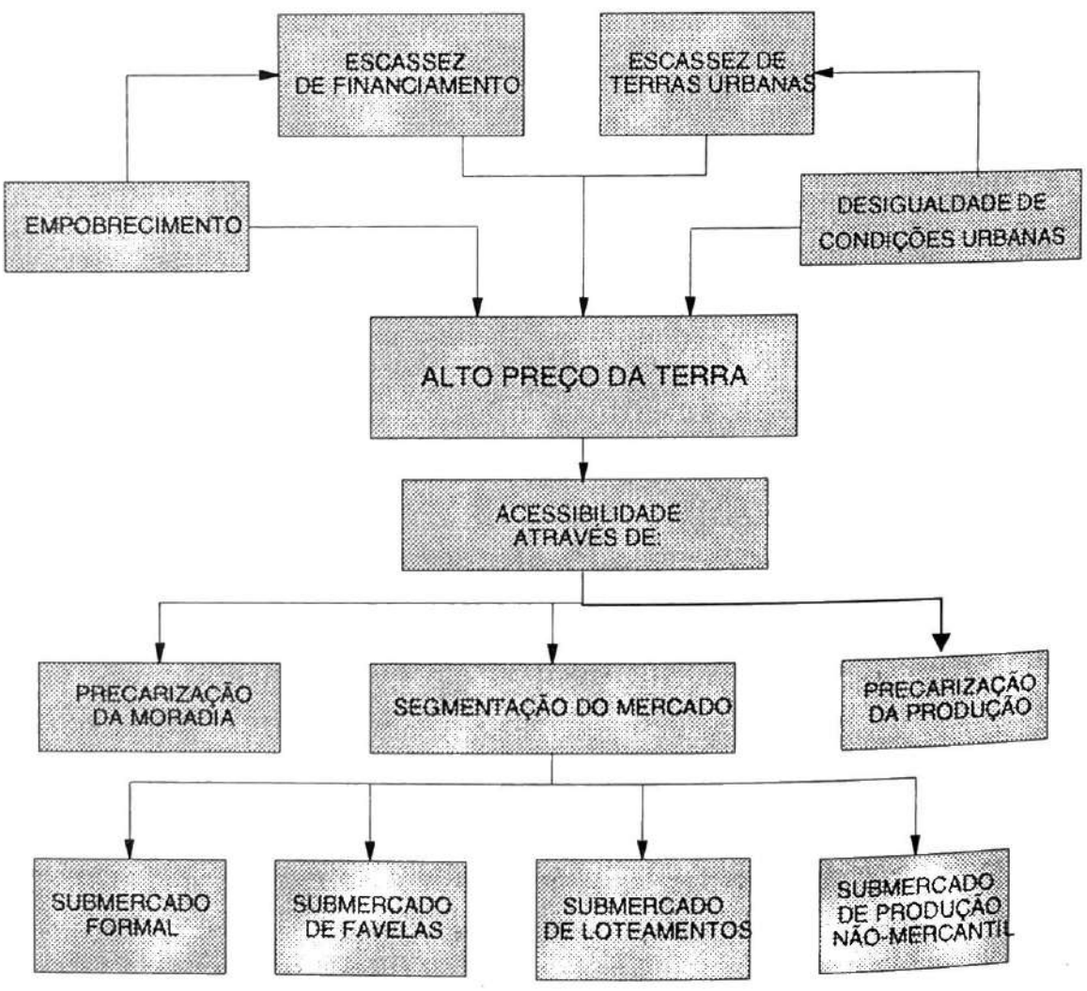
• o submercado em que predomina a produção formal ou semi-formal de loteamentos populares, voltada para setores de baixa renda ou média baixa e que se estende pela periferia metropolitana, caracterizado pela ilegalidade ou pela irregularidade (ligada principalmente ao não-cumprimento das determinações da legislação federal de controle do parcelamento do solo) e em que a terra apresenta condições precárias de infra-estrutura;

• O submercado das favelas, em que predomina a informalidade, dada pela origem dos assentamentos (por invasão) e que, com a permanência e a estabilidade no tempo, pode assumir características mercantis (aluguel ou venda do *direito de ocupação*).

• O submercado da produção *por encomenda*, que representa uma parcela importante do parque habitacional e que caracteriza uma parte das áreas suburbanas, onde a produção é feita por encomenda a profissionais especializados (empreiteiros ou arquitetos).

Concluindo, pode-se afirmar que existe uma dimensão especificamente urbana da produção das desigualdades sociais, que, embora ancorada na desigualdade fundamental gerada no processo de produção e distribuição da riqueza, tende a aprofundar-se, na medida em que o mercado fundiário e imobiliário produz uma desigualdade específica, ao dificultar a capacidade de acesso de parcela significativa da população ao conjunto de bens necessários à reprodução social. A *solução* encontrada pelas camadas populares e, ainda, por uma parcela do setor de produção de loteamentos, para enfrentar esta contradição é, como vimos, a constituição de um hábitat popular urbano marcado pela ausência (ou precariedade) do planejamento, dos recursos, da infra-estrutura, dos serviços e da acessibilidade ao trabalho. Dentro desse quadro, a questão do saneamento ambiental (ou a sua ausência) adquire importância crucial como um dos principais elementos responsáveis pelas condições de vida da população, refletindo-se em maior incidência de doenças, maior fragilidade da moradia e seu entorno, sujeitando-os a riscos como enchentes, desabamentos, etc.

Essa caracterização geral pode ser sintetizada no quadro abaixo:



3) Políticas de Provisão de Moradias e Infra-Estrutura - a experiência brasileira

A resposta do Poder Público, nos países periféricos, a esse conjunto de problemas foi principalmente constituída através de intervenções setorizadas - em políticas e programas habitacionais, de saneamento, de transportes, e, mais recentemente, ambientais - e centralizadas – no âmbito do Governo federal.

No Brasil, o BNH enfrentou o problema da moradia popular através de uma política centralizada de financiamento, delegando a órgãos estaduais a produção direta, baseada na execução de grandes conjuntos em áreas periféricas e na remoção de moradores de áreas de favela para alguns desses conjuntos[10]. Todavia, já em meados da década de 70, verificou-se que a questão só poderia ser enfrentada de forma adequada tratando-se também do saneamento. O programa de investimentos em saneamento básico foi então desenvolvido nos mesmos moldes de centralização, através do Planasa[11]. O objetivo geral das políticas de saneamento era utilizar os recursos disponíveis – basicamente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – de forma a aumentar o *output* produzido, buscando-se a redução drástica dos custos.

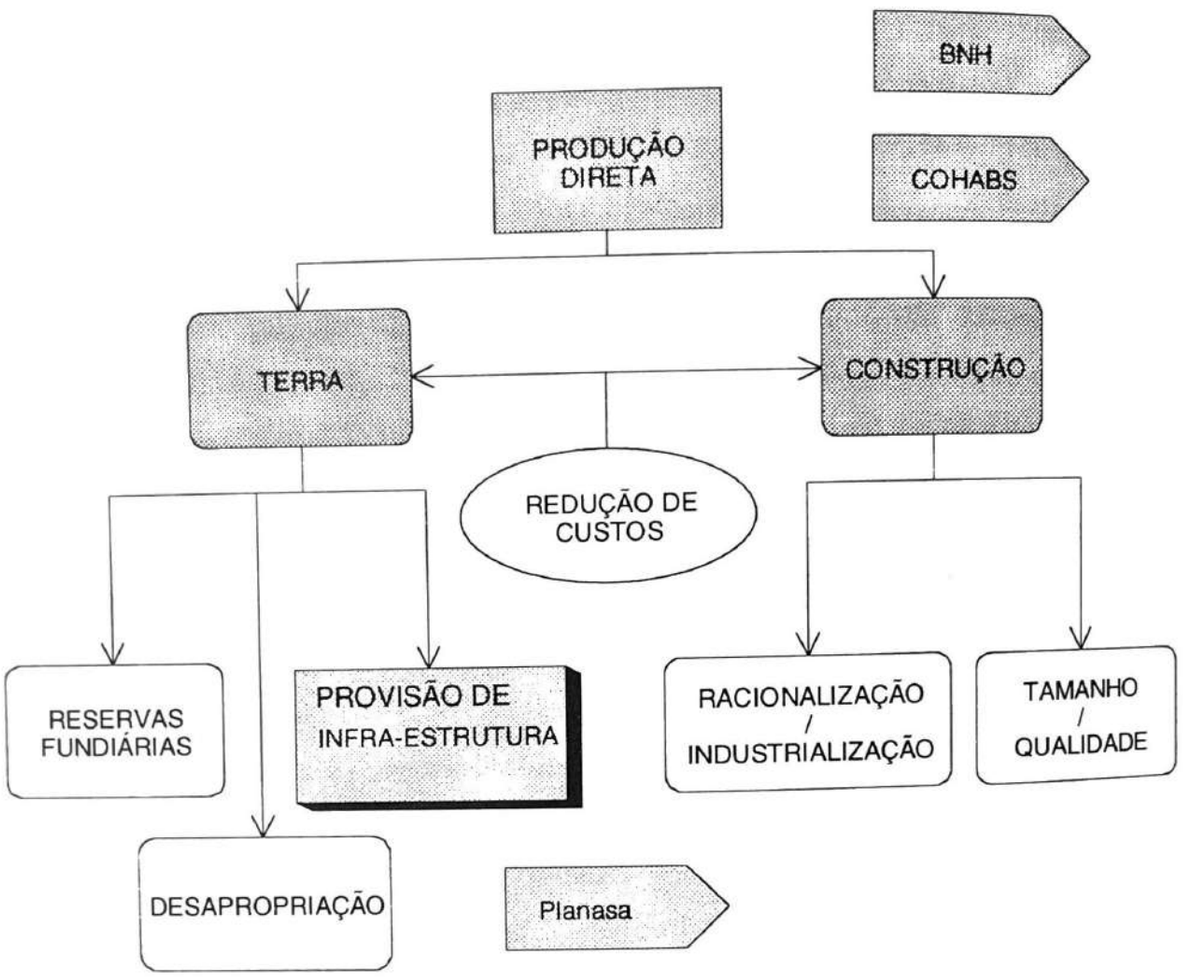
O modelo desenvolvido no âmbito do BNH, principalmente na sua segunda fase, buscava ampliar a política de construção de conjuntos habitacionais para as populações de baixa renda, através de uma otimização dos recursos disponíveis, procurando reduzir custos, no âmbito da provisão de terras e do barateamento da construção. Um dos problemas encontrados na construção dos conjuntos foi o fato de serem implantados em regiões privadas de infra-estrutura, tornando ociosos, em muitos casos, os equipamentos instalados no interior dos conjuntos. O Planasa foi pensado, então, como um sistema que

10 A política de remoção de favelas no Rio de Janeiro, desenvolvida entre 1965 e 1974, eliminou cerca de 30 mil barracos; as famílias removidas foram assentadas em conjuntos habitacionais na periferia do município do Rio, majoritariamente.

11 A adoção de um modelo setorizado e centralizado para o saneamento seguiu, tal como no caso da moradia, a experiência histórica brasileira, em que as ações nesse campo, desde o final do século XIX, já apresentavam forte grau de autonomia.

enfrentasse essa carência. Em certo sentido, acreditava-se que o fato de o Planasa ocorrer sob a égide de um órgão habitacional (o BNH) já representava, institucionalmente, o esforço suficiente para a integração das políticas de moradia e saneamento.

O quadro abaixo mostra algumas características do modelo geral adotado.



Logo, Tornaram-se evidentes as fragilidades desse modelo. Em primeiro lugar, manteve-se o descompasso entre as diretrizes da política de habitação e as da política de saneamento, que continuaram a seguir as suas lógicas setoriais particulares. O modelo de provisão baseado na construção de grandes conjuntos nas periferias urbanas também foi objeto de intensas críticas, e revelou-se incapaz de atender às camadas de menor renda, dado o alto custo unitário das moradias produzidas, em relação à capacidade de pagamento da população. Como uma tentativa de superar alguns dos limites identificados no modelo de provisão, desenvolveram-se os chamados programas *alternativos* – urbanização de favelas, oferta de lotes urbanizados ou casas-embrião, etc.

Apesar das mudanças, permaneceu intocado o que talvez seja o principal obstáculo: a atuação setorizada. Esta permanecerá fadada ao fracasso, já que, como exposto acima, o problema da moradia e o do saneamento são intrinsecamente relacionados. Guardando também estreita vinculação com a problemática da oferta de terras. Isso leva a que os esforços para aumentar a oferta dos serviços de saneamento ou a oferta de unidades habitacionais acabem prejudicados pela ação do mercado fundiário. Sem uma política fundiária clara e sem uma articulação entre as políticas urbanas, perde-se em eficácia e em eficiência.

À questão fundiária, soma-se o problema da regulação do uso do solo. Como atestam alguns dos textos desta coletânea, a intervenção na área dos serviços de drenagem, ou mesmo de água e esgoto, é, freqüentemente, prejudicada pelo fato de os assentamento já existentes ocorrerem em áreas inadequadas, onde a solução técnica para a ocupação é cara ou mesmo ineficaz. A situação é fruto exatamente da *solução* oferecida pelo mercado, como forma de adequar as necessidades habitacionais às possibilidades de pagamento por parte da demanda: os assentamentos tornam-se progressivamente mais precários (ou seja, ocorre a ocupação das *piores* terras, aquelas inadequadas à urbanização, e falta investimento em infra-estrutura, que permitisse a ocupação de forma mais segura ou adequada). Esses assentamentos – favelas ou loteamentos populares – acontecem sem respeito às diretrizes de uso e ocupação do solo, que poderiam prevenir situações de risco. Na maioria dos casos, nos municípios periféricos das grandes metrópoles, não existem regras efetivas para o uso e ocupação ou, quando existem, as prefeituras não dispõem de recursos técnicos ou administrativos para fazer cumprir as leis.

Considerar a necessidade de articulação das intervenções sobre o hábitat popular urbano, principalmente a política de saneamento, com as políticas de moradia, fundiária, de transportes e de uso do solo, traz à baila a questão da municipalização. Efetivamente, parece claro que só em âmbito municipal será possível pensar um novo modelo de intervenção em que a integração torne-se viável e efetiva. A questão da municipalização dos serviços coloca-se como necessária, não apenas a partir de uma lógica setorial, como é defendido por algumas instituições que atuam na área, mas também – e, talvez, principalmente – porque, no município, a integração das políticas é possível, ao menos tecnicamente.

Embora as políticas de saneamento e de moradia apresentassem esse quadro extenso de problemas e fragilidades, o que levou finalmente ao desmantelamento do sistema existente de provisão de moradias, no Brasil, foi a incapacidade financeira de se gerarem recursos para o desenvolvimento das políticas. O aporte de recursos baseava-se na capacidade de expansão do FGTS, que, por sua vez, tinha um comportamento pró-cíclico, ou seja, expandia-se ou contraía-se de acordo com as características do ciclo econômico. Com a crise e a recessão dos anos 80, a folha salarial se retrai, ao mesmo tempo em que aumentam as demandas dos desempregados sobre o FGTS. Paralelamente, amplia-se a inadimplência dos mutuários, premidos pelo arrocho salarial e pela inflação. A crise acabou por levar à extinção do BNH.

4) Descentralização e Municipalização das Políticas Urbanas – a experiência recente

Com o esgotamento desse modelo, produziu-se um vácuo no âmbito das políticas federais, que se comportaram, ao longo dos anos 80 e 90, segundo um padrão *stop and go*. Por causa desse vácuo e também como conseqüência da redemocratização e do fortalecimento da esfera municipal, proliferaram as iniciativas locais no desenvolvimento de intervenções sobre o hábitat popular urbano.

Muito embora premidos pela escassez de recursos, os novos governos municipais eleitos no período da redemocratização do país, caracterizaram-se por um novo padrão de gestão, principalmente nas capitais e nas grandes cidades, assumindo com maior ímpeto a responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas sociais. Em alguns casos, como o da saúde, essa responsabilidade surge como uma transferência de encargos, no bojo de uma articulação dos diversos níveis de governo na prestação dos serviços. Em outros, como o da moradia, as iniciativas são tomadas pelos novos governantes como fruto de compromissos de campanha ou do programa partidário. O saneamento, como mostram alguns textos nesta coletânea, apresenta uma situação ambígua, com alguns municípios respondendo pela gestão dos serviços, enquanto em outros ainda prevalece a competência do Governo estadual, estabelecida ou reforçada no período de vigência do Planasa.

Um momento particular do processo de redemocratização do país foi o período constitucional. Como já ressaltado em vários autores, a elaboração da Constituição Federal estabeleceu um marco importante, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Todos os setores da sociedade organizada se viram frente ao desafio de gerar propostas concretas relativas aos temas de seu interesse, que fossem, ao mesmo tempo, politicamente eficientes e tecnicamente consistentes. Durante esse processo, assistiu-se a um confronto de correntes, grupos, instituições e idéias, corporificando as grandes matrizes da cultura política brasileira, em seus diferentes aspectos[12].

O resultado atingido foi contraditório. Embora tenham sofrido derrotas em temas decisivos, como a reforma agrária, pode-se dizer que os setores chamados progressistas alcançaram vitórias expressivas, principalmente no campo dos direitos e das políticas sociais[13].

Com relação à descentralização administrativa, as mudanças são muito significativas:

> Pelas Constituições anteriores, o Município não era parte integrante da Federação. Vale dizer que era considerado apenas como uma unidade administrativa componente do estado, e, conseqüentemente, sua lei fundamental [a Lei Orgânica Municipal] era produzida pelo Poder Legislativo Estadual (Assembléia Legislativa), cabendo à Prefeitura e à Câmara de Vereadores administrarem as peculiaridades do município. (Pressburger, s/ data:2)

12 Conforme Souza; Lamounier (1989).

13 Seguindo em parte a caracterização de Souza e Lamounier, podemos caracterizar esses setores da seguinte forma: i) grupos ligados aos movimentos populares urbanos ou aos sem-terra no campo, fortemente influenciados pela Igreja Católica e que valorizam a dimensão coletiva, no campo dos direitos, e a responsabilidade do Estado, no campo das políticas sociais; ii) grupos ligados ao movimento sindical, defendendo interesses corporativos e, principalmente, a ampliação dos direitos dos trabalhadores e a autonomia sindical; iii) grupos *nacionalistas*, cuja principal atuação se deu na esfera da ordem econômica, através da preservação dos monopólios estatais e da defesa das empresas nacionais. Podem-se agregar a estes os grupos organizados que lutaram contra a discriminação (mulheres, negros, etc.) e ainda o movimento ambientalista.

