

## | 33 | NOVOS ATORES, TERRITÓRIOS E TECNOLOGIAS NA GESTÃO DO SANEAMENTO NO BRASIL

*Ana Lúcia Nogueira de Paiva Britto*

O acesso aos serviços de saneamento básico é hoje uma questão central nas cidades do país. Parcelas mais pobres da população urbana, sobretudo nas periferias metropolitanas, e grande parte da população rural, ainda encontram-se excluídas do acesso aos serviços com reflexos na saúde humana, e na qualidade do meio ambiente. O estudo Panorama do Saneamento Básico, que subsidia o PLANSAB, Plano Nacional de Saneamento Básico, estima que nas áreas urbanas existam 3,3 milhões de habitantes com abastecimento de água precário, reconhecendo que a insuficiência na qualidade e quantidade de água distribuída se constituem em formas de acesso precário. Nas áreas rurais esse número é de 8,8 milhões de pessoas. O mesmo estudo considera como déficit de atendimento em esgotamento sanitário, além da inacessibilidade ao seu afastamento, dos domicílios, a parcela da população interligada a rede, mas não servida por sistema de tratamento. Em áreas urbanas, este tipo de déficit atinge cerca de 31,2 milhões de habitantes.

Apesar do déficit, os últimos anos indicam aspectos positivos na busca pela universalização do acesso ao saneamento. Desde 2007, o setor conta com a Lei 11.445, que trouxe importantes orientações para a política e para a prestação dos serviços. Destaca-se, neste marco regulatório, a adoção de um conceito amplo de saneamento básico, englobando quatro componentes, o abastecimento de água potável; o esgotamento sanitário; a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; a priorização do acesso aos serviços à população de baixa renda; afirmação do papel do essencial do Estado e do caráter de serviço público do saneamento; a afirmação dos conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços; a implantação de regras claras para a delegação dos serviços, dentre as quais a necessidade de plano municipal e de consulta pública; o reconhecimento do controle social como um dos instrumentos da gestão.

A Lei 11.445/2007 determina os princípios que devem orientar a prestação dos serviços: universalização do acesso; integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; equidade, sustentabilidade e adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais. Esses princípios, extremamente justos e adequados, colocam para os atores públicos envolvidos na gestão dos serviços, isto é, municípios e estados, assim como serviços públicos municipais e companhias estaduais responsáveis pela prestação dos serviços, na maior parte dos municípios brasileiros, um enorme desafio: quais caminhos levam à universalização do acesso aos serviços, incluindo todos os segmentos populacionais, urbanos e rurais, e a eventuais soluções individuais que podem ser consideradas adequadas.

Observa-se que o setor de saneamento apresenta uma forte resistência à mudanças, o que no âmbito da ciência política é caracterizado como dependência de trajetória. As estruturas e as lógicas de gestão do PLANASA ainda permanecem vivas. A reforma iniciada no governo Lula, com o estabelecimento de novo marco legal para o setor, não consegue se implantar de forma plena, entre outras razões, pela inércia dos arranjos prévios. A resiliência do setor se expressa na resistência a criar e fazer valer instâncias de controle social, a adotar territórios de gestão compartilhados, a estabelecer parcerias público-público, onde municípios e estados da federação se coloquem em igualdade de condições e dividam efetivamente as decisões relativas a gestão dos serviços, a adotar novas matrizes tecnológicas, que não sejam

padronizadas e que possam incorporar as particularidades e a se adaptar ao contexto local, dentro de uma perspectiva maior de sustentabilidade.

Em uma análise mais geral, a resiliência sobressai apesar do novo marco regulatório e da iniciativa de elaboração e discussão pública de um plano nacional para o setor, o PLANSAB, pautado na perspectiva da mudança. Contudo, se a afirmativa anterior é válida, nas análises mais particulares, focadas nos contextos locais e/ou regionais, uma série de experiências sinalizam possíveis caminhos para a mudança no setor de saneamento. Observa-se que essas mudanças ou inovações nem sempre são no sentido da promoção dos princípios apontados pela Lei 11.445/2007, mas elas mostram que, junto com a resistência à mudança, há também o movimento no sentido de dar uma nova dinâmica ao setor.

Assim, nos últimos anos, diferentes experiências inovadoras, tanto em termos de organização institucional da gestão como em termos de soluções tecnológicas, vêm sendo colocadas em prática. A discussão e a avaliação dessas experiências vêm mobilizando equipes de pesquisadores de diferentes instituições brasileiras, que já vem atuando de forma colaborativa desde 2005.

A articulação atual das pesquisas se faz dentro do projeto denominado Desafio, financiado pela Comissão Européia e coordenado pela universidade de Newcastle, Inglaterra. O tema que articula as pesquisas, oriundas de diferentes disciplinas associadas ao planejamento urbano e regional, no âmbito do projeto Desafio, envolve a discussão da efetividade, eficácia e eficiência de políticas, programas e projetos de saneamento básico no Brasil. A partir desse tema, as pesquisas em curso identificaram a emergência de novos atores, novas formas de ação pública e novos modelos sócio-técnicos na gestão do saneamento, ao mesmo tempo em que se observa uma certa reconfiguração dos territórios relacionados a essa política pública.

