

## CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO EM CAMPINAS-SP

*Ângela Cruz Guirao<sup>1\*</sup>; Andréa Cristina de Oliveira Struchel<sup>2</sup>; Phillip de Souza Cardoso<sup>3</sup>*

**Resumo** – O setor de saneamento básico no Brasil compreende as atividades de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Para atingir a sua universalização, modicidade de tarifas e garantir a qualidade do serviço, bem como observar princípios basilares da prestação dos serviços públicos correlatos, a Administração Pública Municipal enfrenta muitos desafios relacionados à gestão pública. Nessa linha, as Agências Reguladoras e os Conselhos Municipais possuem um papel fundamental na regulação e fiscalização dessas atividades. Assim, o objetivo do presente trabalho é apresentar como as Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e o Município de Campinas vêm atuando no controle social dos serviços de saneamento.

**Palavras-Chave** – Agência Reguladora, Conselho Municipal

## SOCIAL CONTROL OF THE SANITATION BASIC SERVICES IN CAMPINAS-SP

**Abstract** – The sector of basic sanitation in Brazil encompasses the drinking water supply, sewerage, drainage, urban stormwater, urban sanitation and solid waste management. In order to achieve its universalization, reasonable rates and ensure quality of service, as well as to observe the basic principles of related public service provision, Municipal Public Administration faces many challenges related to public management. In this regard, the regulatory agencies and the Municipal Councils have a key role in the regulation and supervision of these activities. The objective of this paper is to present how the watersheds of Piracicaba, Capivari and Jundiaí and the City of Campinas are acting in the social control of sanitation services.

**Keywords** – Regulatory Agency, Municipal Council

### 1. INTRODUÇÃO

Pode-se conceituar serviço público, segundo Carvalho Filho (2007), como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”. Os serviços públicos de saneamento são essenciais (Lei 7.783/89; Lei 8.078/90), o que lhe agrega certas características, tais como o oferecimento do serviço a todos, bem como a continuidade do serviço, primando pela sua ininterrupção, sob pena de macular a saúde da população.

A Lei 11.445/07 deixou de definir quem são os titulares dos serviços públicos de saneamento básico. Por isso, a doutrina aponta que a grande divergência dessa lei é a indefinição do poder concedente no sistema de saneamento básico, tema polêmico que coloca em campos opostos Estados e Municípios, notadamente os das regiões metropolitanas onde se consolidou uma mancha urbana abrangendo vários Municípios. Segundo decisão do Superior Tribunal de Justiça, tais áreas

<sup>1</sup> MSc. Bióloga da Secretaria Municipal do Verde e do Desenvolvimento Sustentável de Campinas. E-mail: angela.guirao@ige.unicamp.br

<sup>2</sup> MSc. Advogada, Diretora do Depto. de Desenvolvimento Sustentável da Secretaria Municipal do Verde e do Desenvolvimento Sustentável de Campinas. E-mail: andreastruchel@gmail.com

<sup>3</sup> Engenheiro Ambiental da Secretaria Municipal do Verde e do Desenvolvimento Sustentável de Campinas. E-mail: phillcardoso@gmail.com

estão afetas aos Municípios, nos termos do art. 30, I e V da Constituição Federal, o que permitiu conferir ao Município a continuidade do serviço de abastecimento de água e tratamento de esgoto sanitário, uma vez que é poder concedente do serviço público.

Neste ano, o Supremo Tribunal Federal concluiu julgamentos relacionados à definição da competência para a organização e regulamentação da prestação de serviços públicos de saneamento básico, que tramitavam há mais de dez anos no Tribunal e tinham por objeto normas de diferentes Estados da Federação, versando sobre aspectos variados da prestação desses serviços (Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2340, 2077 e 1842), em que ficou definido, em suma, que os serviços de saneamento básico são de interesse local, sendo, portanto, de competência municipal. Todavia, no caso de haver região que congregue municípios limítrofes, o interesse passa a ser coletivo, devendo a gestão ser compartilhada entre Estado e municípios, sem que prevaleça Estado sobre municípios, ou o conjunto de Municípios sobre o Estado.

No entanto, a Administração Pública Municipal enfrenta muitos desafios na prestação dos serviços de saneamento, principalmente na coleta e tratamento adequado dos efluentes domésticos. Com o intuito de melhorar a qualidade dos serviços prestados à população, a política de saneamento básico em sintonia com a Lei 11.107/05 (Consórcios Públicos) permite a realização de acordos para a prestação destes serviços, uma vez que a lei permite delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços, mediante convênio, a outros entes federativos. Ademais, a Lei Nacional determina a criação de um órgão técnico neutro de saneamento municipal, estadual ou regional para regular o setor, ou seja, entre outras medidas, estabelecer padrões e normas e dispor sobre o controle dos serviços e tarifas.