Ao passarem a ser considerados como unidades políticas, os municípios ganham não apenas a responsabilidade e o direito de elaborarem sua *constituição*, como também maiores poderes para a formulação de princípios básicos legais que orientem a sua legislação ordinária.

Ao lado da ampliação de sua capacidade legislativa, os municípios também passam a ter suas atribuições políticas e administrativas definidas mais claramente na nova carta constitucional. São estabelecidas, como competências comuns à União, estados e municípios: a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas; a preservação de florestas, fauna e flora; *a promoção de programas de construção de moradia e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico*; e o combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos[14]. São competências privativas dos municípios: legislar sobre assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; organizar e prestar diretamente, sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano[15].

Após a promulgação da Constituição Federal, em vários estados serão criados fóruns de participação popular para a elaboração das constituições estaduais, visando garantir ou ampliar as conquistas obtidas. Em algumas constituições estaduais, a questão habitacional aparece como um direito da população, a ser atendido pelo governo, e não apenas como uma competência estadual.

O mesmo processo ocorrido no âmbito estadual repete-se em dimensão municipal, seja com relação às leis orgânicas, seja com relação aos planos diretores. Em estudo realizado sobre um universo de 50 grandes cidades brasileiras[16], constatou-se que os municípios passaram, cada vez mais, a assumir a responsabilidade pelos investimentos públicos com relação às políticas de habitação popular.

Deve-se ressaltar a importância desses resultados, uma vez que

14 Conforme o Artigo 23, incisos VI, VII, IX, e X.

15 Conforme o Artigo 30, incisos I, II, V, VIII e IX.

16 Conforme Ribeiro, 1994.

estabelecem claramente que, por iniciativa das administrações municipais, a política habitacional já sofre um processo claro de descentralização. E, ainda, que a urbanização dos assentamentos populares e a regularização fundiária são hoje políticas tão importantes – ou mais – do que as de construção habitacional, invertendo assim a lógica que caracterizou a ação do Banco Nacional de Habitação. Sem dúvida, essas políticas ainda dependem do aporte de recursos pelas instâncias federal ou estadual, mas, em 19 grandes cidades, já se estabelece, na lei orgânica municipal, a exigência da previsão de recursos orçamentários para a moradia popular, garantindo assim, em princípio, a continuidade da política.

Os resultados da pesquisa mostram, ainda, que verifica-se, na prática, uma ampla incorporação da política habitacional na agenda política dos municípios de grande porte. Observa-se, inclusive, que essas iniciativas ocorreram mesmo naqueles municípios que não a tinham previsto em suas leis orgânicas e planos diretores. Nos municípios estudados, apenas em dois casos, ambos referentes a municípios periféricos da região metropolitana do Rio de Janeiro, não existiu qualquer iniciativa, legal ou de fato, sobre o assunto.

Por outro lado, contrariando o que aponta a legislação, as iniciativas locais não se restringiram a processos de regularização fundiária, mas também incluíram a provisão de infra-estrutura - principalmente nos programas de urbanização de favelas e de oferta de lotes urbanizados - e a provisão de novas unidades habitacionais. Por outro lado, constata-se que a política de remoção de favelas está fora da agenda política local, pelo menos enquanto diretriz geral na solução do problema habitacional[17]. Os dados (conforme quadros em anexo) demonstram com clareza que a política habitacional está mudando de rumo, em direção à municipalização, e incluindo no seu escopo não apenas as práticas tradicionais de produção direta de unidades habitacionais mas uma intervenção mais ampla sobre o hábitat popular urbano, incluindo práticas reguladoras, políticas fundiárias, provisão de infra-estrutura, equipamentos e serviços, com destaque para as iniciativas no campo do saneamento.

17 Não se descartando, todavia, iniciativas pontuais de remoção, associadas principalmente à justificativa (real ou não) da liberação de áreas de risco ou de preservação ambiental.

5) Concluindo: possibilidades e limites da municipalização e da articulação das políticas que incidem sobre o hábitat popular urbano.

O argumento desenvolvido no primeiro item deste texto nos leva a identificar o processo através do qual as cidades latino-americanas se desenvolvem, gerando fortes desigualdades urbanas - que reiteram e amplificam as desigualdades sociais -, que se cristalizam em um desequilíbrio entre as áreas nobres e centrais, os subúrbios, e as periferias e favelas - essas últimas compondo o que chamamos de hábitat popular urbano.

As políticas habitacionais e de saneamento tradicionais seguiram a lógica da centralização e da *setorização*, justificada com base em argumentos técnicos e financeiros. A intervenção, baseada nessa lógica, gerou, todavia, graves problemas de eficácia e eficiência. A *setorização* excessiva impediu o diálogo entre políticas em princípio complementares. A centralização impediu a identificação correta e a qualificação adequada das demandas. Por outro lado, a desconsideração dos fatores fundiários que, como vimos, exercem importância fundamental no processo que torna o hábitat popular urbano cada vez mais precário, resultou em forte aumento da ineficácia da ação pública, permitindo a geração de rendas extraordinárias aos proprietários e promotores fundiários e imobiliários. Finalmente, esse modelo de intervenção revelou ter muita resistência à participação e ao controle social.

Considerando-se as críticas acima, pode-se afirmar, em princípio, que a intervenção sobre o hábitat popular urbano no âmbito municipal guarda uma potencialidade positiva na resolução adequada dos problemas, desde que se possa construir um modelo de intervenção que associe políticas reguladoras, fundiárias, e de provisão de infra-estrutura, de serviços e da moradia. Por ser a instância governamental competente sobre a regulação do uso do solo, e por estar mais próximo aos problemas, é nessa instância, em princípio, que se poderia enfrentar, com maior eficácia, eficiência e controle social, a problemática do hábitat popular urbano.

A municipalização se potencializa com a introdução de um modelo de gestão o qual articula as diversas políticas que incidem sobre o hábitat popular urbano, de moradia, saneamento, transportes, ambiental. Um

exemplo claro é a tensão que se institui entre os gestores das políticas ambiental e de moradia, com relação à questão das áreas de proteção ocupadas por população de baixa renda. Em verdade, qualquer política local de proteção ambiental perde sensivelmente eficácia se não for diretamente acompanhada por uma ação forte na área da moradia popular.

Por outro lado, não se deve desconsiderar obstáculos reais que se colocam para a gestão municipal e que podem reduzir o impacto de uma política de descentralização radical:

- A ação local e pontual freqüentemente desconsidera a eficiência técnica e a sustentabilidade ambiental das políticas, principalmente no que diz respeito ao saneamento.
- A escala adequada para a provisão de certos serviços, como o abastecimento de água ou o tratamento de esgotos, pode ultrapassar as fronteiras municipais, colocando a questão da gestão metropolitana e da aglomeração urbana.
- A cultura política municipal está fortemente marcada pelo clientelismo, o que acarreta poderosos empecilhos à adoção de políticas transparentes, democráticas e tecnicamente eficientes.
- Os municípios têm hoje forte limitação na sua capacidade de financiamento de políticas mais abrangentes.
- Os quadros técnicos locais, na grande maioria dos municípios, não estão devidamente capacitados para a sustentação da ação governamental dentro do padrão proposto.
- Existe uma grande diferença entre a capacidade administrativa e financeira de municípios de grande e pequeno porte, como também entre municípios de regiões diversas. Sem algum tipo de política redistributiva e suporte técnico, as iniciativas serão sempre limitadas.

Anexos

Tabela comparativa entre a Política Habitacional, contida nas Leis Orgânicas, e os programas desenvolvidos na ultima gestão Municipal - 1993 / 1996.

Municípios	Fundo Habitacional		Recurços do Orçamento		AEIS	
	1992	1997	1992	1997	1992	1997
Campo Grande	N	S	N	S	N	N
Caxias do Sul	S	S	S	S	N	N
Contagem	S	S	S	S	S-C	N
Diadema	N	S	N	S	S-C	N
Duque de Caxias	N	S	N	N	N	N
Feira de Santana	S	S	S	S	N	S
Florianópolis	N	S	N	S	S-E	S
Fortaleza	N	S	S	S	S-C	S
Goiânia	N	S	S	S	S-E	S
Guarulhos	N	N	S	S	S-E	S
Joinville	S	S	N	S	N	N
Jundiaí	N	S	N	N	S-E	S
Londrina	N	N	N	N	N	S
Mauá	N	N	N	S	S-E	N
Niterói	N	S	N	S	N	S
Nova Iguaçú	N	N	N	S	N	N
Osasco	S	S	S	S	N	N
Pelotas	S	S	S	N	N	S
Porto Alegre	S	S	S	S	N	S
Santos	S	S	S	S	N	S
São Gonçalo	N	N	N	N	N	S
São João de Merití	N	S	N	N	N	N
São Paulo	N	S	N	N	N	N
Sorocaba	N	N	N	S	N	S
Teresina	N	N	N	S	N	S
Vitória	N	S	N	N	S-E	N
Totais	S= 8	S=19	S=10	S=18	S= 9	S=14
	N=18	N= 7	N=16	N= 8	N=17	N=12

Nota: **S**=sim **N**=não **E** = enunciado **C** = criado **P** = progr. habit.

Participação na gestão da Política Habitacional:

Dentre os 31 municípios processados até agora, foram levantados aqueles onde é utilizada alguma forma de participação na gestão da política habitacional.

• Municípios que adotam algum tipo de participação na gestão da política habitacional:	20
• Municípios em que a participação se dá na forma de conselho com representação de setores da sociedade:	12
• Municípios onde não há nenhum tipo de participação na gestão da política habitacional:	11

Fundos municipais que contribuem c/ recursos para a política habitacional:

• Municípios com fundo municipal:	18
• Fundos com origem dos recursos <u>exclusivamente</u> municipais:	08
• Fundos c/ participação de recursos oriundos de novos instrumentos de gestão do uso do solo (IPTU progressivo, *solo criado*, taxas de ocupação de terras públicas, venda de índices construtivos, operações interligadas):	04
• Fundos que contam *também* c/ participação de recursos estaduais e/ou federais	10

Instrumentos de política urbana:

Nos 31 municípios analisados até agora, foi identificada a ocorrência dos seguintes instrumentos de política urbana relacionados ao uso e ocupação do solo:

AEIS/ ZEIS	Solo Criado	IPTU progressivo	Operações Interligadas	Operações Urbanas	Contribuição de Melhoria	Direito/ Permissão d Uso
	07	06	03	02	02	05

Além destes, foram citados também os seguintes mecanismos: área de urbanização prioritária, banco de terras, usucapião urbana, requisição urbanística, transferência de índice para preservação do patrimônio

Em nove dos 31 municípios, não é citada nenhuma modalidade de instrumentos urbanísticos.

Programas/projetos que incluem *construção de unidades*:

• Municípios que adotam este tipo de programa:	21
• Total de programas:	62
• Programas que incorporam mão de obra local:	36
• Programas que contam com assistência técnica da prefeitura:	36
• Total de unidades produzidas:	40.768
• casas:	8.785
• apartamentos:	16.659
• s/ definição:	15.324

Programas/ projetos que incluem *oferta de lotes* (não foram considerados aqui os programas de produção de unidades):

• Municípios que adotam este tipo de programa:	15
• Total de programas:	32
• Programas que incluem infra-estrutura para os lotes:	28
• Programas que incluem infra-estrutura para os lotes:	36.951

Programas/ projetos com *urbanização de assentamentos*:

• Municípios que adotam este tipo de programa:	18
• Total de programas:	39
• Programas em favelas:	25

• Programas em loteamentos populares:	03
• Programas que incorporam mão de obra local:	24
• Produção dos programas:	
• Assentamentos executados	251
• Assentamentos em execução	43
• Lotes produzidos:	10.946
• Lotes em produção	2.158

Obs.:

Nos casos em que foi declarado um número de lotes sem o correspondente número de assentamentos, este número foi estimado com base numa média de 100 moradores por assentamento. Para o caso inverso, o número de assentamentos foi baseado na mesma estimativa.

Programas/ projetos que incorporam *regularização fundiária*:

• Municípios que adotam este tipo de programa:	14
• Total de programas:	42
• em áreas públicas:	30
• em áreas privadas:	11
• Produção dos programas:	
• Assentamentos regularizados	153
• Assentamentos em processo de regularização	154
• Lotes regularizados	34.483
• Lotes em processo de regularização	15.354

Obs.:

Como mostram as análises sobre o tema, existem algumas características do produto *habitação* que o tornam extremamente avesso às iniciativas de modernização, principalmente pelo fato de sua produção depender, a cada ciclo produtivo, da incorporação de terras urbanizadas. Em decorrência, o setor de construção civil organiza-se mais como uma atividade propriamente manufatureira do que industrial. Conforme Topalov (1974,1979) e, para a questão da organização do trabalho nos canteiros, Vargas (1983).

Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.) *Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas.* Porto Alegre : Fase - GTZ, 1996.

ASCHER, François, LUCAS, Chantal. L'industrie du batiment: des forces productives à libérer. *Economie et politique*, Paris, n. 236, 1974.

AZEVEDO, Sérgio de, ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.* Rio de Janeiro : Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de. *Os cenários da política habitacional na década de 90: dilemas e perspectivas.* sd Mimeo.

AZEVEDO, Sérgio de. *Os novos rumos da política de habitação popular.* Trabalho apresentado ao XII Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro, 1988. Mimeo.

AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular: balanço e perspectivas. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 99-118, 1979.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, nº 4, , p. 107-120, out./dez. 1988.

BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. *Cadernos Cebrap*, São Paulo, n.27, 1977.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. *Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, ano II, n. 1, 1975. Republicado em MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982 . 2. ed.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia (Org.) *Habitação em questão.* Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1979.

CARDOSO, Adauto Lucio, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro : Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1996.

CHINELLI, Filipina. Os loteamentos na periferia. VALLADARES, Licia (Org.) *Habitação em questão.* Rio de Janeiro : Zahar, 1980. p. 49-66.

LIPIETZ, Alan. *Le tribut foncier urbain*. Paris : F. Maspero, 1974.

MELLO, Marcus André B. C. de. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 443-470, 1990.

MELLO, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano VIII, n. 24, p. 75-86, 1988.

MELLO, Marcus André B. C. de. Explicando a formação de políticas: atores, interesses, agendas e análise da política habitacional. Trabalho apresentado no Seminário Temático CIDADE: PLANEJAMENTO, POBREZA URBANA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. IV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1990. Mimeo.

MELLO, Marcus André B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *RUA* - ***Revista de Urbanismo e Arquitetura***, Salvador, ano II, n. 2, p. 37-83 , 1989.

MELLO, Marcus André B. C. de. ***The State, the housing question and policy formation in Brazil*** *1937-1975*. Dissertação (Doutorado) - University of Sussex, 1987.

PIQUET, R. Política Urbana: Possibilidades e limites. *Série* ***Estudos e Debates***, Rio de Janeiro, n. 4, 1983.

PORTES, Alejandro. *Housing policy, urban powerty and the state: the favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976*. New York, 1977. Mimeo.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. ***Dos cortiços aos condomínios fechados:*** *as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. ***Reforma urbana:*** *por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro : Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1996.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira et al. ***Processo de crescimento e ocupação da periferia***. Convênio FINEP/IBAM. Rio de Janeiro : IBAM/CPU, 1982.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta. ***Revista de Administração Municipal***, Rio de Janeiro, ano XXIX, n. 165, 1982.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Loteamentos na periferia metropolitana. ***Revista de Administração Municipal***, Rio de Janeiro,

ano XXXII, n. 174, 1985.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Três movimentos sociais urbanos no Brasil. ***Religião e Sociedade***, Rio de Janeiro, n. 2, 1977.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Licia (Org.) ***Habitação em questão***. Rio de Janeiro : Zahar, 1980. p. 17-48.

TOPALOV, Christian. ***La urbanización capitalista***. Mexico, 1979. Xerox.

TOPALOV, Christian. ***Le logement en France***: *histoire d'une marchandise impossible*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1987.

TOPALOV, Christian. ***Les promoteurs immobiliers***. Paris : Mouton, 1974.

TURNER, John C. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. ***Arquitetura***, Rio de Janeiro, 1968.

VALLADARES, Licia. ***Passa-se uma casa***: *análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Zahar, 1980.

VALLADARES, Licia, RIBEIRO, Rosa. The return of the favela: recent changes in intrametropolitan Rio. Trabalho apresentado na Conferência A New Urban and Regional Hierarchy? Impacts of Modernization, Restructuring and the end of Bipolarity. Los Angeles, 1992. Mimeo.

VETTER et ali. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. ***Revista Brasileira de Geografia***, Rio de Janeiro, v. 41, p. 1-2, 1979.

Parte III – Modelos de Gestão em Saneamento Ambiental

Cap. VII Experiências Internacionais na Gestão de Serviços de Saneamento: os casos da Inglaterra, da França e da Argentina

*Ana Lucia Britto**

Professora adjunta- PROURB - FAU/UFRJ

Tanto na Europa como em diferentes países do mundo, a gestão dos serviços de saneamento vem se tornando um tema fundamental da gestão urbana. O aumento das necessidades de água, a diversificação dos usos, a necessidade de proteção do meio ambiente relançam o debate sobre diferentes questões: a gestão dos serviços deve ser pública ou privada? É possível uma combinação dessas duas modalidades? A gestão deve ser centralizada ou descentralizada?

Hoje, esse debate assume uma nova dimensão, num contexto de grandes transformações na economia mundial - a globalização -, de modificações no comportamento dos agentes econômicos e no papel do Estado. Os modelos nacionais de organização dos serviços de saneamento vêm sofrendo influência dessas transformações. A gestão privada difunde-se em diferentes países; surgem grandes empresas *mundializadas*, que vão atuar na produção de variados serviços urbanos, inclusive, dos serviços de saneamento, em diversos mercados nacionais. A função da regulação é introduzida na gestão dos serviços .

Alguns modelos internacionais atuais de gestão dos serviços vêm se constituindo em referência para o debate que se desenvolve hoje no Brasil sobre a gestão dos serviços de saneamento. São esses o modelo francês, o britânico e o argentino, nos quais, além de ter sido inserida a regulação, estão presentes elementos como a gestão privada e grandes empresas com ação internacional. Procuraremos apresentar as características desses três modelos que vêm balizando o atual debate sobre a reestruturação dos serviços no Brasil, discutindo suas perspectivas e impasses.

