

Caderno de saneamento ambiental

5

Outubro de 2004

Ministério
das Cidades



CADERNOS MCIDADES SANEAMENTO AMBIENTAL

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente

MINISTÉRIO DAS CIDADES

OLÍVIO DUTRA
Ministro de Estado

ERMÍNIA MARICATO
Ministra Adjunta e Secretária-Executiva

JORGE HEREDA
Secretário Nacional de Habitação

RAQUEL ROLNIK
Secretária Nacional de Programas Urbanos

ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOSÉ CARLOS XAVIER
Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS
Presidente da Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU

AILTON BRASILIENSE PIRES
Diretor do Departamento Nacional de Trânsito – Denatran

MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA
Presidente da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb

APRESENTAÇÃO

A criação do Ministério das Cidades representa o reconhecimento do Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva de que os imensos desafios urbanos do país precisam ser encarados como política de Estado.

Atualmente cerca de 80% da população do país mora em área urbana e, em escala variável, as cidades brasileiras apresentam problemas comuns que foram agravados, ao longo dos anos, pela falta de planejamento, reforma fundiária, controle sobre o uso e a ocupação do solo.

Com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança, iniciamos nossa gestão frente ao Ministério das Cidades ampliando, de imediato, os investimentos nos setores da habitação e saneamento ambiental e adequando programas existentes às características do déficit habitacional e infra-estrutura urbana que é maior junto a população de baixa renda. Nos primeiros vinte meses aplicamos em habitação 30% a mais de recursos que nos anos de 1995 a 2002; e no saneamento os recursos aplicados foram 14 vezes mais do que o período de 1999 a 2002. Ainda é pouco. Precisamos investir muito mais.

Também incorporamos às competências do Ministério das Cidades as áreas de transporte e mobilidade urbana, trânsito, questão fundiária e planejamento territorial.

Paralelamente a todas essas ações, iniciamos um grande pacto de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, pautado na ação democrática, descentralizada e com participação popular, visando a coordenação e a integração dos investimentos e ações. Neste sentido, foi desencadeado o processo de conferências municipais, realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003, e que elegeu o Conselho das Cidades e estabeleceu os princípios e diretrizes da PNDU.

Em consonância com o Conselho das Cidades, formado por 71 titulares que espelham a diversidade de segmentos da sociedade civil, foram elaboradas as propostas de políticas setoriais de habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana, trânsito, planejamento territorial e a PNDU.

Como mais uma etapa da construção da política de desenvolvimento, apresentamos uma série de publicações, denominada Cadernos MCidades, para promover o debate das políticas e propostas formuladas. Em uma primeira etapa estão sendo editados os títulos: *PNDU; Participação e Controle Social; Programas Urbanos; Habitação; Saneamento; Transporte e Mobilidade Urbana; Trânsito; Capacitação e Informação.*

Com essas publicações, convidamos todos a fazer uma reflexão, dentro do nosso objetivo, de forma democrática e participativa, sobre os rumos das políticas públicas por meio de critérios da justiça social, transformando para melhor a vida dos brasileiros e propiciando as condições para o exercício da cidadania.

Estas propostas deverão alimentar a Conferência Nacional das Cidades, cujo processo terá lugar entre fevereiro e novembro de 2005. Durante este período, municípios, estados e a sociedade civil estão convidados a participar dessa grande construção democrática que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Olívio Dutra

Ministro de Estado das Cidades

COMPROMISSO COM A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO AMBIENTAL	9
UMA INICIATIVA INTERSETORIAL E ARTICULADA PARA O SANEAMENTO AMBIENTAL	11
OS MARCOS POLÍTICOS DO SETOR DE SANEAMENTO AMBIENTAL	25
A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO SETOR DE SANEAMENTO NOS ANOS RECENTES	33
A REALIDADE DO SANEAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL E AS NECESSIDADES DE INVESTIMENTOS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS	47
A RETOMADA DOS INVESTIMENTOS NO GOVERNO LULA	59
PROGRAMAS E AÇÕES EM EXECUÇÃO NA SNSA	65
A PROPOSTA DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL E AS DIRETRIZES GERAIS PARA O SETOR	77
O SIGNIFICADO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E FONTES CONSULTADAS	99

COMPROMISSO COM A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO AMBIENTAL

Com a edição deste Caderno, temos a satisfação de compartilhar com a sociedade brasileira um balanço crítico sobre a situação do saneamento ambiental no País e o desempenho do Governo Federal na condição de formulador e articulador das políticas públicas para o setor. Consideramos que o momento de ampla discussão das políticas urbanas, como propõe o Ministério das Cidades com esses cadernos, representa uma oportunidade privilegiada para essa avaliação.

Balanço mais que necessário, haja visto o grande desafio de superar a omissão do Governo Federal na gestão anterior e implementar soluções reais para a redução dos enormes déficits na prestação dos serviços de saneamento. Esse tem sido o esforço do Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, nesses dois primeiros anos do Governo Lula.

Superar as carências em abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais urbanas é um requisito fundamental para a saúde e a qualidade de vida das pessoas. O empenho do Ministério das Cidades traduz o compromisso do Governo Federal com a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental no País. Para tanto, a retomada dos investimentos e a formulação de um marco regulatório para o setor são as prioridades.

Os financiamentos, suspensos em 1998, foram retomados, alterando significativamente o quadro. Os números atestam isso. Se forem consideradas todas as fontes do Governo Federal disponíveis para o saneamento, as contratações nos primeiros 18 meses chegam a mais R\$ 5 bilhões. Este investimento proporcionará mais qualidade de vida e diminuição dos gastos com saúde, em benefício direto a 5,6 milhões de famílias e a geração de mais de 800 mil empregos diretos. Outro importante avanço foi a transparência na seleção dos investimentos, privilegiando as propostas pautadas pela eficiência, auto-suficiência e atendimento às áreas mais necessitadas.

Estabelecer regras claras para o saneamento, há mais de 15 anos sem regulamentação, é um dos compromissos institucionais do Governo Federal para o setor. Assim, após ampla participação da sociedade, o MCidades, juntamente com os demais ministérios que compõem o Grupo de Trabalho Interministerial do Saneamento, formulou um anteprojeto de lei para a Política Nacional de Saneamento Ambiental que elege o planejamento, a regulação, a fiscalização e o controle social como fundamentais para a execução das ações de saneamento. Além disso, estimula a solidariedade e a cooperação entre os entes federados e incentiva os Estados a criarem legislação que promova a integração dos serviços.

Produzido para dotar o país de instrumentos legais que amparem e estimulem ações de combate às deficiências de saneamento, o anteprojeto de lei tem por objetivo a integração de esforços e de recursos dos diversos níveis de governo e da iniciativa privada e orienta-se pelos princípios básicos da universalidade, integralidade e equidade, sempre privilegiando o interesse público.

Os próximos anos ainda nos reservam novos e importantes desafios, apesar dos avanços e vitoriosos resultados do primeiro biênio. O Ministério das Cidades se prepara para os próximos passos de consolidação e avanço das políticas públicas no sentido da universalização dos serviços de saneamento, conforme as metas do milênio acordadas internacionalmente pelas Nações Unidas.

Nesse sentido, defende a proposta do Presidente Lula de que os investimentos em infraestrutura urbana, dada a essencialidade e os benefícios sociais que geram, não sejam considerados para o cálculo de superávit primário pelos organismos multilaterais de crédito, ou mesmo a flexibilização dos limites para a contratação de recursos onerosos pelo setor público.

Assegurada essa distinção, e realizando-se uma projeção a partir dos dados do PPA, no período 2004-2007 serão aplicados cerca de 18 bilhões em saneamento. Uma cifra récorde, tanto em termos absolutos quanto em relação ao espaço temporal considerado.

Noutro importante campo, o Ministério das Cidades se prepara para os debates que deverão marcar a tramitação do Projeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental, pelo Congresso Nacional, e para a promoção das diversas ações de capacitação e apoio aos municípios brasileiros, em decorrência das diretrizes e medidas de planejamento e controle social decorrentes da aprovação da Política.

Esperamos, portanto, sensibilizar a sociedade para a importância e os benefícios do saneamento ambiental, particularmente para as parcelas mais carentes da população, assim como contribuir para a formulação das políticas urbanas com uma visão sistêmica. Requisitos essenciais na busca de soluções integradas para os graves problemas e desequilíbrios que incidem sobre as cidades brasileiras, e condição necessária para o acesso aos serviços que garantem a saúde e a qualidade de vida das populações.

Uma iniciativa intersectorial e articulada para o saneamento ambiental



INTRODUÇÃO: O QUADRO SOCIAL DA NOVA POLÍTICA URBANA

Os problemas decorrentes do acelerado processo de urbanização têm ocupado lugar de destaque na agenda de diversos organismos internacionais. A respeito do tema, a Organização das Nações Unidas realizou entre 13 e 17 de setembro de 2004, em Barcelona, na Espanha, o Fórum Urbano Mundial, evento co-presidido pelo titular do Ministério das Cidades, Ministro Olívio Dutra, que reuniu representantes de 191 países. A ONU estima que mais da metade da população mundial viva em centros urbanos, sendo que nos países não-desenvolvidos essa concentração é mais significativa, principalmente no continente latino-americano, que apresenta um acentuado grau de urbanização, oscilando entre 60% e 85% da população total. No Brasil os índices de urbanização vêm atingindo patamares crescentes. Segundo dados do Censo Demográfico de 2000, 81,25% da população brasileira concentravam-se em áreas urbanas, bem acima da média mundial, da ordem de 50%, conforme a ONU. (IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2001).

Entre os temas centrais do fórum, discutiram-se os desafios e compromissos internacionais para o cumprimento das Metas do Milênio, definidas pelas Nações Unidas. O Brasil integra o conjunto de países que se comprometeram a trabalhar pela melhoria da qualidade de vida nas cidades de todo o mundo. Uma das diretrizes definidas pela ONU é a redução, pela metade, até 2015, do número de pessoas sem acesso à água potável e aos serviços básicos de saneamento e, até 2020, a melhoria significativa da situação de pelo menos 100 milhões de moradores de assentamentos precários, que não têm acesso à moradia digna.

Dados da ONU indicam que um terço de toda a população urbana mundial vive em assentamentos precários. Em todo o mundo, cerca de 900 milhões de pessoas passam por problemas semelhantes aos enfrentados por brasileiros que não têm acesso à moradia digna. Segundo o Ministro Olívio Dutra, esses números são “uma demonstração evidente de que o processo de urbanização da pobreza está em pleno vigor”. De acordo com dados do Ministério das Cidades, existem favelas em cerca de 1.500 dos 5.561 municípios brasileiros.

Em nosso País o fenômeno da concentração urbana impõe ainda outros desafios. No Brasil, um dos agravantes é que 60% do total de moradores que vivem em áreas urbanas se concentram em apenas 224 municípios. Nessas cidades, a população é superior a 100 mil habitantes que, via de regra, estão localizados nas regiões metropolitanas. O Brasil possui 26 Regiões Metropolitanas (RM) e três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE) reconhecidas por lei, que hoje agregam mais de 40% da população brasileira, revelando uma forte tendência à concentração territorial da população. De fato, o Censo Demográfico de 2000 já indicava que as RMs então existentes e a RIDE Brasília abrigavam mais de 35% da população brasileira (em torno de 68 milhões de habitantes) e cerca de 49% da população urbana. Esse incremento demográfico vem se fazendo acompanhar de inúmeros problemas sociais, e hoje as RMs são consideradas focos de violência, desemprego e pobreza.

A rede urbana brasileira é extremamente desigual e concentrada. Enquanto 13 municípios - com mais de um milhão de habitantes - respondem por cerca de 20% de toda a população brasileira, temos cerca de 4.600 municípios com menos de 20 mil habitantes concentrando menos de 30% da população do país. Essa disparidade é bastante acentua-

da, e algumas RMs situam-se entre os maiores aglomerados urbanos do mundo, como as de São Paulo e Rio de Janeiro.

Saliente-se que o crescimento demográfico vem apresentando índices menores nas áreas centrais das regiões metropolitanas que nas suas respectivas periferias. Contudo, esse incremento também se mostra acentuado nas cidades médias, que constituem pólos regionais de desenvolvimento econômico. Nestas, percebe-se a reprodução do mesmo fenômeno demográfico que ocorreu nas metrópoles em décadas passadas.

Para se ter a dimensão da relevância de uma política urbana sustentável nessas áreas, é preciso saber que apenas 11 das maiores RMs brasileiras concentram quase um terço da população do País e, dado mais crítico, parcela significativa desse contingente residindo em favelas e áreas degradadas. De um lado, o déficit habitacional qualitativo e quantitativo nas 11 maiores RMs é de mais de 2,1 milhões de domicílios, concentrando cerca de 80% das moradias em condições subnormais do Brasil. De outro lado, o Censo Demográfico de 2000 indicou a existência de um déficit quantitativo de 1,7 milhões de domicílios (6,6 milhões de pessoas) residentes em assentamentos precários em todo o Brasil, o que representava cerca de 3,9% da população brasileira naquele ano. Nas palavras da Secretária Executiva do Ministério das Cidades, Ermínia Maricato "houve um crescimento urbano muito forte, com uma concentração muito grande, o que gerou cidades gigantescas com baixo nível de governabilidade e muitos problemas". (Maricato 2004)

A complexidade da questão urbana no Brasil não se refere apenas ao acentuado nível de concentração urbana e de adensamento populacional que caracterizam as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos. O desafio hoje é a montagem de estruturas

de gestão supralocais que, sem esquecer as questões técnicas e administrativas, operem segundo o princípio da negociação e resultem em maior capacidade de implementação de decisões sobre políticas públicas e dos chamados serviços de interesse comum (FIGUEIREDO E MARQUES, 2004).

São situações que requisitam padrões articulados de gestão para resolver problemas que hoje não são mais de um único município como transporte, coleta e destinação final do lixo, captação de água, lançamento de efluentes domésticos e industriais, habitação e uso do solo. Em São Paulo, há municípios que estão totalmente dentro de áreas de preservação dos mananciais e questões como esta não se resolvem mais no nível local.

Um modelo de governança metropolitana (ou de gestão associada) baseado na definição de uma estrutura de incentivos que torne possível superar a inércia e levar à cooperação dos entes federativos e dos demais agentes envolvidos visando a interesses comuns é fundamental da realidade de hoje. Em muitos casos, em função da heterogeneidade política dos municípios, a cooperação não é voluntária, depende de incentivos que impulsionem as municipalidades a se articularem na produção dos bens e serviços coletivos. A gestão metropolitana deve incorporar mecanismos de representação municipal (individualmente ou por meio

A REDE URBANA BRASILEIRA É EXTREMAMENTE DESIGUAL E CONCENTRADA. ENQUANTO 13 MUNICÍPIOS - COM MAIS DE UM MILHÃO DE HABITANTES - RESPONDEM POR CERCA DE 20% DE TODA A POPULAÇÃO BRASILEIRA, TEMOS CERCA DE 4.600 MUNICÍPIOS COM MENOS DE 20 MIL HABITANTES CONCENTRANDO MENOS DE 30% DA POPULAÇÃO DO PAÍS.

de um conjunto de municípios), dos níveis de governo estadual e federal, de entidades setoriais viáveis naquele âmbito territorial, do setor privado e, principalmente, dos cidadãos, moradores e usuários das cidades. O desenho institucional da cooperação deve emergir da negociação e da adesão desses agentes.

No seu conjunto, os cerca de 5.560 municípios brasileiros apresentam enormes desafios, em variados graus e aspectos, relacionados a problemas de infra-estrutura urbana e serviços públicos que afetam a maior parte da população. Do total de 45,5 milhões de domicílios urbanos e rurais existentes no ano de 2000, apenas 76,7% dispunham de acesso à rede geral de abastecimento de água, e cerca de 42,2% à rede geral de esgotamento sanitário (Censo Demográfico de 2000). Acrescenta-se a esse quadro o fato de que menos de 30% de todo o esgoto gerado recebem algum tipo de tratamento e disposição final adequada.

O País como um todo convive com um déficit habitacional de 6,6 milhões de moradias. Desse total, 92% correspondem à demanda de segmentos da população com renda mensal de até cinco salários mínimos e 83,2% com renda mensal de zero a três salários mínimos. Esse quadro ainda é agravado pelo déficit qualitativo, situado em torno de 15 milhões de moradias inadequadas¹. Há também o déficit de habitabilidade, ou seja, de infra-estrutura. Atualmente, o déficit de habitabilidade² em

1 O déficit de habitação é resultado da soma daqueles que moram em condições inaceitáveis aos que co-habitam (mais de uma família na mesma moradia), além da expectativa de crescimento. Todo mundo mora em algum lugar, mesmo embaixo da ponte. O que se mede no déficit é a situação inaceitável.

2 Compreende a situação em que uma família ocupa uma moradia aceitável, mas está em um terreno ilegal, não tem esgoto ou transporte ou água de rede pública.

nosso país vai além dos 12 milhões de unidades, correspondendo ao dobro do déficit de moradia. Esse quadro é resultado do processo de urbanização verificado no país nos últimos 50 anos.

No Brasil, são necessários investimentos de cerca de R\$ 20 bilhões anuais nas próximas duas décadas para garantir moradia digna e saneamento básico para atender famílias com renda de zero a cinco salários mínimos. Na avaliação do Ministro Olívio Dutra, é necessária a adoção do conceito de cidades inclusivas, como pressuposto para a eliminação de barreiras urbanísticas, políticas e simbólicas entre a cidade da classe média e a cidade dos pobres. Além disso, o novo modelo implica no controle social dos processos decisórios relativos à definição da divisão dos subsídios e gastos públicos e sobre a distribuição dos bens da urbanização. Particularmente para melhorar a situação de moradores de assentamentos precários, é preciso que a própria sociedade seja sujeito da ação e não apenas paciente das políticas, programas ou projetos.

Entretanto, se as transformações locais dos modelos de gestão pública são necessárias para a construção de cidades inclusivas, elas não são suficientes. Na condição de co-presidente do Fórum Urbano Mundial, o ministro Olívio Dutra lançou a proposta de um novo paradigma para que a política urbana favoreça as pessoas mais pobres. Para isso, é fundamental a retomada dos investimentos em habitação e saneamento, possibilitando que as cidades sejam apropriadas por todos. Um acordo internacional foi proposto pelo Ministro das Cidades do Governo Brasileiro para a exclusão dos investimentos em saneamento e moradia do conceito de dívida para efeito dos cálculos do superávit primário (arrecadação menos despesas, descontados os gastos com juros e correção monetária de dívidas) dos países pobres e em desenvolvimento. Com isso, os países po-

ATUALMENTE, 2,8 BILHÕES DE PESSOAS CONTINUAM LUTANDO PARA SOBREVIVER COM MENOS DE US\$ 2 (R\$6) POR DIA. ALÉM DISSO, A DEGRADAÇÃO DO MEIO AMBIENTE CONSTITUI TAMBÉM UMA PREOCUPAÇÃO PRIMORDIAL, UMA VEZ QUE A SITUAÇÃO SE AGRAVOU, DENTRE OUTROS FATORES, DEVIDO AO ACELERADO CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO. CERCA DE 500 MILHÕES DE PESSOAS VIVEM EM “SITUAÇÃO DE ESTRESSE OU DE PENÚRIA HÍDRICA”, MAS AS ESTIMATIVAS APONTAM QUE ESSE NÚMERO SERÁ DE 2,4 A 3,4 BILHÕES EM 2025.

derão cumprir as Metas do Milênio nessas áreas estabelecidas pela ONU.

