

# A APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO NO SANEAMENTO E O ARCABOUÇO LEGAL-INSTITUCIONAL VIGENTE

*Oliveira, E. F. C. C de<sup>1</sup>, Bernardes, R.S<sup>2</sup>, Carvalho, B. E. F. C<sup>3</sup> e Souza, A. P.<sup>4</sup>*

**RESUMO** – O setor saneamento está ligado fortemente à dinâmica do uso da água (abastecimento de água e esgotamento sanitário), empregando-a como um bem final destinado a suprir necessidades básicas de saúde e higiene. Se considerada a perspectiva de proteção ambiental e desenvolvimento econômico, em harmonia com as questões relacionadas aos resíduos sólidos e drenagem das águas, expande-se o entendimento para as responsabilidades de preservação, conservação e manutenção do meio ambiente e do patrimônio histórico. No estudo do saneamento é fundamental a compreensão da sua evolução ao longo do tempo, das informações nos sistemas disponíveis, da legislação vigente, dos papéis dos diversos atores e dos mecanismos técnicos e políticos existentes. Diante desta análise conjunta, é possível a identificação das dificuldades e desafios da implementação da política que trata o assunto, sempre pensando numa análise integrada dos aspectos: técnico, histórico, institucional e jurídico que muitas vezes tem relação de causa-efeito.

**ABSTRACT** – The sanitation sector is linked to the dynamics of water use, using it as a final product for the basic needs of health and hygiene, if the perspective is the environmental protection, expands the understanding of the responsibilities of preserving and environmental conservation and historic heritage. In the study of sanitation is fundamental to understanding of the evolution over time, the current legislation, the roles of various actors and the existing political and technical mechanisms, which enable the identification of difficulties and challenges of implementing policy that treat the subject, always thinking on an integrated analysis of many aspects: technical, historical, institutional and legal that often has a cause-effect relationship.

**Palavras-chave** – Saneamento, planejamento, legislação e política pública.

(1), Doutorando em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos, Mestre em Recursos Hídricos (UFCG). Engenheiro Civil (UnB), Especialista em Recursos Hídricos da ANA; tel: (61)3263-0730; Aluno do Doutorado do PTARH / UnB. E-mail: [Eduardofc@ana.gov.br](mailto:Eduardofc@ana.gov.br).

(2) Professor do PTARH da Universidade de Brasília (UNB). tel: (61)3107-5549; e-mail: [Ricardo@unb.com.br](mailto:Ricardo@unb.com.br).

(3) Mestrando em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos (UNB). Engenheiro Civil (UFMG), Analista de Infraestrutura; tel: (61)2028-2080; e-mail: [brunoestaquio2004@yahoo.com.br](mailto:brunoestaquio2004@yahoo.com.br).

(4) Mestranda em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos (UNB), Bióloga (UnB), Especialista em Recursos Hídricos da ANA; tel: (61)2109-5350; e-mail: [ana.souza@ana.gov.br](mailto:ana.souza@ana.gov.br)

## 1. INTRODUÇÃO

Historicamente o ser humano sempre procurou construir suas moradias próximas às fontes de água, já que este recurso é essencial às suas necessidades básicas e à produção de mercadorias. Com o passar dos tempos, a inovação tecnológica foi se difundindo na sociedade, o que permitiu ao ser humano desenvolver suas atividades e expandir seus domínios de moradia e produção para locais cada vez mais distantes deste recurso.

Com base no parágrafo acima é possível a abstração de relações do saneamento com: i) os hábitos salutareos; ii) o meio ambiente; iii) a cultura ;iv) o mercado e v) a produção. Portanto, retratar todas as questões do saneamento não é uma tarefa simples, exige de fato, uma análise desse conjunto com o entendimento das conseqüências no cenário atual e uma possível identificação das causas. De fato, não se pode pensar em tratar as questões do saneamento mediante conhecimento somente do legado das idéias que sempre transitaram sobre este campo, mas sim sob uma perspectiva holística integrando o desenvolvimento econômico, a saúde, o bem estar, o meio ambiente e a segurança do Estado Nacional.

Desta forma se propôs no presente artigo uma reflexão do saneamento estruturada: i) nos indicadores; ii) na evolução Histórica; iii) na legislação; iv) na gestão. Segundo OPAS (2006), a avaliação institucional de políticas públicas é um instrumento fundamental e imprescindível no processo de formulação e aperfeiçoamento das ações do Estado no campo das políticas sociais. Espera-se que essa reflexão contribua na formulação de políticas quanto ao tema. Não se pretende esgotar todas as questões inerentes ao saneamento básico, mas sim apresentar elementos que possibilitem a discussão de um tema complexo presente no cotidiano de milhões de brasileiros.