A Experiência Francesa

Os atores envolvidos na gestão dos serviços

Na França, como na maior parte dos países da Europa, os responsáveis pelos serviços de saneamento são os municípios. Esta responsabilidade já se encontrava determinada na lei sobre a autonomia municipal de 1884, e permanece válida até hoje. Por razões históricas, existe na França um grande número de municípios (36.400), alguns muito pequenos e com pouca capacidade financeira. Esta característica determinou que os municípios possam se reagrupar em instâncias

superiores para a gestão de serviços urbanos e estruturação de redes de infra-estrutura. A articulação intermunicipal (sindicatos intercomunais) é uma solução amplamente difundida na França, para a gestão de determinados serviços urbanos, inclusive dos serviços de saneamento, sendo, em alguns casos, a solução técnica mais favorável.

Os municípios podem operar eles mesmos os serviços ou delegar essa operação a terceiros, inclusive a empresas privadas, o que não significa privatizar os serviços, pois o poder público permanece proprietário das redes, e responsável pela gestão. Quando existe delegação (concessão), existe separação entre a instância responsável pelo serviços - isto é, o poder público municipal - e o operador.

Mesmo existindo ainda um grande número de serviços municipais (43% do total), a delegação da operação dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos à empresas privadas se difunde cada vez mais. De fato, existe uma tendência à regressão dos serviços ao setor público municipal (há dez anos, representava 49% do total). Hoje, somente as pequenas redes ou os grandes sistemas, que são muito bem administrados, não foram delegados ao setor privado.

As empresas privadas que atuam no setor de saneamento passaram por uma fase de fusão e concentração nos anos 60, e como conseqüência existem hoje apenas cinco sociedades distribuidoras que, em conjunto, servem mais da metade dos municípios, e mais de 60% dos franceses. Dentre as empresas, a mais importante é a *Générale des Eaux*, que detém 40% das concessões ao setor privado. A *Lyonnaise des Eaux* é a segunda empresa, e detém aproximadamente 25% das concessões. Ambas estão presentes em países estrangeiros e atuam em diferentes setores: abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos, construção civil, tratamento de resíduos sólidos, calefação urbana etc.

A privatização incide bem menos sobre os serviços de coleta de esgotos do que nos serviços de abastecimento de água. Na realidade, nesse setor, mesmo sendo as estações de tratamento de esgotos construídas e administradas por grandes grupos privados, os sistemas de coleta são quase sempre administrados pelo setor público. Aqueles que analisam o modelo francês afirmam que a delegação dos serviços às empresas privadas não é resultado de uma ideologia liberal, nem

obedece a uma clivagem política de esquerda e direita. É conseqüência de uma dificuldade dos municípios de fazer face ao montante de investimentos necessários para modernizar e reabilitar as redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Existem ainda na França as *agências de água*, cuja base territorial é a bacia hidrográfica, criadas em 1964 sob o nome de *agências financeiras de bacias*. São agentes executivos dos *comitês de bacia*, que representam os municípios, os usuários e os diferentes níveis da administração circunscritos a uma bacia hidrográfica. Existem atualmente seis *agências de bacias*. Sua ação envolve objetivos específicos: aumentar a qualidade e a quantidade da água disponível para os diferentes usos, bacia por bacia, planejando a gestão dos recurso a partir de objetivos de qualidade. Através da ação das agências, foi instalada uma estação de tratamento ao final de cada rede de esgotamento, elevando o número de estações municipais de 1 500 unidades, em 1970, para 7 500, em 1980, e para 11 500, em 1990.

Os principais atores do setor de saneamento na França são, portanto: os municípios, os sindicatos intermunicipais e os grupos privados. O Estado atua hoje basicamente na elaboração de uma política de água, formulada pelo Ministério do Meio-Ambiente, e em programas de conservação dos recursos e luta contra a poluição. Esta política inclui: normas sobre a utilização de rios e lagoas como fontes de abastecimento e lugar de despejo de esgotos, a inspeção de estações de tratamento, normas sobre a potabilidade da água[1]. A política de água expressa, de uma certa maneira, uma tutela do Estado central sobre o poder municipal, no que concerne às escolhas técnicas com relação aos serviços. Na realidade, diante da estrutura criada e da importância dos agentes privados que atuam no setor, os municípios vêm pouco a pouco perdendo sua capacidade de intervir na gestão dos serviços.

A Questão do Financiamento

No passado, sobretudo nos anos 50, o Estado atuou no plano financeiro, subvencionando as obras de implantação de infra-estruturas.

1 As normas são as mesmas para todos os países da Comunidade Européia.

A partir de 1975, foi pouco a pouco se desengajando deste compromisso. Hoje, mesmo quando os serviços permanecem sob gestão municipal, são essencialmente financiados pelas tarifas pagas pelos usuários. O financiamento dos serviços na França é orientado por um princípio, que é ao mesmo tempo uma meta: custear a política de saneamento por meio das tarifas pagas pelos usuários dos serviços. Essa meta, segundo Bernard Barraqué, foi globalmente atingida[2]. As tarifas francesas são, portanto, bastante complexas; incluem não somente a água consumida, cujo preço básico é de aproximadamente um dólar por metro cúbico, mas também diferentes taxas: uma taxa que vai para as agências de água, correspondente à utilização do recurso, uma taxa que vai para um fundo nacional para sistemas de adução, o FNDAE *(Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau)*, e os impostos. Quando o consumidor é ligado à rede de esgotamento, a tarifa inclui, ainda, a taxa de esgotamento (aproximadamente 0,62 dólares), uma taxa de poluição que vai para as agências de água e os impostos correspondentes.

A gestão dos serviços, com delegação a empresas privadas ou sem delegação, é orientada, assim, por um princípio de equilíbrio financeiro. Isso implica que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sejam geridos financeiramente de forma separada. No caso de gestão municipal, nas despesas dos municípios devem existir uma rubrica água e uma rubrica esgotamento sanitário.

A Regulação

Na França, diferente de outros países onde as empresas privadas têm uma atuação importante, não existe um organismo regulador, nem uma regulação efetivamente institucionalizada. Existem mecanismos regulatórios, produto de uma ação coletiva de longo prazo, e não de um projeto consciente ou de uma ação estratégica. Segundo Dominique Lorrain, do ponto de vista formal, três tipos de regulação podem ser identificados:

- Uma regulação pelo mercado, em que diferentes tipos de mecanismos de mercado introduzem formas de competição entre empresas, e fazem com que os serviços sejam geridos segundo determinados princípios. Por

2 Barraque, 1995.

outro lado, o tipo de atuação das empresas vai determinar sua reputação (boa ou má), o que vai definir sua posição no mercado.

- Uma regulação global e política, que se estrutura em torno das relações que se estabelecem entre os usuários dos serviços, o operador e as estruturas políticas locais. Assim, as estruturas políticas locais controlariam as ações dos operadores por meio de dos contratos, que podem ser rompidos caso as obrigações - sempre, claramente definidas - sejam descumpridas. Os usuários também controlam a gestão dos serviços, na medida em que, além de usuários, são eleitores, que identificam o poder político local como responsável pela qualidade dos serviços prestados. Através do controle político, isto é do voto, podem exprimir sua satisfação ou insatisfação com o modelo adotado para a gestão dos serviços . A opinião dos usuários-eleitores iria, assim, segundo Dominique Lorrain, influenciar de maneira determinante a relação entre o poder político local e o operador.

- Uma regulação em função dos princípios do serviço público. É preciso lembrar que, na França, os princípios orientadores do serviço público permanecem válidos para o setor de saneamento, independente de quem seja o prestador do serviços. O acesso aos serviços públicos é considerado um componente central da cidadania. Nesse sentido, o Estado deve garantir que os serviços públicos funcionem de acordo com os princípios de continuidade, igualdade, e mutabilidade, isto é, que funcionem sem interrupções, que sejam acessíveis eqüitativamente ao conjunto dos cidadãos e que evoluam qualitativa e quantitativamente segundo as necessidades dos usuários/cidadãos. No caso dos serviços de saneamento, o Estado central vai procurar garantir estes princípios através de normas e regulamentações, e os municípios, através dos contratos que firmam com as empresas prestadoras. A regulação pelo contrato é fundamental no modelo francês.

A Experiência Inglesa

Os atores envolvidos na gestão

Os ingleses foram os primeiros a criar as redes de distribuição de água potável, assim como as redes de esgotamento sanitário. Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra já se encontrava totalmente

equipada em estações de tratamento. Um dos fatores que marcou a forma de desenvolvimento da gestão da água na Inglaterra foi a relativa escassez de recursos. De fato, a quantidade de água disponível para o abastecimento é pequena, sobretudo quando se considera as necessidades da indústria e dos habitantes do país.

Na Inglaterra, um movimento de enfraquecimento do poder local, associado à relativa escassez de água para o abastecimento, conduziram a uma concentração da gestão dos serviços bem mais forte do que na França. Este movimento vai se dar de maneira progressiva, a partir dos anos 30, e articula-se à cada vez maior intervenção do governo central na economia. A busca de uma melhor eficácia administrativa passava então pelo questionamento das práticas de gestão local.

Por outro lado, a centralização visava à homogeneização e à universalização do acesso aos serviços, pois permitia o desenvolvimento de uma política de subsídios cruzados, entre zonas urbanas mais densas e de demanda solvável, e zonas onde a implantação dos serviços era mais cara e menos lucrativa, como as zonas rurais e as socialmente desfavorecidas. Essa política pretendia estender as redes e serviços em todo o território, com tarifas de serviços universalizadas, apesar dos diferentes custos para servir cada zona

Em 1945, foi realizada uma grande reforma administrativa, que resultou na fusão de diversos municípios e na redução do número de gestionários dos serviços de abastecimento de água. A tendência à centralização da gestão foi aos poucos se reforçando e se tornando um movimento de progressiva concentração da gestão das numerosas redes de água e de esgotos nas mãos de instituições especializadas, nas quais os engenheiros sanitários tomavam progressivamente o controle. Em 1973, às vésperas da implementação da política de regionalização, havia na Inglaterra 187 organismos distribuidores de água, repartidos da seguinte forma: 1/3 em serviços municipais (dos municípios mais isolados), 1/3 de serviços geridos por instâncias supra-regionais e 1/3 de serviços concedidos a pequenas empresa privadas. A gestão dos serviços de esgotamento sanitário se fazia separadamente, por meio de serviços municipais e sindicatos intermunicipais, sendo estes últimos mais numerosos.

Em 1973, o governo britânico inicia uma reforma no setor, criando um nível regional de gestão, justificado então pela necessidade de

organizar os serviços de forma mais técnica e profissional. Para gerir os serviços de abastecimento de água, foram criadas dez *Regional Water Authorities* (*RWA*), enquanto os serviços de esgotamento sanitário permaneciam sob responsabilidade dos municípios, para mais tarde serem incorporados à RWA correspondente. As RWA deveriam realizar todas as tarefas necessárias à gestão da água (elaboração de políticas, financiamento, construção de sistemas e redes, e gestão dos sistemas, política de controle da poluição, gestão de recursos hídricos, prevenção de inundações e irrigação), não havendo portanto separação entre elaboração de políticas, operação e gestão. No início, em 1973, os políticos locais teriam 60% dos assentos nas RWA. Pouco a pouco, esse número diminuiu; no Governo Tatcher, passaram a ocupar 40% dos assentos, e, em 1983, sua participação foi eliminada. Perderam, assim, todas as responsabilidades diretas no que se referia aos recursos hídricos.

As análises das ações das RWA mostram que, mesmo havendo uma melhora da gestão dos recursos hídricos, refletida na melhoria da qualidade da água dos rios, houve problemas referentes à gestão dos serviços de abastecimento de água. Liberados da tutela municipal, os engenheiros que atuavam nas RWA passaram a privilegiar os grandes projetos de criação de reservatórios, em detrimento da manutenção e recuperação das redes existentes, questão fundamental, já que o sistema era muito antigo. Quando decidiram realizar essas obras, as RWA careciam de recursos financeiros. Porém, face aos grandes gastos do passado e à política de austeridade do Governo Tatcher, a tomada de empréstimos foi proibida, impedindo assim que as obras necessárias fossem realizadas. Iniciava-se uma política de privatização, sob protestos da população. Dentro da política do Governo Tatcher em relação aos serviços públicos urbanos, uma primeira tentativa de privatização foi colocada em prática, em 1984. Não obteve êxito, entretanto, porque o Governo pretendia privatizar todo o sistema, em bloco, constando do pacote todas as tarefas das RWAs, inclusive o planejamento e a elaboração de políticas.

Um segundo projeto de privatização foi colocado em prática e, em 1989, as RWA foram privatizadas, por meio da venda de ativos relativos à distribuição da água e ao esgotamento sanitário. Com a privatização, estabeleceu-se a separação entre elaboração de políticas, gestão e

operação, e criou-se um organismo regulador. Para a elaboração de políticas, foi criada a *National Rivers Authority* (NRA), as RWA privatizadas transformaram-se em *Water Services Companies* (WSC), que tornaram-se responsáveis pela gestão e operação dos serviços. As redes e estruturas instaladas e as funções das RWA relativas à distribuição de água e ao esgotamento sanitário foram transferidas para as dez *Water Services Companies* (WSC), por um período de vinte e cinco anos. Cada WSC é filial de uma sociedade-mãe, que atua em diferentes setores (turismo, gestão de resíduos sólidos, meio-ambiente). Para a regulação e controle das atividades das empresas privada, foi criado o *Office of Water Services* (OFWAT).

Defendida pelos conservadores, a política de privatização partia do pressuposto de que a introdução da gestão privada e da concorrência seriam a solução para resolver os problemas de déficit nos serviços de abastecimento de água. Mesmo amplamente contestada pelos ingleses, a privatização se concretizou. Hoje, existem na Inglaterra e no País de Gales dez *Water Services Companies* (WSC) e vinte e uma *Statutory Water Companies*. As *Statutory Water Companies* já existiam antes de 1989; são resultado da reestruturação das 30 pequenas sociedades privadas que haviam sobrevivido à generalização da gestão pública.

A Questão do Financiamento

Uma justificativa para a privatização foi a necessidade de realizar investimentos, que haviam sido adiados, pelas RWA, por falta de recursos financeiros. Para isso, as *Water Services Companies* tiveram que elaborar um programa de investimentos, que deveria ser essencialmente financiado pelas tarifas pagas pelos usuários. Desde de 1989, o preço da água vem aumentando regularmente, sob controle e permissão do OFWAT, que referendou os aumentos até o ano 2000. As companhias de água foram assim autorizadas a aumentar as tarifas, a cada ano, na razão de um *fator K* acima da taxa nacional de inflação. Os serviços de saneamento foram os únicos serviços privatizados a serem beneficiados por esse *fator K* positivo. Em função disso, o preço dos serviços foi majorado anualmente, cobrindo não só os custos e os investimentos necessários, mas também proporcionando às empresas uma margem de lucro bastante significativa.

Diferente da França, onde, para melhorar a margem de lucros, as empresas precisam investir em produtividade, na Inglaterra a lucratividade independe de produtividade, sendo garantida pelas tarifas praticadas. Alguns analistas do modelo inglês sugerem que os lucros das empresa privadas vêm sendo bem mais altos do que o previsto, por causa das tarifas praticadas.

As tarifas de água na Inglaterra compreendem o custo do tratamento e da distribuição da água, a coleta de esgotos e de águas pluviais e diversos serviços, incluindo a luta contra inundações. Existem hoje dois princípios de tarifação: (i) um primeiro tipo de tarifa, em que um valor fixo é aplicado à maioria dos consumidores domésticos, sendo proporcional aos impostos territoriais pagos, os quais, por sua vez, variam em função do tamanho da propriedade,(ii) um segundo tipo de tarifa, proporcional ao volume de água consumido, aplicado às grandes indústrias e aos usuários domésticos que optaram pela hidrometração.

O princípio tradicional de subsídios cruzados deixou de existir, sendo substituído pelo princípio de que os serviços devem se orientar pela capacidade de pagamento dos usuários.

A Regulação

Com a privatização, foi criado o agente regulador, o *Office of Water Services* (OFWAT). Sua direção é diretamente nomeada pelo Ministério do Meio Ambiente. Trata-se de uma organização pública que deve assegurar a organização pelas empresas privadas da gestão dos serviços de forma satisfatória. Para isso, deve garantir que as empresas disponham dos financiamentos necessários, e que tenham na gestão dos serviços um retorno razoável.

O OFWAT assume na realidade três funções: de estabelecimento de normas e regras, de controle dos resultados das empresas privadas e de defesa dos consumidores. Assim, é responsável pelo controle das contas das empresa, da qualidade do serviço prestado, da organização de comitês de usuários em cada uma das dez regiões de gestão e da realização de pesquisas junto aos usuários sobre a qualidade dos serviços prestados.

Alguns analistas do modelo inglês estimam que essa estrutura de regulação é falha, pois o OFWAT, assim como as demais estruturas de

regulação montadas em outros setores, não teria poder suficiente. A sua capacidade de ação depende de informações fornecidas pelas empresas privadas, e de um processo de negociação com essas mesmas companhias. Além disso, os recursos financeiros e humanos de que dispõe são limitados. Todos esses fatores fariam com que o organismo de regulação fosse, pouco a pouco, capturado pelas empresas privadas, isto é, tenderia a privilegiar os interesses dessas empresa em detrimento dos interesses dos usuários[3]. É importante considerar que, no modelo inglês, as decisões cruciais em matéria de tarifação dos serviços, questão diretamente relacionada à eqüidade social dos serviços, passam a ser tomadas exclusivamente pelos dirigentes das companhias privadas e pelo organismo regulador. Os municípios simplesmente não participam

Analisando o contexto atual, após alguns anos da reforma, alguns autores afirmam que a introdução da concorrência fez com que se estabelecesse uma disputa entre as diferentes empresas para fornecer serviços às zonas mais rentáveis, isto é, aquelas que concentram um grande numero de usuários e onde existe um forte crescimento econômico. Essas zonas se beneficiam de tarifas preferenciais e são prioritárias no que concerne à implantação de inovações tecnológicas. Conforma-se assim uma dicotomia territorial entre zonas mais rentáveis, que são disputadas pelas empresas privadas, e zonas menos rentáveis, onde nenhuma empresa quer investir. A eliminação dos subsídios cruzados vem reforçar essa disparidade territorial. Por outro lado, as zonas menos rentáveis e os grupos sociais mais pobres são rejeitados pelas empresas, e vêem a qualidade dos serviços que lhes são prestados diminuir progressivamente, posto que os agentes reguladores não têm como missão garantir a universalização[4].