O titular do Ministério das Cidades fez uma análise crítica da conduta dos organismos internacionais de financiamento ao propor um novo padrão no relacionamento com os Países pobres. Da forma como tradicionalmente ocorrem, os financiamentos não permitirão aos países pobres ou em desenvolvimento, até 2015, reduzir pela metade a carência em saneamento básico e retirar 100 milhões de pessoas da condição de residentes em assentamentos subnormais, conforme as Metas do Milênio. O Ministro faz o alerta. “É preciso que os organismos de financiamento internacional tenham uma outra conduta - que os recursos não fiquem bloqueados para fazer reserva.(...) Tem que ter uma outra orientação no sentido de que o dinheiro investido em saneamento básico, em moradia digna, tem retorno na qualidade de vida de milhares de pessoas, gerando outros negócios, outras atividades econômicas”. (*Olívio Dutra in MINISTÉRIO DAS CIDADES 2004*).

Representantes da Argentina, África do Sul, Canadá, Quênia e Uruguai endossaram de imediato a proposta do governo brasileiro em torno do pacto internacional para a revitalização dos investimentos em saneamento e habitação. Além desses, França e Índia mani-

festaram interesse pela idéia. A declaração de apoio de cinco países demonstra a “criação de uma consciência” mundial de que é preciso uma nova relação entre as agências multilaterais de crédito e países como o Brasil, que estão se esforçando para universalizar a habitação e o saneamento básico.

A agenda mundial está voltada para a redução da pobreza urbana e da degradação ambiental. Análises recentes elaboradas pelo Fundo das Nações Unidas para a População (Fnaup)³ sublinham que os países registraram alguns progressos nos últimos dez anos, mas obstáculos importantes persistem. O Fnaup faz um balanço da implementação dos objetivos que haviam sido fixados pela Conferência Internacional sobre a População e para o Desenvolvimento, realizada em 1994 no Cairo, Egito. O resultado é uma lista dos principais desafios que precisam ser enfrentados no decorrer dos próximos anos. Atualmente, 2,8 bilhões de pessoas continuam lutando para sobreviver com menos de US\$ 2 (R\$6) por dia. Além disso, a degradação do meio ambiente constitui também uma preocupação primordial, uma vez que a situação se agravou, dentre outros fatores, devido ao acelerado crescimento demográfico. Cerca de 500 milhões de pessoas vivem em “situação de estresse ou de penúria hídrica”, mas as estimativas apontam que esse número será de 2,4 a 3,4 bilhões em 2025.

O Relatório da Conferência também aborda a questão da urbanização. A tendência é a de que a maioria da população mundial passe a viver em cidades em 2007. O documento apresenta uma lista de medidas prioritárias que precisam ser tomadas nos próximos dez anos. Entre essas, satisfazer

³ Maiores informações podem ser obtidas na página eletrônica www.onu.org/cu/uunn/fnaup.

as necessidades dos grupos de população mais pobres, melhorar o planejamento urbano de maneira a fornecer serviços nas comunidades marginais. O Relatório também incentiva os governos a reformarem suas leis e políticas discriminatórias contra as mulheres e a fazerem da participação da sociedade civil um aspecto habitual das práticas institucionais.

Além disso, é imperioso o fortalecimento do papel do Estado para liderar, promover e subsidiar os financiamentos em habitação e saneamento. Nesse campo, o Brasil tem avanços a celebrar! O Estatuto da Cidade, Lei Federal no. 10.257 de 10 de julho de 2001, constitui importante instrumento de planejamento e regulação urbanística, para que seja ampliado o acesso à terra formal e urbanizada, a proteção ambiental sobre as áreas de mananciais, o controle da ocupação de áreas com riscos geotécnicos e de inundação, além de incentivar a cooperação entre cidades e regiões.

PRINCÍPIOS E DIRETRIZES DA NOVA POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Em função da velocidade da expansão urbana, do despreparo das administrações públicas, e da falta de recursos para investimentos nos últimos anos, as ocupações urbanas ocorreram até hoje de forma desordenada, na maioria das vezes em desacordo com os padrões urbanísticos e ambientais, de maneira que as intervenções em infra-estrutura urbana acabam sendo implantadas com grande atraso e executadas de forma inadequada.

A rigor, as estruturas administrativas e organizacionais vinculadas à gestão da política urbana foram criadas de acordo com as contingências de cada momento, ajustando-se

da melhor forma à conjuntura, sem, contudo, dar-se por um planejamento adequado, ou de maneira otimizada, como requer a boa prática da administração.

Conseqüentemente, os registros de informações das infra-estruturas urbanas se organizam de forma segmentada, na maioria das vezes armazenados burocraticamente, apenas para cumprimento de uma rotina. A consciência de que a informação padronizada e interligada favorece a organização urbana, o planejamento e a racionalização dos custos é uma visão ainda a ser adquirida.

Há que se perceber que as reformas institucionais em andamento e o aperfeiçoamento da legislação urbana e ambiental, que envolve os recursos hídricos e a disponibilidade de indicadores que associam o grau de cobertura das ações de saneamento à qualidade da saúde e à melhoria das condições de desenvolvimento humano, passam a exigir uma melhor estruturação da Administração Pública. Os gestores das cidades devem estar habilitados a buscar soluções criativas para os graves problemas urbanos enfrentados pelas populações, como democratizar o acesso aos equipamentos e serviços públicos e minimizar os efeitos da expansão urbana em áreas ambientalmente sensíveis, já que administram situações em condições dinâmicas e progressivas.

Nesse contexto, a Política Nacional de Saneamento Ambiental (PNSA) traz consigo a expectativa de se constituir em alavanca para o acesso universal aos serviços, prestados com qualidade, equidade e integralidade, com controle e participação social. Deve assim prover os meios para superar as dificuldades para a generalização do atendimento e criar um ambiente institucional e regulatório que favoreça a eficiência do gasto público, independente da natureza do operador. E introduz o conceito de saneamento ambiental como:

“o conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição dos esgotos e dos resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais urbanas; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida nos meios urbano e rural” (SNSA, SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. *Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de Lei. Brasília 2004*).

A formulação de uma Política Nacional para o Saneamento Ambiental parte do pressuposto que, por razões éticas e de saúde pública, todos têm direito à água potável e à vida em ambiente salubre e que cabe ao Estado prover a satisfação desse direito. Nesse sentido, a Política contribui para a consecução dos mega-objetivos traçados para o País no âmbito do PPA 2004-2007:

- a) a inclusão social e a redução das desigualdades sociais;
- b) o crescimento econômico, ambientalmente sustentável, com geração de emprego e renda e redução das desigualdades regionais;
- c) a promoção e a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

A POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL (PNSA) TRAZ CONSIGO A EXPECTATIVA DE SE CONSTITUIR EM ALAVANCA PARA O ACESSO UNIVERSAL AOS SERVIÇOS, PRESTADOS COM QUALIDADE, EQUIDADE E INTEGRALIDADE, COM CONTROLE E PARTICIPAÇÃO SOCIAL. DEVE ASSIM PROVER OS MEIOS PARA SUPERAR AS DIFICULDADES PARA A GENERALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO E CRIAR UM AMBIENTE INSTITUCIONAL REGULATÓRIO QUE FAVOREÇA A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO, INDEPENDENTE DA NATUREZA DO OPERADOR.

Coerente com esses objetivos, a PNSA adota 3 princípios básicos, vinculados aos fundamentos éticos e políticos que norteiam as ações do atual Governo e com o seu compromisso de resgate da dívida social do país:

- a) Universalidade, entendida como a garantia de oferta e de acesso aos serviços de saneamento ambiental a todos, indistintamente, mediante soluções eficazes e adequadas aos ecossistemas e às características locais, com respeito às identidades culturais das comunidades atendidas e sem prejuízo do interesse coletivo mais amplo, em especial os relativos à saúde pública.
- b) Integralidade, entendida como a garantia de oferta e prestação de serviços de saneamento de forma a abranger todas as suas fases e componentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças), visando a maximização dos resultados e a eficácia das ações. A população deve ter acesso aos serviços de acordo com suas necessidades, sendo que a promoção da salubridade ambiental deve ser buscada por políticas integradas e não fragmentadas.
- c) Equidade, entendida como isonomia no tratamento a todos os cidadãos usuários dos serviços, garantindo-lhes a fruição em igual nível de qualidade dos benefícios pretendidos ou ofertados. O padrão de serviços ofertados à população não deve ser discriminado segundo a classe social. As taxas ou tarifas cobradas pelos serviços devem ser instrumentos de justiça social e não fator de exclusão do acesso aos serviços.

Mas para que esses princípios possam se cristalizar numa gestão dotada de mecanismos administrativos e institucionais que

conduzam à eficiência da sua operação e à eficácia dos investimentos realizados, faz-se necessário que a nova PNSA se oriente por determinadas diretrizes operacionais e organizacionais no seu processo de implementação:

- a) Prestação Adequada dos Serviços, que devem ter como características: regularidade, continuidade, eficiência, qualidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade nos preços;
- b) Sustentabilidade, que garante o caráter duradouro dos benefícios das ações, e para tanto toma em consideração os aspectos sociais, ambientais e econômicos relevantes;
- c) Intersetorialidade respondendo à necessidade de integração das ações de saneamento ambiental entre si e com as demais políticas públicas, em especial com as de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, habitação e desenvolvimento regional;
- d) Cooperação Interinstitucional entre os órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o objetivo de elevar a eficácia das ações e explorar as possibilidades de complementaridade;
- e) Gestão Pública, na medida em que os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos, prestados sob regime de monopólio, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades e para a determinação das condições de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento da economia;
- f) Participação e Controle Social, como forma de os cidadãos interferirem na Gestão Pública, direcionando as ações do Poder Público para os interesses da comunidade;
- g) Direito à Informação, pressuposto da participação popular e do controle social;

h) Direito à Educação Ambiental para a promoção de novos comportamentos em relação ao uso dos recursos naturais e a correta utilização dos serviços de saneamento ambiental.

Nessa perspectiva, tais princípios e diretrizes devem se adequar a uma visão justa e integrada da política ambiental urbana e serem vistos como os fundamentos de uma nova forma de gestão do saneamento ambiental no Brasil. Dentro dessa visão integrada, a posição do saneamento ambiental pode ser vista como vetor indutor de transformações sociais significativas na sociedade brasileira, a saber:

- Redução das desigualdades sociais e promoção da inclusão social, por meio de uma distribuição mais justa dos benefícios do processo de urbanização mediante universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição final adequada de resíduos sólidos e drenagem urbana/controle de inundações;
- Promoção e proteção da saúde da população, contribuindo para a inversão dos gastos em ações curativas de doenças causadas por veiculação hídrica e para a melhoria dos indicadores de morbidade e de mortalidade relacionados à falta ou precariedade dos serviços de saneamento;
- Garantia da salubridade ambiental nas cidades e nas áreas rurais, entendendo o saneamento como um intensivo usuário dos recursos naturais e, portanto, indutor da redução dos níveis de degradação do meio ambiente, em especial da qualidade dos mananciais e recursos hídricos em geral, favorecendo melhores condições de bem-estar e o pleno gozo da saúde;
- Desenvolvimento urbano, constituindo importante vetor para a expansão urbana, para a recuperação de áreas degradadas

por ocupação irregular e revitalização dos fundos de vale;

- Melhoria da qualidade de vida da população motivada por externalidades positivas, que são geradas a partir da universalização dos serviços de saneamento ambiental, atribuindo sustentabilidade ao desenvolvimento.
- Desenvolvimento Econômico, por se tratar de uma área intensiva em mão-de-obra e geradora de oportunidades de emprego, trabalho e renda nas mais diversas atividades econômicas;

AS IMPLICAÇÕES SOCIAIS DO SANEAMENTO E O NOVO CONTEXTO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA

Ressalte-se que o histórico do setor de saneamento no Brasil não faz jus aos princípios explicitados acima, marcadamente pontuado por fatores relacionados à: a) desarticulação e pulverização da ação governamental, resultando em desperdício e ineficácia dos recursos aplicados; b) distribuição desigual do acesso aos serviços segundo faixas de renda da população, evidenciando uma demanda concentrada nas periferias das regiões metropolitanas, nos municípios de pequeno porte e em áreas rurais, via de regra, em famílias de baixa renda e tendo uma mulher no papel de chefe de família; c) segregação espacial, característica do processo de urbanização brasileiro que implica em maiores dificuldades físicas, legais e financeiras para a implantação de infra-estrutura nas periferias das cidades e nos assentamentos precários; d) relação perversa entre degradação do meio ambiente e pobreza, que revela a centralidade do urbano no equacionamento da questão ambiental; e) associação direta entre os índices de mortalidade com aumento de doenças e agravos e a ausência de infra-estrutura ou ineficiência dos serviços de saneamento.

VÁRIAS DOENÇAS SÃO DE VEICULAÇÃO HÍDRICA OU PODEM SER TRANSMITIDAS POR VETORES QUE SE REPRODUZEM EM AMBIENTE AQUÁTICO, COMO CÓLERA, TUBERCULOSE, DISENTERIA, HEPATITE, LEPTOSPIROSE, GIARDÍASE, DIARRÉIA, CONJUNTIVITE BACTERIANA AGUDA, SALMONELOSE, ESQUISTOSSOMOSE, DENGUE E MALÁRIA.

A erradicação das carências em abastecimento de água, a ampliação das ações para que a população mais pobre deixe de conviver com esgotos sanitários a céu aberto e tenha acesso a serviços de tratamento e disposição final adequada de resíduos sólidos é uma questão social e de saúde pública urgente. Os esforços nessa área são fundamentais para garantir boa qualidade de vida à população, com grande impacto principalmente na saúde das crianças, que são as principais vítimas de doenças transmitidas por água e esgoto mal tratados.

Várias doenças são de veiculação hídrica ou podem ser transmitidas por vetores que se reproduzem em ambiente aquático, como cólera, tuberculose, disenteria, hepatite, leptospirose, giardíase, diarréia, conjuntivite bacteriana aguda, salmonelose, esquistossomose, dengue e malária. A cada oito segundos uma criança morre no mundo devido a uma das doenças relacionadas com a água.

Estudos (MORAES, 1997) mostraram que as melhorias de saneamento ambiental, especialmente a disposição de excretas humanos/ esgotos sanitários no ambiente de domínio público, podem ter gerado um impacto positivo sobre a morbidade de diarréia e o estado nutricional em crianças menores de 5 anos de idade residentes em áreas periurbanas e sobre as infecções intestinais por helmintos, em crianças entre 5 e 14 anos, mesmo quando outros fatores sócio-econômicos, culturais e demográficos foram considerados. Já analisando o impacto dos resíduos sólidos domiciliares urbanos na saúde (MORAES,

1998) sugere que o tipo de acondicionamento domiciliar e a prestação do serviço de coleta contribuíram para controlar a transmissão das doenças diarréicas e parasitárias estudadas. Desse modo, a universalização do serviço regular de coleta de resíduos sólidos domiciliares urbanos, e também a mudança de comportamento das pessoas quanto ao uso de condicionador domiciliar são medidas que contribuem para a redução do quadro de morbidade das crianças residentes em áreas não atendidas pôr este importante serviço de saneamento ambiental.

Os riscos à saúde associados à água podem ser de curto prazo, quando resultam da poluição de água causada por elementos microbiológicos ou químicos, ou de médio e longo prazo, quando resultam do consumo regular e contínuo, durante meses ou anos, de água contaminada com produtos químicos, como metais ou pesticidas.

A mortalidade infantil no país caiu, mas ainda é superior a de países vizinhos. Dados do Ministério da Saúde referentes ao ano de 2002 revelam que a taxa de mortalidade infantil no país se situou em 26,46 por mil, inferior aos índices do ano de 2000. De fato, segundo a versão preliminar da Revisão 2004 da projeção populacional do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em 2000, de cada 1.000 crianças nascidas vivas, 30 morreram com menos de um ano. Em 1970, esse número chegava a 100.

Apesar da queda, o País ainda apresenta uma taxa superior à de países como Argentina (21 por 1.000), Chile (12 por 1.000) e Uruguai (15 por 1.000). O Brasil ocupa o 100º lugar no ranking das mais baixas taxas de mortalidade infantil entre 192 países.

A relação entre saúde e saneamento hoje é incontestável, e inúmeros são os indicadores que comprovam essa relação:

- Em 1993, 3.010.000 crianças menores de 05 anos morreram de doenças diarréicas no mundo (fonte: OMS - www.opas.org.br);
- No período de 1995 a 1999, as doenças relacionadas com deficiência de saneamento ambiental levaram 3,4 milhões de internações hospitalares no Brasil (fonte: SIH-SUS - www.datasus.gov.br);
- Doenças associadas à falta ou inadequação dos serviços de saneamento ambiental representaram 19,86% dos gastos totais do SUS, em 1999 (fonte: Piola e Viana, 1999);
- Doenças relacionadas a saneamento ambiental inadequado causaram 1,4% dos óbitos em 1999 e 4,5% das internações em 2000 (fonte: Fiocruz/CPqAM - Centro de Pesquisa Ageu Magalhães da Fundação Osvaldo Cruz - www.cpqam.fiocruz.br, 2000);
- Serviços adequados de saneamento podem prevenir 80% dos casos de febre tifóide e paratifóide e de 60 a 70% dos casos de tracoma e esquistosomose, além da prevenção de 40 a 50% dos casos de disenteria e outras parasitoses.

São números que apenas cumprem o papel de ilustrar e referendar cientificamente o que a população carente vive em seu cotidiano. Nesse caso, não se trata de falta de informação sobre a relevância do saneamento para a promoção da saúde. É uma questão de compromisso por parte do poder público e de controle social por parte da população. Segundo pesquisa do Ibope, realizada em 1998 a pedido do CONASS, "*a má qualidade ou inexistência de redes de água e esgoto*" foi apontada pela população brasileira como o principal fator de risco para a saúde. Isso demonstra que o problema do saneamento no Brasil já passou por um processo de socialização que tende a influenciar a agenda governamental.

O MINISTÉRIO DAS CIDADES, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL, VEM TRABALHANDO DE FORMA COORDENADA COM OS DEMAIS MINISTÉRIOS BUSCANDO REFERENCIAR O APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO QUE PRESTA AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS EM INDICADORES SANITÁRIOS, EPIDEMIOLÓGICOS, AMBIENTAIS E SOCIAIS.

A gravidade desse quadro pode ser percebida quando se constata que 83,4% dos municípios têm até 30 mil habitantes e possuem baixa ou nenhuma capacidade de investimento em saneamento. Não restam dúvidas de que o papel da União é de fundamental importância para atribuir efetividade aos investimentos visando à universalização dos serviços de saneamento, isto é, alocando os recursos de forma eficaz onde realmente se encontra a demanda.