## 2. DADOS DO SANEAMENTO NO BRASIL (ESTADOS E MUNICÍPIOS)

Procurar-se-á com as informações apresentadas neste item chamar a atenção para o quanto se faz necessário o tratamento contínuo das questões associadas ao saneamento básico sob as quatro vertentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais e drenagem e manejo de resíduos sólidos). Os dados mais recentes disponíveis sobre a situação do setor provêm da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2008, e do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), também de 2008. Há algumas diferenças nos resultados apontados por estas pesquisas: o SNIS coleta dados junto aos prestadores de serviço de saneamento, abrangendo uma amostra

bastante representativa, mas não a totalidade do setor. Já o PNSB pesquisou todos os municípios brasileiros, entrevistando todas as prefeituras e serviços de saneamento do país.

Mesmo não abrangendo a totalidade do país, as informações do SNIS apontam o número exato de ligações de residências às redes de água e esgoto nos municípios participantes da coleta de dados. O SNIS totalizou dados de 4.627 municípios atendidos com os serviços de água e de 1.468 municípios com os serviços de esgotos, respectivamente, 83,1% e 26,4% dos municípios brasileiros. Esses municípios correspondem a uma população urbana de 153,6 milhões de pessoas, no caso dos serviços de água, e 121,0 milhões, no caso dos serviços de esgotos, respectivamente - 98% e 77% do País.

Segundo os dados levantados pela PNSB, a distribuição de água chega a 78,6% dos domicílios brasileiros, com tratamento em 87,2% dos municípios. Já o SNIS aponta que 81,2% da população têm acesso à rede de distribuição de água. Em ambas as pesquisas, grandes diferenças são percebidas entre as diversas regiões do País no que diz respeito ao atendimento e à qualidade da água distribuída. Nas regiões Norte e Nordeste estão os menores percentuais de domicílios atendidos. Na região Norte, 20,8% dos municípios com rede de abastecimento não realiza qualquer tratamento da água. Do total de municípios que distribui água sem qualquer tipo de tratamento, 99,7% têm população até 50.000 habitantes e densidade demográfica inferior a 80 habitantes / km<sup>2</sup>.

A PNSB levantou informações sobre o racionamento de água onde: i) em 1296 municípios (23,4 % do total brasileiro) ocorreram racionamento de água; ii) as regiões com maior ocorrência desse tipo de problema foram a Nordeste (40,5%) e a Norte (24,9%); iii) na Região Nordeste, são significativos os percentuais nos Estados de Pernambuco (77,3%), Ceará (48,9%) e Rio Grande do Norte (46,7%); iv) na Região Norte, são significativos os percentuais nos Estados do Amazonas (43,5%) e Pará (41,4%). Os motivos mais frequentes apontados pelos municípios para o racionamento de água são: i) problemas relacionados à seca/estiagem (50,5%); ii) insuficiência de água no manancial (39,7%); iii) deficiência na produção (34,5%); iv) deficiência na distribuição (29,2%).

Quanto às perdas nos sistemas de distribuição de água, essas são bastante elevadas no Brasil, embora esteja ocorrendo redução desde 1995, ocorrendo: i) uma média de 37,4% para o País; ii) perdas de 53,4%, 44,8% e 26,7 %, respectivamente, nas regiões Norte, Nordeste e Sul; iii) reflexo de uma infra-estrutura física de má qualidade e uma gestão ineficiente dos sistemas.

Em relação ao esgotamento sanitário, o SNIS e a PNSB mostram números bastante parecidos. De acordo com o primeiro, somente 43,2% dos esgotos são coletados, enquanto o segundo indica 47,3% dos domicílios com acesso a este serviço. Novamente, grandes diferenças regionais são percebidas, com extremos de 5,6 % de coleta na região Norte e 66,6% no Sudeste. Do esgoto coletado, menos de 70% é tratado, resultando em um valor próximo a 30% de tratamento do volume total de esgoto gerado no Brasil, onde a região Norte apresenta os piores índices. Com base nesses dados, o Instituto Trata Brasil estima que cerca de 114 milhões de pessoas no país não contam com esgotamento sanitário.

Observa-se como padrão que, quanto maior a população do município, maior a proporção de domicílios com serviço de esgoto. No Brasil, o serviço de coleta e tratamento de esgotos abrange a totalidade dos municípios com mais de 500.000 habitantes e está presente em mais de 90% dos municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes. Em municípios com menos de 50.000 habitantes a cobertura fica abaixo da média nacional de 55,2% dos municípios com rede de esgoto (PNSB 2008).