Assim, as Agências Reguladoras possuem um papel fundamental na universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, bem como os Conselhos Municipais para regular e fiscalizar essas atividades. Portanto, o objetivo deste trabalho é apresentar como as Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí e o Município de Campinas vêm atuando na regulação e controle social dos serviços de saneamento.

## **2. A PROBLEMÁTICA DO SANEAMENTO BÁSICO**

O setor de saneamento básico no Brasil compreende as atividades de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais urbanas, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (Lei Federal nº 11.445/07). A universalização do acesso a estes serviços é fundamental, não apenas por estar previsto em lei, mas porque impacta diretamente na qualidade de vida da população, no sistema público de saúde e na economia.

Campinas apresenta uma rede de abastecimento de água que abrange 96,3% da população. Com uma população total de 1.080.113, segundo o CENSO (2010), estima-se que 40 mil pessoas, nas áreas rural e urbana do município, não são alcançadas pela rede de abastecimento de água. São pessoas que consomem água sem as garantias de potabilidade, previstas na Portaria nº 2.914/2011 do Ministério da Saúde. Na figura 01, tem-se o percentual das redes de abastecimento de água no país.

Segundo o Plano das Bacias dos rios Piracicaba Capivari e Jundiaí (2011), o efluente doméstico é o principal agente de degradação da qualidade das águas. Na figura 02, pode-se ver que o tratamento do esgoto gerado é um dos “gargalos” do saneamento básico brasileiro, em termos percentuais. O único que atinge pelo menos 50% do tratamento é o Estado de São Paulo que, segundo o SNIS (2012), é o estado que mais realizou investimentos nas áreas de água e esgoto, algo em torno de R\$ 3,1 bi, representando 34,7% dos investimentos realizados no Brasil em 2010.

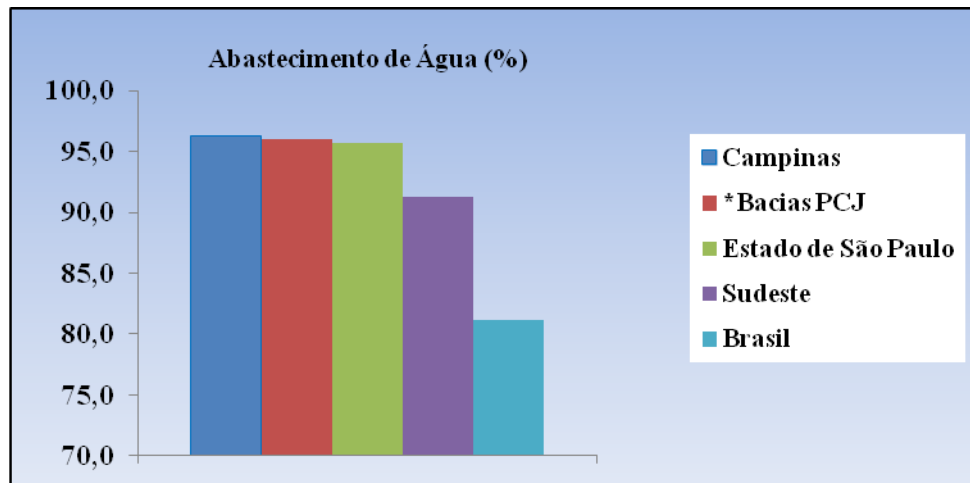


Figura 01 - Rede de Abastecimento de Água. Fonte: SNIS (2012) e PCJ (2011). \* População urbana.