A Experiência Argentina: a privatização dos serviços na região metropolitana de Buenos Aires

Os Atores Envolvidos na Gestão

De 1912 a 1980, a gestão dos serviços de abastecimento de água e

3 Marsh, 1991, Stocker, 1995.

4 Esta análise é desenvolvida por Graham e Marvin, 1994.

esgotamento sanitário na Argentina era responsabilidade de uma empresa pública nacional, de tipo autarquia, a *Obras Sanitarias de la Nation* (OSN). Dentro de um sistema extremamente centralizado, a empresa era responsável pela definição da política de saneamento, da construção de infra-estruturas e da gestão dos sistemas. Os serviços eram administrados seguindo princípios que orientam os serviços públicos: desenvolvimento regional equilibrado, com uma tarifa uniforme para todo o país, redistribuição de renda, com uma tarifa baseada não no consumo real dos usuários, mas no seu nível de renda[5], e saúde pública.

Esse modelo, cujo apogeu se deu na década de 40, quando apenas 6% da população da Grande Buenos Aires não estava ligada à rede de abastecimento de água, sucumbiu a dois fatores: um crescimento urbano rápido e difuso, e uma redução progressiva dos recursos para investimentos.

As conseqüências da progressiva crise do sistema são extremamente graves: na região metropolitana de Buenos Aires, as taxas de população abastecida por rede caíram de 94%, em 1974, para 76%, em 1960, e 55%, em 1980. Nos anos 80, o governo militar, com sua base de apoio situada nos grupos de alta renda, dá à política de saneamento uma orientação completamente diferente daquela que a caracterizou no período precedente. Para resolver a crise que enfrentava o setor de saneamento e a OSN, aponta como alternativa ou a privatização ou a reestruturação da OSN e a reorientação da política de saneamento.

Diante da impossibilidade de viabilizar a privatização naquele momento, optou-se pela reestruturação da OSN, orientada por uma descentralização dos serviços e pela redefinição da política de saneamento. Assim, foram eliminados os serviços reduzidos gratuitos, desapareceram os subsídios cruzados entre províncias e entre grupos sociais, a tarifação passou a ser feita pelo consumo, e uma parte dos custos com investimentos foram transferidos para os usuários.

Com a descentralização, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário passaram para as províncias, e a OSN teve suas atividades restritas à capital e a 13 dos 19 municípios que compõem a região metropolitana. A descentralização não foi acompanhada da

5 Medido pelo valor locativo de sua habitação.

criação de mecanismos de financiamento, nem de uma capacitação das províncias para gerenciar os sistemas, o que levou a uma queda brutal nos investimentos do setor, fazendo com que as taxas de cobertura baixassem no conjunto do país.

Na Grande Buenos Aires, passaram a coexistir diferentes modelos de gestão: a OSN se manteve responsável pelos serviços no Distrito Federal e em 13 municípios; a OSBA, empresa provincial, passou a gerir os serviços em quatro municípios, e nos demais foram criados serviços municipais. Segundo H. Coing, a intenção dos militares com a reforma era retirar do Estado toda e qualquer responsabilidade pelos serviços. A *provincialização* não foi uma política de descentralização, mas um abandono do setor, pelo Estado, privando-o, a partir de então, de regras definidas e de financiamento (Coing, 1996).

Com a reforma, cada província tentou definir uma política de saneamento própria, em função das orientações políticas dos governos locais e de contextos socioeconômicos específicos. Na região metropolitana de Buenos Aires, a política desenvolvida pelo OSN fez com que a taxa de cobertura baixasse ainda mais. A partir de 1986, foi desenvolvida uma série de programas de reforço institucional financiados pelo Banco Mundial , porém sem sucesso.

Mais tarde, no Governo Menen, desenvolveu-se um extenso programa de privatização dos serviços públicos, orientado pela perspectiva neoliberal. No setor de saneamento, o recurso ao setor privado colocou-se como a única solução para conferir eficiência à gestão e para financiar as obras necessárias para resolver os déficits nos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na região metropolitana de Buenos Aires.

Com a política de reajuste econômico e com o fim da inflação, a administração dos serviços passou a ser interessante para as empresas privadas. Sob orientação do Banco Mundial, a solução encontrada para envolver o setor privado na gestão dos serviços foi a concessão dos serviços do município de Buenos Aires e de 14 outros municípios da região metropolitana.

Após um processo de licitação no qual três consórcios de empresas foram selecionados, foi escolhido o consórcio *Aguas Argentinas*, por ter apresentado o menor coeficiente de tarifas. O consórcio *Aguas*

Argentinas é formado pelas seguintes empresa: *Lyonnaise des Eaux*, com 25% do capital, *Sociedad Commercial de La Plata*, 20,7%, Sociedad *General de Aguas de Barcelona*, 12,6%, Meller, com 10,8%, *Banco de Galicia y Buenos Aires*, 8,1%, *Générale des Eaux*, 8%, *Anglian Water* PLC, 4,5%, e o Programa de Propriedade Participativa, formado pelos trabalhadores da OSN, com 10%[6] O contrato firmado com *Aguas Argentinas* segue o modelo dos contratos franceses, e tem duração de 30 anos

A Questão do Financiamento

O contrato estipula que o grupo que obteve a concessão deve arcar com os investimentos necessários para a ampliação da rede de modo a abastecer um milhão e 100 mil habitantes em rede de abastecimento de água e 900 mil habitantes com rede de esgotamento. No que diz respeito às tarifas, o contrato prevê revisões regulares, correspondentes a modificações nos objetivos ou no financiamento do plano de investimentos, e revisões extraordinárias, em caso de variações de custo superiores a 7%. Prevê ainda a instalação de hidrômetros para os grandes consumidores. No caso dos outros consumidores, a tarifa é fixada por consumo estimado, e, onde houver hidrômetro, pelo consumo medido. Sendo um modelo de gestão privada, a expectativa é que, a longo prazo, os serviços possam ser completamente sustentados pelas tarifas pagas pelos usuários.

A Regulação

Enquanto o formato de concessão assemelha-se ao *modelo francês*, o formato de regulação implantado na Argentina inspira-se na experiência inglesa.. Em 18 de junho de 1992, o presidente sancionou lei que define o "marco regulatório", e cria uma entidade reguladora tripartite, a ETOSS - *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitários* -, composta pelo Ministério da Economia das Obras e Serviços Público, pelo governo do município de Buenos Aires, pelo governo da província de Buenos

6 O Banco de Galicia é um dos principais bancos argentinos. A *Sociedad Commercial de la Plata* é uma empresa que atua nos setores de petroquímica e engenharia comunicações e transportes. Meller é um grupo que atua nos ramos têxtil e da telefonia.

Aires e pela *Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias*. Essa entidade é dotada de autonomia e de capacidade jurídica, e tem como função o controle da prestação dos serviços.

As análises da estrutura da instância reguladora revelam um agente fraco politicamente, mas bem estruturado administrativamente, que conta com um quadro de pessoal formado basicamente por antigos técnicos da OSN e com recursos oriundos de uma porcentagem de 2,67% das tarifas cobradas pela empresa *Aguas Argentinas*. No entanto, a capacidade do ETOSS de controlar efetivamente a prestação dos serviços vem sendo questionada. Aqueles que defendem a privatização afirmam que sua ação é extremamente burocratizada. Já os que se colocam contra o processo, alegam que o ETOSS não tem conseguido controlar o funcionamento da empresa concessionária dos serviços, e que tem liberado aumentos de tarifas sem justificativa plausível (em 1994, foi concedido um aumento de 13,5% nas tarifas, e, segundo estimativas da *Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias*, a reestruturação das tarifas por faixas de consumo estimado provocou um aumento médio de 300%, nas contas pagas pelos usuários). A gestão desenvolvida por *Aguas Argentinas* é ainda questionada com relação ao ritmo de investimentos efetivamente desenvolvido, que vem sendo inferior ao estabelecido no contrato.

A análise da gestão dos serviços de saneamento na França e na Inglaterra nos mostra que, ao longo do tempo, diferentes soluções vêm sendo adotadas segundo as caraterísticas socioeconômicas, políticas e geográficas de cada país. Essas soluções resultaram em *modelos*, que são na realidade regras de ação coletiva, quadros político-institucionais e culturais que se tornaram estáveis. Os modelos, profundamente ancorados nas culturas políticas nacionais, transformaram-se em paradigmas da gestão dos serviços para os países latino-americanos.

Nesses países, a crise financeira dos serviços urbanos, associada a taxas de cobertura ainda insuficientes, fazem com que as transformações sejam inelutáveis. Faz-se portanto necessária a escolha de novos modelos de gestão. A escolha tenderia a se restringir à alternativa entre o *modelo inglês*, associando privatização e regulação, solução que vem sendo apregoada pelo Banco Mundial, e o *modelo francês*, baseado na delegação e em dois atores importantes: o poder local, entidade responsável que

deve controlar a gestão dos serviços, e as grandes empresas que atuam no setor, sobretudo da *Générale des Eaux e a Lyonnaise de Eaux*. No entanto, na prática, segundo diferentes analistas, predomina a adoção de um modelo híbrido, que mistura características do modelo francês e do modelo inglês, conservando ainda alguns traços dos antigos sistemas nacionais, como no caso da região metropolitana de Buenos Aires.

Bibliografia

BARRAQUE, B. *Les Politiques de L'Eau en Europe.* Paris : La Découverte, 1995.

COING, H. *Privatisation et Régulation des Services Urbains: une étude comparative.* Paris : Université de Paris Val de Marne/ Ecole Nationale de Ponts et Chausée, LATTS/MEM/PLAN URBAIN, juin,1989.

COING, H. *Nouveaux acteurs, ou monopole du service public? L'eau en Amérique Latin.* LATTS,1995.

FAUDRY, Daniel. La concession des services d'eau potable et de l'assainissement de Buenos Aires. In: Lorrain, D. (Org.) *Gestions Urbaines de l'Eau.* Paris: Economica, 1995.

GRAHAM.S, MARVIN.S. Cherry Picking and Social Dumping: Utilities in the 1990's. *Utilities Policy*, avril 1994, p. 113-119.

LORRAIN, D. L'extension du Marché. In: Lorrain D., Stoker G. (Orgs.). *La privatization des Services Urbains en Europe.* Paris : La Découverte, 1995.

LORRAIN, D. La socio-économie de l'eau ou des facteurs invisibles. In: Lorrain, D. (Org.) *Gestions Urbaines de l'Eau.* Paris: Economica, 1995.

MARSH D. Privatization under Mrs Tacher: a review of the Literature. *Public Administration*, v. 69, n.4, 1991, p. 459-481

STOKER, G. Grande Bretagne: Le Volontarisme Politique. In: Lorrain D., Stoker G. (Orgs.). *La privatization des Services Urbains en Europe.* Paris : La Découverte, 1995.

Cap.VIII Gestão dos Serviços de Abastecimento D'Água e Esgotamento Sanitário: o modelo Francês e sua exportabilidade

*Bernard de Gouvello**

*LATTS- Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Desde o final da década de 80, podemos notar em muitos países do mundo uma tendência geral à privatização dos serviços urbanos, dentre os quais se destacam os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Trata-se de um processo que envolve cidades de países e culturas diversas, como por exemplo Kuala Lumpur, na Malásia, Casablanca, no Marrocos, Manila, nas Filipinas, Sidney, na Austrália, Gdansk, na Polônia, e Buenos Aires, na Argentina. Nessas cidades, durante os últimos dez anos, os serviços estiveram a cargo de organismos públicos, tanto locais, como regionais ou nacionais. Na maioria dos casos, a gestão pública enfrentava problemas de déficit e/ou de atraso na implantação das infra-estruturas e serviços. A privatização dos serviços, recomendada por instâncias internacionais (Banco Mundial, etc.) surge então como um caminho privilegiado para superar estes problemas. O processo de envolvimento de atores privados na prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário referenciou-se nas experiências existentes. Destacam-se dois modelos: o *inglês*, vigente desde a privatização da água na Inglaterra, na metade dos anos 80, e o *francês*, objeto deste artigo, cuja existência é mais antiga.

O presente trabalho tem por objetivo esboçar uma descrição do *modelo francês* de gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e discutir a questão da *exportabilidade* desse modelo, isto é, a possibilidade de implantá-lo em outros contextos.

O Modelo Francês de Gestão de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

Antes de apresentar o modelo francês, propriamente dito, vamos começar por indicar os princípios jurídicos vigentes na França, em matéria de organização dos serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Princípios Jurídicos Gerais

1) Uma Responsabilidade Municipal

Em primeiro lugar, os serviços urbanos de abastecimento de água

e esgotamento sanitário são de responsabilidade municipal, segundo indica o Código dos Municípios (Art. R-371 e seguintes). Existem regulamentações que atribuem essa responsabilidade a uma entidade supramunicipal, como é o caso dos *syndicats intercommunaux* ou das *communautés urbaines*[1]. Isto se explica sobretudo pela grande fragmentação do território nacional. Na França, existem mais de 36 mil municípios. Se considerarmos os serviços de abastecimento de água, verificamos que dez mil têm sua própria rede de distribuição, e que existem aproximadamente cinco mil *syndicats intercommunaux.*

Em todos os casos, o princípio de responsabilidade de parte do poder político local se mantém, pois os responsáveis políticos de cada município envolvido integram as instâncias supramunicipais .

2) Serviços Públicos com Caráter Industrial e Comercial (SPIC)

Em segundo lugar, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pertencem à categoria dos SPIC (*services publics à caractère industriel e commerciel*). Concretamente, isto significa que o direito que regula estes serviços é uma combinação de direito privado e direito administrativo.

Por um lado, devem ser respeitados os princípios relativos à sua condição de serviço público:

• a continuidade do serviço: os usuários têm direito a um funcionamento regular e contínuo dos serviços;

• igualdade de tratamento para os usuários em situação comparável;

---

1 Um *syndicat intercommunaux* agrupa vários municípios, geralmente rurais, 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). Uma *communauté urbaine* é formada por um município principal, fortemente urbanizado, e pelos muncípios situados no seu entorno, caracterizando uma conurbação. A criação de uma *communauté urbaine* implica a transferência automática a esta da responsabilidade pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário de todos os municípios envolvidos. Existem outras formas de cooperação intermunicipal, nas quais a transferência da responsabilidade pelos serviços é opcional (por exemplo *district).*

• adaptação permanente do serviço em função da evolução das necessidades.

Por outro lado, a classificação SPIC tem uma conseqüência sobre o funcionamento econômico dos serviços. O financiamento tem que ser assegurado pelas tarifas. Isto quer dizer que as tarifas devem cobrir não somente os custos de exploração e manutenção dos serviços, mas também as inversões necessárias para o desenvolvimento e substituição das infra-estruturas obsoletas (assim como a justa remuneração da empresa privada, no caso da delegação dos serviços).

3) Liberdade de Organização

Em terceiro lugar, o poder político local tem a liberdade de escolher a forma de organização dos serviços que lhe parecer mais conveniente. Assim, pode decidir delegar a gestão dos serviços a uma empresa privada. Existem várias fórmulas para isso, válidas tanto para os serviços de abastecimento de água como para o esgotamento sanitário.

a) A *régie directe*, pela qual o município assume sozinho a totalidade dos serviços, seja sob sua autoridade direta com recursos e pessoal do município (*régie simple*), seja sob sua autoridade indireta, quando é criada uma estrutura com pessoal e orçamento próprios (*régie autonome*).

b) A *régie intéressée/ gérance*, formas mínimas de delegação, nas quais o município permanece responsável pelos investimentos e pelas tarifas, e pelos eventuais déficits; na *gérance,* o município contrata uma empresa privada, que opera os serviços por conta do município. Nesses casos, a empresa contratada será remunerada em função do desenvolvimento de suas atividades, com base em um valor fixo estipulado no contrato, e não pelas tarifas cobradas. O valor arrecadado com as tarifas é repassado para o município. Na *régie interessé*, a estrutura é a mesma, mas o valor pago à empresa privada pode variar em função de sua produtividade.

c) A *affermage*, em que a empresa privada opera os serviços por sua conta e risco, arcando com as tarefas de manutenção e substituição das instalações, ficando o planejamento e os investimentos a cargo do município; as tarifas e sua atualização são definidas no contrato passado entre a empresa e o município.

d) A *concession*, fórmula parecida com a *affermage*, com a diferença de

que, neste caso, a empresa privada é responsável também pelos investimentos.

Quando falamos em *modelo francês*, fazemos referência às fórmulas que envolvem a empresa privada, mas, particularmente, a *concessão* e a *affermage*, que são as formas mais desenvolvidas de cooperação entre as coletividades locais e as empresas privadas.

4) Restrições Administrativas e Regulamentares

Cabe destacar que a liberdade que caracteriza a organização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é exercida dentro de um contexto administrativo complexo e exigente. Por um lado, intervêm no setor vários ministérios (da Agricultura, do Meio-ambiente, da Indústria, da Saúde), assim como outros organismos públicos (*Agence de L'eau*, autoridades prefeitorais). Por outro lado, existe um marco regulatório exigente, tanto do ponto de vista financeiro (com a obrigação de que cada serviço deve ser equilibrado em gastos e receitas), como técnico (sendo os critérios de qualidade de água potável e dos efluentes despejados no meio ambiente cada vez mais severos)

A Delegação dos Serviços de Abastecimento de Água na França

Como foi dito anteriormente, quando falamos em modelo francês de gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, fazemos referência à delegação dos serviços pelo município a uma empresa privada. Indo além dos princípios jurídicos que orientam esta delegação, vamos agora destacar as principais características da delegação do setor de abastecimento de água na França.

1) Uma Grande Concentração da Indústria da Água

Em primeiro lugar, é importante observar que a delegação dos serviços levou a uma grande concentração da indústria da água. Com efeito, 80% do volume de água é comercializado por três grupos empresariais muito concentrados e que atuam em setores bastantes

diversificados: a *Générale des Eaux*, a *Lyonnaise des Eaux* e a Saur. Trata-se de grupos muito integrados, que não somente operam serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas que também desenvolvem atividades no campo dos estudos técnicos, obras públicas, construção civil, e ainda atuam na prestação de outros serviços urbanos, como televisão por cabo, coleta de resíduos sólidos, telefonia, calefação urbana.

Em 1994, a *Générale des Eaux* era o distribuidor de água mais importante do mundo, com um faturamento de mais de 165 milhões de francos franceses (aproximadamente 35 milhões de dólares) dos quais, somente 25% correspondem ao setor água (obras, consultorias e serviços) (Barraqué et al.)

Já a *Lyonnaise des Eaux* tinha, em 1994, um faturamento de quase 100 milhões de francos (aproximadamente 35 milhões de dólares), 19% dos quais no setor de água. Nos últimos anos, o grupo conheceu um desenvolvimento internacional incrível, no setor de água, que discutiremos mais adiante.