Nesse sentido, o Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vem trabalhando de forma coordenada com os demais ministérios buscando referenciar o apoio técnico e financeiro que presta aos Estados e Municípios em indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e sociais.

Espera-se que com ações planejadas e integradas tanto do ponto de vista institucional quanto setorial, haja alteração do perfil epidemiológico, especialmente das áreas mais pobres, no sentido da promoção da saúde e da prevenção e controle de doenças e agravos, implicando em redução das desigualdades regionais e criando, mediante investimentos em saneamento ambiental, oportunidades de desenvolvimento regional.

O governo Lula pretende organizar o modelo institucional do setor e planejar seus investimentos para que em 20 anos seja possível atingir a universalização dos serviços de saneamento ambiental no país. Isso significa mudar a vida de milhões de brasileiros. Uma

das propostas do governo para mudar esse cenário é a institucionalização de uma política nacional de saneamento.

O saneamento e os novos instrumentos jurídicos e institucionais da política urbana

A proposta da política de saneamento ambiental se orienta por uma nova forma de conceituar a política urbana e sua intersectorialidade. A noção de salubridade ambiental que deve orientar o planejamento, a organização, os novos investimentos e a prestação dos serviços de saneamento básico traz implícita a promoção da saúde pública e a integridade do meio ambiente e estabelece a interface necessária com o desenvolvimento urbano, em particular, com a gestão do uso e da ocupação do solo.

A existência ou não de infra-estrutura de saneamento, o padrão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, assim como a capacidade de resolução dos problemas relacionados com os resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais, incidem diretamente no nível de desenvolvimento de uma cidade ou mesmo região.

A atual proposta de uma política nacional de saneamento ambiental, consubstanciada no momento em forma de anteprojeto de lei, define o planejamento como regra geral para a implementação de ações de saneamento ambiental, em qualquer nível de governo. Para o nível local, institui o Plano Municipal de Saneamento Ambiental como instrumento indispensável para: i) identificar a demanda por infra-estrutura e serviços; ii) decidir sobre os investimentos necessários apoiados em metas e prioridades de atendimento; iii) analisar as alternativas viáveis considerando estudo de cenários futuros baseados na dinâmica demográfica, na capacidade de suporte dos recursos ambientais, nas condições de remuneração dos serviços prestados, incluindo mecanismos

de subsídios e subvenções de acordo com a capacidade diferenciada de pagamento da população beneficiada.

Fica claro, portanto, que são procedimentos referenciados na realidade urbana como um todo, de maneira que o planejamento se torne uma prática social orientadora das ações da sociedade em todos os municípios brasileiros. Como anteriormente tratado, as ações públicas devem propiciar cidades justas, inclusivas, saudáveis e democráticas. Dessa forma, as informações e diretrizes do saneamento devem se constituir em elementos fundamentais de referência do Plano Diretor Municipal. Antes de se estimular novas pressões em áreas mais vulneráveis aos impactos negativos da urbanização, é necessário fazer uso das áreas que já tenham capacidade instalada de infra-estrutura e de serviços. Podem integrar essa estratégia, a revitalização dos centros das grandes cidades com oferta de moradia e espaços de convivência e a recuperação ambiental de fundos de vale visando à “renaturalização” dos cursos d’água que cortam a cidade.

A disponibilidade hídrica da região, as projeções demográficas e à capacidade de suporte sustentável do meio ambiente são fatores determinantes no planejamento do atendimento à demanda do uso da água para o consumo humano e nas possibilidades de suprimento de insumos à atividade produtiva industrial. Os conflitos pelos usos dos recursos hídricos surgem muitas vezes por pressões adversas à vocação de um município ou de uma região.

As opções de desenvolvimento urbano e econômico de uma região, definidas no Plano Diretor, podem ter influência negativa sobre o

padrão de urbanização, principalmente para os grupos sociais de baixa renda e, também sobre o meio ambiente, em especial, para os corpos d’água que interferem no espaço e na vida tanto da própria cidade quanto à jusante desta.

Uma relação direta entre a forma do uso e da ocupação do solo com a infra-estrutura de saneamento ocorre no que chamamos de manejo das águas pluviais urbanas. A impermeabilização do solo como resultante dos empreendimentos imobiliários e viários, associada à prática tão difundida de canalizar rios e córregos, é um dos mais nefastos impactos da urbanização. A experiência tem mostrado que a impermeabilização aumenta os volumes a serem escoados e a canalização artificial dos cursos d’água não assegura o controle das inevitáveis inundações, nem mesmo as adequadas condições sanitárias, como historicamente se apregoa. Ao contrário, esse tipo de intervenção física tem resultado em aumento da gravidade dos alagamentos e das cheias, intensificando ainda mais os processos erosivos do solo, com conseqüências desastrosas para as populações, o meio ambiente e a qualidade de vida nas cidades.

Se observada sob uma perspectiva histórica, a intervenção física no espaço urbano e rural quase sempre buscou atender a uma lógica específica, desprovida de uma visão transversal sobre o território. A criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental no âmbito do Ministério das Cidades vem romper com esse padrão de intervenção pública, caracterizado pela ausência de planejamento urbano adequado e pela fragmentação interinstitucional das ações da política de saneamento.



Os marcos políticos do setor de saneamento ambiental



AS MUDANÇAS HISTÓRICAS NOS CONCEITOS E NAS FORMAS DE INTERVENÇÃO NO SANEAMENTO.

A forma como o saneamento foi tratado pelos poderes públicos no Brasil se vincula diretamente às concepções políticas predominantes entre as elites dirigentes do país acerca do foco dos problemas sociais em curso. A cada uma dessas visões corresponderam formas políticas e organizacionais específicas de se intervir nos problemas vinculados ao saneamento, expressando também as opções dos sucessivos governos em se relacionar com os segmentos sociais diretamente afetados pelos problemas.

Nos séculos XVII e XVIII a cidade tornou-se objeto da teoria miasmática, baseada no conceito de que as doenças seriam oriundas de desequilíbrios da matéria, provocados por forças de decomposição que estariam presentes nos elementos naturais como água e no solo in natura. Para combater essas forças, os especialistas da época entendiam que era necessário fazer circular e deixar penetrar a luz do sol. Essa concepção originalmente primária se desdobrou no século XIX na transformação da compreensão acerca da atuação dessas forças do mundo natural no mundo social. Desde então, os corpos das pessoas pobres e as habitações precárias passaram a constituir o foco de formação dos chamados miasmas. As intervenções a serem implementadas para "sanear" as cidades estavam direcionadas, portanto, a determinadas parcelas do território, afetando diretamente as pessoas tidas como os agentes transmissores do problema. A idéia de sanear era bastante próxima da ação de segregar, separar. Iniciava-se o processo de segregação espacial e de espoliação urbana e social, em que as comunidades mais afetadas sofriam as conseqüências de decisões tomadas sob a égide centralizadora e tecnocrática do saber tecnicista assumido pelas elites.

No século XX, a medicina social se constituiu como campo de intervenção, primeiro com as iniciativas da polícia médica, quarentena e controle de portos, hospitais e cemitérios. Posteriormente, na chamada fase higienista, protagonizada por Oswaldo Cruz e Pereira Passos, entraram em cena novos saberes sobre a saúde que passaram a orientar as modalidades de intervenção no espaço urbano. As primeiras intervenções sanitárias na cidade do Rio de Janeiro, então capital do Império, foram obras hidráulicas de drenagem de pântanos, aterramento de manguezais e lagoas, além do desmonte de morros visando à expansão territorial do espaço urbano. Nesse período, a higiene pública era uma questão a ser resolvida por um grupo de médicos e engenheiros que implementou profundas intervenções sobre a cidade e, principalmente, sobre as moradias populares.

Na avaliação dos profissionais da saúde do período, a população brasileira estava doente e qualquer projeto de construção da nacionalidade tinha que resolver essa questão não como caso de polícia, mas como problema da esfera da saúde, que só profissionais habilitados poderiam solucionar. Com efeito, as poucas ações concretas de saneamento, no contexto da política sanitária, mantiveram-se restritas à esfera do domicílio. Eram exigidas providências no sentido de proteger caixas d'água, remover latas, garrafas, tudo que viesse a servir como reservatório de água onde se desenvolvia o mosquito transmissor de doenças endêmicas. As campanhas sanitárias permitiram ao médico Oswaldo Cruz grande ascendência sobre as políticas sanitárias implantadas no Brasil, visto que os instrumentos técnicos e normativos por ele adotados melhor atendiam aos interesses dominantes do início do século XX. Usando de métodos impopulares, recorrendo à repressão policial e até mesmo à violência, uma operação de

guerra foi montada para livrar a cidade das doenças. Contudo, o efeito colateral inesperado foi uma explosão de tumultos e revoltas por parte da população.

O MOVIMENTO PELA REFORMA URBANA E A REFORMA SANITÁRIA

Historicamente, os deslocamentos nos saberes e nas técnicas de intervenção sobre a cidade se fizeram acompanhar de novos e amplos modelos de regulação social e controle sobre o território das cidades. Foi assim com o ideário modernista, que criou Brasília, e com os vários governos da ditadura militar, nos quais os momentos de racionalização do espaço era função centralizada de governo.

Com o fim da ditadura militar e o período de redemocratização houve uma relativa inflexão nas modalidades de intervenção urbana. Nesse contexto, as lutas pela Reforma Sanitária e pela Reforma Urbana representam dois processos decorrentes e intrinsecamente ligados a uma nova forma de politização acerca da questão urbana. Tal politização motivou as lutas pela democracia em geral:

“O Movimento pela Reforma Urbana e o Movimento Sanitário, que referenda a chamada Reforma Sanitária, são dois dos mais importantes projetos reformistas que conseguem influenciar decisivamente na reconstrução institucional do país” (RIBEIRO, 1993).

As origens do Movimento Sanitário remontam aos primeiros anos da ditadura militar. Em resposta ao fechamento dos canais de expressão política, iniciava-se nas universidades, e mais particularmente no interior dos Departamentos de Medicina Preventiva, a difusão de perspectivas do pensamento crítico na área da saúde. A análise da relação doença/saúde, de orientação funcionalista,

começa a ser substituída por uma abordagem de cunho histórico-estrutural, por meio de disciplinas que buscavam compreender os processos vinculados à determinação social da doença e à organização da prática médica.

O projeto da Reforma Sanitária no Brasil impulsionou o processo de democratização e revitalização ética e política dos setores de saúde e saneamento, aglutinando entre suas lideranças segmentos da sociedade organizada e das classes populares. Ainda assim, a conformação de uma nova consciência sanitária e de uma nova ética profissional fundada na teoria social da doença e na transformação das práticas sanitárias constitui um dos projetos que estão em disputa sobre a cidade que queremos construir.

Talvez o movimento pela Reforma Urbana traduza, nos dias de hoje, a inversão do projeto elitista e excludente de cidade, até então hegemônico. Originado no contexto do processo constituinte, em janeiro de 1985, “o Movimento Nacional pela Reforma Urbana resulta da articulação de diversos movimentos, até então isolados, de favelados, inquilinos, mutuatários, posseiros, entre outros, que se juntaram às entidades de assessoria e entidades de classe ligadas à questão urbana” (GUIMARÃES, 1990).

Os movimentos da reforma urbana e o da reforma sanitária ganharam força. Em agosto de 1987, foi entregue ao Congresso Constituinte a emenda popular com o maior número de assinaturas, abordando aspectos centrais da nova política urbana a ser instituída. O capítulo final da Constituição de 1988 sobre Política Urbana, no entanto, ficou restrito a dois artigos: o art.182, que apresenta o Município como o responsável pela política urbana e a obrigatoriedade do Plano Diretor, colocado como instrumento básico ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, e o

art. 183, que cria o usucapião especial urbano, fundamental à minimização dos conflitos de terra que atingem todos os grandes centros urbanos.

Algumas das reivindicações contidas na emenda popular não foram incorporadas à Carta Constitucional, o que poderia ter possibilitado maiores avanços em relação a pontos cruciais da agenda da reforma urbana. Desde então, passados 13 anos de luta para regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, de forma que se dispusesse de uma base jurídico-política para impulsionar mudanças, combinando uma nova forma de apropriação do espaço com uma distribuição mais justa dos benefícios e das desvantagens do processo de urbanização, foi aprovado o Estatuto da Cidade, que corresponde à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

NOVOS INSTRUMENTOS E NOVA AGENDA PARA A POLÍTICA URBANA

Hoje, o princípio do Direito à Cidade se consolida como principal pilar de um projeto de política urbana que visa explicitamente à inclusão social, considerando a habitação e o acesso universal aos serviços públicos como fundamentais à cidadania. Pela primeira vez na história do país se cria um Ministério das Cidades, com a missão de formular e conduzir uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana, planejamento e gestão territorial e fundiária.

O Estatuto da Cidade prevê instrumentos que, se bem aplicados, podem aperfeiçoar a gestão urbana municipal. Um exemplo é o adensamento de áreas com adequada infraestrutura já instalada e provida de serviços públicos, de forma a orientar a ocupação e a expansão urbana nesses locais, reduzir a pres-

O PRINCÍPIO DO DIREITO À CIDADE SE CONSOLIDA COMO PRINCIPAL PILAR DE UM PROJETO DE POLÍTICA URBANA QUE VISA EXPLICITAMENTE À INCLUSÃO SOCIAL, CONSIDERANDO A HABITAÇÃO E O ACESSO UNIVERSAL AOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO FUNDAMENTAIS À CIDADANIA PELA PRIMEIRA VEZ NA HISTÓRIA DO PAÍS SE CRIA UM MINISTÉRIO DAS CIDADES, COM A MISSÃO DE FORMULAR E CONDUZIR UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA O BRASIL, INTEGRANDO OS SETORES DE HABITAÇÃO, SANEAMENTO AMBIENTAL, TRÂNSITO, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA, PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL E FUNDIÁRIA.

são sobre áreas ambientalmente vulneráveis e otimizar o uso da capacidade de infraestrutura urbana já instalada, ampliando o aproveitamento dos benefícios gerados pelos recursos públicos já investidos.

Outro é o da regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários, como vilas e favelas. A melhoria das condições de habitabilidade nesses lugares resulta em proteção à saúde pública, recuperação ambiental de áreas degradadas e possibilidade de gerar e intensificar atividades econômicas, alimentando a dinâmica de desenvolvimento local.

O adequado emprego desses instrumentos, e também de outros previstos no Estatuto da Cidade, requer a disponibilidade de informações e de indicadores que sirvam de base à elaboração de políticas, programas, planos e projetos.

Dentre eles, e em sintonia com o Plano Diretor do Município, o Plano Municipal de Saneamento Ambiental é um importante instrumento de planejamento e de gestão para se promover uma intervenção integrada no espaço territorial do Município, na perspectiva de se superar a forma de abordagem setorial e estanque, tradicionalmente utilizada para se planejar e implementar ações e serviços de saneamento.

Para isso, é fundamental a compreensão de que este tipo de plano é, sobretudo, um processo absolutamente dinâmico de planejamento, que requer a participação da sociedade e a produção, divulgação e atualização sistemáticas de dados e informações confiáveis, de forma a gerar indicadores e índices setoriais que revelam as condições locais de salubridade ambiental e de qualidade de vida.

Nesse sentido, é pertinente que sejam produzidos diagnósticos setoriais⁴, relativos ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, resíduos sólidos e controle de vetores. Muitas vezes esses diagnósticos são produzidos com base nos dados e informações disponíveis nos diversos órgãos da Administração Municipal e nas concessionárias de serviços públicos.

Outros dados importantes podem ser obtidos por meio de estudos de identificação das áreas ambientalmente sensíveis ou ainda de risco de inundação e de risco geotécnico e geológico. Outras áreas podem sofrer restrições relativas ao processo de ocupação e uso do solo no sentido de constituir reservas fundiárias para implantação de equipamentos e

4 Os diagnósticos setoriais incluem dados provenientes de monitoramento hidrológico, da qualidade dos meios receptores, em uma espécie de inventário da infra-estrutura existente referente ao sistema de abastecimento de água (mananciais, faixas de adutoras, reservatórios, redes de distribuição), ao sistema de esgotamento sanitário (redes de coleta, interceptores, estações elevatórias, estações de tratamento de esgotos – ETE's, pontos e condições de lançamento dos efluentes nos corpos receptores, lançamentos irregulares de esgotos no sistema de drenagem, etc.), e ao sistema de limpeza urbana (níveis de geração de resíduos, formas de acondicionamento, rotas de coleta, transporte e transbordo dos resíduos, alternativas de tratamento, incluindo a coleta seletiva feita pelos catadores e equipamentos de disposição final).

infra-estrutura para disposição final adequada de resíduos sólidos, como os aterros sanitários, ou de amortecimento e armazenamento de cheias, a exemplo das bacias de detenção e trincheiras de infiltração.

Ressalte-se, ainda, que uma gestão urbana sustentável sob a perspectiva ambiental e da inclusão social não depende apenas da implantação de infra-estrutura. Muitas vezes os conflitos sócio-ambientais no espaço urbano são equacionados por meio de ações governamentais e de uma postura pró-ativa dos moradores.

Estão nesse campo as iniciativas voltadas para a redução de perdas no sistema de abastecimento de água, que no caso brasileiro situam-se em patamares bastante elevados. No campo dos resíduos sólidos, o incentivo à minimização da geração e à maximização da reutilização, da reciclagem e do reaproveitamento é capaz de aliviar a pressão por novas e maiores áreas de destinação final e, na etapa do tratamento, cria oportunidades de inclusão social dos catadores. No sistema de esgotamento sanitário, há ainda muito que se fazer em termos de implantação de infra-estrutura de redes coletoras, interceptores e estações de tratamento. No entanto, em vários municípios observa-se um baixo índice de ligação dos domicílios à rede existente. Nesses casos, a ação governamental deve privilegiar campanhas de informação voltadas para fomentar a adesão dos moradores aos sistemas, esclarecendo os benefícios de proteção à saúde pública e ao meio ambiente.

Além da leitura do tecido urbano e ambiental, a equipe responsável pela elaboração do plano deve buscar construir uma síntese dos planos e programas prioritários do Executivo Municipal, correlatos ao saneamento, possibilitando assim uma análise mais abrangente da realidade municipal.

É FUNDAMENTAL A COMPREENSÃO DE QUE ESTE TIPO DE PLANO É, SOBRETUDO, UM PROCESSO ABSOLUTAMENTE DINÂMICO DE PLANEJAMENTO, QUE REQUER A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE E A PRODUÇÃO, DIVULGAÇÃO E ATUALIZAÇÃO SISTEMÁTICAS DE DADOS E INFORMAÇÕES CONFIÁVEIS, DE FORMA A GERAR INDICADORES E ÍNDICES SETORIAIS QUE REVELAM AS CONDIÇÕES LOCAIS DE SALUBRIDADE AMBIENTAL E DE QUALIDADE DE VIDA.

Sendo assim, o Plano Municipal de Saneamento Ambiental é muito mais do que uma lista de empreendimentos. A sua concepção, elaboração e as etapas de implementação e avaliação devem estar ancoradas em uma metodologia capaz de promover o desenvolvimento interdisciplinar e o das ações, a articulação dos diversos órgãos públicos, a participação e o controle social por parte dos moradores, visando a mais eficácia e eficiência nas ações, menos desperdício de energia e recursos, maximização dos resultados e benefícios para a gestão pública e, fundamentalmente, para a população.