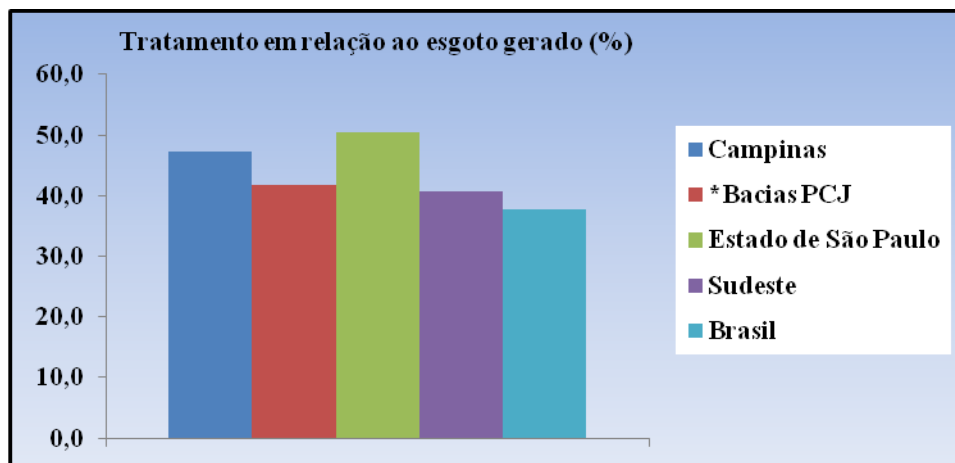


Figura 02 - Tratamento em relação ao esgoto gerado. Fonte: SNIS (2012) e PCJ (2011). \* População urbana.

Conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive de saneamento básico, e a todos os entes federados promover a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, além de dever o Sistema Único de Saúde (SUS) participar na formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Segundo estudo realizado pelo Instituto Trata Brasil, com a colaboração e pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, em 2009 foram 462 mil internações por infecções gastrointestinais (amebíase, diarreia e gastroenterite origem infecciosa, cólera e outras doenças infecciosas intestinais), com a maior incidência nas regiões Norte e Nordeste, onde apenas 8,1 e 19,6% da população tem acesso à rede de esgoto, respectivamente (SNIS, 2012). Traduzindo em números, a redução dos casos de infecção, devido à universalização do acesso à rede de esgoto, possibilitaria ao SUS uma economia de R\$ 745 mi em gastos com internações. A região Sudeste, com menor déficit no acesso à rede, 14% (SNIS, 2012), é a que apresenta menor número de internações. A figura 03 mostra um comparativo do acesso à rede de esgotamento sanitário no Brasil. A mesma pesquisa do Instituto Trata Brasil, aponta que, em um ano, as horas pagas e não trabalhadas, em virtude de afastamentos dos trabalhadores por causa de infecções intestinais, custam R\$ 547 mi para as empresas.

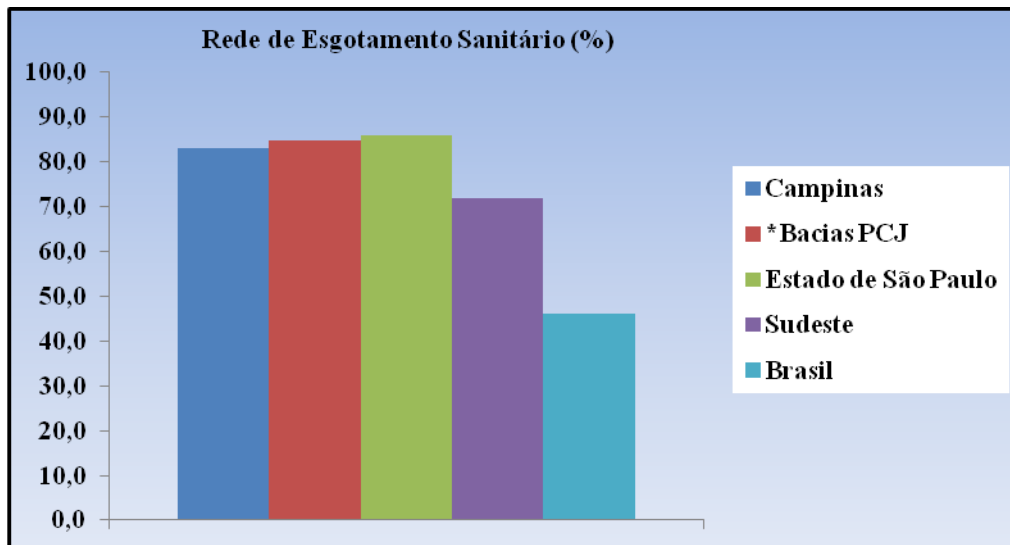


Figura 03 - Rede de coleta de esgoto. Fonte: SNIS (2012) e PCJ (2011). \* População urbana.

### 3. REGULAÇÃO DO SANEAMENTO NAS BACIAS PCJ

Considerando que os municípios são responsáveis pelo planejamento, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, e que estas atividades devem ser exercidas de forma autônoma, com a criação de um órgão distinto, no âmbito da administração direta ou indireta, diversos municípios da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos das Bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá solicitaram apoio ao Consórcio Intermunicipal da UGRHI-PCJ, para viabilizar a criação de um ente regional com estas atribuições.