Observando os principais atores do setor, verifica-se que algumas companhias de saneamento abriram seu capital na bolsa, e mesmo ainda tendo os governos estaduais como acionista majoritários, acabam por modificar sua lógica de ação, de maneira a garantir seu lugar no mercado e responder aos interesses dos acionistas. Estas estratégias envolvem a reconfiguração dos territórios e dos setores de ação dessas empresas públicas.

Do lado de outros atores importantes do setor, isto é, dos serviços municipais, observa-se também novas linhas de ação, possibilitadas pela Lei 11.107/05 que regulamenta a cooperação interfederativa. Esta lei traz a possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais que podem assumir uma série de funções na gestão dos serviços, reorganizando territórios de gestão de forma alternativa ao modelo das companhias estaduais.

No que diz respeito aos modelos tecnológicos, experiências realizadas em áreas de ocupação irregular nos territórios metropolitanos ou ainda no contexto rural, onde tecnologias alternativas se associam à participação comunitária, colocam em discussão a possibilidade de novos caminhos para acesso aos serviços, onde a democratização do acesso pode se dar via modelos sócio- técnicos inovadores.

Assim, reconhecendo a pertinência do momento atual, onde está em pauta o novo plano para o setor, o PLANSAB, a ser adotado ainda no governo da presidente Dilma Rouseff, e da ANPUR, como fórum de debate sobre os caminhos do planejamento urbano e regional no Brasil, propõe-se essa sessão livre sobre os atores do setor de saneamento e suas formas de ação, os novos territórios de gestão, assim como os novos modelos sócio-técnicos em desenvolvimento, tendo como horizonte a perspectivas de uma mudança nos rumos do saneamento básico no Brasil na direção de uma gestão orientada pela à eficiência, efetividade e eficácia.

**Palavras-chave:** saneamento básico; gestão pública; políticas públicas

# AS MUDANÇAS NAS COMPANHIAS ESTADUAIS: EMPRESA PÚBLICA X LÓGICA PRIVADA

*Sonaly Rezende*

## **Resumo**

Esta proposta tem como tema central a discussão de um contexto histórico mais geral da política de saneamento no Brasil, nas duas últimas décadas, buscando-se enfatizar o modelo de gestão regional, representado pelas companhias estaduais. Nesta perspectiva, destacam-se o esvaziamento político institucional pós Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e o surgimento de um legado institucional que resultou na criação do marco legal do setor de saneamento. Na primeira década, a dos 1990, o então governo neoliberal impulsionou o aumento da rentabilidade das companhias estaduais, como forma de torná-las atrativas ao capital privado, o que não resultou em um processo de privatização tradicional, como era esperado, mas numa forma indireta de privatização, com a negociação do capital de algumas dessas empresas nas bolsas de valores. Isso ocorreu nas companhias estaduais de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Santa Catarina. A justificativa, em geral, por parte das referidas companhias, para o lançamento das ações na bolsa de valores, se apoia em discursos meramente técnicos, onde questões como ganhos em profissionalização, transparência, governança corporativa, excelência na qualidade dos serviços e maior capitalização para investimentos, são destacadas. Mais especificamente, pretende-se aprofundar no exemplo da Companhia de Saneamento Básico de Minas Gerais, COPASA, com maior ênfase nos novos pactos firmados em seu entorno, durante a última década, e suas consequências no que concerne à eficiência, efetividade e eficácia dos serviços por ela ofertados.

**Palavras-chave:** gestão pública, saneamento básico

# OS CONSÓCIOS PÚBLICOS: NOVAS PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DO SANEAMENTO

*Ana Lúcia Britto*

## **Resumo**

Hoje, diante dos déficits no acesso aos serviços de saneamento, da precária qualidade dos mesmos, e do crescente comprometimento da qualidade dos recursos hídricos, coloca-se em questão a possibilidade de uma gestão municipal com eficiência, efetividade e eficácia. Diferentes pesquisas como a PNSB 2008 e a Munic 2011 revelam a fraca capacidade institucional e financeira de grande parte dos municípios brasileiros. Este problema está na origem das dificuldades enfrentadas para que os mesmos consigam assumir a gestão dos serviços de saneamento básico, atendendo os princípios da Lei n. 11.445/2007 de universalidade, equidade, integralidade e sustentabilidade. Um caminho profícuo para enfrentar este desafio está na de constituição de espaços institucionais de cooperação intermunicipal, com base na Lei 11.105/2005. Através dos consórcios públicos, os municípios podem, coletivamente, desempenhar as incumbências próprias dos titulares dos serviços. A implementação de programas e desenvolvimento de projetos, e mesmo, as diferentes dimensões da gestão de serviços (planejamento, regulação, fiscalização e prestação) podem

vir a ser feitas de forma consorciada. O objetivo dessa proposta é levantar e analisar as experiências nacionais de consórcios de saneamento básico, com foco nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, examinando a sua natureza e composição, a sua base legal, os seus objetivos e os resultados alcançados. e avaliando os limites e as potencialidades dessa forma de ação pública.