GESTÃO URBANA E DEMOCRACIA

A idéia de governança local parte do pressuposto de que o fortalecimento de procedimentos democráticos, em contextos em que operam as instituições públicas, deve perseguir a aproximação entre as preferências e necessidades dos cidadãos com a capacidade dos governos de dar respostas adequadas às expectativas da população. Governança como um estilo de gestão pública, com instâncias de interlocução entre governo e sociedade, capaz de captar, de forma institucionalizada, as necessidades e demandas sociais e definir a agenda das políticas públicas e obter os melhores resultados em benefício da coletividade.

Dessa forma, a democracia cidadã pressupõe a correlação entre direitos sociais (o

acesso ao bem estar) e direitos políticos (ser parte das decisões públicas e dispor de mecanismos para monitorar e controlar a ação governamental). Para que esta correlação se estabeleça é necessário investir no desenvolvimento e potencialidades das pessoas, de forma que elas sejam capazes de identificar suas próprias demandas e decidir o que é melhor para o bem-estar coletivo. Acredita-se que por intermédio de procedimentos democráticos, os cidadãos manifestem suas preferências relativamente à orientação que deve ter a agenda pública, e esperem vê-las realizadas pelos governantes eleitos, sem, contudo, abandonarem uma posição vigilante e fiscalizadora.

Trata-se, portanto, de um pressuposto que elege a democracia não apenas como um valor em si, mas também como um meio necessário a um tipo de desenvolvimento capaz de reduzir os níveis de pobreza e de desigualdade, e com isso gerar melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo.

Com base nesse marco conceitual, a função de regulação de controle dos serviços públicos deve estar diretamente relacionada à noção de *accountability*⁵. Esse conceito, muitas vezes reduzido a uma dimensão que coloca governo e cidadãos em uma relação de cobrança e prestação de contas, requer a previ-

5 Na abordagem feita por Anastásia e Ranulfo (2002), *accountability* é um atributo da democracia que implica controle dos governantes pelos governados. Na diferenciação proposta por O'Donnell (O'DONNELL, Guillermo 1998. "Accountability horizontal e novas poliarquias". Lua Nova, no 44.) o mecanismo de *accountability* vertical refere-se às relações entre os cidadãos e seus representantes. Já o conceito de *accountability* horizontal refere-se às relações entre os poderes constituídos, consagrados na literatura como freios e contrapesos institucionais, por meio dos quais um Poder controla e fiscaliza os atos e as omissões do outro.

são de mecanismos que produzam incentivos para que os governantes façam escolhas compatíveis com os interesses públicos, não dependendo necessariamente da vontade política de um ou outro governo.

Para se obter resultados efetivos, a capacitação dos agentes públicos e sociais é uma estratégia importante, em especial dos conselheiros municipais. Nos diversos estudos e pesquisas que avaliam o funcionamento e a eficácia dos conselhos municipais são identificados bloqueios e dificuldades que sinalizam para a necessidade de se investir

em capacitação. Sugerem um modelo de capacitação capaz de fornecer aos conselheiros um conjunto de conceitos, métodos e técnicas que os habilitem a identificar e enunciar problemas em termos de políticas públicas, selecionando indicadores de avaliação e desempenho, identificando as informações necessárias para se formular propostas alternativas e definir prioridades para uma agenda de trabalho, além de dispor de conhecimento para gerir processos políticos de conflitos, reivindicação e negociação para construir os consensos possíveis.



A trajetória institucional do setor de saneamento nos anos recentes



Sob uma perspectiva político-institucional, o saneamento brasileiro pode ser analisado quanto ao tipo de arenas políticas hegemônicas em cada período e o seu reatamento no ordenamento institucional do setor. A descrição que se segue visa justamente explicitar as concepções políticas predominantes nos anos recentes e seus reatamentos em termos de propostas de ordenamento político-institucional para o saneamento.

DO PLANASA AO PLC 199

Numa breve retrospectiva pode-se dizer que à época do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA o setor contava com clara regulamentação e dispunha de mecanismos de regulação tarifária – ainda que precária – executados pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, inicialmente vinculado ao Ministério do Interior.

O PLANASA era mantido com recursos do FGTS e com aplicação prioritária na expansão do sistema de abastecimento de água. O ambiente político marcado pela ditadura militar determinou o perfil da gestão do setor: centralização decisória, prestação dos serviços subordinada à auto-sustentação tarifária, predominância das ações nas regiões mais desenvolvidas (sul e sudeste), aplicação dos subsídios cruzados e obrigatoriedade de concessão dos serviços locais às companhias criadas pelos Estados brasileiros como requisito para que os Municípios pudessem acessar os recursos da União. Formalmente, para se obter recursos do Sistema Financeiro do Saneamento – SFS, os municípios assinavam contratos de concessão com as Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs, renunciando a suas prerrogativas de poder concedente, notadamente em matéria de política tarifária e de novos investimentos. Quase três quartos dos municípios brasileiros delegaram seus

serviços de abastecimento de água às CESBs.

No entanto, a nova conjuntura política instaurada no país a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 viria modificar o contexto político-institucional que informava a concepção e as bases operacionais do PLANASA. De fato, a institucionalização das leis orgânicas municipais e constituições estaduais, o processo de descentralização das políticas setoriais, a orientação de se organizar o planejamento dos municípios com base em planos diretores de desenvolvimento urbano, a inovação dos processos de orçamento participativo, e o fortalecimento dos conselhos municipais foram mudanças que trouxeram novos desafios para o setor. Nesse contexto, um plano com as características do PLANASA não dispunha de condições políticas e institucionais para sobreviver, de maneira que as reformas desencadeadas com o processo constituinte de 1988 colocaram para o setor saneamento grandes desafios.

A despeito do avanço obtido na expansão dos serviços de abastecimento de água, os segmentos da população sem capacidade de remuneração dos serviços mediante pagamento de tarifas ficaram à margem do sistema. Agravava ainda mais esse quadro, a multiplicação da demanda por sistemas de esgotamento sanitário, uma vez que as CEBs, mesmo com o financiamento do PLANASA, não conseguiram atender aos crescentes déficits em saneamento. Outro problema foi o baixo desempenho gerencial e econômico-financeiro das CESBs e a total falta de transparência dessas companhias em relação aos usuários e ao poder concedente. O PLANASA é duramente prejudicado pelos efeitos da recessão do País e do alto endividamento do setor e atinge uma situação crítica com a extinção do BNH em 1986, quando suas atribuições passam para a Caixa Econômica Federal, que acaba não assumindo a herança regulatória

A DESPEITO DO AVANÇO OBTIDO NA EXPANSÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, OS SEGMENTOS DA POPULAÇÃO SEM CAPACIDADE DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS MEDIANTE PAGAMENTO DE TARIFAS FICARAM À MARGEM DO SISTEMA. AGRAVAVA AINDA MAIS ESSE QUADRO, A MULTIPLICAÇÃO DA DEMANDA POR SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO, UMA VEZ QUE AS CEBS, MESMO COM O FINANCIAMENTO DO PLANASA, NÃO CONSEGUIRAM ATENDER AOS CRESCENTES DÉFICITS EM SANEAMENTO.

do BNH. Além disso, a crescente crise que se instala no país nesse período resultou em significativa queda do nível de recursos do FGTS, que ainda assim continuava a financiar o setor, acumulando dívidas e conflitos de competência entre as instituições do Governo Federal, levando a um esvaziamento institucional e na progressiva desregulamentação do setor.

Durante o governo Collor, novas metas foram colocadas e mais uma vez não alcançadas. Houve uma dispersão dos recursos que se esvaíram numa política clientelista exercida por diversos ministérios, sob a égide do Ministério da Ação Social. Na contramão dessa condução do saneamento pelo Governo Federal e, calçados na esteira do processo brasileiro de redemocratização, algumas entidades representativas do setor trabalham no sentido de apresentar algumas propostas para o reordenamento institucional do setor.

A partir de 1992, começam a ser implementados alguns programas como o Pronurb e o Prosanear, que contavam com recursos do FGTS, este último também com recursos do Banco Mundial. Eram programas destinados à implantação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em favelas e nas periferias urbanas, e que buscavam incorporar a participação da comunidade beneficiada, ainda que, via de regra, reduzida à mera adesão e legitimação política das suas estratégias. Ainda que dotados de diretrizes

diferentes do PLANASA, mais abrangentes por incluir ações de esgotamento sanitário e direcionadas às populações de baixa renda, esses programas não chegaram a moldar um outro ordenamento institucional para o setor.

O esforço para a superação do “vazio institucional” – desde a falência do PLANASA até a extinção do BNH – foi iniciado em 1991, com a tramitação na Câmara Federal do Projeto de Lei 53, que em 1993, passou a ser denominado Projeto de Lei da Câmara 199 (PLC 199), o qual dispunha sobre a política nacional de saneamento e seus instrumentos.

Esse projeto de política nacional para o setor foi discutido em diversos fóruns por aproximadamente quatro anos, tendo sido aprovado pelas duas casas legislativas (Câmara e Senado) no ano de 1994. O PLC 199 fazia claro e incisivo contraponto às iniciativas do Governo Federal, que a essa altura procurava organizar o setor à luz das orientações dos organismos internacionais de financiamento, que já vislumbravam o interesse da iniciativa privada por alguns setores controlados por empresas estatais, a exemplo das CESBs.

Contudo, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao tomar posse em 1995, assume como uma das suas primeiras medidas de governo o veto, na íntegra, do PLC 199, criando as condições para se dar continuidade à política de reestruturação do setor com ênfase no incentivo governamental e financeiro à participação privada no saneamento brasileiro. Esse veto explicitou o caráter centralizador do governo da época, desconsiderando a proposta das entidades representativas do setor. Essa foi a tônica de todas as manifestações de repúdio ao veto do PLC 199.

O veto ao PLC 199 já era o desdobramento da estratégia governamental de reordenar o setor a partir dos princípios consubstanciados no Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS, que seria financiado pelo

Banco Mundial – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Idealizado no Governo Collor e iniciado efetivamente em 1994, já no governo Itamar Franco, o PMSS direcionava suas ações de forma bastante focada e seletiva para o desenvolvimento da capacidade operacional e institucional das CESBs e a elaboração de estudos e propostas com vistas ao reordenamento institucional do setor como um todo. Com relação ao último aspecto, a estratégia do PMSS para atingir a meta da universalização dos serviços de água e esgoto repousaria sobre o aumento do investimento privado e da eficiência global do setor, mediante a ampliação das concessões ao capital privado, novas regras contratuais e mecanismos concorrenciais de mercado.

Em 1995, o Presidente Fernando Henrique sanciona a chamada Lei das Concessões (Lei no 8.987), que regulamentava o regime de concessões da prestação dos serviços públicos para a iniciativa privada. Iniciava-se, assim, a pavimentação das condições necessárias para a entrada da iniciativa privada tratando o saneamento como negócio.

A partir de 1998, o setor começa a ser engessado. As resoluções do Conselho Monetário Nacional, Órgão do Banco Central, tem o propósito deliberado de dificultar o acesso dos agentes públicos aos recursos disponíveis (em especial, dos municípios), estabelecendo uma verdadeira corrida de obstáculos para os operadores públicos. Induzia-se a um quadro aparentemente irrefutável de inexistência de recursos orçamentários associada à incapacidade do setor público em contrair empréstimos e financiamentos, pavimentando, dessa forma, a solução: a entrada da iniciativa privada para suprir o déficit do setor.

Mas os dados indicam que o setor público apresentava condições para contrair empréstimos. No período compreendido entre 1995 e 1998, cerca de R\$ 7,4 bilhões retornaram ao

FGTS como serviço da dívida, amortizações e juros de empréstimos contraídos em períodos anteriores pelas companhias estaduais e autarquias municipais. Por outro lado, o valor desembolsado pelo FGTS nesse mesmo período para o financiamento de empréstimos ao setor público de saneamento foi de apenas R\$ 1,8 bilhão, o que gerou um saldo líquido de R\$ 5,7 bilhões para o Fundo nesse período.

Na seqüência, o governo concentra esforços para aprovação do PL 266/96, que transferia a titularidade dos Municípios que integram regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, para os Estados. Diante de inúmeros problemas de ordem técnica, jurídica e política, e, procurando compatibilizar suas iniciativas com as expectativas do Banco Mundial, o Governo Federal passa a trabalhar uma outra proposta para o setor, tendo como estratégia viabilizar as concessões privadas, seja pela privatização de companhias estaduais, seja mediante a entrada do “capital” privado, numa clara aliança entre bancos privados e grandes corporações internacionais da área do saneamento. Em 1998 o BNDES formula um programa orientado para financiar o processo de desestatização do setor de saneamento, ao mesmo tempo em que sugere adaptações ao PL 266/96, no sentido de adequar o marco jurídico-institucional às diretrizes do programa de desestatização do BNDES.

NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 1995 E 1998, CERCA DE R\$ 7,4 BILHÕES RETORNARAM AO FGTS COMO SERVIÇO DA DÍVIDA, AMORTIZAÇÕES E JUROS DE EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS EM PERÍODOS ANTERIORES PELAS COMPANHIAS ESTADUAIS E AUTARQUIAS MUNICIPAIS. POR OUTRO LADO, O VALOR DESEMBOLSADO PELO FGTS NESSE MESMO PERÍODO PARA O FINANCIAMENTO DE EMPRÉSTIMOS AO SETOR PÚBLICO DE SANEAMENTO FOI DE APENAS R\$ 1,8 BILHÃO, O QUE GEROU UM SALDO LÍQUIDO DE R\$ 5,7 BILHÕES PARA O FUNDO NESSE PERÍODO.

Em 21 de janeiro de 2001, o Governo Fernando Henrique envia o PL 4147 à Câmara dos Deputados, com pedido para tramitar em regime de urgência. Este projeto instituiu diretrizes nacionais para o saneamento básico e contemplava grande parte das ações propostas pelo BIRD, decorrentes de uma missão do banco e sistematizadas no documento intitulado “Regulação do Setor Saneamento no Brasil: prioridades imediatas”. Datado de abril de 1999; sintoma que a estratégia de desestatização vinha se consolidando no interior da coalizão governamental durante os anos 90.

(BIRD. Regulação do Setor Saneamento no Brasil: prioridades imediatas. Banco Mundial. Brasília 1999).

A partir do envio do PL 4147 ao Congresso Nacional, travou-se um forte embate entre os governistas e uma frente formada por diversas entidades do setor – a recém criada Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental. A total impossibilidade de se construir algum nível de consenso em torno do projeto pode ser comprovada tanto no âmbito do legislativo, quanto na esfera pública ampliada, em que a sociedade organizada chegou a apresentar ao Congresso Nacional um abaixo-assinado com 720 mil assinaturas pela não aprovação do PL4147.

Por decisão do atual Governo, o PL 4147 encontra-se paralisado no Congresso, sem que agentes políticos relevantes assumam a iniciativa de colocá-lo outra vez em tramitação, demonstrando que a proposta perdeu base política e significado institucional na nova conjuntura. Com o novo governo, a partir de 2003, é dada uma outra orientação para o setor, no sentido do resgate e do fortalecimento da gestão pública e a retomada dos investimentos visando à universalização com eficácia na aplicação dos recursos e qualidade na prestação dos serviços.

O processo de embate criado em torno do PL 4147 demonstra que em várias circuns-

tâncias históricas o saneamento brasileiro foi protagonizado principalmente pelos movimentos de mobilização social, capazes de intervir num quadro originalmente pautado em especial pelos agentes políticos governamentais. Cabe aqui lembrar a “revolta da vacina” em 1904, a Liga Pró-Saneamento em 1918, as revoltas contra as gestões privadas dos serviços na primeira metade do século XX. A Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental – FNSA é mais uma e a mais recente mobilização popular em prol do saneamento público, com controle social e como direito de todos.

As entidades específicas do setor, como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, a organização dos trabalhadores em saneamento reunidos na Federação Nacional dos Urbanitários – FNU, alguns especialistas com atuação técnica no setor, além da adesão do Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU, do Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC e diferentes organizações do movimento popular que historicamente travaram a “luta pela água”, compõem hoje a base social e política do saneamento. A FNSA, lançada em 26 de janeiro de 1997, conta atualmente com 17 entidades e tem como missão defender a gestão pública e o controle social dos serviços.

Trata-se de uma forma de mobilização e atuação baseada na estratégia de que a universalização do saneamento está vinculada a um movimento efetivo de incorporação dos agentes sociais, organizados em diversas instâncias de decisão do setor. Acredita-se que uma ação mobilizadora pautada na intersetorialidade das políticas públicas, na transversalidade da atuação dos movimentos populares, centrada na regulação pública e no controle social é fundamental para promover o encontro das agendas social e ambiental rumo à sustentabilidade do saneamento, vi-

sando a construir cidades inclusivas, saudáveis e democráticas.

O PERFIL DAS PROPOSTAS HEGEMÔNICAS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE

O setor saneamento passou, no período que correspondeu às duas gestões do Governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002, por um momento histórico de profunda transformação. De sua natureza de serviço público e de caráter social para as circunstâncias e contingências que reclamam o exercício de uma atividade econômica. Do seu lócus de gestão da esfera pública para uma orientação em direção ao mercado. Do tipo de relação que estabelece com as pessoas como usuárias de um serviço para consumidoras de um produto. De valor de uso social para valor de troca mercantil. E enfim, de sua identidade historicamente construída - de direito social e coletivo para a de mercadoria, que se adquire segundo a lógica do mercado.

O histórico do período ainda requisita avaliações mais conclusivas, mas certamente que os elementos empíricos disponíveis apontam a tendência hegemônica, entre outras que disputavam o reordenamento institucional do setor naquele período. O movimento protagonizado pelo Governo Federal durante as duas gestões de Presidente Fernando Henrique Cardoso, em aliança com o capital financeiro internacional e bancos privados nacionais, impôs ao setor uma tendência de re-centralização da gestão do saneamento com a função estratégica de promover a privatização do setor, no bojo mais amplo do projeto neoliberal de Reforma do Estado.

Ressalte-se que as opções governamentais expressavam tendências internacionais que vinham se consolidando desde o final dos

O ESTÍMULO À ENTRADA DO CAPITAL PRIVADO NO SANEAMENTO TENTAVA IMPRIMIR AO SETOR O MODELO DO ESTADO MÍNIMO, EM QUE A COMPETÊNCIA É VISTA COMO PRERROGATIVA EXCLUSIVA DA INICIATIVA PRIVADA. NESSA CONCEPÇÃO, A ÓTICA DO MERCADO E DA LUCRATIVIDADE CONCORRE COM A ESSENCIALIDADE E A NATUREZA PÚBLICA QUE CARACTERIZAM A FUNÇÃO SOCIAL DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.

anos 80, e modelos de privatização na área do saneamento vinham sendo implementados em diversos países⁶.

O estímulo à entrada do capital privado no saneamento tentava imprimir ao setor o modelo do Estado Mínimo, em que a competência é vista como prerrogativa exclusiva da iniciativa privada. Nessa concepção, a ótica do mercado e da lucratividade concorre com a essencialidade e a natureza pública que caracterizam a **função social** dos serviços de saneamento.