A região Norte possui a maior proporção de municípios sem coleta de esgotos (86,6%), seguida do Centro-Oeste (71,7%), do Sul (60,3%), do Nordeste (54,3%) e do Sudeste (4,9%). Os municípios que têm apenas serviço de coleta (26,7 %) praticamente se igualam a proporção daqueles que coletam e tratam (28,5%). No Sudeste, a região do País com a maior proporção de municípios com esgoto coletado e tratado, menos da metade deles apresenta uma condição adequada de esgotamento sanitário.

Segundo a PNSB, a maioria dos municípios (94,5%) declarou possuir manejo de águas pluviais. Dentre estes, 27,4% informaram que seus sistemas de drenagem não suportam o volume necessário e que ocorreram inundações e alagamentos nos cinco anos que antecederam a pesquisa. Em todo o país, apenas 141 municípios têm plano diretor de drenagem. Entre os municípios que relataram a existência de áreas de risco, somente 14,6% utilizam informações hidrológicas e/ou meteorológicas, limitando ainda mais as condições de planejamento das intervenções.

Quanto à destinação final dos resíduos sólidos, que tem impacto direto sobre a qualidade dos recursos hídricos, a PNSB aponta que os lixões ainda estão presentes em 50,8% das cidades. Os municípios que possuem aterros controlados são 22,5% e os aterros sanitários existem em 27,7% dos municípios.

De fato, a demanda pelo abastecimento de água aumenta em taxas compatíveis àquelas do crescimento demográfico e da produção, porém a limitação da disponibilidade de água pelas restrições naturais, físicas ou climáticas ou pela degradação do meio ambiente prejudica o atendimento. No entanto nos últimos 50 anos, o setor saneamento experimentou expressiva expansão da oferta de serviços, embora de forma concentrada e pouco planejada.

No geral, a cobertura do serviço de esgotamento sanitário é reduzida, o tratamento do esgoto coletado não é abrangente e o destino final do esgoto sanitário contribui para um quadro de degradação ambiental crescente, notadamente dos recursos hídricos. Não havendo tratamento dos efluentes coletados, o esgoto é despejado *in natura* nos corpos de água ou no solo, comprometendo a qualidade da água para outros usos, como abastecimento, irrigação e recreação.

No planejamento das cidades, o sistema de drenagem e manejo de águas pluviais é um item fundamental que visa prevenir inundações e alagamentos em áreas mais baixas e têm por objetivo um escoamento das águas das chuvas que proporcione segurança e conforto à população. Com o processo de urbanização, o solo fica impermeável, dificultando a infiltração das águas das chuvas, acelerando o escoamento superficial, a acumulação das águas e transbordamentos de cursos d'água, causando empoçamentos, inundações, erosões e assoreamentos. Os serviços de drenagem, no entanto, têm organização precária, onde poucos são organizados como autarquias, o que os torna dependentes da administração direta, predominantemente municipal, e sem vinculação institucional precisa.

Por fim, frente ao exposto neste item, os serviços de água e esgoto são muito mais organizados do que os de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais, justificado pelo fato de serem majoritariamente prestados por autarquias municipais ou por empresas concessionárias estaduais e também por parte dos custos serem cobertos pelos usuários, por meio de tarifas, possibilitando uma padronização da prestação dos serviços e difusão dos ganhos advindos do desenvolvimento tecnológico do setor.

### **3. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO SANEAMENTO NO BRASIL**

Em meados do século XIX, ocorreu a organização dos serviços de saneamento no Brasil com as províncias entregando as concessões às companhias estrangeiras, principalmente inglesas. A péssima qualidade da prestação dos serviços pelas empresas estrangeiras e conseqüente insatisfação das pessoas, bem como o desgaste político do governo à época, levaram a estatização dos serviços no início do século XX, legado da forte intervenção do Estado Português. Sob um viés de

vinculação do saneamento ao desenvolvimento, exigiu-se do governo uma participação mais pró-ativa, aparecendo na década de 40 o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) antecessora da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Na década de 50/60 são criadas as empresas de economia mista que previam o reembolso dos recursos financeiros por intermédio das tarifas, exigindo-se autonomia dessas companhias. Ainda, neste período, há registros de grandes pressões por parte da população e de representantes da indústria e comércio, reivindicando maiores investimentos no setor de saneamento básico, tais como extensão das redes de abastecimento, redes de coleta e tratamento de esgotos, já que os déficits estariam impedindo o crescimento econômico e social das cidades.