A Saur faz parte do grupo Bouygues, que é o mais importante da França, em matéria de obras. Em 1996, a Bouygues adquiriu a Cise, então a quarta empresa no setor de abastecimento de água, reforçando assim a concentração do setor de água na França.

A grande concentração dos serviços delegados a estes três grupos principais aparece como um processo compensatório da grande fragmentação do território nacional

2) Os Contratos de Delegação: variedade e evolução com o tempo

De modo geral, pode-se dizer que a participação das empresas privadas no financiamento e na gestão de infra-estruturas públicas constitui um traço da cultura política e econômica francesa, desde o século XVII, quando decidiu-se engajar atores privados nos setores relacionados à defesa e às obras públicas, como a construção de fortificações ou a gestão de arsenais. Em matéria de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a delegação começa no século XIX (Lorrain, in Martinand, 1993). Desde então, empresas

privadas passaram a participar não somente na implantação das infra-estruturas, mas também na sua gestão. Assim, podemos dizer que a delegação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é fruto de uma história e de uma cultura específica.

Na nossa apresentação jurídica das diferentes fórmulas de delegação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, destacamos duas fórmulas fundamentais de delegação: a *concession* e a *affermage*. Pareceu-nos necessário esclarecer o conteúdo e as diferenças existentes entre essas fórmulas; no entanto, temos de reconhecer que, hoje em dia, o conteúdo dos contratos faz com que esta diferenciação não seja tão pertinente. De fato, há vários anos pode-se notar uma tendência de definição de contratos cada vez mais voltados para situações específicas, combinando características das duas fórmulas, o que levou-se a falar em *affermage concessif*, como resultado de um processo histórico que pode ser esquematizado em três etapas:

1ª etapa: quando se tratou de construir e desenvolver as infra-estruturas, recorreu-se sobretudo à *concession* para aproveitar o capital privado;

2ª etapa: uma vez alcançada a generalização dos serviços (ou quase), era necessário operar as infra-estruturas existentes. Para isso, a fórmula *affermage* parecia a mais idônea;

3ª etapa: há alguns anos, surge o problema da substituição das infra-estruturas que tornaram-se obsoletas, em função da idade, ou das novas exigências normativas da CEE. Nesses casos, inclui-se nos contratos de *affermage* algumas cláusulas para a reabilitação ou construção de instalações pela empresa privada, o que levou à constituição de contratos de *affermage concessif*. A transformação de uma *affermage* ou de uma *concession* em uma *affermage concessif* ocorre aos poucos, durante a vigência de um contrato inicial, modificado por um termo aditivo.

Apesar da tendência de crescimento dos contratos de *affermage concessif*, o

2 É importante ressaltar que a combinação entre as duas fórmulas de *concession* e de *affermage* (ou *affermage concessif*) foi possível a partir da descentralização de 1982. Até então, a delegação de um serviço tinha de caracterizar-se necessariamente como ou *concession* ou *affremage*. O contrato firmado entre o município e a empresa privada assumia o formato de contrato-tipo (*cahier -type*). Depois de 1982, o uso de contratos-tipo deixou de ser obrigatório; desde então, os contratos-tipo constituem apenas uma referência indicativa.

caráter específico de cada contrato e suas modificações colocam problemas. Destaca-se como principal defeito o fato de as obrigações do município e as das empresa privadas em termos de investimentos não ficarem suficientemente claras (*Cour des Comptes*, 1997, Bidard et al.,1996)

3) Uma Regulação sem Regulador

Diferentemente do sistema *inglês* de privatização dos serviços, no sistema francês de delegação não existem organismos especificamente encarregados de tarefas de regulação e controle. No entanto, isto não significa que não existam mecanismos para assegurar uma regulação dos serviços. Segundo D. Lorrain (1995 b), esses mecanismos são de três tipos.

1-Regulação pelo mercado

Por um lado, cada vez que acontece delegação dos serviços de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário, é feita uma licitação, para a qual habilitam-se diferentes empresas. A esse respeito, é importante notar que as últimas disposições legais tomadas em matéria de delegação reforçam a competição. Desde a implementação da Lei Sapin, em 1993, proíbem-se delegações *intuitus personae*, isto é, sem licitação, que anteriormente constituíam práticas recorrentes do setor.

Por outro lado, a competição estatística, isto é, a comparação dos resultados de serviços distintos, adquire cada vez mais importância. Em um contexto caracterizado por um aumento importante das tarifas e das exigências de qualidade do produto, as empresas têm de justificar sua atuação perante o usuário com base em dados comparativos[3]. Assim, ainda que exista um monopólio da prestação dos serviços na instância local, podemos dizer que a comparação dos resultados de um serviço com relação aos outros funciona como um mecanismo de competição.

No que concerne à competição estatística, não podemos deixar de destacar o papel cada vez mais importante das associações de usuários. Criaram-se numerosas associações de defesa dos usuários de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que, juntamente com as associações de consumidores já existentes, passaram a dar uma grande

3 Assim, as tarifas dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tornaram-se um assunto muito freqüente nos jornais, nos quais se apresentam uma multiplicidade de comparações de preços de serviços entre cidades da França e da Europa.

importância à temática específica dos serviços, enfatizando a questão das tarifas e da qualidade do produto (em particular no que se refere ao problema dos nitratos)

2-Regulação global política

O mecanismo é o seguinte: quando as queixas recebidas pelo governo municipal não são demasiadas, supõe-se que a empresa trabalhe bem e, por conta disso, os lucros que obtém não são questionados. É importante ressaltar que, neste modelo, não existe uma regulação sistemática, baseada em uma lista de parâmetros que devam ser respeitados pela empresa privada. A gestão é colocada em questão cada vez que ocorre um problema julgado importante, isto é, quando este induz a um volume importante de queixas dos usuários aos responsáveis políticos do município. Essa forma de regulação pode ser esquematizada da maneira seguinte:

Relação entre Empresa Prestadora e Município - o *momento-chave* é o estabelecimento do contrato, no qual é definida a tarifa. Também são importantes os momentos de definição dos termos aditivos

Relação entre Município e Usuário - o usuário é também eleitor; o voto constitui-se em sua arma para pressionar o governo municipal no sentido de que sejam asseguradas a boa qualidade do produto e uma tarifa razoável.

Relação entre Empresa Prestadora e Usuário - esta relação estrutura-se tendo como base uma troca entre serviço pago e serviço prestado.

Cabe notar que, pouco a pouco, as empresas implementaram mecanismos de *escuta direta* aos usuários, que passam a ter acesso a outras informações além das que lhes são passadas pelo governo municipal.

3- Regulação pela Reputação, ou, mais exatamente, pela perda de reputação

Para os grupos envolvidos no setor, a questão da imagem veiculada é muito importante. Pode-se comparar a reputação de uma empresa de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com a marca de um produto industrial. Se uma empresa não tem uma boa imagem, quer dizer, se sua reputação é ruim, não conseguirá novos contratos. Por essa razão, o cuidado com reputação faz parte de uma estratégia de longo prazo do grupo. Zelar pela reputação implica cuidar de determinados aspectos dos serviços, que em última instância beneficiam o usuário.

A regulação francesa se diferencia da regulação inglesa não somente pela ausência de um organismo especificamente dedicado a tarefas de controle, mas também por sua *filosofia*. Na concepção inglesa, trata-se de prevenir toda tentativa de abuso por parte da empresa, em razão de sua situação monopolista. A relação entre instância reguladora e empresa privada caracteriza-se por uma desconfiança *a priori*, do organismo com relação à empresa. No caso francês, a *filosofia* é oposta: a confiança entre o poder político local e a empresa privada constitui a base da relação entre ambos os atores. No entanto, essa cultura de confiança não é espontânea; constituiu-se ao longo do tempo e com marcadas diferenças territoriais.

Modelo francês ou Experiência francesa?

A partir da nossa apresentação da delegação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na França, nos parece importante relativizar o conteúdo da expressão *modelo francês*. De fato, parece-nos importante insistir sobre o fato de que o que foi descrito aqui não está consolidado - trata-se de algo em constante evolução. É também importante ressaltar que a delegação francesa não pode ser separada do seu contexto cultural. Por isso, pode ser mais válido falar em *experiência francesa* do que em *modelo francês*. Parece-nos importante

ter em mente esse elemento, no momento de se colocar a questão da *exportabilidade* do *modelo francês.*

O *Modelo Francês é Exportável?* O Desenvolvimento dos Grupos Franceses de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário.

Durante os últimos anos, os grupos franceses firmaram muitos contratos no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O quadro a seguir mostra os contratos que foram assinados entre julho de 1995 e julho de 1997.

Contratos internacionais ganhos por grupos franceses entre 07/95 e 07/97

Générale des Eaux	Lyonnaise des Eaux	SAUR
07/95-Tucuman (Argentina) 10/96-Ourem (Portugal) 10/95-Adelaide (Austrália)	11/95- Chongquing (China) 12/95-New Jersey City (USA) 05/ 96-Gaza (Palestina) 06/96-Noosa (Austrália) 06/96-Houston (USA) 08/96-Antalaya (Turquia) 01/97-Manila (Philipinas) 02/97-Córdoba (Argentina) 04/97-Budapeste (Hungria) 04/97-Casablanca (Marrocos) 05/97- Medan (Indonésia) 06/97-Jakarta (Indonésia) 07/97- La Paz (Bolívia)	01/96- Senegal

Durante esse período, o grupo que obteve mais êxito foi a *Lyonnaise,* com um impressionante desenvolvimento no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Em julho de 1996, o grupo conseguiu

dobrar seu volume de negócios internacionais, em comparação à sua situação em 1992. Podemos ainda observar que os grupos franceses tiveram êxito em todas as partes do mundo.

De modo mais geral, o quadro demonstra que o *know-how* francês em matéria de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário tem sido exportado com sucesso, ultimamente. Visto por este ângulo, podemos pensar que o *modelo francês* é bastante *exportável*. No entanto, esta percepção tem por trás uma identificação entre *modelo francês* e grandes grupos franceses de serviços, o que, ao nosso ver, é um equívoco.

Mestiçagem

De fato, o quadro apresentado anteriormente nos mostra que, sem dúvida nenhuma, os grupos franceses detêm uma capacidade especial, o que lhes propicia êxito nas licitações. Porém, o quadro não indica muitas outras coisas sobre a organização institucional dos serviços, nem sobre as práticas de gestão. Há pontos importamtes, a esse respeito, que vale destacar.

Em primeiro lugar, quando as empresas francesas se apresentam para uma licitação, não o fazem sozinhas, mas entrando em consórcios com outras empresas, inclusive locais. Assim, elementos estranhos à cultura da empresa estão presentes desde o início. Por exemplo, no caso de Buenos Aires, seria equivocado identificar *Aguas Argentinas* com *Lyonnaise des Eaux*, pois *Aguas Argentinas* é formada pela Lyonnaise, juntamente com outras empresas (não apenas argentinas, mas também da Espanha e da Inglaterra).

Em segundo lugar, o que se supõe ser o *modelo francês* não constitui a única referência internacional em matéria de organização dos serviços. Existe também o *modelo inglês*. Quando ocorre uma *privatização* de serviços (quer dizer um processo no qual atores privados são envolvidos na gestão dos serviços), na maioria das vezes não se opta pelo *modelo francês* ou pelo *inglês*. Na realidade o que ocorre é a adoção de elementos combinados de ambos os modelos. Voltando ao caso de Buenos Aires, optou-se por uma concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (influência do *modelo francês*), porém foi criado

uma instância reguladora (influência do *modelo inglês*).

Em terceiro lugar, muitas coisas são de fato herança da organização anterior. Assim, em Buenos Aires, aquele que ganhasse a licitação teria a obrigação de integrar à nova estrutura pelo menos uma parte dos funcionários da empresa pública OSN, que antes operava os serviços. Com esse pessoal, uma parte da cultura da antiga empresa transfere-se para a nova empresa.

Mas, além da exportabilidade do *modelo francês*, os numerosos exemplos atuais de privatização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário mostram que não se substitui as organizações anteriores por um modelo standard (seja o *modelo francês* ou o *modelo inglês*), mas que assistimos, em cada lugar, a um verdadeiro processo de mestiçagem de modelos. (Coing, 1996).

Bibliografia

BARRAQUE, B. et al. *EUROWATER: vertical report on France.* EEC-DG XII,1995, 178p

_____ *Les Politiques de L'Eau en Europe.* Paris : La Découverte, 1995. 303 p

_____ Regard européen sur la gestion des services d'eau à la française. In: *Pouvoir Locaux*, juin 1996, p. 25-33.

BENITES AGUERO, J., GOUVELLO, B. Los servicios urbanos en transición (elementos para un debate acerca de las ciudades intermedias en América Latina). *Ateliers de Caravelle,* n.9, juin 1997, p.117-126.

BIDARD, M-Th. et al. *Eau et assainissemnt, mode d'emploi.* Paris : Sofiac éditions, 1996. 205p.

COING, H. *Gestion des services urbains et métissage des modèles nationaux: l'éxperience latino-américaine éclaire-t-elle le débta européen?* Communication au colloque Services Publics délégués et Marchés de l'eau en Europe? Toulouse 1 e 2 de fevereiro de 1996, 17 p.

COING, H. Monopole de service public? Questions à partir de l'Amérique Latine. *Flux* n. 25, juin-septembre 1996, p.15-26.

COUR DES COMPTES. *La gestion des services publics locaux d'eau et assainissement.* Paris : Les éditions du journal officiel, 1997. 130 p.

LORRAIN, D. L'extension du Marché In: Lorrain D., Stoker G. (Orgs). *La privatization des Services Urbains en Europe.* Paris : La Découverte, 1995.

_____ *Gestions Urbaines de l'Eau.* Paris: Economica, 1995.

_____ Le modèle français des services urbains à l'aube du XXIème siècle. *Cahiers du Génie Urbain* n. 13, juin, 1997, p. 11-16.

MARTINAND, C. *L'expérience française de financement privé des équipements publics.* Paris : Economica. 259 p.

Cap. IX Globalização da Economia e o Abastecimento de Água: contribuição para um debate sobre o futuro do setor público

*João BAU**

* Investigador-Coordenador; administrador do IPE - Águas de Portugal, SGPS, SA; presidente do Conselho de Administração da EPAL - Empresa Portuguesa das Águas Livres, SA

1) Introdução

Um tema de âmbito tão vasto como o da "Globalização da Economia e o Abastecimento de Água" pode ser explorado em múltiplas dimensões extremamente interessantes, cada uma delas suscetível de desenvolvimentos em profundidade.

Na impossibilidade de desenvolvê-las a todas, o presente trabalho procurou contribuir para o debate de um subtema muito atual, o do futuro do setor público no mercado da água.

Para isso, começa por tratar de questões ligadas ao processo da globalização, no sentido de caracterizar alguns dos seus traços essenciais.

Analisa, em seguida, do ponto de vista dos investidores, o *mercado global* do abastecimento de água.

E faz uma descrição dos modelos de gestão dos serviços de abastecimento de água na União Européia e em outros países desenvolvidos (EUA e Japão), por se ter considerado interessante conhecer modelos de gestão relativamente amadurecidos e adotados em países com mais possibilidades de determinar o seu próprio futuro com alguma autonomia.

Por fim, procura contribuir para uma discussão sobre o futuro do setor público (levadas em conta algumas das características peculiares do mercado da água) e sobre alguns princípios que devem enfermar as estratégias das empresas de capitais públicos (ou de outras entidades públicas), responsáveis por atividades no âmbito do saneamento básico.

2) A Era do Globalismo

Conforme escreve Ianni (1966),

> o mundo entrou na era do globalismo. Todos estão sendo desafiados pelos dilemas e horizontes que se abrem com a formação da sociedade global (...) O globalismo naturalmente convive com outras configurações fundamentais de vida e pensamento. O tribalismo, o nacionalismo e o regionalismo, assim como o colonialismo e o imperialismo, continuam presentes em todo o mundo.

> Mas todas essas realidades adquirem outros significados e outros dinamismos, devido aos processos e às estruturas que movimentam a sociedade global.

Acentua Adda (1996) que

> falar de mundialização é evocar a dominação de um sistema econômico, o capitalismo, sobre o espaço mundial. Essa dominação manifesta-se primeiro no plano geopolítico (...), mas ultrapassa em muito esse campo geopolítico. Não se limita ao triunfo de um bloco de Estados sobre outro, nem mesmo de um modo de produção sobre os seus concorrentes. Com efeito, tende a transcender a lógica de um sistema interestatal, que substitui por uma lógica de redes transnacionais. Expressão da disseminação espacial do capitalismo, que passa a estender-se aos limites do globo, a mundialização é também, e sobretudo, um processo de contornar, atenuar, e, por fim, desmantelar as fronteiras físicas e regulares que constituem obstáculo à acumulação de capital em escala mundial. Neste sentido, a economia mundial é mais do que uma simples economia internacional. Esta, respeitadora das soberanias estatais, estabelecia relações entre as partes autônomas de um todo ainda não integrado, através de fluxos de trocas, de investimento e de crédito. Corresponde a uma fase específica da história do capitalismo, no decorrer da qual os mercados nacionais, largamente protegidos e até regulados pelos Estados, constituíam a primeira base da acumulação do capital. A troca, como o investimento internacional, continuava a basear-se, no essencial, em critérios de complementaridade.

Com a *mundialização*,

> a integração crescente das partes que constituem o conjunto da economia mundial dá a esta última uma

dinâmica própria, que escapa cada vez mais ao domínio dos Estados e fere certos atributos essenciais da soberania destes, como o controlo monetário e a gestão das finanças públicas. A mobilidade dos dados, das imagens e dos capitais, extremada pela revolução das comunicações, torna obsoletas, em muitos aspectos, as noções de fronteira ou de território. Em compensação estimula a organização da produção numa base transnacional e contribui para a mundialização das normas de consumo. As complementaridades, que até aos anos 50 serviam de base à circulação das mercadorias e dos capitais, foram substituídas por uma concorrência generalizada pelo domínios dos mercados e dos recursos (matérias primas, mão de obra, redes de distribuição, tecnologia, matéria cinzenta, poupança, etc.) (...) Obviamente, a instância nacional está longe de ter desaparecido e o sistema interestatal ainda tem muito futuro pele frente. Mas passaram para segundo plano, num cenário econômico dominado por lógicas integradoras privadas, às quais os Estados, bem ou mal, tentam fazer frente.