**Palavras-chave:** cooperação intermunicipal, saneamento básico

## AS INOVAÇÕES SOCIOTÉCNICAS EM SANEAMENTO INTEGRADO PARA O ACESSO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA: AVALIANDO AS EXPERIÊNCIAS DO RECIFE

*Hermelinda Maria Rocha Ferreira*

### **Resumo**

Discutem-se resultados de pesquisa sobre o acesso aos serviços de saneamento por parte das áreas precárias mediante o modelo do saneamento integrado implementado pela gestão municipal do Recife-PE entre 2001 a 2012. O modelo é baseado em ações cooperativas e intersetoriais, e se realiza por meio de gestão associada inter-federativa (Município e Estado). Sua abordagem integrada atende a todos os componentes do saneamento básico incorporando a participação cidadã de forma indissociável através de inovações sócio-técnicas que busca promover a inserção do usuário-cidadão, técnicos, autoridades, especialistas nos processos de planejamento, execução e avaliação. Sua implementação vem apontando, ao longo de uma década, avanços e desafios no processo de sua consolidação. Em que pese os avanços promovidos pelo modelo em seus aspectos de desenvolvimento urbano e social, o estudo revelou que seu desempenho e consolidação dependem, em grande medida, da efetiva cooperação inter-federativa. Seus principais desafios residem na instalação de uma operação sistêmica, continuada e compartilhada mediante a integração das políticas urbanas, bem como da assunção do Município na qualidade de titular dos serviços, e, do Estado, na qualidade de articulador e indutor de políticas.

**Palavras-chave:** infraestrutura urbana, saneamento básico

## AGENTES SOCIAIS E ACESSO AO SANEAMENTO NO MEIO RURAL: AS EXPERIÊNCIAS EM CURSO

*Alexandre Sávio Pereira Ramos*

### **Resumo**

A apresentação delinea algumas perspectivas do saneamento rural a partir das novas institucionalidades e novas configurações sociais na gestão do saneamento. Como exemplo percebe-se que, no Brasil, 83% dos domicílios são atendidos por rede de abastecimento de água, mas nas áreas rurais, o índice nacional representa 28% (IBGE, 2010). Na última década, diversos esforços foram empreendidos por governos estaduais no Nordeste brasileiro

visando o desenvolvimento de ações de ampliação do saneamento rural. O trabalho analisa a ação dos diversos agentes sociais públicos e comunitários nesse novo contexto de relações entre os órgãos públicos e associações comunitárias e, especificamente, a parceria público-comunitário. Assim foram estudadas as estratégias de ação e envolvimento de secretarias e órgãos estaduais e municipais, associações comunitárias, cooperativas e ONGs visando avaliar a gestão e operação dos sistemas implantados. A apresentação identifica os processos estruturados e as ações dos atores locais, governamentais e técnicos permitindo elucidar os elementos necessários ao aprimoramento de políticas públicas, de aspectos tecnológicos, ambientais e operacionais do saneamento rural, destacando que a efetivação da gestão comunitária consorciada poderá facilitar o processo de gestão do saneamento que resultará na melhoria da qualidade de vida rural.

**Palavras-chave:** saneamento rural, participação social

## O ACESSO AO SANEAMENTO NO MEIO RURAL: A EXPERIÊNCIA DO SISAR

*Sebastião Venâncio de Castro*

### **Resumo**

O Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR), objeto desta pesquisa, é um programa de abastecimento de água e esgotamento sanitário desenvolvido pela Companhia de Água e Esgoto Estado do Ceará (Cagece) com o Banco alemão KfW, a partir de 1996. Nesse modelo, o poder público se responsabiliza pelo provimento da estrutura física dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e a comunidade local cuida da manutenção e da operação dos mesmos, para torná-los mais eficientes e sustentáveis. Às associações comunitárias, apoiadas pelos quadros técnicos de cada Sisar, cabe prestar assistência técnica preventiva e corretiva aos sistemas, monitorar a qualidade da água, realizar ações de educação sanitária e prestar informações operacionais dos sistemas à Cagece. O Sisar atendia, em abril de 2012, 846 comunidades rurais, levando água tratada a 421.515 pessoas. Uma das estratégias para a operação dos sistemas é o empoderamento das comunidades rurais baseado no envolvimento e na participação dos moradores, traços fundamentais para o bom funcionamento deste modelo de serviço. Assim, pretende-se abordar o percurso do Sisar como política pública, desde o contexto de sua criação até sua fase de implementação atual, discutindo os processos presentes nas fases de definição da agenda, formulação da política, sua implementação e avaliação. Tal discussão mobiliza reflexões importantes para se pensar novos caminhos para o saneamento rural, voltados para ganhos de eficiência, eficácia e efetividade no atendimento e, sobretudo, para a universalização do saneamento no Brasil.

**Palavras-chave:** saneamento rural, gestão pública