Em 1970, o Banco Nacional de Habitação (BNH) é autorizado a aplicar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) no financiamento do saneamento. Com a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 1971, busca-se a consolidação da autonomia, da auto-sustentação pela tarifa, da concentração das decisões e da imposição da prestação dos serviços municipais pelas Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), porém um número elevado de municípios decidiu não aderir ao PLANASA e nem efetivaram a concessão dos serviços as CESBs.

A dinâmica populacional no Brasil a partir da década de 70 demandou aumento de investimentos em infra-estrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. A crise energética mundial em 1974 desvalorizou a moeda brasileira, com diversas empresas de saneamentos fomentadas pelo PLANASA e que tinham feito empréstimos externos em dólar, aumentando as suas dívidas e os seus custos operacionais, dificultando a realização de novos investimentos. Ainda nesse mesmo período, com a mudança do perfil demográfico brasileiro de rural para urbano, a FUNASA teve atuação reduzida e, também, ingerências políticas que culminaram no seu esvaziamento institucional. Foi notória a tendência do poder central em não investir nos municípios, com conseqüente incapacidade do modelo de atendimento para atender a nova demanda, o que requereu um novo marco regulatório com redefinição dos atores e das respectivas funções no setor.

Frente a este cenário, onde os municípios não identificaram atrativos para aderir ao PLANASA, criou-se em 1984 a Associação das Empresas Municipais de Saneamento (ASSEMAE), contemplando os mais de 1.000 municípios que não se filiaram ao PLANASA. Seguidamente, em 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDU) que trouxe para a sua esfera o BNH, o PLANASA, os programas habitacionais do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e os assuntos de meio ambiente. A fase de redemocratização nacional de 1985 a

1991 alterou a estrutura do PLANASA, ocorrendo a extinção do Plano em 1992 e a criação do Programa de Saneamento por Núcleos Urbanos (PRONURB) com incentivos a projetos: i) beneficiados pelo FGTS; ii) com contrapartidas estaduais e municipais; iii) que buscassem racionalizar processos produtivos com ganho de eficiência.

No período de 1993 a 2006, buscou-se um novo modelo para o setor, porém, foram arquivados dois Projetos de Lei (PLs) no Congresso Nacional, os PLs 266/1996 e 4.147/2001, que almejavam a transferência da titularidade do saneamento dos municípios para o estado. Já em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, por meio da Lei Federal Nº 10.683, com vistas a possibilitar o avanço do saneamento no Brasil. Complementarmente a esta nova estrutura criada para o trato das questões associadas ao saneamento foi aprovada a Lei Federal Nº 11.107 (Lei dos Consórcios) em 2005, permitindo a gestão integrada dos serviços de saneamento a partir de estruturas de cooperação intermunicipais para a prestação dos serviços. E, finalmente, em janeiro de 2007 foi sancionada a Lei Federal 11.445 (Lei da Política Nacional de Saneamento), principal marco legal para organização e desenvolvimento do saneamento no Brasil.

A dinâmica populacional no Brasil a partir da década de 70 demandou aumento de investimentos em infra-estrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana. A crise energética mundial em 1974 desvalorizou a moeda brasileira, onde diversas empresas de saneamentos fomentadas pelo PLANASA, que tinham feito empréstimos externos em dólar, tiveram aumento na suas dívidas o que aumentou os custos operacionais e a realização de novos investimentos. Ainda nesse mesmo período, com a mudança do perfil demográfico brasileiro de rural para urbano, a FUNASA teve atuação reduzida, além de ingerências políticas que culminaram no seu esvaziamento institucional. Desta forma, é notório que houve uma tendência do poder central não investir nos municípios, o que tornou o modelo de atendimento do saneamento insuficiente para atender a nova demanda, requerendo um marco regulatório que buscasse redefinição dos atores e respectivas funções no setor.

#### **4. A LEGISLAÇÃO E O SANEAMENTO**

As principais bases jurídicas que norteiam as competências, o planejamento e a operacionalização da prestação dos serviços do saneamento no Brasil são a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a Lei Federal nº 11.445/2007, além do Decreto nº 7.217/2010, que regulamenta a Lei nº 11.445.

Na CF/1988 vários artigos referenciam o tema: i) Art. 21 – institui diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transporte urbano; ii) Art. 23 – competência comum no saneamento; iii) Art. 25 – institui competência aos estados para criarem as regiões metropolitanas; iv) Art. 30 – atribui aos municípios poderes para legislar sobre matéria de interesse local; v) Art. 175 – incube ao poder público a prestação do serviço público. A Lei Federal 11.445, marco legal que almeja o avanço do saneamento no Brasil, tem dez capítulos: i) princípios fundamentais; ii) exercício da titularidade; iii) prestação regionalizada de serviços públicos; iv) planejamento; v) regulação; vi) aspectos econômicos e sociais; vii) aspectos técnicos; viii) participação de órgãos colegiados no controle social; ix) política federal de saneamento básico; x) disposições finais.