Conforme discute Ianni (1996), "há os que imaginam que o globalismo é mera fabulação do neoliberalismo, como se uma ideologia fosse suficiente para engendrar a história". De fato,

> o globalismo não se reduz ao neoliberalismo e muito menos se expressa apenas nessa ideologia. Tanto compreende o neoliberalismo como o socialismo. Pode e tem sido inclusive o cenário de outras tendências ideológicas, tais como o social-democratismo e o nazismo.(...) Trata-se de uma formação social global, desigual e problemática, mas global; uma configuração geohistórica, social, econômica, política e cultural contraditória, ainda pouco conhecida em sua anatomia e em sua dinâmica. Está impregnada de tendências ideológicas, assim como de correntes de pensamento,

> simultaneamente à multiplicação de formações nacionais e dos regimes políticos, à pluralidade de culturas, religiões, línguas e etnias ou raças. Compreende múltiplos e diversificados grupos sociais, classes sociais, movimentos sociais, partidos políticos e correntes de opinião.

Entre as correntes ideológicas predominantes nos anos pós guerra-fria, os princípios do neoliberalismo impregnam hoje em dia tanto as práticas das empresas, corporações e conglomerados transnacionais como as práticas de governos nacionais e de organizações multilaterais. Ainda de acordo com Ianni

> são muitas e evidentes as interpretações, as propostas e as reivindicações que se sintetizam na ideologia neoliberal: reforma do estado, desestatização da economia, privatização de empresas produtivas e lucrativas governamentais, abertura de mercados, redução de encargos sociais relativos aos assalariados por parte do poder público e das empresas ou corporações privadas, informatização de processos decisórios, produtivos, de comercialização e outros, busca da qualidade total, intensificação da produtividade e da lucratividade da empresa ou corporação nacional ou transnacional.

É este o quadro conceitual no âmbito do qual se procurará perspectivar a caracterização do mercado da água no momento presente.

3) O Mercado Global do Abastecimento de Água

Segundo King (1997), a indústria mundial da água enfrentará grandes desafios no futuro próximo. Sabe-se que as reservas de água consideradas globalmente são suficientes para assegurar a sobrevivência da humanidade agora e no futuro. Contudo, as reservas de água e as populações a que devem abastecer não estão igualmente distribuídas no planeta. Em certas regiões, como o Oriente Médio, a escassez de água justifica até receios de

uma escalada militar. Vastas regiões do mundo não estão ainda servidas por sistemas de abastecimento de água. Os países mais desenvolvidos preocupam-se, por sua vez, e no essencial, com os temas da segurança, da confiabilidade e da qualidade dos serviços já existentes.

A situação no âmbito planetário, quanto ao abastecimento de água, reflete por um lado os baixos níveis de salubridade e de qualidade de vida de uma larga parte da população mundial, e, por outro, a grande necessidade de investimento, e, portanto, a existência de oportunidades de negócios neste setor.

Ainda de acordo com King (1997), os potenciais investidores deverão ter em consideração um quadro global em que:

a) O aumento da população mundial implicará grande intensificação da procura em serviços de abastecimento de água e saneamento. Estimativas conservadoras prevêem que, entre 1995 e 2025, a população mundial será acrescida de cerca de 2,5 bilhões de pessoas, sendo que aproximadamente 90% desse crescimento irá se verificar nas cidades. Grandes centros urbanos irão se desenvolver na África e na Ásia, requerendo grandes investimentos em infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento.

b) O Banco Mundial estima que, para evitar severas situações de escassez, o investimento necessário na indústria da água nos países em desenvolvimento, entre 1995 e 2005, atinja um montante de 600 bilhões de dólares.

c) Estima, ainda, que o mundo em desenvolvimento possa contribuir ele próprio com 90% do montante dos investimentos, deixando 60 bilhões de dólares para investimento dos países desenvolvidos, com o Banco a contribuir com algo entre 30 e 40 bilhões de dólares.

Esse quadro significa que existem oportunidades de investimento para o setor privado, nomeadamente em países que são considerados como os mercados com mais rápido crescimento do mundo. Contudo, em muitos casos, os riscos para investidores privados são classificados como consideráveis.

Vários mecanismos vêm sendo usados para reduzir os riscos a que os investidores estão expostos, principalmente mecanismos contratuais (que incluem contratos tais como *BOOs - build, operate, own*, os *BOTs - build, operate, transfer* e *BOOTs - build, operate, own, transfer*), financeiros (que incluem o recurso a fundos de estabilização das taxas de câmbio

ou a obrigações de longo prazo), e o recurso à constituição de grupos financiadores (de forma a distribuir o risco por um maior número de parceiros), que por vezes incluem instituições financeiras multilaterais.

A despeito desses mecanismos, o desenvolvimento de projetos em muitos países envolve riscos significativos. Razão pela qual as empresas de água muitas vezes preferem associar-se a projetos de desenvolvimento, envolvendo-se apenas na gestão dos sistemas, em detrimento do financiamento da construção das infra-estruturas ou da aquisição de posições acionárias. Operar sistemas envolve, de fato, menos riscos do que investir em ativos.

Hoje, é fácil o acesso a estudos de mercado no âmbito do abastecimento de água, quer cobrindo o mercado global, quer cobrindo grandes espaços regionais – citam-se, a título de mero exemplo, para o mercado global, King (1997) e Barnett (1996), e, para os mercados regionais, Weeks (1994), Mdis (1993) e Mdis (1992), e estudos sobre as fontes de financiamento disponíveis.

É nesse quadro que atuam as grandes companhias internacionais do setor da água e saneamento, que têm como característica comum, de acordo com Barnett (1996), a sua perspectiva de globalização. É importante notar que as principais têm inegável capacidade técnica (desenvolvendo até atividades de I&D), grande experiência na operação de sistemas e são extremamente agressivas e eficientes no campo comercial.

São as grandes empresas francesas (a *Compagnie Générale des Eaux*, a Lyonnaise des Eaux e, ainda, a SAUR) e inglesas (a *Anglian Water*, a *North West Water*, a *Severn Trent Water*, a *Thames Water*, a *Welsh Water*) que, de fato, dominam o mercado internacional no que toca à participação do setor privado.

Até porque, nos demais países desenvolvidos (e contrariamente ao que se passou na França e na Inglaterra, por razões que serão analisadas mais à frente), os serviços de abastecimento de água e saneamento são, no essencial, públicos e locais.

É provável, no entanto, que empresas de outros países venham, no futuro, a ter algum peso no mercado internacional, especialmente as empresas de eletricidade alemãs.

A *Générale* e a *Lyonnaise* são, hoje em dia, respectivamente, a primeira e a segunda maiores empresas distribuidoras de água no mundo. Têm contudo

um leque diversificado de negócios em outras áreas (Quadros 1 e 2) e desenvolvem a sua atividade num número crescente de países (Quadro 3).

As companhias inglesas iniciaram mais recentemente a sua atividade internacional e detêm um peso significativamente menor no mercado.

Convém acentuar que os grandes grupos internacionais assumem uma política de verticalização do setor (que implica recorrerem preferencialmente às suas empresas de projeto, de consultoria, de construção, de fornecimento de equipamentos e materiais), o que exerce óbvio impacto no mercado interno dos países em que desenvolvem a sua atividade, mas é extremamente importante para o aumento da rentabilidade do negócio. Na realidade, as autoridades públicas que impõem constrangimentos à fixação do preço da venda de água, aceitam na prática pagar um *sobrecusto* pelas atividades necessárias ao abastecimento do produto final. Limitado o preço deste, é nos referidos *sobrecustos* potenciais e na exploração dos segmentos de mercado e das atividades acessórias do fornecimento do produto final que está a oportunidade estratégica das empresas que exploram esse mercado. Justamente porque é onde podem impor margens confortáveis. Nesse sentido, a exploração da complexidade do mercado da água, inerente à verticalização (e à globalização), é de fato uma condição primordial para o estabelecimento de uma linha estratégica para a gestão dos grupos que operam no setor.

Deve-se destacar ainda que, também no setor da água, as grandes corporações têm desenvolvido uma política de aquisições de outras companhias, de fusões, de alianças, de criação de subsidiárias, de formação de *joint-ventures*, de parcerias (até com empresas de capitais públicos), num número de países cada vez maior .

O que se passou na Inglaterra desde o início da privatização é um bom exemplo desse fenômeno e permitiu às companhias francesas (a Générale, a Lyonnaise e a SAUR) adquirirem posições significativas no mercado deste país. A *Générale* assumiu o controle de quatro companhias estatutárias (*Folkestone & Dover, North Surrey, Three Valleys and Tendering Hundred Water*), que abastecem 3,1 milhões de habitantes e são responsáveis por 5,4% do consumo no Reino Unido. Tem ainda posições minoritárias em três outras companhias (*Bristol Water Holdings* com 30%, *South Staffordshire Water* com 30% e *Mid Kent Water* com 20%). A *Lyonnaise* controlando três companhias (*Essex & Suffolk* com

79%, *North East* com 80% e *Northumbrian Water* com 100%), é responsável por 7,3% do consumo no Reino Unido. A SAUR detém a totalidade acionária de duas companhias (*Mid Southern e South East*).

No que toca a fusões, também a *Lyonnaise des Eaux SA* é um bom exemplo. A empresa foi formada em 1990, pela fusão da companhia de tratamento de água *Societé Lyonnaise des Eaux SA* e da companhia de construção *Dumez SA*. Em 1992, a companhia adquiriu importantes ativos da *Chantiers Modernes*, e, recentemente, iniciou um processo de fusão com a *Compagnie Suez*, tendo em vista a constituição de "um grupo mundial de serviços de proximidade". Os responsáveis do novo grupo afirmam que este será dotado

> de um poder financeiro que lhe permitirá assumir um crescimento rápido na área dos serviços: serviços no setor ambiental (água, energia, limpeza), concessões e construções de infra-estruturas e comunicações, o que lhe permitirá gerar mais cash-flow e resultados e, por conseguinte, melhor responder nos mercados mundiais em crescimento rápido a conglomerados potentes.

4) Os modelos de Gestão dos Serviços de Abastecimento de Água e a Experiência dos Países da União Européia e de Outros Países Desenvolvidos

Com o mundo na *era do globalismo*, com a globalização da economia, com as propostas e reivindicações dos segmentos que apostam no neoliberalismo, com a necessidade de fortes investimentos nos próximos anos no setor da água, com os fortes grupos transnacionais operando num número crescente de países, será que a evolução previsível e desejável do abastecimento de água será a sua total privatização, o desaparecimento do setor público (seja ele de âmbito local ou nacional) e o domínio das transnacionais?

Para abordar essa questão, será interessante começar por conhecer os modelos de gestão adotados nos países desenvolvidos (os que mais possibilidades têm ainda de determinar com alguma - relativa -

autonomia o seu próprio futuro e os que terão, porventura, sistemas de gestão mais amadurecidos) e a forma pela qual o desempenho dos diferentes tipos de soluções tem sido avaliado.

Inicialmente, será feita uma análise dos modelos de gestão adotados nos países da União Européia, a que se seguirá uma breve referência à situação nos EUA e no Japão.

4.1. Modelos de Gestão Adotados nos Países da União Européia

De acordo com a sistemática adotada pela Associação Européia dos Distribuidores de Água (EUREAU), podem-se considerar cinco tipos de modelos de gestão no âmbito do saneamento básico: *1) a gestão pública direta*, ou seja, a gestão pública municipal; *2) a gestão pública direta com recurso a estruturas intermunicipais ou regionais; 3) a gestão pública delegada*, a qual implica que um município, um grupo de municípios ou de entidades locais de nível mais elevado, crie uma empresa de capitais municipais, ou municipais, e outras entidades públicas, e deleguem a gestão de sistemas a essa empresa de capitais públicos; *4) a gestão delegada mista ou privada*, semelhante à anterior, mas em que a entidade que explora o sistema não é pública, mas sim privada ou mista; *5) a gestão privada (ou mista)* em que quer a gestão quer a propriedade dos sistemas são privadas (ou mistas).

Ora, na Europa, os modelos adotados são o da *gestão (e propriedade) privada*, na Inglaterra e no País de Gales, o da *gestão delegada privada*, predominante na França e com alguma expressão na Espanha, e o da *gestão pública*, nas suas diversas modalidades, com predominância nos demais países da Comunidade Européia (e na Escócia e na Irlanda do Norte).

a) A Experiência Inglesa

Na Inglaterra e no País de Gales (que no Reino Unido adotam um modelo diferente do seguido na Escócia e na Irlanda do Norte), as entidades gestoras dos serviços de águas de abastecimento e de águas residuais foram privatizadas em 1989, durante o Governo Tatcher, tal como aconteceu com muitas outras empresas de serviço público.

Existem, como resultante das privatizações dos serviços que eram operados pelas *Water Authorities*, dez empresas responsáveis por serviços de água e saneamento. É interessante destacar que, mesmo durante o período em que funcionaram as *Water Authorities*, ou seja, antes da privatização do setor, existiam já 29 empresas privadas (as *empresas estatutárias*), responsáveis pela produção de cerca de 1/4 da água britânica. As operações de compra e venda das ações dessas empresas têm permitido sucessivas operações de fusão entre elas, pelo que as 29 iniciais estão já reduzidas a 19 (de acordo com os últimos dados de que foi possível dispor).

Que balanço é possível fazer da experiência inglesa? O mínimo que se pode dizer é que o modelo adotado está longe de ser consensual, que a privatização das companhias de água foi a que originou o maior protesto entre o público inglês. Estudos de opinião realizados junto aos consumidores mostram que 30% dos consumidores consideravam que o serviço havia piorado após a privatização e apenas 3% considerava ter havido uma melhoria.

O essencial da controvérsia existente, ainda hoje, sobre essa questão está expresso claramente no debate travado na Câmara dos Comuns, em Junho de 1991. A parlamentar trabalhista Ann Taylor ressaltou que os preços naquele ano tinham subido pelo menos 30%, que os lucros tinham crescido, em sua opinião, escandalosamente, em 360%, num só ano, que os gestores de topo auferiam salários e benefícios que considerava uma injúria, que os sistemas reguladores estatais estavam "sem dentes" e que o número de acidentes provocados pela poluição tinha aumentado. A versão conservadora, expressa principalmente pelos parlamentares Tony Baldry e Nicholas Bennet, considerava a privatização um sucesso, destacando que, no primeiro ano, os serviços se expandiram enormemente, que foram feitos investimentos como nunca, que o sistema de regulação estatal funcionava bem e que os consumidores estariam mais protegidos.

Em março de 1995, *The Economist* escrevia:

> Afirmar-se que no Reino Unido a privatização é impopular é dar uma imagem atenuada do assunto. Todas as semanas assistimos a novas e acérrimas críticas quando é noticiado que os diretores de empresas privatizadas se atribuem elevadissimos aumentos das

> suas remunerações ao mesmo tempo que sobrecarregam os clientes, despedem pessoal e reduzem os salários dos que continuam ao serviço da empresa.

De acordo com *Deutsche Morgan Grenfell* (1996), a análise da evolução do mercado inglês permitiu concluir que, nos cinco anos subseqüentes à privatização, o aumento anual médio do preço da água foi cinco pontos superior à inflação. Após a privatização, as companhias de água triplicaram os seus lucros e os seus dividendos cresceram 6% em termos reais. O valor de mercado das dez *Royal Water Authorities* subiu de 2,5 bilhões de libras esterlinas para 13 bilhões.

No outro lado do Atlântico, nos EUA, *The Wall Street Journal* fazia, em outubro de 1995, o seu balanço sobre a experiência inglesa sob o título "A venda pelos britânicos das empresas estatais de água provou ser um desastre" (Newman, 1995)

> Teoricamente todo o negócio privado é competente, competitivo e ótimo para o consumidor... Margaret Tatcher tentou provar isso mesmo quando em 1989 privatizou as empresas de águas de Inglaterra e do País de Gales. Seis anos passados, terá havido subida no grau de eficiência? Pergunte-se às milhares de pessoas que não podem regar as suas rosas. Registou-se baixa de preços? Pergunte-se aos milhões que viram as suas faturas duplicarem. Houve competitividade? Não, salvo se entramos em linha de conta com a Perrier.

Reagindo à situação, e certamente para corresponder à pressão da opinião pública, o atual Governo Trabalhista acaba de anunciar que vai cobrar às empresas de água 2,74 bilhões de dólares sob a forma da chamada *windfall tax*. Essa decisão era esperada e na verdade era um dos pontos importantes do programa eleitoral do Partido Trabalhista. Com ela, o governo pretende ressarcir o país do prejuízo que teria sofrido com a venda das empresas em 1989, a preços considerados escandalosamente baixos, e penalizar as companhias de água pelos lucros que têm obtido, considerados excessivos.

Assim, a indústria da água irá contribuir com cerca de um terço dos 8,5 bilhões de dólares a serem cobrados através da *windfall tax*, cabendo o restante às companhias de eletricidade e telecomunicações.

É ainda interessante mencionar um estudo realizado sobre os problemas colocados pela privatização das grandes companhias regionais de serviço público na Inglaterra (água, saneamento, gás, eletricidade, telefone, etc.), nas políticas regionais e municipais.

De acordo com Marvin e Cornford (1993), a privatização dessas empresas - com forte influência no emprego, com grandes programas de investimento, com possibilidades de propiciar o aparecimento de novas empresas de base regional e de novas oportunidades de negócio para a região, com grande influência no desenvolvimento das atividades econômicas na região (pelo custo e qualidade do serviço que prestam) e na atração de investimentos estrangeiros - colocou sérios problemas para as autoridades públicas. De fato, estas, muito em especial as autoridades municipais, ficaram desprovidas de quaisquer mecanismos que lhes permitissem determinar ou influenciar a evolução de serviços básicos para o desenvolvimento local e regional. É que as companhias privadas seguem, como é natural, estratégias próprias, voltadas obviamente para o benefício dos capitais investidos.

A alteração radical do voto nas últimas eleições locais na Inglaterra, que puniu severamente os candidatos do Partido Conservador (então no Governo), deveu-se exatamente, na opinião de alguns comentadores políticos, ao esvaziamento de poderes dos eleitos locais.

b) A Experiência Francesa

Na França, os municípios são responsáveis, do ponto de vista institucional, pelos serviços de água e saneamento, podendo explorar diretamente os sistemas, criar para tanto associações de municípios (os *syndicat de Communes*) ou delegar a exploração à iniciativa privada, com contratos de diversos tipos. Atualmente, na França, as grandes empresas privadas são responsáveis, genericamente, pela produção de quase 3/4 da água potável.