Trata-se de uma equação que pode levar ao esvaziamento do poder do Estado e a inviabilizar a universalização do saneamento, na medida em que recorta cidades, regiões e estados, separando áreas promissoras e lucrativas como o filão preferencial para a ação privada. Cabe, portanto, indagar se a lógica do mercado pode superar o déficit de saneamento, que afeta diretamente cerca de 80% da população carente do país.

Ao qualificar o déficit de atendimento, "onde estão e quem são" as pessoas que ainda não desfrutam dos serviços de saneamento, é constatado que uma grande parte é constituída por população rural, quase todos à margem dos

⁶ Principalmente Inglaterra, França, Argentina e Chile; além do processo iniciado a partir da orientação do FMI e do BIRD em Trinidad y Tobago, Nicarágua, Uruguai, entre outros.

sistemas. A outra parte está nos municípios com menos de 20.000 habitantes e nas periferias das cidades médias e regiões metropolitanas do país. Esse é um dos fundamentos e um dos aspectos centrais da crise do setor do saneamento: ausência de universalização na cobertura e baixa qualidade na prestação dos serviços. A crise revela, portanto, a ineficácia social, ambiental e econômica do modelo de gestão até agora adotado.

Os dois principais argumentos utilizados pelo Governo de Fernando Henrique em favor da lógica da privatização foram a escassez de recursos públicos e a eficiência da iniciativa privada como marcadora de qualidade e referência na prestação dos serviços.

A defesa da concessão privada dos serviços de saneamento, feita sob a liderança do Governo Fernando Henrique, partiu, portanto, de um cenário aparentemente irrefutável: o país não podia mais conviver com índices tão baixos de cobertura dos serviços de saneamento, visto que possuem importante interface com a saúde pública, a integridade ambiental e a qualidade de vida da população. O discurso do Governo Federal destacava que para enfrentar esse quadro adverso não existiam recursos públicos: o Estado havia perdido sua capacidade de investimento e o próprio setor tem sido incapaz de gerar excedentes para sua ampliação. A solução, portanto, seria recorrer a investimentos privados para suprir o déficit do setor, e ao Estado caberia apenas regular e fiscalizar.

Entretanto, esse modelo de intervenção estatal se fundamentava sobre um **paradoxo**, que se evidencia na análise do perfil da demanda do saneamento e da natureza da ação do Governo Federal para o setor, deliberadamente voltada para o incentivo à privatização. Considerando, conforme já dito, que o perfil desse déficit é comprovada-

mente marcado pela exclusão social e segregação social, portanto o filão do “mercado” menos atraente; pergunta-se: **que interesse tem a empresa privada em assumir esse passivo social?**

Pelo menos por enquanto, a iniciativa privada tem andado na direção oposta, buscando a exploração de sistemas já relativamente consolidados e geralmente em cidades maiores, onde os investimentos necessários concentram-se na implantação de estações de tratamento de esgotos e na ampliação natural dos serviços, em decorrência do crescimento vegetativo da população e, portanto, de riscos menores - diferentes daquelas cidades onde há grandes deficiências⁷.

Desde que a Lei de Concessões foi aprovada, no início de 1995, cerca de 50 municípios, concentrados principalmente na região Sudeste, assinaram contratos de concessão (total ou parcial) de seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário com empresas privadas, sendo algumas associadas ou controladas por grupos estrangeiros. Atualmente, as empresas privadas atendem a cerca de 4% da população que dispõe de água encanada e uma proporção ainda menor da população urbana que dispõe de rede de esgotos.

Embora o número de cidades envolvidas seja pequeno, a lista é bastante diversificada em termos do contexto político-institucional da concessão, incluindo: i) cidades cujos serviços já se encontravam sob gestão municipal; ii) cidades onde eles foram “municipalizados” antes de serem privatizados; iii) municípios com serviços concedidos a uma concessionária estadual cuja privatização foi

⁷ Fontes: Assemae (1996); BNDES (1997) e ABCON (1997-2000).

promovida “de cima”, pelo governo estadual⁸. Por outro lado, nenhuma das 26 companhias estaduais de saneamento (incluindo a do Distrito Federal) foi privatizada até o momento, embora o processo de privatização tenha sido discutido ou iniciado em alguns casos⁹. Nos principais contratos já firmados, e naqueles que se encontram em negociação, houve participação efetiva ou interesse manifesto da parte dos grandes grupos internacionais do setor.

De fato, considerando o tamanho e a concentração da população brasileira nas áreas urbanas, a magnitude do déficit nos serviços, a escassez de investimentos públicos nos últimos anos e a abertura promovida no setor a partir dos anos 1990, o Brasil representa um imenso mercado para as companhias transnacionais da área de saneamento e serviços urbanos. São transnacionais francesas, norte-americanas e da península ibérica que já estão prestando serviços de saneamento no país, geralmente mediante consórcio com empresas nacionais.

Entretanto, cabe destacar que a tônica do estrangulamento dos operadores públicos para abrir espaço para as empresas privadas não logrou avanços significativos em seu objetivo também em função das dificuldades que envolviam, à época, a indefinição quanto à titularidade dos serviços de saneamento.

8 Nesta categoria se enquadra Manaus, bem como duas concessões multimunicipais no Estado do Rio de Janeiro, em que um pequeno grupo de municípios associados, compartilhando o poder concedente com o Estado, assinou conjuntamente um único contrato de concessão com a mesma empresa, no caso, a PROLAGOS.

9 A exemplo da CEDAE, no Rio de Janeiro; a CESAN no Espírito Santo, a EMBASA na Bahia, a COMPESA em Pernambuco, a AGECE no Ceará, a CAERN no Rio Grande do Norte, e a COSAMA no Amazonas.

Esse aspecto, relacionado às incertezas e fragilidades contratuais, jurídicas e político-institucionais, coloca na ordem do dia as questões acerca do federalismo cooperativo, baseado nos princípios da autonomia local, da subsidiaridade e do controle social. Na esteira dos diversos projetos de lei elaborados para o setor, esse foi certamente o obstáculo mais eficaz às tentativas feitas no sentido da privatização.

O ritmo lento e o alcance limitado das mudanças em curso nessa área, comparada a outros setores, como eletricidade e telefonia, demonstram que as tendências descentralizadoras e privatizantes enfrentaram poderosos obstáculos nos planos político e institucional. A organização dos trabalhadores do setor, associada a outras forças e movimentos sociais que questionam os riscos envolvidos na concessão dos serviços de saneamento ao capital privado encontrou na titularidade municipal um forte aliado nesse embate.

Também se verificou uma forte disputa na correlação de forças do próprio mercado, sem que ainda tenha havido uma definição do modelo de concessão a ser adotado. Havia duas correntes: uma, favorável ao fracionamento do mercado, com opção pela pulverização dos serviços entre pequenas e médias empresas, e outra favorável à concentração em torno de grandes operadoras. Se observadas as experiências internacionais, o modelo de pulverização das concessões é o mais adotado nos países desenvolvidos.

A ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DO SETOR, ASSOCIADA A OUTRAS FORÇAS E MOVIMENTOS SOCIAIS QUE QUESTIONAM OS RISCOS ENVOLVIDOS NA CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO AO CAPITAL PRIVADO ENCONTROU NA TITULARIDADE MUNICIPAL UM FORTE ALIADO NESSE EMBATE.

Contudo, parecia não ser a opção do Governo Fernando Henrique.

Cabe ressaltar que as orientações do BIRD ao Governo Federal àquela época destacavam como ponto central a questão do poder concedente, que devia ser ajustado. Em outras palavras, “estadualizado”, a fim de facilitar o desenvolvimento proveitoso da iniciativa privada no setor, certamente nas áreas mais rentáveis, isto é, nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e em algumas microrregiões altamente desenvolvidas e urbanizadas.

Em consonância com as diretrizes traçadas pelo Banco Mundial, a então Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU, ligada diretamente à Presidência da República, elaborou um documento intitulado “O estado da arte do saneamento básico – sumário executivo”, definindo duas opções na busca do reordenamento institucional e regulatório do setor. A primeira envolvia a reorganização da prestação dos serviços e adoção de novos padrões de financiamento; e a segunda tratava do acesso dos municípios mais pobres aos serviços, por intermédio de ações compensatórias. Ficava clara a intenção do Estado em transferir para a iniciativa privada os serviços bem-estruturados e auto-sustentáveis, ficando sob sua tutela apenas os serviços dos municípios economicamente inviáveis ao setor privado. Procurando reduzir riscos para o capital privado, a iniciativa governamental onerava o próprio setor, seqüestrando sua capacidade de gerar recursos e de aplicá-los exclusivamente para se atingir as metas da universalização com qualidade na prestação dos serviços.

O modelo de privatização ou de concessão privada do saneamento predominante entre os agentes governamentais nos anos 90 poderia significar a simples substituição da empresa pública pela empresa privada, em que esta se apropria do patrimônio público para auferir seus lucros. Entretanto, é preciso

considerar que se trata de uma conjuntura de transição permeada de conflitos e pontuada por desafios e contradições entre as formas tradicionais de organização dos serviços e as propostas inovadoras de gestão.

Conclusões extraídas de um estudo sobre a radiografia da nova estrutura produtiva brasileira pós-abertura e pós-estabilização no Brasil indicavam que a onda de investimentos e privatização no período de 1995-97 não foi capaz de produzir a taxa de crescimento necessária à realização das metas de combate à pobreza¹⁰.

Apesar dessa incerteza, as políticas governamentais de indução à privatização do saneamento disponibilizavam ao capital privado pelo menos três fontes de financiamento: recursos do BIRD e do BNDES para subsidiar municípios e empresas estaduais no processo de concessão privada ou privatização dos serviços; recursos do BNDES, muitos oriundos do FAT, para financiar as empresas privadas vencedoras das licitações; e recursos gerados pelo próprio sistema, como os das tarifas da prestação de serviços de abastecimento de água e, em alguns casos, de coleta de esgotos, fonte de recursos garantida antes mesmo da decisão de privatizar.

Essas iniciativas indicam claros sinais que caracterizam uma situação de distorção da função pública do Estado. A pesquisa citada, também alertava que o Brasil corria o risco de operar com menor propensão a investir do que o ciclo expansivo do modelo anterior (43-80). Por essa razão, para que o comportamento do investidor não travasse o crescimento, o governo teria que revestir o processo decisório do setor privado de elementos que estimulassem o investimento. Indagado se isto

10 Folha de São Paulo, 23 de agosto de 1998.
Matéria: Conjuntura: entrevista com o economista Ricardo Bielchowsky.

CONCLUSÕES EXTRAÍDAS DE UM ESTUDO SOBRE A RADIOGRAFIA DA NOVA ESTRUTURA PRODUTIVA BRASILEIRA PÓS-ABERTURA E PÓS-ESTABILIZAÇÃO NO BRASIL INDICAVAM QUE A ONDA DE INVESTIMENTOS E PRIVATIZAÇÃO NO PERÍODO DE 1995-97 NÃO FOI CAPAZ DE PRODUZIR A TAXA DE CRESCIMENTO NECESSÁRIA À REALIZAÇÃO DAS METAS DE COMBATE À POBREZA .

não será o fim do Estado, o coordenador da referida pesquisa respondeu que *“há de reconhecer que o futuro regime aberto e privado não eliminará a necessidade de cuidados especiais por parte do Estado no que se refere à evolução dos investimentos. Nesse campo, sente-se a falta de uma orientação estratégica, inclusive para nortear a futura ação das agências reguladoras”*. Folha de São Paulo, 23 de agosto de 1998.

Matéria: Conjuntura: entrevista com o economista Ricardo Bielchowsky

Há ainda que se destacar a perversidade do modelo brasileiro de privatização vigente durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, que promovia a entrada da “iniciativa” privada no saneamento nacional, em grande parte por meio de financiamento público às companhias privadas, seja com recursos do próprio FGTS, seja com financiamentos do BNDES. O Conselho Curador do FGTS aprovou em 1997 a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento, que passou a disponibilizar recursos desse fundo para a iniciativa privada. Quanto ao BNDES, o banco dispunha de uma carteira de investimentos para a área de saneamento cujas aplicações, destinadas exclusivamente às concessionárias privadas ou ao financiamento da privatização das estaduais, atingiram R\$ 718 milhões entre 1996 e 2000.

Em síntese, o crescente envolvimento privado na prestação de serviços de saneamento, promovido no Brasil pelo Governo Fernando Henrique Cardoso apresentava alguns riscos gerais que têm sido objeto de discussão na

literatura especializada¹¹. As principais considerações destacadas por Vargas (2003) dizem respeito aos seguintes riscos:

- a regulação política do saneamento deixaria de ser baseada na lógica dos direitos sociais, para se subordinar à lógica econômica do mercado. Os principais prejudicados seriam as populações mais pobres que vivem em favelas e assentamentos urbanos irregulares nas periferias das cidades, cuja exclusão seria mantida ou aprofundada, na medida em que o atendimento a essas áreas demanda complexas intervenções integradas nos planos urbanístico e social, que fogem à capacidade gerencial e aos interesses do setor privado;
- é imperativa a necessidade de regulação do setor, não apenas por ser essencial à saúde pública e à qualidade do meio ambiente, mas também por ser prestado em regime de monopólio. A regulação seria imprescindível para garantir a permanente expansão, melhoria e universalização dos serviços, bem como para evitar preços abusivos e a exclusão das camadas de baixa renda;
- a ênfase na prestação privada dos serviços por meio de novas concessões poderia resultar no aviltamento da noção de saneamento ambiental, agravando a falta de integração entre a infra-estrutura e os

¹¹ A principal referência consultada acerca deste tema foi o Projeto de Pesquisa Interdisciplinar do PRIWASS, financiado pela Comunidade Européia, sob coordenação do prof. Dr. José Esteban Castro, do Centro de Estudos Brasileiros da Escola de Geografia e Meio Ambiente da Universidade de Oxford. A análise sobre o processo brasileiro foi extraída do relatório intitulado “Privatização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Brasil: lições de três estudos de caso na região Sudeste”; elaborado em agosto de 2003, pelo Prof. Marcelo Vargas, do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de São Carlos.

serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos, especialmente nas áreas pobres e desprovidas desses equipamentos e serviços.

Além das considerações acima, uma ênfase acentuada na prestação privada levaria a uma fragmentação da oferta dos serviços integrados em sistemas mais abrangentes, via de regra, operados pelo setor público, que garantem a viabilidade econômica dos sistemas menores e o acesso da população de baixa renda por intermédio de subsídio cruzado e tarifação progressiva ou social. Haveria, portanto, um risco de dumping social associado ao interesse exclusivo do capital privado pelas regiões e segmentos mais rentáveis, deixando aos governos o ônus de arcarem sozinhos com o atendimento das áreas e populações mais pobres.

Exemplos desses riscos surgiram nas discussões sobre a privatização dos serviços de saneamento básico de capitais como Belo Horizonte e Fortaleza. Tal possibilidade foi contemplada pela agenda política com o encerramento próximo ou efetivo de seus contratos de concessão com a concessionária de seus respectivos Estados, instituindo uma ameaça à viabilidade econômica de inúmeros Municípios: essas capitais respondem respectivamente por 40% e 80% da arrecadação das concessionárias de saneamento de Minas Gerais e do Ceará, transferindo recursos para financiar investimentos nos serviços de dezenas de Municípios deficitários atendidos por tais companhias no interior.

Além disso, outro risco citado na literatura refere-se à possibilidade de captura do regulador pelo regulado, dada a assimetria de poder e informação que resulta de concessões de serviços municipais a grandes corporações transnacionais, cuja ação é orientada por comportamento estratégico destinado a privilegiar

EM SÍNTESE, PODE-SE DIZER QUE A EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO NO SANEAMENTO TEM SE TORNADO CRESCENTEMENTE PROBLEMÁTICA E OS PROJETOS ENCONTRADO FORTE RESISTÊNCIA COM BASE EM QUESTÕES TÉCNICAS, SÓCIO-CULTURAIS E POLÍTICAS.

os interesses dos acionistas em detrimento dos interesses dos usuários e do poder público. Esse risco favoreceria a manipulação de informações contábeis e renegociações contratuais visando obter lucros e aumentos tarifários excedentes ou ainda a renovação automática das concessões, por meio de esquemas fraudulentos e/ou corrupção ativa de funcionários e autoridades públicas, como ocorreu recentemente em Grenoble, na França.

Ainda que não de deva padronizar a priori o comportamento dos operadores privados em nenhum dos aspectos citados, até porque sua atuação depende de outros fatores, como a qualidade da legislação e o modelo de contrato que enquadra a concessão, a atuação efetiva dos entes reguladores e, sobretudo, do capital social presente no município ou região capaz de exigir transparência na administração dos assuntos de interesse público. Há evidências empíricas de que as maiores companhias de distribuição de água estão “lavando suas mãos” em seu envolvimento nos países pobres ou em desenvolvimento, conforme atestam dados divulgados na imprensa internacional e obtidos também na literatura especializada.

A literatura especializada também tem investigado algumas formas de participação privada no saneamento, em especial relacionada a programas de ajuda e de investimentos promovidos por organismos multilaterais de financiamento, iniciados de forma mais assertiva no início da década de 1980.

Em linhas gerais, os estudos indicam que a aplicação do modelo privatista de empresas globais em países em desenvolvimento atin-

giu o ápice em meados dos anos 80 até 1997, mensurado em termos de projetos implementados e nível de investimentos realizados. Contudo, a partir de 1997 é possível observar significativa redução dos investimentos convertidos por esses grupos transnacionais, resultando em clara tendência de recuo de sua atuação principalmente nos países em desenvolvimento. Atualmente, em nível mundial, o setor privado que presta serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário atinge cerca de 5% a 7 % da população mundial.

As contradições internas, intrínsecas ao modelo privatista, fazem emergir dúvidas sobre sua capacidade para atingir as metas de desenvolvimento propostas pela comunidade internacional, especialmente no que se refere a promover: sustentabilidade ambiental, viabilidade econômica e financeira das empresas de saneamento, justiça social por meio da universalização do acesso aos serviços de saneamento, em conformidade com as metas do Milênio, estabelecidas pela ONU, durante a cúpula em Johannesburgo.

Os principais problemas identificados nesses estudos e que são atribuídos como derivações do modelo são decorrentes dos seguintes aspectos: a) desigualdade dos fluxos de investimentos promovidos por essas empresas globais; b) falta de legitimidade política na implementação dos projetos; c) debilidade ou ausência completa de um sistema de

regulação; d) forte assimetria de informação entre o público e o privado, em especial das empresas transnacionais e dos governos que exercem a função de poder concedente; e) não cumprimento das metas e dos padrões definidos em contratos; f) desinformação ou indiferença por parte das empresas em relação às condições sócio-políticas e valores culturais dos países onde atuam; g) corrupção (pública e privada); e h) insuficiência de cidadania por parte dos usuários dos serviços para exercer o necessário controle social sobre os operadores dos serviços.

Em síntese, pode-se dizer que a expansão do setor privado no saneamento tem se tornado crescentemente problemática e os projetos encontrado forte resistência com base em questões técnicas, sócio-culturais e políticas.