Sendo assim, é notório que ambos os respaldos legais que permeiam as questões associadas ao saneamento não adentram no campo da titularidade da prestação do serviço. Sem sombra de dúvida, organizam a matéria e apontam diretrizes, porém não se verifica claramente as responsabilidades para o trato em questão, e ainda não aponta claramente os órgãos setoriais com suas respectivas atividades neste campo.

## **5. A GESTÃO DO SANEAMENTO**

A realização da gestão do saneamento atualmente é um processo bastante complexo por diversos motivos: i) especificidades locais; ii) instabilidade institucional com inúmeras extinções e criações de programas e agentes; iii) indefinição de estruturas administrativas aptas para prestação do serviço; iv) baixa participação social. Aliado a esta complexidade se tem uma baixa sinergia nos esforços empreendidos pelo Governo Federal com inúmeras causas: i) falta de coordenação; ii) baixo grau de cooperação técnica e gerencial; iii) estímulo a comportamentos oportunistas de acesso aos recursos públicos.

Diante deste cenário evidenciado, faz-se necessário uma reavaliação dos atores envolvidos no setor, bem como das respectivas atuações intencionando o alinhamento das proposições. Far-se-á no presente artigo, a luz do conhecimento histórico do saneamento e da legislação vigente (Constituição Federal/1988 e a Lei Federal 11445/2007), uma análise da aplicabilidade das seguintes ferramentas da gestão: i) planejamento; ii) regulação; iii) fiscalização; iv) prestação do serviço; v) controle social.

## 5.1 Planejamento

A política federal de saneamento básico não pode depender apenas da vontade política temporal, mas deve ter investimentos estruturantes e não estruturantes, com definições de curto, médio e longo prazos, como por exemplo, a capacitação de recursos humanos. Ainda, deve ter coordenação própria e permanente, a fim de garantir a continuidade das ações e a execução do planejamento, ou seja, não pode ser encarada como programa de governo, mas como programa de Estado. A consideração do saneamento como uma política pública necessária ao bem estar do cidadão, pensando nesse como um direito social e não como uma oferta de uma utilidade, é recente. O tempo entre a criação de um órgão responsável pelo setor (Ministério das Cidades) e a regulamentação de um marco legal (Lei 11.445) foi de quatro anos, o que deixou um vácuo para criação e/ou redefinição de um modelo de prestação dos serviços neste ínterim.

A Lei Federal 11.445 no Artigo 19 enuncia que “a prestação de serviços públicos de saneamento básico, observará aos planos de saneamento, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá no mínimo: i) diagnóstico; ii) objetivos e metas; iii) programas, projetos e ações; iv) mecanismos e procedimentos para avaliação sistemáticas dos programas, projetos e ações”. O processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento (PMS) deve procurar a participação da sociedade nas diversas etapas do trabalho. Na definição dos objetivos é fundamental: i) o respeito à negociação entre a administração municipal e a população; ii) o conhecimento das especificidades e carências do município; iii) o estabelecimento de prioridades diferenciadas por setores para cada intervenção. O PMS deve cumprir o importante papel de harmonizar as ações municipais, estaduais e federais em matérias de saneamento ambiental, permitindo a cooperação federativa em que sejam solucionados muitos dos conflitos atuais, especialmente daqueles que envolvam estados e municípios de regiões metropolitanas.

## 5.2 Regulação

Segundo GALVÃO (2006), basicamente a regulação tem como finalidade garantir o serviço público prestado em condições adequadas, atendendo aos princípios básicos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade.

É uma ferramenta de gestão referenciada na Lei Federal 11.445 nos Artigos 12 e 21, que tratam da relação entre instituições e o que deverá ser definido na regulação. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente da outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato com entidade única para regular e fiscalizar. A

entidade de regulação definirá: i) as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados; ii) as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados; iii) a garantia de pagamento de serviços prestados.

Conforme o Decreto N<sup>o</sup> 7.217, a regulação é todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto sócio-ambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor das tarifas e outros preços públicos.