Mas se, nacionalmente, os municípios são responsáveis diretamente por 30% do mercado da água e 53% do mercado do saneamento

(cabendo o restante às empresas privadas), o mesmo não acontece aos municípios rurais. De fato, 70% dos municípios rurais exploram diretamente o abastecimento de água, cobrindo 40% da população rural. Nos restantes 30% dos municípios (com 60% da população rural), a exploração é delegada a empresas privadas. Ou seja, quanto menor o município, quanto menos rentável a exploração dos seus sistemas, menos apetência suscita nas companhias privadas. Se for considerado o saneamento, pode-se afirmar que cerca de 67% dos municípios rurais têm uma gestão direta e cerca de 33% uma gestão delegada.

Para compreender a gênese do modelo francês de gestão de serviços urbanos (água, saneamento, transportes, urbanismo, etc.), é necessário ter em conta que os municípios, na França, têm, em média, uma área de cerca de 15 km^2 e uma população de cerca de 1560 pessoas (contra, respectivamente cerca de 330 km^2 e de 32 mil pessoas em Portugal). A divisão administrativa francesa é a mesma, no essencial, 'a adotada após a Revolução Francesa; a delimitação dos municípios assentou-se na divisão paroquial (que em Portugal serviu de referência à delimitação das freguesias).

Uma cidade com 250 mil ou 300 mil habitantes pode compreender, dentro do perímetro urbano, sete, oito ou mais municípios. Como conseguir, então, definir políticas urbanas (em matéria de transportes, de água, de saneamento, de urbanismo, etc.), se as competências são municipais? Delegando essas competências a associações de municípios (e são raros os municípios franceses que não participam em uma ou mais associações) ou a satélites paramunicipais, que são empresas privadas, geralmente pertencentes a grandes grupos econômicos, e que atuam em posição de oligopólio. São exatamente essas associações de municípios ou essas empresas privadas que fazem a integração a qual permite definir políticas urbanas.

Segundo Lorrain (1991), as formas de cooperação que se estabeleceram entre as entidades locais (e estatais) e o setor privado têm se modificado ao longo do tempo. Inicialmente, o modelo dominante era o da concessão, que implicava o financiamento dos investimentos pelo setor privado. O sistema evoluiu, a partir dos anos 50, e, neste momento, os novos tipos de contrato têm um núcleo duro, que está centrado em torno de três formas: o arrendamento de

instalações, a gestão interessada, a gerência de serviços. No essencial, esses modelos têm como traço comum o fato de a gestão ser privada, mas o financiamento ser público. Mais recentemente, surgiram, com alguma força, e com maior relevo na construção de habitação social, as sociedades de economia mista, as SEM.

Esse modelo de cooperação público-privado era, até não muito tempo, relativamente consensual, na França.

Aliás, um estudo apresentado por Boistard e Ballay (1991), baseado numa sondagem e num conjunto de estudos de opinião, revelava o elevado nível de satisfação dos consumidores franceses com os serviços de abastecimento de água: apenas 9% não se consideravam satisfeitos, contra 86% globalmente satisfeitos (90% rurais e 83% urbanos). É curioso, no entanto, observar que era maior a satisfação dos consumidores servidos por entidades públicas (em *régie*) do que a dos servidos por empresas privadas (gestão delegada; 94% contra 86% no meio urbano e 95% contra 88% em meio rural). Como é interessante, também, destacar que eram em maior número os consumidores que consideravam elevados os preços da água praticados nos sistemas com gestão delegada do que nos sistemas explorados em *régie* (44% nos privados contra 24% nos públicos no meio rural, e 45% nos privados contra 32% nos públicos no meio urbano).

A onda relativamente recente de escândalos que sacudiu a França, no entanto, obrigou a repensar a relação público-privado no domínio da água naquele país (Magalhães, 1994 e 1995).

Centenas de pessoas são objeto de investigação. Dois ministros do anterior governo caíram: Gérard Longuet, da Economia e Negócios Estrangeiros, envolvido num esquema de financiamento do seu partido, do qual participou a *Générale des Eaux* (CGE), e Alain Carignon, das Comunicações (e ex-Ministro do Ambiente), envolvido num esquema de financiamento eleitoral com a *Lyonnaise des Eaux* e condenado já à prisão. Surgem relatórios e posicionamentos de organismos como a DGCCRF (Direção-Geral da Concorrência, do Consumo e da Repressão de Fraudes), sobre a excessiva concentração empresarial nesse ramo de negócio. A imprensa analisa relatórios do Tribunal de Contas, como o da Câmara de Contas de *Île-de-France* de 1995 (relativo ao contrato do *Syndicat des Eaux d'Île de France* - SEDIF - com a *Générale*, que critica, por exemplo,

a adjudicação de obras sem concurso - 500 milhões de francos em 1992 - e a abertura de concursos em que a própria CGE prepara os editais e concorre com as suas empresas) ou o da Câmara de Contas de *Rhône-Alpes* (relativo à concessão do sistema de *Grenoble* à *Lyonnaise*, que esteve na base do *affaire-Carignon*, destacando que a concessionária teria nos próximos 25 anos um lucro superior a um bilhão de francos e que "a gestão privada do serviço é mais cara que a gestão pública").

Na seqüência desses acontecimentos, a *Association des maires de France* (AMP) e a *Fédération des collectivités concédantes et des régies* (FNCCR) criaram um organismo, denominado *Service Public* 2000, com o objetivo de exercer uma atividade de consultoria para apoio aos municípios nas suas relações com os concessionários.

Alguns *maires* começaram a exigir a renegociação dos contratos que tinham firmado com as concessionárias (pedindo por vezes o apoio do *Service Public 2000*) e, em certos casos (Grenoble foi o primeiro), já conseguiram condições mais favoráveis.

As empresas concessionárias, por seu turno, confrontadas com *maires* cada vez mais atentos e consumidores cada vez mais exigentes, anunciaram a criação de uma fundação, o *Institut de la Gestion Déléguée*. Anunciou-se que seu objetivo seria desenvolver uma reflexão sobre o conceito de gestão delegada e, também, contribuir para o apoio das autoridades locais.

Será certamente muito interessante acompanhar a evolução dessa temática na França.

c) O modelo Público-Local

Como síntese da posição européia quanto à intervenção dos setores privado e público no abastecimento de água e no saneamento, pode-se ressaltar que, quanto à propriedade dos sistemas, apenas na Inglaterra e no País de Gales a presença do setor privado é forte, uma vez que esse setor é o proprietário dos sistemas. Nos demais países da Comunidade Européia, incluindo (no Reino Unido) a Escócia e a Irlanda do Norte, a propriedade é pública. Se for considerada não a propriedade, mas a responsabilidade da gestão, o setor privado tem uma presença forte, obviamente, na Inglaterra e no País de Gales e também na França; uma

presença significativa - com cerca de 39% da população abastecida por água potável - na Espanha, e uma intervenção fraca ou até nula nos restantes países da Comunidade (Quadro 4).

Ou seja, na Europa, em regra, o modelo de gestão dos serviços de saneamento básico é o *público-local*, com grande peso dos sistemas municipais, mas admitindo diversas variantes. Existem formas de associativismo municipal em muitos países; constata-se a existência de casos de associação de municípios com entidades de nível superior (os distritos, as regiões, as províncias, a administração central) e de criação, em diversos países (a Grécia, a Espanha, a Itália, a Alemanha, a Suécia, a Bélgica), nas cidades mais importantes (e para fugir ao espartilho burocrático da administração pública), de empresas que são ou, na maioria dos casos, totalmente públicas, ou que têm participação de capital privado (em regra em posição minoritária).

Na Grécia, o governo incentiva, nos municípios rurais, a criação de empresas municipais de água e saneamento (*DEYA*) que funcionam submetidas ao regime de direito privado. Para serem criadas por uma autoridade local, as empresas têm que abastecer no mínimo dez mil pessoas, e passam a ser financiadas em até 35% pelo Estado. Trata-se de um esquema específico de apoio ao meio rural.

4.2. Breve Referência aos Modelos de Gestão Adotados nos E.U.A.

É interessante notar que o modelo *público-local* de gestão dos serviços de abastecimento de água não é apenas dominante na Europa, mas também nos Estado Unidos da América (e no Canadá).

De acordo com Westerhoff (1997), nos EUA, a maior parte dos sistemas de abastecimento de água que servem comunidades com mais de 3 300 habitantes são geridos por entidades públicas. Esses grandes sistemas atendem mais de 85% da população americana.

Para este peso reduzido que têm nos EUA. as empresas privadas no saneamento básico, contribuíram, certamente, conforme faz notar Beyeler (1991), o desempenho negativo do setor privado nos contratos que firmou no início do século. No entanto, o forte controle financeiro que as *public utility commissions* exercem sobre as empresas que exploram

os sistemas de abastecimento de água, impedindo a realização de lucros exagerados, é também um fator que torna esse mercado menos atrativo para o setor privado, em relação a outros menos regulados.

Ainda segundo Westerhoff (1997), um estudo de mercado recentemente publicado destaca que, num universo de aproximadamente 53 mil sistemas de abastecimento de água, 20% estavam em mãos privadas em 1995. O referido estudo de mercado admite que essa percentagem possa subir para 25% no ano 2000 e para 35% no ano 2010.

Afirma Westerhoff que cerca de uma dezena de firmas e consórcios privados, atualmente, empenham esforços e usam sua influência para conseguir a privatização dos sistemas. Como alternativa, parte do setor público está implementando técnicas e processos para melhorar a eficiência da operação dos seus sistemas, com limitada terceirização (*outsourcing*) de serviços ao setor privado (Gullet, Bean,1997; Pontek, Wehmeyer, 1997).

Em estudo recente efetuado pela *University of Southern California* para a Association of *California Water Agencies*, Morgan e Chapman (1996) analisam um conjunto de importantes estudos, que procuraram examinar e comparar o desempenho de empresas públicas e privadas no setor do abastecimento de água e, também, no setor elétrico nos EUA. No tocante à água, três dos estudos consideram que o setor público revelou-se mais eficiente e quatro acham que não há diferença significativa entre os dois setores. Já no caso da eletricidade, três estudos observam que o setor público se revelou mais eficiente do que o privado e três consideram que não há diferença significativa. Segundo o trabalho, o peso da evidência leva a concluir que não há uma tendência a que os operadores privados no abastecimento de água se revelem mais eficientes.

Morgan e Chapman transcrevem uma importante citação de um dos autores desses estudos (Donahue):

> ...Os serviços de utilidade pública constituem monopólios locais e, se não forem controlados, os monopólios tendem a sobrecarregar os preços e a diminuir a produção... Os estudos aqui citados fazem a comparação entre a gestão no setor público e a gestão no setor privado face a um conjunto específico de incentivos e restrições impostos

> estatutariamente... Tem significado o debate "público face ao privado" mas tem muito mais significado o debate "competitividade face a não-competitividade"... metade de um sistema de mercado – ou seja fazendo esforços para obter lucros sem uma definição específica ou disciplina competitiva – pode ser pior do que não haver nenhum sistema de mercado.

4.3. Breve Referência aos Modelos de Gestão Adotados no Japão

De acordo com Westerhoff (1997), o moderno sistema japonês de abastecimento de água foi introduzido em 1887, baseado em sistemas municipais.

No momento, não existe no país nenhum debate sobre o tema da privatização dos referidos sistemas.

5) O Futuro do Setor Público de Abastecimento de Água na Era do Globalismo

5.1. Generalidades

Quando se pretende abordar o problema do futuro do setor público na indústria da água, há uma observação preliminar indispensável. Não há modelos de gestão bons ou maus em abstrato. Um modelo de gestão tem um caráter instrumental – é bom se serve à política definida para o setor. Definida uma política, há que procurar depois o modelo que permita que os objetivos fixados sejam alcançados – donde um modelo bom, num dado momento, para um dado país (ou região), pode ser um modelo mau para outro país (ou outra região), ou num outro momento.

Portanto, a escolha do modelo de gestão mais adequado para um dado sistema de abastecimento de água numa dada região, num dado momento, exige uma análise específica. Análise essa que não pode esquecer algumas das importantes características desse setor de mercado tão peculiar.

5.2. Algumas Características do Mercado da Água

No mercado da água, o produto vendido, a água, não foi objeto de nenhuma alteração tecnológica significativa e tem utilizações básicas que não apresentam grandes variações ao longo do tempo.

É, ainda, um mercado tipicamente interno; não há a possibilidade da sua *deslocalização*, seja sob a forma de diversificação das fontes para o exterior, seja sob a forma de compensação externa de deficiência da oferta.

É, também, um mercado que tem de ser gerido numa óptica de longo prazo, exigindo investimentos pesados, irreversíveis, e com longos períodos de amortização. Assim, não pode ser gerido numa óptica de curto prazo, nem de procura do máximo rendimento imediato.

É, ainda, um mercado no qual o fator preço está limitado por razões de ordem política, sendo permanentemente controlado por entidades públicas.

O mercado da água é caracterizado por uma especial responsabilidade social, na medida em que constitui uma função infra-estrutural vital para as populações e para o desenvolvimento econômico e social. Em decorrência, não está inteiramente protegido contra penetrações externas, podendo mesmo ser vulnerável à necessidade de recorrer a empresas externas para a resolução de bloqueios de oferta deixados sem solução pelas empresas nacionais.

É um mercado no qual a atividade desenvolvida tem uma forte dimensão ambiental, no que respeita quer a aspectos de quantidade quer a aspectos de qualidade.

É, por fim, um mercado em que o operador funciona em regime de monopólio natural.

5.3. Que Futuro Existe para os Setores Público e Privado?

As características muito peculiares do mercado da água (a operação em regime de monopólio, a dimensão social, a dimensão ambiental, a necessidade de investimentos pesados com períodos de retorno muito dilatados) parecem configurar um campo de atividade em que as

entidades de capitais públicos têm especiais condições de prestarem um bom serviço (o que, diga-se de passagem, e por uma diversidade de razões, muitas vezes não se verifica).

É pois previsível que, no futuro, em muitos países (em particular nos países desenvolvidos), o setor público mantenha uma posição extremamente forte e, em muitos casos, dominante.

Ao mesmo tempo, não é difícil prever, também, que, nos próximos anos, mesmo nesses países, o setor privado vá aumentar a sua quota de mercado, muito em especial em países do sul da Europa e nos EUA. Soluções tipo *BOT* ou *BOOT*, concessões e outros tipos de gestão delegada, formação de empresas mistas com capitais públicos e privados, aparecerão certamente em número muito superior àquele que se verifica hoje em dia.

Já os países em vias de desenvolvimento, muitas vezes com um crescimento populacional explosivo, com baixos níveis de atendimento, com necessidade de fortes investimentos, por vezes carentes de pessoal técnico especializado, irão constituir certamente mercados que serão analisados e avaliados com muita atenção pelo setor privado, muito em especial pelos grandes grupos que operam no mercado internacional. Esses, obviamente, optarão pelos países que apresentem riscos menores, nomeadamente riscos sociais e políticos. E escolherão, naturalmente, os sistemas que apresentem melhores perspectivas de rentabilidade, especialmente os grandes centros urbanos. As áreas rurais e outras áreas consideradas não-rentáveis ficarão, é claro, sob a responsabilidade de entidades públicas.

Os países em desenvolvimento que optarem pelo recurso ao setor privado não irão encontrar soluções por essa via para o mundo rural, onde os problemas de abastecimento de água não têm, em muitos casos, a acuidade que apresentam nos grandes aglomerados populacionais. Encontrarão dificuldades acrescidas na regulação dos sistemas, até por falta de tradição de funcionamento eficiente de tais mecanismos de intervenção estatal. E, face à política de verticalização dos grandes grupos internacionais / transnacionais, sentirão porventura dificuldades aumentadas em segmentos de mercado (projeto, consultoria, fornecimento de materiais ou equipamentos) em que empresas nacionais desenvolvem atividade.

Serão o reverso da medalha de uma solução que, no verso, pode permitir a expansão e o funcionamento de sistemas de abastecimento para os quais, localmente, não existiam recursos financeiros e tecnológicos mobilizáveis.

5.4. Objetivos Estratégicos para o Setor Público

Mas se há países em desenvolvimento com uma estrutura de aparelho de Estado muito débil (ou, por vezes, quase inexistente), com notória falta de quadros com *know-how* no domínio da água, e, sob o ponto de vista econômico e financeiro, de extrema fragilidade, há outros (e nestes se contam países emergentes) em que a situação é completamente diferente. Nestes, há capacidade de investimento, existe um corpo técnico relativamente vasto com inegável *know-how*, há até empresas de capitais públicos (ou serviços municipais) desenvolvendo a sua atividade. Empresas em que, na maior parte dos casos, reside o *know-how* nacional relativo à operação dos sistemas de água e saneamento.

Os desafios que é preciso enfrentar para ultrapassar as carências existentes, quer quanto ao nível de atendimento das populações, quer quanto à qualidade do serviço prestado, não interessam apenas ao setor privado, mas constituem também uma oportunidade (e uma responsabilidade) para os quadros técnicos e para as próprias empresas (e outras entidades) de capitais públicos.

A sobrevivência das entidades do setor público (estatal ou local), num mercado em que cada vez mais se faz sentir a influência e o *peso* dos grandes grupos internacionais, é perfeitamente viável e passa, evidentemente, por um apoio político (governamental e/ou local), pelo apoio dos consumidores, mas também (e muito) pela definição de uma estratégia adequada, definida pelo (e para o) próprio setor. Estratégia essa que deve *fazer a diferença*, exatamente nas dimensões em que o setor público pode apresentar vantagens competitivas, relativamente ao setor privado, e que deverá incluir, entre outros, os seguintes objetivos:

a) *A universalização da prestação de serviço de abastecimento de água e saneamento*, evitando a marginalização das populações mais carentes ou daquelas cuja localização geográfica exija investimentos com taxas de retorno mais reduzidas.

b) *A prestação de um serviço de qualidade aos usuários* dos sistemas de água e saneamento, que contemple não apenas a qualidade em sentido estrito (sob os pontos de vista físico, químico e bacteriológico) do *produto* e da atividade desenvolvida (água de abastecimento ou água residual rejeitada), mas também aspectos de ordem social, econômica e ambiental, deve constituir o objetivo central das instâncias gestoras dos referidos sistemas. Privilegiando o cliente individual (e os demais cidadãos consumidores), mas também o *consumidor coletivo*, que é a própria sociedade (nomeadamente nas questões econômicas, sociais e ambientais).