A UGRHI-PCJ e seus afluentes abrangem uma área de 15.303 km<sup>2</sup>, tendo 92,6% de sua extensão localizada no Estado de São Paulo e 7,4% no Estado de Minas Gerais, sendo 45 municípios paulistas e quatro mineiros integralmente inseridos na bacia e 25 paulistas e um mineiro, parcialmente inseridos. Em 2006, a população da UGRHI-PCJ era de 5.185.954 habitantes, sendo 98,8% no trecho paulista e 1,2% no trecho mineiro. Dessa população, 54% concentravam-se em dez municípios, principalmente da Região Metropolitana de Campinas (IRRIGART, 2007).

Com o auxílio do Consórcio Intermunicipal da UGRHI-PCJ, foi então, proposta a criação da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ) por meio de um Protocolo de Intenções assinado por prefeitos de diversos municípios em agosto de 2010. Este Protocolo de Intenções constituiu a ARES-PCJ na forma de Consórcio Público, pessoa jurídica de direito público interno, de natureza autárquica, integrante da administração indireta de todos os Municípios consorciados, dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, regida pelo disposto na Lei Federal nº 11.107/2005, e respectivo regulamento, pela Lei Federal nº 11.445/2007, por meio de Contrato de Consórcio Público, por seus estatutos, regimentos e demais atos.

Assim, a criação da ARES-PCJ somente foi autorizada, mediante ratificação, por lei, a ser editada por cada um dos Municípios participantes do presente Protocolo de Intenções convertendo-o, dessa forma, em Contrato de Consórcio Público, visando o exercício de funções de Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento.

Até o momento, os municípios consorciados, com leis de ratificação do Protocolo de Intenções são: Águas de São Pedro, Analândia, Artur Nogueira, Atibaia, Campinas, Capivari, Charqueada, Cordeirópolis, Corumbataí, Cosmópolis, Hortolândia, Ipeúna, Iracemápolis, Itatiba, Jaguariúna, Mogi Mirim, Mombuca, Monte Alegre do Sul, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira,

Piracaia, Piracicaba, Rio Claro, Rio das Pedras, Santa Maria da Serra, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré e Valinhos.

A ARES-PCJ atua no âmbito do território dos municípios integrantes do Consórcio Público, nos termos do art. 4º, § 1º, inc. I, da Lei Federal nº 11.107/2005 e com finalidades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento, mediante gestão associada de serviços públicos.

A sustentabilidade financeira da ARES-PCJ se dá pela taxa de regulação e fiscalização cobrada dos prestadores dos serviços de saneamento dos municípios consorciados e está constituída da seguinte forma:



Figura 4 - Organograma de estrutura da Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (ARES-PCJ). Fonte: Site ARES-PCJ (2013).

Além do objetivo principal, focado na regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento nos Municípios consorciados, possui também outros objetivos, como:

- Realizar a gestão associada de serviços públicos, plena ou parcialmente, através do exercício das atividades de regulação e fiscalização de serviços públicos de saneamento básico, aos Municípios consorciados;
- Verificar e acompanhar, por parte dos prestadores dos serviços públicos de saneamento, o cumprimento dos Planos de Saneamento Básico dos Municípios consorciados;
- Fixar, reajustar e revisar os valores das taxas, tarifas e outras formas de contraprestação dos serviços públicos de saneamento básico nos Municípios consorciados, a fim de assegurar tanto o equilíbrio econômico-financeiro da prestação desses serviços, bem como a modicidade das tarifas, mediante mecanismos que induzam a eficiência dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade;
- Homologar, regular e fiscalizar, inclusive as questões tarifárias, os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico nos Municípios consorciados;
- Prestar serviços de interesse aos Municípios consorciados, através de apoio técnico e administrativo, para a organização e criação de órgãos ou entidades que tenham por finalidade a prestação ou controle de serviços públicos de saneamento básico; assistência ou assessoria técnica, administrativa, contábil e jurídica; apoio no desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, destinados à mobilização social e educação ambiental, voltados às questões relativas ao saneamento básico, preservação, conservação e proteção do meio ambiente e uso racional dos recursos ambientais;
- Representar os Municípios consorciados em assuntos de interesses comuns, em especial, relacionados à gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, perante quaisquer órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais e internacionais.