Em termos institucionais, a regulação pode ser exercida diretamente pelo município ou ser delegada à entidade reguladora dentro dos limites da unidade de federação que está inserido. Tem-se no Brasil diversos modelos: i) agência reguladora municipal com todos os serviços de saneamento (ex.: Santo André-SP); ii) agência reguladora municipal para apenas um serviço (ex.: Recife-PE); iii) agência reguladora estadual para apenas um serviço (ex.: São Paulo-SP); iv) agência reguladora distrital para todos os serviços (ex.: Distrito Federal-DF); v) órgãos de controle municipal; vi) órgão de controle estadual.

De qualquer forma, é importante aqui ressaltar que a indefinição do responsável implica em grandes dificuldades por parte da regulação em realizar os serviços que lhe são de competência. Sendo assim, a amplitude do tema adicionada a indefinição do responsável corroboram para a formação de um imbróglio para aplicação dessa ferramenta.

### **5.3 Fiscalização do Serviço**

Da mesma forma que a regulação, a fiscalização dos serviços de saneamento também não foi citada na CF-1988, porém referenciada na Lei Federal 11.445 no Artigo 23, onde as entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenha sido atendidos pelos prestadores dos serviços. O município deverá delegar a órgão ou ente público a função de fiscalização ou exercê-la de forma direta, havendo uma grande tendência que as instituições exerçam as duas funções – regulação e fiscalização. As instituições fiscalizadoras utilizarão as normas editadas pelos agentes reguladores e os contratos firmados entre os titulares do saneamento e os prestadores de serviço para nortear as suas ações e atividades.

Conforme o Decreto N<sup>o</sup> 7.217, a fiscalização abrange atividades de acompanhamento, monitoramento, controle e avaliação no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público.

#### **5.4 Prestação de Serviço**

No que se refere à divisão de competências entre Municípios e Estados, a Constituição Federal atribui aos primeiros poderes para legislar sobre matéria de interesse local, onde se entende estar o saneamento, e de forma complementar a legislação estadual e federal (art. 30, I e II) e para organizar e prestar serviços de interesse local (art. 30, V), reservando aos Estados a atribuição de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3<sup>o</sup>).

A existência de mais de 5.564 municípios no Brasil de diversos portes, com especificidades e peculiaridades distintas leva a vários arcabouços de prestação de serviço: i) A FUNASA podendo atuar em municípios até 50.000 habitantes, áreas indígenas e áreas quilombolas; ii) vinte e seis empresas regionais atuando em 3.965 municípios; iii) sete empresas microrregionais atuando em 21 municípios; iv) quinhentos e setenta locais atuando em 570 municípios. Observa-se nessa prestação que alguns contratos são apenas de abastecimento de água e que das empresas locais trinta são privadas.

Alguns fatos têm ocorrido para alterações na prestação do serviço: i) falência da empresas regional do Mato Grosso deixando vários municípios sem prestação de serviço; ii) decisão das prefeituras por prestar o serviço por intermédio de empresa local pública ou por concessão o que tem ocorrido principalmente naqueles municípios com auto-suficiência econômica nas regiões Centro-oeste, Sul e Sudeste; iii) transformação das empresas regionais em sociedades de economia mista, caso da SANEATINS (Tocantins), COPASA (Minas Gerais), SABESP (São Paulo) e SANEPAR (Paraná).

A prestação dos serviços de água e esgoto vem sendo realizada de forma direta pelo poder público dos municípios, por meio do departamento com competências específicas, ou indiretamente, por autarquias municipais (SAAEs), empresas (CESBs), ou ainda, em alguns poucos casos, por concessionárias privadas. No caso de lixo, os serviços são prestados exclusivamente pelas prefeituras em mais de 80% dos municípios; por prefeituras e empresas privadas em pouco mais de 10%; e exclusivamente por empresas contratadas em pouco mais de 1% dos municípios.

Contudo, as empresas privadas concentram sua atuação nos grandes e médios municípios, especialmente nos serviços de coleta. Esse perfil operacional se modifica bastante no caso dos serviços de drenagem: esses são prestados quase que exclusivamente de forma direta pelos municípios - a presença de empresas privadas é uma exceção e os Estados atuam apenas na construção de grandes obras de macrodrenagem.

A decisão pela forma de prestação de serviço passa por três condicionantes: i) a integração da infra-estrutura física existente; ii) a sustentabilidade econômica que dependerá bastante da situação municipal; iii) a utilização de tecnologias apropriadas que considerem a capacidade de pagamento dos usuários. Qualquer prestação de serviço de saneamento por instituição que não se integre a administração do titular dependerá da celebração de contrato, sendo vedados instrumentos ou parcerias precárias, convênio por exemplo. A Lei Federal 11.445 recomenda no seu Artigo 11 que a validade do contrato de prestação de serviço dependa da existência de plano de saneamento básico, de normas de regulação, de realização prévia de audiência sobre edital de licitação (concessão) ou sobre a minuta do contrato ou consulta pública sobre a minuta de contrato.