A prestação de serviço tem de se processar em *condições de máxima eficiência econômica*, o que implica principalmente a maximização da eficiência de utilização dos seus fatores produtivos.

c) As entidades gestoras de serviços de água e saneamento devem assumir-se como *instrumentos de uma política de meio ambiente*, com grande influência na qualidade de vida das populações servidas e, também, na política de gestão dos recursos hídricos, nomeadamente na preservação da qualidade dos meios receptores das águas residuais rejeitadas. Tais entidades gestoras devem promover uma *política de uso eficiente da água*, que privilegie a conservação dos recursos existentes, reduzindo a procura de água, criando hábitos de austeridade, eliminando desperdícios, diminuindo consumos de ponta, ou seja, racionalizando e optimizando a utilização de água, de forma a diminuir o nível de consumo sem prejuízo da qualidade de vida das populações. Essa orientação estratégica (de uso eficiente da água e da conservação da natureza) é, convém recordá-lo, contraditória com uma lógica de maximização do lucro, que implicaria um fomento das vendas e, por conseguinte, do consumo.

d) As instâncias gestoras de serviços de água e saneamento devem ainda assumir-se como *fatores de desenvolvimento regional e local*, pelo que precisam procurar articular as suas estratégias de desenvolvimento (empresarial no caso de serem empresas) com as estratégias de desenvolvimento global, em âmbito regional e municipal, o que implica um contato estreito e um trabalho conjunto com os responsáveis políticos a esse nível.

e) *O reforço da capacidade de gestão das entidades gestoras dos serviços de água e saneamento* é um fator essencial para que seja assegurada a sustentabilidade da qualidade dos serviços prestados. O que implica uma adequada definição (entre outras vertentes também importantes) de uma *política de financiamento global* (que tenha em conta não só o custo do investimento e os encargos de exploração e manutenção dos sistemas existentes, mas também a necessidade da sua expansão e reabilitação), de uma *política tarifária* (que não pode deixar de ter em conta nem a dimensão social dos serviços prestados, especialmente os consumos típicos dos agregados familiares com menos recursos, nem a necessidade de geração dos fundos indispensáveis à garantia da qualidade do serviço a prestar), de uma *política de relação com os clientes e demais cidadãos consumidores* (que incentive a aproximação dos serviços aos cidadãos), de uma *política de capacitação tecnológica* (que permita uma utilização plena dos benefícios resultantes da evolução no domínio da ciência e da tecnologia) e de uma *política de formação de recursos humanos* (que habilite os trabalhadores para o desempenho de tarefas de complexidade crescente, impostas pela rápida evolução tecnológica, e que seja, simultaneamente, um fator de enriquecimento profissional e humano).

f) Sempre que necessário, as instituições gestoras devem promover a elaboração de *programas de saneamento financeiro*, sem o que será impossível mobilizar (quer nos orçamentos públicos, quer no sistema bancário nacional ou internacional, quer no mercado de capitais) os recursos indispensáveis ao lançamento de programas de investimento. O que exige, obviamente, o apoio dos responsáveis políticos e, também, da opinião pública.

g) Num mercado cada vez mais aberto, em que os grandes grupos internacionais, franceses ou ingleses, adotam uma política de verticalização do setor (que implica a recorrência preferencialmente às suas empresas de projeto, de consultoria, de construção, de fornecimento de equipamentos e materiais), compete a cada país assumir uma *política de promoção dos interesses, capacidades e competências nacionais*. Obviamente, isso não implica a defesa de uma política de recusa cega ou sistemática de aquisição de produtos, tecnologias ou serviços de origem estrangeira,

ou oferecidos por entidades estrangeiras, o que seria nocivo para o país. Pelo contrário, as competências de um dado país só podem ser reforçadas ou evoluir num clima de contacto estreito com o que de melhor se faz nos outros países. As operadoras estatais com maior *know-how*, e com uma situação econômica e financeira saudável, podem assumir-se como agentes ativos desta política de promoção das competências (públicas e privadas) nacionais, quer no mercado interno quer no mercado internacional. Promovendo até parcerias com outras entidades (públicas e privadas) nacionais ou mesmo com empresas estrangeiras, em situações de interesse mútuo.

Apêndice

Discriminação do Volume de Negócios em 1994 por Setores COMPAGNE GENERALE DES EAUXS

Em FrF.m	Volume de Negócios	Percentagem
Água	40,952	26.2%
Energia	34,200	21.9%
Gestão de Resíduos	11,213	7.2%
Construção	43,986	28.1%
Bens Imóveis	8,426	5.4%
Comunicações	5,306	3.4%
Saúde	5,078	3.3%
Serviços Comunitários	6,996	4.5%
TOTAL	156,157	100%

Fonte: *Compagnie Générale des Eaux*

Discriminação dos Negócios em 1994 por setores LYINNAISE DES EAUX

	Volume de Negócios (%)	Resultados Líquidos em FrF.m.
Água e Resíduos	28.8	1,103
Energia	10.5	119
Construção	44.9	84
Industrial e Distribuição	10.2	52
Bens Imóveis e Outros	5.6	-297
TOTAL	**100.0**	**1,061**

Fonte: *Lyonnaise des Eaux*

Síntese dos Negócios Internacionais na Industria da Água

	Total da População Servida	Ponderado pela % da participação da CGE
Estados Unidos (PSG, PSC, CWC)	5 240 000	1 490 000
Reino Unido (Empresas de Água)	3 110 000	3 110 000
Espanha (General de Águas)	2 600 000	2 600 000
Portugal (Mafra)	100 000	60 000
República Checa (Pilsen)	180 000	97 500
Hungria (Szeged)	200 000	98 000
Mexico (Mexico City)	3 700 000	1 110 000
Puerto Rico	3 600 000	1 440 000
Argentina (Tucuman + Buenos Aires)	9 200 000	1 852 000
Malásia (Estado de Selangor)	4 100 000	1 845 000
Austrália	4 700 000	3 050 000
TOTAL	**36 730 000**	**16 752 500**
França (recordatória)	25 000 000	25 000 000

Fonte: *Compagnie Génèrale des Eaux*

Modelos de Gestão – Quadro Estatístico (EUREAU 1997)						
Estados Membros da UE	População (10^3 habitantes)	Gestão Pública Direta	Gestão Intermunicipal Direta	Gestão Pública Delegada	Gestão Delegada Privada ou Mista	Gestão Privada Direta
Bélgica	9958	5	50	40	5	
Dinamarca	5228	67		33		
Alemanha	81800	27	24	31	18	
Espanha	40460	39	12	12	37	
França	56576	23		2	75	
Grécia	10269	61	10	29		
Irlanda	3526	100				
Itália	57280	72	23	1	4	
Luxemburgo	407	100				
Holanda	15493	6		94		

Áustria	8030	90	10			
Portugal	9865	93		6	1	
Finlândia	5117	90			10	
Suécia	8838	98			2	
Reino Unido	57897	3		9		88
Total	**370744**	**138652**	**44471**	**60970**	**75702**	**50949**
Média Ponderada pelo nº de Habitantes	100	37	12	16,5	20,5	14

Reino Unido: Inglaterra e País de Gales — 100% Gestão Privada Direta
Escócia — 100% Autoridades da Água Públicas
Irlanda do Norte — 100% Gestão Pública Direta

Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coord.) *Instrumentos e experiências de regularização fundiária em áreas urbanas ocupadas.* Porto Alegre : Fase - GTZ, 1996.

ASCHER, François, LUCAS, Chantal. L'industrie du batiment: des forces productives à libérer. *Economie et politique*, Paris, n. 236, 1974.

AZEVEDO, Sérgio de, ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação.* Rio de Janeiro : Zahar, 1982.

AZEVEDO, Sérgio de. *Os cenários da política habitacional na década de 90: dilemas e perspectivas.* [19—]. Mimeo.

AZEVEDO, Sérgio de. *Os novos rumos da política de habitação popular.* Trabalho apresentado ao XII Encontro Anual da ANPOCS. Águas de São Pedro, 1988. Mimeo.

AZEVEDO, Sérgio de. Política de habitação popular: balanço e perspectivas. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 22, p. 99-118, 1979.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, nº 4, , p. 107-120, out./dez. 1988.

BOLAFFI, Gabriel. A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. *Cadernos Cebrap*, São Paulo, n.27, 1977.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. *Ensaios de Opinião*, Rio de Janeiro, ano II, n. 1, 1975. Republicado em MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982 . 2. ed.

BOLAFFI, Gabriel. Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos. In: VALLADARES, Licia (Org.) *Habitação em questão.* Rio de Janeiro : Zahar Editores, 1979.

CARDOSO, Adauto Lucio, RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro : Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1996.

CHINELLI, Filipina. Os loteamentos na periferia. VALLADARES,

Licia (Org.) *Habitação em questão*. Rio de Janeiro : Zahar, 1980. p. 49-66.

LIPIETZ, Alan. *Le tribut foncier urbain*. Paris : F. Maspero, 1974.

MELLO, Marcus André B. C. de. A formação de políticas públicas e a transição democrática: o caso da política social. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 3, p. 443-470, 1990.

MELLO, Marcus André B. C. de. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaço e Debates*, São Paulo, ano VIII, n. 24, p. 75-86, 1988.

MELLO, Marcus André B. C. de. Explicando a formação de políticas: atores, interesses, agendas e análise da política habitacional. Trabalho apresentado no Seminário Temático CIDADE: PLANEJAMENTO, POBREZA URBANA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA. IV Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 1990. Mimeo.

MELLO, Marcus André B. C. de. Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988. *RUA* - ***Revista de Urbanismo e Arquitetura***, Salvador, ano II, n. 2, p. 37-83 , 1989.

MELLO, Marcus André B. C. de. ***The State, the housing question and policy formation in Brazil 1937-1975***. Dissertação (Doutorado) - University of Sussex, 1987.

PIQUET, R. Política Urbana: Possibilidades e limites. *Série* ***Estudos e Debates***, Rio de Janeiro, n. 4, 1983.

PORTES, Alejandro. *Housing policy, urban poverty and the state: the favelas of Rio de Janeiro, 1972-1976*. New York, 1977. Mimeo.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. ***Dos cortiços aos condomínios fechados***: *as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1997.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. ***Reforma urbana***: *por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro : Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1996.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira et al. ***Processo de crescimento e ocupação da periferia***. Convênio FINEP/IBAM. Rio de Janeiro : IBAM/CPU, 1982.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta. ***Revista de Administração Municipal***, Rio de Janeiro, ano XXIX, n. 165, 1982.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Loteamentos na periferia

metropolitana. ***Revista de Administração Municipal***, Rio de Janeiro, ano XXXII, n. 174, 1985.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Três movimentos sociais urbanos no Brasil. ***Religião e Sociedade***, Rio de Janeiro, n. 2, 1977.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros. In: VALLADARES, Licia (Org.) ***Habitação em questão***. Rio de Janeiro : Zahar, 1980. p. 17-48.

TOPALOV, Christian. ***La urbanización capitalista***. Mexico, 1979. Xerox.

TOPALOV, Christian. ***Le logement en France***: *histoire d'une marchandise impossible*. Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1987.

TOPALOV, Christian. ***Les promoteurs immobiliers***. Paris : Mouton, 1974.

TURNER, John C. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. ***Arquitetura***, Rio de Janeiro, 1968.

VALLADARES, Licia. ***Passa-se uma casa***: *análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro : Zahar, 1980.

VALLADARES, Licia, RIBEIRO, Rosa. The return of the favela: recent changes in intrametropolitan Rio. Trabalho apresentado na Conferência A NEW URBAN AND REGIONAL HIERARCHY? IMPACTS OF MODERNIZATION, RESTRUCTURING AND THE END OF BIPOLARITY. Los Angeles, 1992. Mimeo.

VETTER et ali. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. ***Revista Brasileira de Geografia***, Rio de Janeiro, v. 41, p. 1-2, 1979.

Anexo

Programa do Seminário Nacional de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social

10 a 13 de novembro de 1997
Hotel Glória - Rio de Janeiro

Dia 10 - Segunda-Feira

18:00h
Início do Credenciamento
Mesa de Abertura
Coquetel

Dia 11- Terça-Feira

9:00 h
Mesa Redonda - *A Política de Saneamento Ambiental: os desafios para o controle social.*

* Nedson Luis Micheleti - Deputado Federal / PR
* Jean Pierre Leroy - Fórum Brasileiro de ONGs
* André Monteiro Costa - Nesc-Fiocruz/Assemae
* Sergio de Azevedo - UFMG
* Julia Castro - MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
* Mediador - Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro - Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ - Fase)

Tarde:
Painel 1 / 14:00 h. - O Papel dos Bancos Multilaterais e Nacionais na Reorganização do Setor de Saneamento: garantias de combate à pobreza?

- Yoko Katakura - Banco Mundial - Bird
- Antonio Paz - BID
- Aser Cortines Peixoto Filho - Caixa Econômica Federal
- Aurélio Vianna - Rede Bancos
- José Guilherme Carvalho da Silva - Fase/Belém

Painel 2/16h30min. Modelos de Gestão em Saneamento Ambiental: perspectivas na reorganização do setor

- José Eduardo de Campos Siqueira - FNU
- Rodolfo Costa e Silva - Assemae
- Clóvis Nascimento Filho - Abes
- Ana Lucia Britto - Prourb/UFRJ

Dia 12- Quarta-Feira

Sessões Temáticas

1. Cidadania e Meio Ambiente: experiências e desafios da educação ambiental

- Isabel Chiodi Freitas - CREA/MG
- Marco Antônio Teixeira - Cedec
- Emilio Eigenheer - Iser / UFF

1. As Prioridades dos Bancos Multilaterais e Nacionais no Financiamento de Projetos no Brasil

- Luis Roberto Moraes - FNU/UFBA
- Raquel Rolnik - Polis
- Francisco Perroni - BNDES
- Gustavo Rodrigues - Secretaria de Assuntos Internacionais

5. Moradia, Saneamento e a Questão Ambiental nos Processos de Produção e Gestão das Cidades

- Adauto Lucio Cardoso - IPPUR/UFRJ
- Jorge Hereda - Prefeitura Municipal de Ribeirão Pires - SP
- Luciana Correa do Lago - IPPUR/UFRJ

5. Alternativas Tecnológicas na Produção dos Serviços: os desafios para a universalização do saneamento ambiental.

- Dieter Wartchow - Assemae
- Rafael Bastos - UFV
- Cícero Onofre - UFRN/Abes

Tarde:

Painel 3 / 14:00 h. - Universalização dos Serviços de Saneamento, Participação e Cidadania: experiências de controle social

- Antônio da Costa Miranda Neto - Assemae

- Luiz Paulo Correa da Rocha - Vice-governador do Rio de Janeiro
- Luiz Gonzaga Ulhôa Tenório - Federação Nacional dos Urbanitários
- José Marcos Castilho - Prefeito de Angra dos Reis / RJ

Painel 4 / 16h30min. — Experiências Internacionais e Modelos de Privatização

- João Bau - Empresa Portuguesa das Águas Livres
- Téia Magalhães - Água e Vida
- Bernard de Gouvello - LATT/Paris
- Ricardo Toledo - USP
- Ana Lucia Britto - Prourb/UFRJ

Dia 13 - Quinta-Feira

9:00 h

Sessões Temáticas:

5. Metodologia de Monitoramento da Política de Saneamento Ambiental - Aplicação prática no monitoramento dos projetos de saneamento da Baixada Fluminense e de Belém

- Hélio Ricardo Leite Porto - Fase/RJ
- Rosely Magalhães de Oliveira - ENSP-Fiocruz
- José Guilherme Carvalho da Silva - Fase/Belém

5. Aspectos Jurídico-Institucionais na Gestão dos Serviços de Saneamento Ambiental

- João Batista Peixoto - Assemae
- Antônio da Costa Miranda Neto - Assemae
- Carlos Abenza - Prefeitura Mun. de Angra dos Reis

5. Requisitos na Prestação dos Serviços de Saneamento: qualidade, universalização e eqüidade social - padrões de eficiência e eficácia social

- Silvano Silvério da Costa - Caesb
- Marcos Helano Montenegro - Caesb
- Carlos Minc - Deputado Estadual / RJ
- Carlos Pontes - Fase/NE

5. Capacitação Institucional e Técnica das Prefeituras para o Controle e Gestão dos Serviços

- Carlos Henrique de Melo - FNS-MG/Assemae
- Vitor Zular Zveibil - Ibam
- Lúcio Bandeira - FNS-RJ

14:00 h

Mesa Final - *Diretrizes para uma Política Nacional de Saneamento Ambiental*

* Luiz Antônio de Andrade Baltar - Sepurb
* José Fortunatti - Vice-prefeito de Porto Alegre
* Emir Sader - Uerj/USP
* Dieter Wartchow - Assemae
* Orlando Alves dos Santos Junior - Fase/Coordenação do Seminário

promoção:

FASE

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS URBANAS E GESTÃO MUNICIPAL

FNRU
FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA

sobre Instituições Financeiras Multilaterais

dad
SERVIÇO ALEMÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E SOCIAL

FNU CUT

ASSEMAE

ABES
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL

OXFAM

Patrocínio:

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Políticas de Saneamento Ambiental:
Inovações na Perspectiva do Controle Social

Quais deveriam ser as diretrizes para uma política nacional de saneamento? Que critérios utilizar para orientar a distribuição dos recursos federais, estaduais e municipais nos respectivos orçamentos? Quais os instrumentos necessários, no plano federal, para a coordenação interinstitucional, acompanhamento dos recursos aplicados e avaliação dos resultados planejados? Quais podem ser os mecanismos democráticos de participação popular e controle social sobre a gestão do saneamento nos níveis federal, estadual ou municipal?

Ancorado em uma visão de desenvolvimento sustentável, na função social da cidade, no controle social e no direito à cidadania, este livro busca contribuir para responder a estas questões.

Um instrumento fundamental na ação dos movimentos populares, sindicais, organizações não governamentais, técnicos de prefeituras, governantes, pesquisadores e estudantes, comprometidos com a construção do direito à cidade e interessados na discussão da gestão do saneamento ambiental no Brasil.

autores:

Adauto Lúcio Cardoso; Ana Lúcia Britto; André Monteiro Costa; Bernard de Gouvello; Bruno Pagnoccheschi; Hélio Ricardo Leite Porto; João Batista Peixoto; João Bau; Luiz Gonzaga Ulhôa Tenório; Marcos Heleno F. Montenegro; Orlando Alves dos Santos Junior; Silvano Silvério da Costa

OBSERVATORIO DE POLITICAS URBANAS E GESTAO MUNICIPAL
IPPUR • UFRJ • FASE

apoio:

ded
SERVIÇO ALEMÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E SOCIAL

ISBN 85-86471-02-X