#### **4. CONTROLE SOCIAL DO SANEAMENTO NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

Campinas ratificou o Protocolo de Intenções da ARES-PCJ por meio da Lei Municipal nº 14.241, de 10 de abril de 2012, e, por meio do Decreto Municipal nº 17.775, de 22 de novembro de 2012. Foi então, constituído o Conselho de Regulação e Controle Social – CRCS para atuar como mecanismo consultivo no âmbito da ARES-PCJ. O referido conselho constitui-se basicamente por representantes dos seguintes setores: Titular dos Serviços de Saneamento Básico, Órgãos Governamentais relacionados ao setor de Saneamento Básico, Prestadores de Serviços Públicos de Saneamento Básico, Usuários de Serviços de Saneamento Básico, Entidades Técnicas, além de Organizações da Sociedade Civil e de Defesa do Consumidor, e o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A primeira reunião ordinária do CRCS ocorreu em dezembro de 2012, oportunidade em que se ganhou destaque a aprovação da tarifa de água, esgoto e serviços do Município, em função da inflação acumulada no período e de investimentos em projetos de melhoria feitos pela SANASA, empresa de saneamento municipal. A segunda reunião foi realizada em fevereiro de 2012, em virtude da indicação de minorar a tarifa social relativa à água, esgoto e serviços.

O Conselho, ainda que iniciante, está acompanhando a elaboração e aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico. Assim, em abril de 2013, o CRCS realizou uma reunião extraordinária para a apresentação da Secretaria do Verde e do Desenvolvimento Sustentável – SVDS, da Prefeitura Municipal de Campinas, órgão responsável pela elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, que mostrou as etapas do referido Plano e convidou a sociedade para participar da elaboração enviando sugestões, críticas, expectativas, dúvidas e opiniões de modo geral, que serão levadas em consideração ao longo do processo de construção do Plano.

#### **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O controle social é uma ferramenta de relevante importância para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, com qualidade, equilíbrio econômico e transparência. Iniciativas como a de alguns municípios que, juntos ao Consórcio de Bacias, viabilizaram a criação de um ente regional responsável pelo planejamento, regulação e fiscalização destes serviços, aliada a criação de um Conselho Municipal de Regulação e Controle Social, que objetiva envolver a comunidade local nas decisões relativas aos serviços públicos, são experiências que merecem ser difundidas e adaptadas em outras regiões, fortalecendo os processos democráticos, a transparência das relações voltadas aos serviços públicos e proporcionando uma melhor qualidade de vida à população.

#### **REFERÊNCIAS**

ALOCHIO, L.H.A. (2007). *Direito de Saneamento: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico*. Campinas: Millennium, 194 p.

ARES PCJ - Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (2013). *Organograma da ARES PCJ*. Disponível em: <<http://www.arespcj.com.br/conteudo/42/organograma.aspx>>. Acesso em 10 de abril de 2013.

CARVALHO FILHO, J. S. (2007). *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, p 281.

CBH-PCJ. Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí. (2006). *Plano de Bacias 2004/2007 dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí*. São Paulo. Disponível em: <[http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/PB/PB0407\\_Relatorio-Completo.pdf](http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/PB/PB0407_Relatorio-Completo.pdf)>. Acesso em: 5 nov. 2008.

CPTI. Tecnologia e Desenvolvimento. (2008). *Relatório Técnico 404/08. Relatório da situação dos recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – 2007*. São Paulo. Disponível em: <[http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/RS-07\\_Relatorio.pdf](http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/RS-07_Relatorio.pdf)>. Acesso em 10 de setembro de 2009.

Instituto Trata Brasil e Fundação Getúlio Vargas (2010). *Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa7/pesquisa7.pdf>> Acesso em: 15 de abril de 2013.

IRRIGART. Engenharia e Consultoria em Recursos Hídricos (2007). *Bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí: situação dos recursos hídricos 2004/2006*. Relatório síntese. Piracicaba: Fehidro/PCJ/CBJ-PCJ, 74p.

PCJ, AGÊNCIA DE ÁGUA. (2011). *Relatório Final - Plano das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí 2010-2020, com Propostas de Atualização do Enquadramento dos Corpos d'Água e de Programa para Efetivação do Enquadramento dos Corpos d'Água até o Ano de 2035*. São Paulo. Disponível em: <[http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/PB/PCJ\\_PB-2010-2020\\_RelatorioFinal.pdf](http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/PB/PCJ_PB-2010-2020_RelatorioFinal.pdf)> Acesso em: 10 de abril de 2013

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (2012). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental: *Diagnóstico dos serviços de Água e Esgotos – 2010*. Brasília: MCIDADES.