Dois parâmetros fundamentais a serem considerados nos contratos são o volume mínimo per capita (definido pelo titular do saneamento) e a norma de potabilidade (MS-518/2004). As principais formas de cobrança serão a tarifa (abastecimento de água), a tarifa e a taxa (limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos) e a taxa (manejo de águas pluviais).

Na relação usuário / prestador de serviço, dois temas tem sido objeto de discussão e muitas vezes de contencioso a tarifa e a interrupção dos serviços, os quais são tratados nos Artigos 29, 30 e 40 da Lei Federal 11.445. Assim, a interrupção dos serviços ocorrerá nas seguintes hipóteses: i) situação de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens; ii) necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias no sistema; iii) negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura; iv) manipulação indevida de qualquer tubulação ou equipamento do prestador de serviço; v) inadimplemento do usuário quanto ao pagamento da tarifa após notificação.

Na definição das tarifas, preços públicos e taxas deverão ser observados: i) a prioridade para atendimento das funções essenciais; ii) a ampliação do acesso da população de baixa renda; iii) inibição do consumo supérfluo; iv) a recuperação do investimento; v) estímulo ao uso de tecnologias compatíveis; vi) incentivo a eficiência das prestadoras de serviço.

## 5.5 Controle Social

O controle social é um dos princípios fundamentais da Política Nacional de Saneamento Básico, sendo aplicado atualmente: i) na elaboração dos planos com participação da sociedade; ii) na obrigatoriedade de divulgação das informações do Sistema Nacional de Saneamento (SINISA) na internet; iii) nas audiências e consultas públicas; iv) na participação dos usuários e prestadores de serviço no Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) e do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA); v) na obrigatoriedade de publicidade das informações dos prestadores de serviço de saneamento.

É de fundamental importância para o sucesso da gestão que os mecanismos e procedimentos garantam a sociedade - informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento, com intensa participação nas diversas etapas do trabalho, respeitando-se: i) a negociação entre a administração municipal e a população; ii) o conhecimento das especificidades e carências do município; iii) as prioridades diferenciadas por setores para cada intervenção. O Brasil tem uma experiência recente e positiva quanto à participação social no planejamento – o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), do qual poderão ser utilizadas metodologias análogas para a estruturação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Desta forma, este instrumento de gestão deve dialogar com a regulação e fiscalização, e que por sua vez contribuirá para o planejamento e prestação do serviço, possibilitando numa perspectiva macro a formulação e norteamento de políticas setoriais.

## 6. DESAFIOS, CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Quanto aos indicadores, estes mostram graus diferentes na prestação dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana e de coleta de lixo no que se refere à universalização, equidade, eficiência, sustentabilidade econômica e controle social numa perspectiva regional. Como uma das causas para a fraca abrangência social dos serviços contemplados pelo saneamento básico, cita-se entraves verificados na gestão, como por exemplo: i) a inexistência de regulação e fiscalização para o setor de saneamento que levou a muitos municípios ficar sem uma estrutura formal de prestação de serviço, forçando a uma presença da FUNASA que algumas vezes não tinha uma atuação na região; ii) O abandono da prestação do serviço nos municípios mais carentes, o que acarretou dificuldades para a universalização e equidade do saneamento no Brasil, principalmente do esgotamento sanitário e drenagem/manejo de águas pluviais.

Ante ao exposto acima, é suficiente que a gestão contemple níveis de planejamento diferenciados conforme especificidades da bacia hidrográfica, embora deva haver integralidade e articulação entre os respectivos planos, sempre atentos a manutenção da saúde pública, a proteção do meio ambiente e sustentabilidade econômica. O planejamento, que é indelegável pelo município, é feito de forma direta ou indireta por intermédio do PMS, onde tal o qual deve respeitar as diretrizes do governo federal, o estatuto das cidades e a transversalidade com outros estudos, algumas vezes realizados em escala geográfica que perpassa os limites municipais, tais como o plano de recursos hídricos das bacias hidrográficas, conforme já citado, e o plano diretor municipal. No caso da prestação de serviço ser regionalizada, admitir-se-á um PMS elaborado por vários municípios, respaldado legalmente pela Lei dos Consórcios Públicos 11.107/2005.