Sob o comando do Governo Lula, a conjuntura do setor hoje está pautada na direção oposta à privatização. Sob a liderança do Ministério das Cidades, e por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, a diretriz básica do atual governo é o fortalecimento da gestão pública visando à universalização dos serviços, com eficácia na aplicação dos recursos e qualidade na prestação dos serviços. Nas palavras do Ministro Olívio Dutra, "constitui dever intransferível do Estado a tarefa de liderar o combate às deficiências em saneamento". (DUTRA, Olívio. *Palestra no Fórum Urbano Mundial. Barcelona, Setembro de 2004*).

A realidade do saneamento ambiental no Brasil e as necessidades de investimentos para a universalização dos serviços



ALGUNS INDICADORES SOBRE A REALIDADE DO SANEAMENTO NO PAÍS

No primeiro capítulo foram feitas algumas referências aos déficits de saneamento e habitação no Brasil, mostrando como a dívida social nessa área é preocupante. Aqui, voltar-se a explicitar alguns desses números, de forma mais específica, através das estatísticas da PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico do ano de 2000. O objetivo é descrever alguns dados sobre o perfil do atendimento por município e por áreas urbana e rural, por intermédio de alguns componentes do saneamento, mostrando a magnitude da tarefa de universalizar o saneamento básico no país. Salientamos que, por questões metodológicas, os dados da PNSB não coincidem com os do Censo Demográfico, visto que esse último é domiciliar e a PNSB se referencia nas informações fornecidas pelas prestadoras dos serviços. Apesar dessas diferenças, é possível desenhar um quadro bastante aproximado da realidade do saneamento no país.

Assim como os dados contemplados no Censo Demográfico, os números da PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - do ano de 2000 (IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNSB - Pesquisa Nacional de Saneamento Básico - 2000. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, 2001) mostram que o saneamento ambiental no Brasil apresenta graves deficiências. Nas áreas urbanas há cerca de 18 milhões de pessoas sem acesso ao abastecimento público de água, 93 milhões sem coleta adequada de esgotos e 14 milhões sem coleta de lixo. Na área rural a situação também é crítica. Segundo estudo de demandas elaborado pela SNSA/MCidades, é necessário atender 13,8 milhões de pessoas com rede de distribuição de água e 16,8 milhões de habitantes com sistemas de esgotamento sanitário (Caderno do Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental - APL da PNSA - SNSA 2004).

Existe ainda uma parcela da população que dispõe de ligações domiciliares, mas o abastecimento de água não é regular e as condições de potabilidade não são asseguradas. É preciso destacar também a deficiência de tratamento do esgoto coletado. Cerca de 70% de todo esgoto sanitário coletado nas cidades são despejados "in natura", o que contribui decisivamente para a poluição dos recursos hídricos. Além disso, em 64% dos municípios brasileiros o lixo domiciliar coletado é depositado em lixões "a céu aberto", e em muitos municípios pequenos sequer há serviço de limpeza pública minimamente organizado. A tudo isso se soma a carência na implementação de soluções adequadas ao manejo integrado das águas pluviais urbanas, resultando em alagamentos e enchentes que ocorrem principalmente nas áreas de estrangulamento dos cursos d'água e de excessiva impermeabilização do solo.

"Para universalizar moradia digna com saneamento precisamos investir R\$ 20 bilhões ao ano. Não é impossível, mas exige enorme esforço", afirmou o Ministro Olívio Dutra durante a sua participação como co-presidente do Fórum Urbano Mundial, realizado em Barcelona, em setembro desse ano.

Essas carências afetam basicamente as populações de baixa renda que moram em assentamentos irregulares, concentrados na periferia das grandes cidades, capitais e metrópoles, ou espalhadas em diversos municípios pobres de pequeno porte no interior. Embora quase 90% da população urbana do país já tenham acesso à água encanada, o déficit de atendimento no abastecimento de água por rede geral chega a atingir cerca de 20 a 30% da população urbana em alguns Estados das regiões Norte e Nordeste. Além da necessidade de universalizar o acesso do saneamento ambiental a essas populações, é preciso investir muito para melhorar a quali-

dade da prestação dos serviços, que apresenta notáveis deficiências.

Uma das metas do Ministério das Cidades por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental é a de implementar um sistema de apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios com o objetivo de fomentar o desenvolvimento institucional e assegurar as condições necessárias à universalização do acesso, com melhoria da qualidade e máxima produtividade na prestação dos serviços de saneamento. Dentro desses objetivos, a construção de sistemas de informação é uma ferramenta indispensável ao planejamento e execução de políticas públicas na medida em que orienta a aplicação dos investimentos, a definição de estratégias de ação, a avaliação de programas e a melhoria da prestação dos serviços públicos.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, concebido e administrado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental por intermédio do PMSS, contém um banco de dados com informações sobre a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, abrangendo as dimensões operacional, gerencial, financeira e contábil, além de disponibilizar dados sobre a qualidade dos serviços prestados. Atualmente se encontra em fase final de conclusão o trabalho de levantamento e diagnóstico da situação de resíduos sólidos no país, que pasará a integrar os bancos de dados do SNIS.

UMA DAS METAS DO MINISTÉRIO DAS CIDADES POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL É A DE IMPLEMENTAR UM SISTEMA DE APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. O OBJETIVO É FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E ASSEGURAR AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO, COM MELHORIA DA QUALIDADE E MÁXIMA PRODUTIVIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.

No âmbito federal, destinam-se ao planejamento e à execução das políticas públicas, visando orientar a aplicação de investimentos, a construção de estratégias de ação e acompanhamento de programas, bem como a avaliação do desempenho dos serviços. Nas esferas estadual e municipal, esses dados fornecem importantes insumos para a melhoria dos níveis de eficiência e eficácia da gestão dos operadores dos serviços, uma vez que eles proporcionam um conjunto amplo de possibilidades de análise do setor.

A gama de informações sobre as principais deficiências na prestação dos serviços envolve parâmetros sobre custos e receitas, produtividade de pessoal, índices de atendimento, perdas de água e de faturamento, qualidade dos serviços, dentre outras. São informações que podem induzir à reflexão a respeito das necessidades de formação e capacitação de recursos humanos em temas específicos e para determinadas categorias do público-alvo, com vistas a atingir, no médio e no longo prazo, a universalização do acesso mediante diminuição dos custos e fornecimento de serviços a tarifas menores, com mais qualidade e mitigação dos impactos ambientais negativos.

Esse processo de institucionalização do órgão federal responsável pela gestão da política do saneamento no país, a SNSA, envolvendo o reforço da sua capacidade de planejamento setorial e reordenamento institucional do setor, além da estruturação de sistemas de informações que subsidiem o processo decisório governamental, tem como um de seus objetivos fundamentais desenvolver a capacidade de identificar o perfil qualitativo da demanda e a sua distribuição espacial, visto que a diversidade das situações requisita da SNSA uma ampliada capacidade de formular programas adequados à diversidade sócio-territorial do país.

De fato, apesar da evolução da cobertura de alguns serviços, como o abastecimento de água, o nível da cobertura de coleta de esgoto na área urbana do Brasil é dos piores dentre os países latino-americanos, alcançando apenas metade da população urbana. O quadro se torna mais crítico quando se analisa a cobertura dos serviços de água e de esgotos por classes de renda. Observa-se que o padrão de

investimentos no setor não logrou universalizar os serviços tanto em termos regionais quanto distributivos. População com renda inferior a 2 salários mínimos apresenta índice de cobertura abaixo da média nacional. As classes mais altas, com mais de 10 salários mínimos, apresentam uma cobertura 25% maior na água e mais de 40% maior no esgoto que os segmentos sociais com renda de até 2 salários mínimos.

COBERTURA DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO POR CLASSES DE RENDA - 2000

	Brasil	Até 2 SM	2 – 5 SM	5 – 10 SM	> 10 SM
Água	77,8	67,4	86,1	91,1	92,6
Esgoto	47,2	32,4	55,6	67,1	75,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2000.

Em relação ao quadro geral dos **resíduos sólidos** no país, percebe-se que houve avanços significativos, principalmente em decorrência da articulação nacional que vem sendo empreendida pelo Fórum Nacional Lixo e Cidadania em torno da organização de cooperativas de catadores e das ações para erradicar o trabalho infantil nos lixões. Essa evolução foi corroborada pelos últimos dados produzidos sobre a cobertura dos serviços de limpeza urbana. Segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2000, é a primeira vez que o índice de atendimento com serviços de coleta de lixo (79%) superou o de atendimento com serviços de água (77,8%). Os melhores resultados no manejo, tratamento e destinação final dos resíduos foram obtidos pelos grandes Municípios e regiões metropolitanas. Os demais Municípios acumulam dificuldades estruturais, relativas ao suporte administrativo e à qualificação dos recursos humanos, além de dificuldades na obtenção e aplicação dos recursos.

Entretanto, existem ainda muitos problemas a resolver, principalmente no que se refere à distribuição regional e demográfica dos servi-

ços. Em todo o país, 65% dos Municípios brasileiros com população até 100 mil habitantes dispõem o seu lixo a céu aberto; 56% ainda possuem catadores que trabalham nos lixões, ocorrendo com maior freqüência nas cidades com mais de 50.000 habitantes; e apenas 8,2% têm programa de coleta seletiva.

Hoje, o papel da União é justamente o de assumir iniciativas que criem oportunidades de difusão das experiências de gestão integrada de resíduos sólidos. Os programas nessa área envolvem agentes públicos e sociais, fazendo com que gestores e técnicos de prefeituras, organizações não governamentais, moradores em geral e as próprias comunidades de catadores estejam em permanente processo de capacitação sobre os novos papéis e responsabilidades.

No setor de manejo de águas pluviais urbanas o problema é mais grave e complexo, pois este requer uma mudança nos paradigmas de intervenção. O processo de urbanização brasileiro subordinou as soluções dos problemas relativos às águas pluviais aos projetos de parcelamento do solo urbano e à implantação dos sistemas viários. O resultado desse desenvol-

vimento urbano desordenado e sem a devida sustentação técnica, que não observa os condicionantes geográficos, geológicos e hidrológicos, são as recorrentes inundações urbanas que afetam população e recursos ambientais de diversas cidades brasileiras.

Conforme trabalho recentemente elaborado pela SNSA/MCIDADES como subsídio à formulação de um programa nacional de manejo integrado das águas pluviais urbanas, as deficiências não estão apenas relacionadas à cobertura dos sistemas, mas, sobretudo à concepção da intervenção e à inexistência de mecanismos tributários próprios para garantir recursos para investimentos.

Os prejuízos relacionados com inundações urbanas em todo território nacional são em média superiores a US\$ 1 bilhão por ano. No país, 78,6% dos municípios que dispõem de algum sistema de manejo de águas pluviais possuem população superior a 300.000 habitantes e estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Nos municípios com até 20 mil habitantes, o índice está abaixo da média nacional. Se for considerada a totalidade dos Municípios brasileiros, apenas 26,3% dispõem de alguma infra-estrutura de drenagem (PNSB-2000). Cabe destacar que esses números nada dizem sobre a cobertura e a eficiência dos sistemas implantados. A disposição das águas pluviais nas cidades brasileiras é quase sempre tratada de forma setorial, dissociada das outras questões urbanas.

Algumas experiências bem sucedidas com soluções técnicas que consideram uma intervenção integrada no espaço urbano e que contam com mecanismos próprios de cobrança são conhecidas, porém a difusão dessas soluções é bastante limitada. Existe uma significativa lacuna de capacitação técnica. É preciso incentivar o recurso a experimentos pilotos, com efeito demonstrativo, que alcancem inclusive os pequenos Municípios.

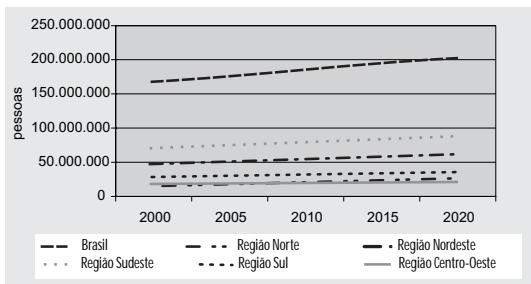
NECESSIDADES DE INVESTIMENTOS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTOS NO BRASIL

Uma concepção ampla sobre universalização deve incorporar outras variáveis além das necessidades relativas aos recursos financeiros. Para se universalizar o acesso aos serviços de saneamento ambiental é preciso que também sejam enfrentados os desafios colocados pela iniquidade de renda e riqueza na cidade e no campo, as demandas dos gestores e operadores do setor por capacitação institucional e técnica, além da necessária ampliação dos mecanismos de participação e controle social. Principalmente, deve-se levar em consideração a dinâmica populacional das regiões brasileiras e a distribuição dos serviços por classes de renda e por recortes territoriais¹².

12 Os dados e informações aqui apresentados têm como base o estudo realizado sob a coordenação do PMSS. O Estudo adotou como parâmetros de análise: Universalização; Horizontes de universalização em 2000, 2010, 2015, 2020; Investimentos necessários para expansão e reposição; Soluções alternativas e de baixo custo para os serviços de esgotos sanitários; Demanda segmentada em componentes, tais como demanda por expansão de água nos meios urbano e rural (a demanda por serviços de água é formada pelas demandas por produção e distribuição de água, com ou sem reposição nos meios urbano e rural; os serviços de esgotos são formados por demandas em coleta e tratamento, também com ou sem reposição nos meios urbano e rural); Padrões definidos dos serviços ofertados, a exemplo de padrões para o abastecimento de água por ligações domiciliares, a toda população urbana, com água tratada e atendimento contínuo, segundo padrões regulamentados (funcionamento do sistema e qualidade da água); Estimativas para regiões metropolitanas; Cidades de diferentes portes; Aglomerações urbanas segundo índices como o IDH.

O gráfico a seguir demonstra os resultados do cálculo da projeção populacional brasileira para o horizonte de 2020.

ESTIMATIVA DE PROJEÇÃO PARA POPULAÇÃO TOTAL (URBANA E RURAL) BRASILEIRA ATÉ 2020



O crescimento populacional por regiões interfere diretamente na evolução da demanda por serviços de saneamento e, conseqüentemente, nas necessidades por investimentos e nos custos assumidos pela política¹³. Os cálculos indicam que o crescimento populacional ocorrerá principalmente nas áreas urbanas, superando 200 milhões de habitantes em 2020, enquanto que nas áreas rurais o contingente populacional ficará abaixo de 30 milhões de pessoas nesse mesmo ano.

O quadro a seguir apresenta os resultados do estudo sobre as necessidades de investimentos em água e esgotos por região e para o Brasil, tomando como referência os parâmetros descritos na nota de rodapé(13) abaixo.

13 Para estimativa de custos, o Estudo adotou os seguintes parâmetros: Preços de expansão de sistemas e de reposição, por pessoa atendida. Variáveis que influenciam nos custos: disponibilidade hídrica, topografia, escoramento de paredes, rebaixamento de lençol freático e ocorrência de pavimentação. Nos valores dos investimentos não estão considerados os custos referentes à elaboração de projetos nem à fiscalização e acompanhamento de obras. Esses custos adicionais são da ordem de 3% a 5% do valor do investimento, chegando a 10%, quando se considera a elaboração do projeto executivo, segundo o Consórcio responsável pela realização do estudo. Cabe ainda esclarecer que o estudo também não considerou os investimentos em instalações hidráulicas sanitárias (banheiros), no meio rural.

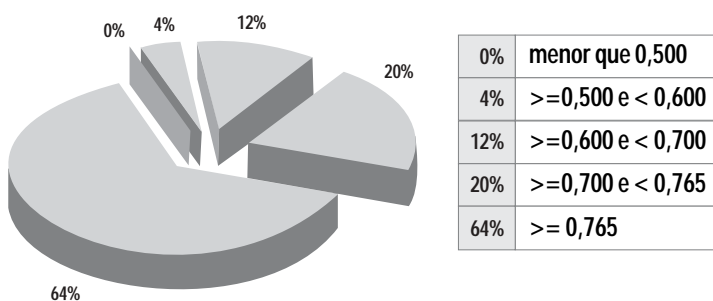
BRASIL - NECESSIDADE DE INVESTIMENTOS (EM MILHÕES DE REAIS)

BRASIL - INVESTIMENTOS EM SISTEMAS DE ÁGUA E ESGOTOS POR REGIÃO EXPANSÃO E REPOSIÇÃO

Regiões/Investimentos	Em 2000	Em 2010	Em 2015	Em 2020
Norte	6.753,8	11.274,6	13.835,5	16.307,3
Nordeste	16.888,5	27.318,8	32.267,2	37.324,6
Sudeste	27.165,5	50.349,3	62.416,0	74.404,0
Sul	12.984,2	23.211,0	28.098,3	33.055,2
Centro-Oeste	6.320,3	11.470,2	14.506,9	17.314,0
Brasil	70.112,3	123.623,8	151.123,9	178.405,0

Serão necessários recursos da ordem de R\$ 178 bilhões para universalizar os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário até o ano de 2020. No quadro a seguir está o dimensionamento da demanda, utilizando-se o indicador social referente ao IDH – índice de desenvolvimento humano, que possibilita planejar os investimentos do setor com vistas a atingir a universalização, tomando como prioridade as áreas ocupadas pela população mais carente.

BRASIL - NECESSIDADE DE INVESTIMENTOS (2000 - POR FAIXA DE IDH - EM MILHÕES DE REAIS)

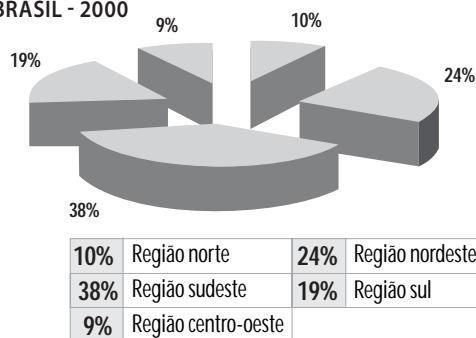


OS CÁLCULOS INDICAM QUE O CRESCIMENTO POPULACIONAL OCORRERÁ PRINCIPALMENTE NAS ÁREAS URBANAS, SUPERANDO 200 MILHÕES DE HABITANTES EM 2020, ENQUANTO QUE NAS ÁREAS RURAIS O CONTINGENTE POPULACIONAL FICARÁ ABAIXO DE 30 MILHÕES DE PESSOAS NESSE MESMO ANO.

ESPECIFICAMENTE PARA O COMPONENTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS, O ESTUDO TRABALHA COM UMA ESTIMATIVA DE INVESTIMENTOS DA ORDEM DE R\$ 5,6 BILHÕES EM 10 ANOS, INCLUINDO, AQUISIÇÃO DE FROTA PARA AMPLIAÇÃO E REPOSIÇÃO DA FROTA DE COLETA; ENCERRAMENTO DOS LIXÕES EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 100 MIL HABITANTES; INFRA-ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA IMPLANTAÇÃO DE ATERROS SANITÁRIOS EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO ATÉ 1,5 MILHÕES DE HABITANTES.

A figura a seguir demonstra a espacialização das necessidades de investimentos por região brasileira, tomando como base o ano de 2000.

**INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS
DEMANDAS URBANAS E RURAIS
ÁGUA E ESGOTOS
BRASIL - 2000**



As demandas foram apresentadas como “retratos instantâneos datados”: as demandas que se referem a um determinado ano equivalem à necessidade correspondente à eliminação do déficit naquele ano¹⁴.

O quadro apresentado em seguida demonstra a desagregação dos investimentos necessários ano a ano, durante o período de 20 anos, por água e esgotos na área urbana, água e esgotos na área rural e, por fim, água e esgotos no total.

¹⁴ Em outras palavras, as demandas referentes ao ano de 2010 correspondem às necessidades do ano 2000, acrescidas do aumento da população a ser atendida no período de 2000 a 2010 e assim sucessivamente.

INVESTIMENTOS ANUAIS PARA ATENDIMENTO DAS DEMANDAS URBANAS E RURAIS - BRASIL

ANO	A+E URB	A+E RUR	A+E TOT
1	5,68	0,31	5,99
2	5,91	0,32	6,23
3	6,14	0,34	6,48
4	6,39	0,35	6,74
5	6,64	0,37	7,01
6	6,91	0,38	7,29
7	7,19	0,39	7,58
8	7,47	0,41	7,88
9	7,77	0,43	8,20
10	8,08	0,44	8,53
11	8,41	0,46	8,87
12	8,74	0,48	9,22
13	9,09	0,50	9,59
14	9,46	0,52	9,98
15	9,83	0,54	10,37
16	10,23	0,56	10,79
17	10,64	0,58	11,22
18	11,06	0,61	11,67
19	11,50	0,63	12,14
20	11,96	0,66	12,62
	169,11	9,29	178,40

Foram construídos alguns cenários para suprir as demandas por investimentos visando à universalização de água e esgotos no Brasil. O estudo testou algumas hipóteses sobre investimentos anuais, ano a ano, durante o período de vinte anos (2002 a 2020) para universalizar os serviços de água e de esgotos no Brasil.

Destacam-se aqui duas dessas hipóteses analisadas: 1ª hipótese – água em 10 anos, coleta de esgotos em 16 anos e tratamento de esgotos em 20 anos; 2ª hipótese – água em 15 anos, coleta mais tratamento de esgotos em 20 anos.

A análise desses cenários sobre a demanda no setor e a evolução das necessidades de investimentos permitiu ao estudo chegar a uma estimativa de que seja possível universalizar o atendimento da população urbana e rural com expansão dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em 20 anos, incluindo as necessidades de reposição, investindo aproximadamente 0,45% do PIB brasileiro, considerada a hipótese de crescimento anual médio do PIB da ordem de 4%.

Especificamente para o componente de resíduos sólidos, o estudo trabalha com uma estimativa de investimentos da ordem de R\$ 5,6 bilhões em 10 anos, incluindo, aquisição

de frota para ampliação e reposição da frota de coleta; encerramento dos lixões em municípios com população superior a 100 mil habitantes; infra-estrutura necessária para implantação de aterros sanitários em municípios com população até 1,5 milhões de habitantes.

A viabilidade dos investimentos necessários à realização das metas de universalização requisita a participação de recursos oriundos de diversas fontes. Também se faz necessário articular e integrar os diversos recursos envolvidos nesse processo, de forma que seja possível compatibilizar as características da demanda com o alcance e possibilidade de cada fonte, garantindo também uma aplicação eficaz dos recursos.

Nesse contexto, o atual Governo tem se dedicado a compatibilizar recursos financeiros e a articular os agentes governamentais em prol da retomada dos investimentos no setor de saneamento. Essa iniciativa pode ser comprovada pelas operações de crédito e de financiamentos efetuadas junto aos operadores, principalmente a partir da edição da Resolução 3153 do Conselho Monetário Nacional, editada em 11 de dezembro de 2003. Esse foi o resultado do imenso e vitorioso esforço do Ministério das Cidades, por intermédio da atuação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, junto aos demais ministérios e organismos financeiros, no sentido de desbloquear o contingenciamento de crédito ao setor público, que se encontrava em vigor desde 1995.

O ATUAL GOVERNO TEM SE DEDICADO A COMPATIBILIZAR RECURSOS FINANCEIROS E A ARTICULAR OS AGENTES GOVERNAMENTAIS EM PROL DA RETOMADA DOS INVESTIMENTOS NO SETOR DE SANEAMENTO. ESSA INICIATIVA PODE SER COMPROVADA PELAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DE FINANCIAMENTOS EFETUADAS JUNTO AOS OPERADORES, PRINCIPALMENTE A PARTIR DA EDIÇÃO DA RESOLUÇÃO 3153 DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL, EDITADA EM 11 DE DEZEMBRO DE 2003.

EVOLUÇÃO DO GASTO FEDERAL COM SANEAMENTO: DIFICULDADES A ENFRENTAR, DESAFIOS A SUPERAR, RESULTADOS OBTIDOS

Ao assumir o governo, os gestores do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental se defrontaram com um quadro de dificuldades que precisava ser equacionado, tendo em vista a necessidade de se organizar e viabilizar o gasto federal no setor.

Os principais problemas referiam-se às condicionantes institucionais do gasto do setor de saneamento, operado em um ambiente fortemente marcado por uma ação governamental pulverizada institucionalmente e também omissa em relação à integração com outros setores. As principais preocupações do novo governo estavam inicialmente voltadas para os seguintes aspectos:

- Pulverização das despesas entre diversos órgãos, programas e fontes;
- Interface do saneamento com diferentes áreas;
- Conceitualização e delimitação do gasto com saneamento;
- Limitações e mudanças nas classificações orçamentária, financeira e programática;
- Mudanças nas estruturas dos órgãos federais ao longo do tempo.

Esta análise identificou os principais gargalos para se viabilizar uma gestão integrada e eficaz para o setor. Os principais desafios a serem enfrentados referem-se a :

- Necessidade de maior coordenação no planejamento, na execução e avaliação dos gastos realizados no âmbito federal;
- Redução da vulnerabilidade dos gastos em saneamento às restrições no ambiente institucional, econômico e político que levaram a forte contingenciamento do crédito ao setor público;

- Adoção de práticas de monitoramento e avaliação adequadas visando à eficácia na aplicação dos recursos no setor ;
- Mudança do quadro de escassez e de baixa qualidade dos indicadores para avaliação de gastos;
- Construção de uma metodologia para análise dos gastos efetivados com recursos do FGTS (recursos onerosos);
- Necessidade de agregar ao estudo os gastos estaduais, municipais, oriundos do FAT, e de outras fontes.

A estratégia assumida pelo Ministério das Cidades e coordenada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental teve como esforço central buscar formas de desbloquear o crédito ao setor público, de forma que os operadores voltassem a investir no saneamento brasileiro. As operações foram viabilizadas utilizando as excepcionalidades previstas nas regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Essas regras constam das Resoluções do Conselho Monetário Nacional – CMN de números 2.827, de 30 de março de 2001; 2954, de 24 de abril de 2002; 3049 de 28 de novembro de 2002, essa última exclusiva para os Municípios.

Os obstáculos a serem superados referem-se principalmente às medidas tomadas no governo anterior que resultaram no contingenciamento de crédito ao setor público.

OS OBSTÁCULOS A SEREM SUPERADOS REFEREM-SE PRINCIPALMENTE ÀS MEDIDAS TOMADAS NO GOVERNO ANTERIOR QUE RESULTARAM NO CONTINGENCIAMENTO DE CRÉDITO AO SETOR PÚBLICO. O LIMITE GLOBAL DE ENDIVIDAMENTO DO SETOR PÚBLICO, ENTÃO ESTABELECIDO PELAS RESOLUÇÕES EDITADAS PELO CMN, IMPEDIA AS EMPRESAS PÚBLICAS, NÃO DEPENDENTES E COM CAPACIDADE DE ENDIVIDAMENTO, DE CONTRATAREM OPERAÇÕES DE CRÉDITO PARA INVESTIMENTOS.

O limite global de endividamento do setor público, então estabelecido pelas resoluções editadas pelo CMN, impedia as empresas públicas, não dependentes e com capacidade de endividamento, de contratarem operações de crédito para investimentos.

Outra restrição referia-se ao limite de comprometimento do patrimônio líquido das instituições financeiras, no nível de 45%. Já no âmbito do repasse de recursos do OGU, em operações vinculadas a Acordos de Empréstimos Externos, os recursos financeiros necessários à integralização das contrapartidas nacionais relativas aos programas externos não estavam sendo assegurados.

O perfil da prestação dos serviços de saneamento no Brasil

Se o processo de urbanização é responsável por uma boa parte dos problemas do saneamento ambiental no Brasil, outra parte pode ser creditada às debilidades presentes nas formas históricas de organização e de estruturação da prestação dos serviços de saneamento, que exigem eficiência operacional, flexibilidade organizacional e versatilidade tecnológica.

As formas organizacionais da prestação dos serviços são bastante distintas para os diferentes componentes do saneamento ambiental: para abastecimento de água e esgotamento sanitário há um modelo misto, operado preponderantemente de forma regionalizada pelas companhias estaduais (que operam cerca de 70% dos municípios, em regime de concessão, para abastecimento de água e 15% dos municípios com serviços de esgotamento sanitário), ao lado de prestadores de serviços municipais e alguns poucos prestadores privados.

Operando sistemas em 3.921 municípios (70% dos 5.561 municípios), as companhias estaduais de saneamento atendem a 75% da

população urbana com abastecimento de água e em 880 municípios (15%) com serviços de coleta de esgotos, correspondendo a 51% da população atendida com serviços de coleta de esgotos. Os serviços municipais atuam em 30% dos municípios, atendendo a 16,4% da população urbana com abastecimento de água e a 49% da população servida com serviço de coleta de esgoto.

No caso de lixo, os serviços são prestados exclusivamente pelas Prefeituras em 88% dos municípios; por Prefeituras e empresas privadas em 11%; 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. Resultado: 45 empresas são responsáveis pela coleta de 30% do lixo gerado no país.

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.

Da perspectiva da estruturação organizacional e do acúmulo de experiência técnica e operacional dos prestadores, existem dife-

NO CASO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, NA MAIOR PARTE DOS CASOS A GESTÃO DOS SERVIÇOS AINDA É MUITO PRECÁRIA. AINDA EXISTEM MUITOS MUNICÍPIOS QUE NÃO CONTAM COM SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA MINIMAMENTE ORGANIZADOS; MUITOS DOS INVESTIMENTOS FEITOS PARA SOLUCIONAR A DISPOSIÇÃO DE LIXO SE MOSTRARAM INADEQUADOS À REALIDADE OU FORAM PERDIDOS PELA FALTA DE CAPACITAÇÃO E COMPROMISSO DOS MUNICÍPIOS, QUADRO AGRAVADO PELAS DEBILIDADES DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO QUE DEVERIA SER REALIZADO PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE AMBIENTAL, PARTICULARMENTE NO QUE SE REFERE AO DESTINO FINAL.

renças marcantes entre os diferentes componentes do saneamento ambiental. Regra geral os serviços de água e esgoto são muito mais organizados do que os de lixo e drenagem. O fato de serem majoritariamente prestados por autarquias municipais ou por empresas concessionárias estaduais, mas também porque parte dos custos tendem a ser cobertos pelos usuários, possibilitou uma maior padronização da prestação dos serviços e maior difusão dos ganhos advindos do desenvolvimento tecnológico do setor.

Contudo, mesmo sendo mais estruturados, os serviços de água e esgoto prestados diretamente pelos municípios ou por companhias estaduais operam com elevadas perdas, com índices que variam de 64,1% na região Norte a 29,7% no Nordeste para os serviços municipais, e de 51,4% na região Norte a 30% no Centro-Oeste para as companhias estaduais. No conjunto do país, o índice médio de perdas de faturamento é de 40,6%. Em muitos casos, projetos inadequados comprometem seriamente a eficiência do prestador dos serviços, onerando investimentos e gastos de manutenção. Da mesma forma, o gerenciamento inadequado dos contratos e das dívidas das companhias são fator de agravamento de suas condições financeiras e operacionais. A não ser que ocorram alterações substanciais no modelo praticado, isso tem conduzido algumas companhias estaduais a uma situação econômico-financeira de difícil reversão.

No caso dos serviços de limpeza urbana, na maior parte dos casos a gestão dos serviços ainda é muito precária. Ainda existem muitos municípios que não contam com serviços de limpeza pública minimamente organizados; muitos dos investimentos feitos para solucionar a disposição de lixo se mostraram inadequados à realidade ou foram perdidos pela falta de capacitação e compromisso dos

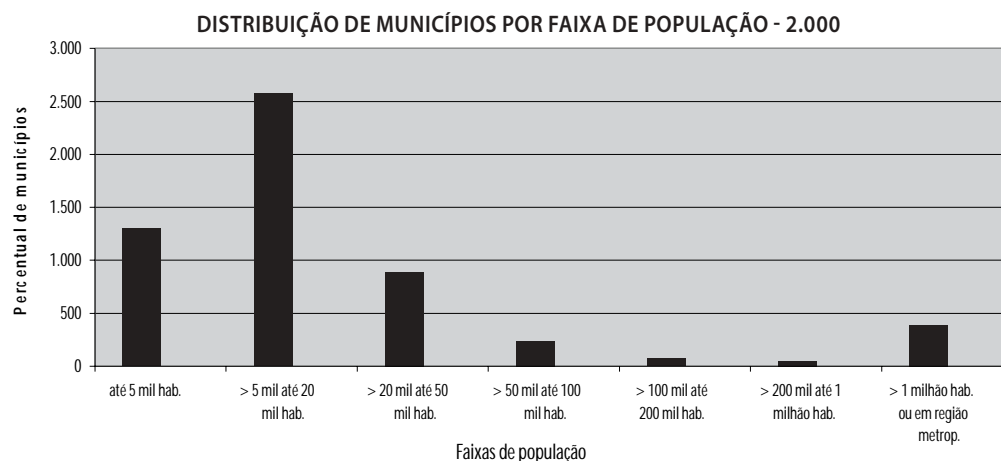
municípios, quadro agravado pelas debilidades do processo de fiscalização que deveria ser realizado pelos órgãos de controle ambiental, particularmente no que se refere ao destino final.

Além disso, os dados compilados da PNSB 2000 demonstraram que mais de 50% dos municípios não cobram dos munícipes os serviços de limpeza urbana e os que o fazem, cobram valores muito inferiores ao custo, dificultando a superação dos problemas.

A precariedade da organização dos serviços de drenagem também é marcante. Pouquíssimos serviços são organizados como autarquias, o que os torna dependentes da administração direta e sem vinculação institucional precisa. Segundo a PNSB 2000, apenas 256 municípios têm plano diretor de drenagem em todo o país, pouco mais de 1.000 municípios contam com informações pluviométricas e meteorológicas e apenas 700 utilizam essas informações.

Limitando ainda mais as condições de planejamento das intervenções, há pouca troca de experiência entre os Municípios, o que leva à perpetuação de intervenções voltadas para o controle de cheias equivocadas.

No conjunto, esses elementos contribuem para configurar um quadro geral da distribuição da infra-estrutura no qual a população não atendida com serviços adequados de saneamento se concentra nas cidades menores e nas regiões e áreas mais pobres do país. Nos pequenos municípios, as carências vão da ausência de capacidade institucional do poder local às vulnerabilidades econômicas dos usuários. O gráfico a seguir demonstra a distribuição dos municípios brasileiros por faixa de população, com base em dados do ano 2000. É visível a concentração do número dos municípios naqueles que têm população até 20.000 habitantes.



Nesse contexto de desigualdades sócio-territoriais, as excepcionalidades normativas existentes nas regras que vêm orientando as contratações dos recursos do FGTS possibilitaram operações de financiamento importantes para inúmeras regiões do país.

Contudo, nem sempre esses esforços assumiram um perfil equilibrado. As empresas públicas e sociedades de economia mista não dependentes e capazes de contratarem, regra geral, não estão nos Estados e nas regiões

mais vulneráveis social e economicamente. Além disso, não se podia tratar no âmbito das excepcionalidades qualquer operação com os municípios, salvo com empresas municipais não dependentes.

Apesar disso, o resultado desse esforço concentrado e coordenado do governo Lula possibilitou a retomada dos investimentos no setor a partir de 2003, e de forma mais intensificada em 2004, como pode ser observado no Capítulo V deste documento.

A retomada dos investimentos no governo Lula



A EVOLUÇÃO DO GASTO NO GOVERNO FHC E AS NOVAS DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS.

A erradicação das carências em abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, e coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos sólidos é uma questão social que traz benefícios para a saúde pública e para a qualidade ambiental das cidades.

A criação do Ministério das Cidades pelo Presidente Lula e o empenho de sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental traduzem o compromisso do Governo Federal em estabelecer uma política de liberação de recursos para que Estados e Municípios pos-

sam promover mudanças significativas no saneamento ambiental de forma a universalizar o acesso aos serviços no país.

A retomada dos investimentos no setor com oportunidades de financiamento para os agentes públicos é uma prioridade de atuação do Governo Lula no saneamento, e nos dois primeiros anos de gestão os números atestam isso. Afinal, os financiamentos dos operadores públicos haviam sido suspensos em 1998 por decisão do Conselho Monetário Nacional, com impacto direto não só sobre o nível de contratações com recursos do FGTS, mas também sobre os recursos de outros agentes financiadores, como o BNDES.

TABELA 1 – INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO AMBIENTAL COM RECURSOS DO FGTS NO PERÍODO 1995/2002

ANO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAIS
Contratação	82,3	1005,4	1.353,9	220,5	2,4	16,8	0	254,3	2.936
Desembolso	174	193	494	960	517	291	139	305	3.073
Retorno	1.161	1.814	2.181	2.269	2.261	2.500	2.693	3.015	17.894
Saldo (R-D)	987	1.621	1.687	1.309	1.744	2.209	2.554	2.710	14.821

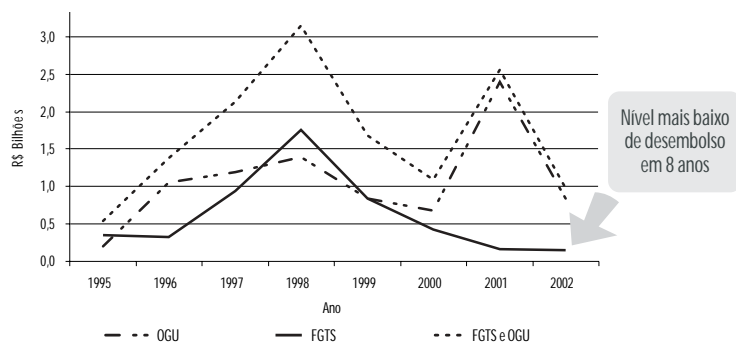
Como se pode ver na tabela 1, as contratações com recursos do FGTS, de 1998 a 2002, totalizaram R\$ 494 milhões, enquanto que somente no ano de 2002, os tomadores retornaram ao FGTS R\$ 3,0 bilhões, entre amortizações e juros referentes a operações anteriormente firmados. Isso significa que apenas num único ano, o de 2002, os recursos que retornaram ao Fundo como parte de obrigações contratuais vinculadas a empréstimos antigos superaram em mais de 6 vezes o que foi investido pelo Governo Federal entre 1998 e 2002.