Independentemente do modelo adotado, a regulação deverá observar a prevenção e a repressão ao abuso do poder econômico, além é claro da comprovação pelo ente regulado na respectiva prestação do serviço com: i) qualidade; ii) alcance das metas progressivas de expansão; iii) padrões de atendimento ao público; iv) avaliação da eficiência e eficácia. É importante ressaltar que, com adoção de contratos de programa, as agências reguladoras fiscalizarão o planejamento e a prestação de serviço, substituindo a auto-regulação onde as empresas tinham liberdade para o planejamento e execução conforme seus próprios regimentos.

Os problemas inerentes a prestação do serviço são diversos, tais como: i) dificuldade na manutenção do sistema em função da não disponibilidade de peças de reposição para as pequenas localidades; ii) carência de técnicos para a operação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário; iii) ausência de cultura de planejamento nas empresas de saneamento; iv) falta de articulação política entre o estado (empresa regional) e a prefeitura (titular do saneamento); v) inexistência de plano de contingência para situações atípicas; vi) ausência de integração entre as vertentes que compõem o saneamento básico (principalmente resíduos sólidos e manejo de águas pluviais); vii) necessidade de capacitação técnica e de melhores salários nas empresas de saneamento.

Na tentativa de amarrar legalmente as cinco ferramentas da gestão (planejamento, regulação, fiscalização, prestação de serviço e controle social) instituem-se no âmbito da Lei Federal 11.445 os Planos de Saneamento, que devem cumprir o importante papel de harmonizar as ações municipais, estaduais e federais em matérias de saneamento ambiental, permitindo a cooperação federativa em que sejam solucionados muitos dos conflitos atuais, especialmente daqueles que envolvam estados e municípios de regiões metropolitanas.

Paralelamente a este passo planejado surgem as PPPs (Parcerias Público-Privadas), onde existe a obrigação de planejar previamente, definir metas e tarifas e estabelecer um contrato de concessão com direitos e obrigações claras entre as partes, estando estas sujeitas a regulação e fiscalização, assim como a obrigação de se dar transparência aos processos a partir de audiências públicas. Isso significa um volume maior de investimento ao longo do tempo e menores tarifas para a população consolidando a idéia de que esses operadores não devem ser concorrentes, mas parceiros. Contudo, a busca de PPPs ocorrerá inicialmente naqueles municípios com maior rentabilidade econômica quanto a prestação dos serviços.

Para a universalização dos serviços inerentes ao saneamento, faz-se necessária uma visão de conjunto e ao mesmo tempo integrada com respaldo legal. De fato, ainda é incipiente e disperso o tratamento das informações, e em muitos casos sobrepostos. A gestão, elemento que exige a maior integralidade das vertentes, apresenta-se textualmente coesa e integrada, porém a grande dificuldade é a sua implementação. E por fim, as novas práticas e leis são de fato um enorme avanço, porém há muito o que se trabalhar para um cumprimento efetivo da prestação dos serviços de saneamento, que deve estar atrelado a uma integração das políticas de saneamento, recursos hídricos, resíduos sólidos e saúde pública.

## AGRADECIMENTOS

Agência Nacional de Águas (ANA), Ministério do Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Pesquisas Científica e Tecnológica (CNPq).

## BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério das Cidades. SNSA - PMSS. *Gestão do território e manejo integrado das águas urbanas*. Brasília, 2005. 270p.

BRASIL. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. *Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico*.

BRASIL. Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. SNSA – PMSS. *Guia para a Elaboração de Planos Municipais de Saneamento*. Brasília, 2006. 152p.

BRASIL. Ministério das Cidades. SNSA – PMSS. *Instrumentos das Políticas e da Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico*. Volume I. Brasília, 2009. 239p.

BRASIL. Ministério das Cidades. SNSA – PMSS. *Conceitos, Características e Interfaces dos Serviços Públicos de Saneamento Básico*. Volume II. Brasília, 2009. 193p.

BRASIL. Ministério das Cidades. SNSA – PMSS. *Prestação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico*. Volume III. Brasília, 2009. 277p.

BRASIL. Programa de Modernização do Setor de Saneamento. (2007). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) – diagnóstico dos serviços de água e esgotos*. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Modernização do Setor Saneamento, Brasília, Brasil.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Panamericana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: macro conceitual e estratégia metodológica*. Brasília, 2006.116p.

GALVÃO, J.; CASTRO, A. *Regulação procedimentos de fiscalização em sistemas de abastecimento de água*. Expressão Gráfica e Editora Ltda. Fortaleza, 2006. 159p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Organização Panamericana da Saúde. *Avaliação de impacto na saúde das ações de saneamento: macro conceitual e estratégia metodológica*. Brasília, 2006.116p.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. (2002). *O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces*. Editora UFMG Belo Horizonte-MG, 310p.