Como pode se observar no gráfico I, os investimentos em sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no período de 1995 a 2002, utilizando recursos do

OGU e FGTS, foram completamente irregulares e díspares. Em 1998 o investimento no setor em valores corrigidos chegou a superar a casa dos R\$ 3 bilhões, enquanto que nos anos de 2000 e 2002 os valores foram muito baixos. Especificamente em relação aos recursos do FGTS, nos três últimos anos do período analisado, os recursos aplicados dessa fonte foram pífios, chegando ao patamar mais baixo da história no exercício de 2002.

ISSO SIGNIFICA QUE APENAS NUM ÚNICO ANO, O DE 2002, OS RECURSOS QUE RETORNARAM AO FUNDO COMO PARTE DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS VINCULADAS A EMPRÉSTIMOS ANTIGOS SUPERARAM EM MAIS DE 6 VEZES O QUE FOI INVESTIDO PELO GOVERNO FEDERAL ENTRE 1998 E 2002.

GRÁFICO I
O GASTO FEDERAL COM INVESTIMENTOS –
1995 A 2002 - VALORES EM R\$



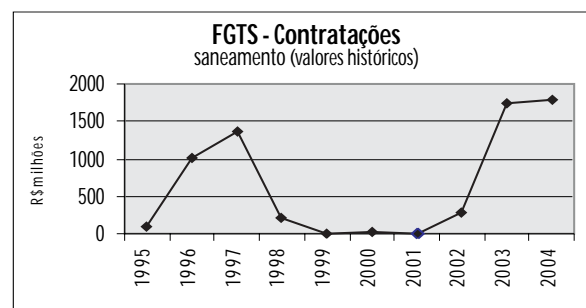
Hoje se pode afirmar que houve completa reversão dessa situação. Considerando-se apenas os recursos do FGTS, em 2003 foi contratado R\$ 1,6 bilhão em vários Estados, conforme discriminado na tabela 2.

TABELA 2
INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO AMBIENTAL
COM RECURSOS DO FGTS EM 2003.

TOMADORES	VALOR (R\$ MILHÕES)
Estado da Paraíba	142,91
Estado de Sergipe	94,00
Estado do Amazonas	100,00
Estado do Pará	81,00
Estado do Ceará	65,20
Estado do Maranhão	102,00
Estado do Piauí	29,49
Estado do Rio Grande do Norte	152,78
CAESB (DF)	55,32
COPASA (MG)	71,57
SABESP (SP)	324,73
SANASA (Campinas)	40,00
SANEPAR (PR)	325,03
ECO-ITA-ENOB (São Paulo)	5,70
PROLAGOS (Região dos Lagos - RJ)	53,20
TOTAL	1.642,93

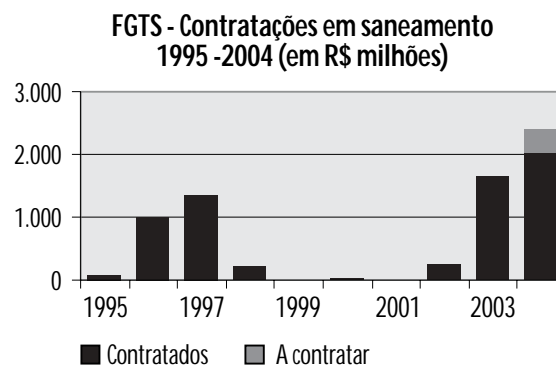
O mesmo dado pode ser constatado sob uma perspectiva comparativa no Gráfico II, que apresenta a tendência dos valores históricos de contratações efetivadas com recursos do FGTS, no período entre 1995 e 2004. Até meados de 2004, o total de recursos para financiamentos já autorizados para contratação atingiu R\$ 2,5 bilhões. Até o final deste ano, o volume de recursos autorizados para financiamentos pela SNSA aproximar-se-á de R\$ 2,9 bilhões.

GRÁFICO II
RETOMADA DOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO
AMBIENTAL, CONTRATADOS COM RECURSOS



Se for observado o volume de recursos do FGTS efetivamente contratados até julho de 2004, a SNSA já havia contratado quase R\$ 2,4 bilhões, comprovando a completa reversão da tendência de enxugamento dos recursos observados até 2002, como pode ser verificado no Gráfico III

GRÁFICO III
INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO AMBIENTAL,
CONTRATADOS COM RECURSOS DO FGTS



As parcerias celebradas entre o Governo Federal com os governos estaduais e municipais, especialmente a partir de segundo semestre de 2003, garantiram ao país a aplicação de R\$ 4,268 bilhões em obras e serviços de saneamento ambiental.

Comunidades pobres residentes em 20 Estados e no Distrito Federal estão sendo beneficiadas pela liberação de R\$ 1,6 bilhão contratado em 2003 e pouco mais R\$ 2,6 bilhões contratados apenas no primeiro semestre de 2004. Desse total, R\$ 1,7 bilhão está sendo investido na região Sudeste, R\$ 1,2 bilhão no Nordeste, R\$ 527 milhões em cidades da região Sul, R\$ 363 milhões no Centro-Oeste e R\$ 349 milhões em cidades da região Norte.

Em 18 meses o Ministério das Cidades já assegurou aos Estados e Municípios recursos oriundos do FGTS e do FAT significativamente superiores ao período 1995-2002. Para se ter uma idéia da dimensão desses investimentos financiados pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e pelo FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), vale lembrar que o país atravessou os últimos oito anos sem liberações significativas de investimentos com esses recursos. No período de 1995 a 2002, o volume de recursos contratados (não corrigidos) pela União aos Estados e Municípios para obras de saneamento com recursos do FGTS foi de cerca de 2,9 bilhões. No Governo Lula, apenas no ano de 2003, o Governo Federal contratou todo o orçamento do FGTS, totalizando cerca de 1,7 bilhão. Para 2004, foram contratados R\$ 2,6 bilhões de recursos oriundos do FGTS e do FAT, totalizando uma contratação de recursos da ordem de R\$ 4,3 bilhões, nos dois últimos anos.

A tabela 3 apresenta o resumo das autorizações ocorridas ou previstas para a contratação de ações de saneamento ambiental pela Secretaria Nacional de Saneamento Am-

biental em 2004, não estando computados os valores das emendas parlamentares do orçamento do MCidades, e nem os financiamentos que têm como fonte os recursos do OGU.

TABELA 3
RESUMO DAS AUTORIZAÇÕES - 2004 (R\$ MILHÕES)

QUADRO RESUMO	VALORES
Resolução 3153	2.300
Extra limite	155
Resolução 3173	89
Procel	7
OGU Funasa/Cidades	400
Subtotal	2.951
Concessionárias Privadas	360
Total	3.311

Mas, se for observado o comportamento das contratações oriundas de todas as fontes – onerosas e não onerosas - e órgãos do Governo Federal envolvidos com ações de saneamento ambiental entre janeiro de 2003 e agosto de 2004, o volume de contratações atinge mais de R\$ 5 bilhões, beneficiando mais de 3 milhões de famílias e gerando cerca de 1 milhão de empregos. A contratação desses recursos eleva a média anual do atual Governo para patamares bastante superiores ao do período 1995-2002¹⁵. Se for realizada uma projeção a partir do planejado no PPA para o período 2004-2007, serão aplicados cerca de 18 bilhões em saneamento, uma cifra recorde tanto em termos absolutos quanto em relação ao espaço temporal considerado.

¹⁵ Em valores monetariamente corrigidos, o Governo Fernando Henrique Cardoso investiu recursos da ordem de R\$ 13,5 bilhões em oito anos. Mesmo assim, expressa uma média anual que é praticamente a metade da representada pelo investido no atual Governo nos dois últimos anos.

Para executar a operação de retomada de financiamento ao setor, fundamental para o país, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, coordenou os agentes governamentais e articulou as instituições financeiras envolvidas no processo de contratação de 2,9 bilhões definido pelo Presidente Lula e consubstanciado pela Resolução 3153 do Conselho Monetário Nacional – CMN, para a concessão de créditos aos agentes públicos que operam no saneamento ambiental, especificamente para abastecimento de água, esgotamento sanitário e destinação final de resíduos sólidos. A demanda do setor público por financiamentos federais encaminhada à SNSA totalizou R\$ 5,76 bilhões¹⁶, enquanto o setor privado, que contava com R\$ 360 milhões do FGTS para empréstimos, solicitou R\$ 815 milhões.

A autorização para contratação das operações de crédito foi precedida por processo de seleção, cuja orientação privilegiou as ações que se pautavam pela eficiência, auto-suficiência e atendimento às áreas mais necessitadas. A seleção foi realizada em seis etapas – enquadramento prévio, análise institucional, análise de viabilidade, hierarquização, seleção e habilitação. Pela primeira vez o processo de seleção das propostas foi realizado de forma transparente e com critérios técnicos claros a todos os interessados.

FINANCIAMENTOS COM RECURSOS NÃO ONEROSOS

As RMs foram eleitas como prioridade pelo Governo Federal e estão no centro de

ações intersetoriais que envolvem vários ministérios. Para planejar as ações governamentais o Ministério das Cidades formulou o Plano de Ação em Regiões Metropolitanas, cujas ações iniciais priorizam o déficit habitacional e de saneamento. Ele está sendo implementado em dez áreas metropolitanas consideradas de risco: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém, Fortaleza, Salvador, Porto Alegre e Curitiba, RIDE Brasília e Manaus.

Além da retomada dos investimentos no setor de saneamento ambiental, o Governo Lula está direcionando verbas destinadas à moradia para a faixa de renda de até cinco salários-mínimos, que concentra 92% do déficit habitacional brasileiro, da ordem de 6,6 milhões de unidades. No âmbito do Programa de Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas, coordenado pela Funasa e pelo MCidades, foram empenhados recursos do Orçamento Geral da União (OGU 2004) da ordem de R\$ 400 milhões por meio de Processo Público de Seleção.

Um importante avanço demonstrado pelo Governo Federal foi a adoção do planejamento integrado e da transparência procedimental durante toda a condução do processo de seleção pública. O Ministério das Cidades, em conjunto com o Ministério da Saúde por meio da Funasa, vem empenhando grandes esforços para aplicar os recursos em função de critérios programáticos. A análise das propostas em suas diversas fases esteve inteiramente subordinada ao atendimento dos requisitos técnicos do edital, formulados autonomamente pela equipe técnica responsável pelo trabalho de seleção e hierarquização dos aprovados.

¹⁶ Com base no disposto na Portaria 54/2004 e IN 04/2004 foram recebidas 740 cartas consultas no total de R\$ 5,76 bilhões.

Programas e ações em execução na SNSA



O atual Governo, por intermédio do Ministério das Cidades e da sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, vem reordenando o quadro institucional de referência da política de saneamento básico e investindo maciçamente em infra-estrutura de água e esgoto. A criação do Ministério das Cidades e da sua Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental como gestor da política de saneamento expressa a preocupação do Governo brasileiro em implementar uma política integrada e orientada para o processo de inclusão social.

O processo de reordenamento institucional se expressou também pela racionalização institucional dos programas contemplados no Plano Plurianual de Investimentos relativo ao período 2004-2007. Várias ações foram agregadas em programas estratégicos prioritários, orientados para a redução do déficit nas áreas urbanas metropolitanas críticas e nos Municípios de pequeno e médio porte. Para o ano de 2004, foram alocados recursos orçamentários nos Programas Saneamento Ambiental Urbano, Drenagem Urbana, Desenvolvimento Urbano de Municípios de Pequeno Porte, Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte, e no Programa de Assistência Técnica para projetos de urbanização em assentamentos precários.

Encontra-se, em seguida, uma breve descrição¹⁸ dos programas e das ações em execução na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. Cabe antes ressaltar o esforço empreendido pelo Governo Lula, capitaneado pelo Ministério das Cidades e SNSA, de criar as condições para o estabelecimento de mecanismos cooperati-

vos de atuação por meio dos programas e das ações em saneamento ambiental que envolve diversos órgãos e instituições da administração federal. Até 2003, a organização das intervenções federais em saneamento era dispersa em 80 ações de 24 programas sob responsabilidade de 8 ministérios e de duas instituições financeiras da União.

A unificação dos programas de saneamento ambiental, no âmbito do PPA 2004-2007, inaugura um processo de trabalho agregador de energias e de recursos. Esse tem sido o papel estratégico da SNSA do MCidades, responsabilizando-se pela coordenação institucional e por buscar a integração setorial dos investimentos e das ações implementadas no setor. Os resultados, já disponíveis, revelam impactos positivos para a gestão pública no que se refere à racionalização das ações, à reorientação dos recursos para atender as principais demandas e necessidades do setor visando à universalização do acesso, sob uma forma integrada de se intervir no espaço urbano e rural, construindo um novo paradigma para o saneamento brasileiro.

PROGRAMAS E AÇÕES

PASS-BID

O Programa de Ação Social em Saneamento (PASS-BID) foi assinado pelo Ministro das Cidades, Olívio Dutra, e o gerente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Ricardo Santiago, em 08 de setembro de 2004. O programa sela o contrato de US\$ 95,479 milhões firmado entre as duas instituições, dos quais US\$ 57.287 milhões serão financiados pelo Banco e US\$ 38.192 milhões serão aportados como contrapartida da União, Estados e Municípios. O desembolso será feito em quatro anos e meio e o empréstimo poderá ser pago em até 25 anos.

¹⁸ O download de cada Manual dos programas descritos podem ser acessados na página eletrônica do MCidades: www.cidades.gov.br, ativando a janela da SNSA.

O objetivo do programa é melhorar e expandir os serviços de abastecimento de água e esgoto para os moradores de baixa renda nas cidades que têm entre 15 mil e 75 mil habitantes, cujo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) seja inferior à média nacional. A meta é alcançar cerca de 120 municípios das regiões Norte, Nordeste, Centro Oeste, o Estado do Espírito Santo e o norte de Minas Gerais.

Além do apoio a projetos que favoreçam o acesso da população de baixa renda aos serviços de saneamento básico, o PASS-BID prevê ainda o financiamento de ações para o fortalecimento da gestão das empresas prestadoras de serviços, garantindo a sustentabilidade financeira dos sistemas. Como afirma o secretário nacional de Saneamento Ambiental, Abelardo de Oliveira Filho, *“Demorou, mas chegou em boa hora, no momento em que estamos retomando os investimentos no setor”* (CARTA MAIOR, 8 de setembro de 2004. Matéria assinada por Nelson Breve). A execução do PASS-BID estenderá às populações dos municípios pequenos as ações que o Ministério já está desenvolvendo em benefício das populações que residem nas regiões metropolitanas e grandes centros urbanos, onde houve a focalização para o planejamento e a aplicação dos recursos, possibilitando aos agentes públicos a execução de obras de implantação e de expansão dos sistemas de abastecimento de água, tratamento de esgoto, destinação adequada do lixo e drenagem. A estimativa é de que os serviços beneficiem direta ou indiretamente quase 1 milhão de habitantes.

O ministro Olívio Dutra assinalou a importância de se ter uma visão articulada sobre as ações em saneamento ambiental, consolidando padrões integrados de intervenção. E observou que o PASS-BID está em sintonia com a visão geral do governo Lula de que a saúde pública da população deve ter prioridade, o que, por consequência, significa dar prioridade às ações de saneamento para a população

mais necessitada, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Cabe ainda destacar que o programa oferece recursos para subsidiar os municípios no estudo e na implementação de arranjos de gestão integrada dos serviços de forma a se atribuir sustentabilidade às intervenções realizadas.

PASS-BIRD

A partir de um empréstimo de U\$ 60 milhões que o Ministério das Cidades tomou junto ao Banco Mundial, a SNSA elaborou o Programa de Saneamento Integrado em Pequenos Municípios – PASS/BIRD. Envolvendo a contrapartida dos Estados, o programa é um instrumento da Política Nacional de Saneamento Ambiental que visa apoiar a redução das desigualdades sócio-econômicas. O foco do programa são os municípios com até 20.000 habitantes localizados na região do semi-árido e que apresentem IDH abaixo da média nacional.

Diversos são os projetos executados, a exemplo de sistemas simplificados de abastecimento de água e dessalinizadores que, a curto e médio prazos, apresentam-se deteriorados, semi-abandonados e, até mesmo, totalmente abandonados, pois, em sua concepção, não foram inseridas estratégias e compromissos de administração, operação e manutenção. Os investimentos em esgotamento sanitário também enfrentam problemas semelhantes ou até mais acentuados. É comum encontrar sistemas de esgotos, incluindo rede e tratamento, com menos de 30% das ligações potenciais realizadas e a operação comprometida.

Nesse contexto, o programa tem como objetivo geral implantar sistemas integrados de saneamento em sedes municipais e distritais, vilas e povoados de pequenos municípios, e provê-los de um sistema de gestão que garanta a perpetuidade e qualidade dos serviços a um preço compatível com o nível de renda da população beneficiada.

As intervenções têm os seguintes objetivos específicos: i) reduzir a incidência de doenças de veiculação hídrica, caracterizadas pela ausência ou inadequação do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; ii) reduzir as taxas de mortalidade infantil, nas quais figure o saneamento inadequado como uma das principais causas; iii) assegurar a disposição adequada dos Resíduos Sólidos Urbanos, preservando a qualidade ambiental e evitando a reprodução de vetores de doenças; iv) buscar novos modelos de gestão, com foco na sustentabilidade dos sistemas e envolvimento da população beneficiada; v) garantir a continuidade do funcionamento e a qualidade dos serviços de saneamento prestados; vi) garantir ou aumentar a eficiência na alocação dos recursos investidos.

Um dos méritos do PASS/BIRD será a possibilidade de propor novas alternativas de gestão dos Sistemas de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Disposição Final dos Resíduos Sólidos nos Municípios em que atuar. Isto é de fundamental importância, na medida em que serão municípios de pequeno porte, localizados em áreas economicamente deprimidas, em geral deficitários nos modelos convencionas de gestão.

Outra singularidade é o trabalho social, considerado elemento essencial e propulsor para preparar a comunidade beneficiária, visando torná-la co-responsável em um processo de mudança caracterizado pela autogestão e sustentabilidade. O desenvolvimento do trabalho social acontecerá com a realização de ações sistemáticas e contínuas, presentes em todas as etapas do Programa, não só nas que antecedem a obra física, como a etapa referente ao Plano Local de Saneamento Integrado, mas principalmente nas decorrentes das escolhas que atenderam à comunidade e aos critérios técnicos.

UM DOS MÉRITOS DO PASS/BIRD SERÁ A POSSIBILIDADE DE PROPOR NOVAS ALTERNATIVAS DE GESTÃO DOS SISTEMAS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DISPOSIÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NOS MUNICÍPIOS EM QUE ATUAR. ISTO É DE FUNDAMENTAL IMPORTÂNCIA, NA MEDIDA EM QUE SERÃO MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE, LOCALIZADOS EM ÁREAS ECONOMICAMENTE DEPRIMIDAS, EM GERAL DEFICITÁRIOS NOS MODELOS CONVENCIONAS DE GESTÃO.

Saneamento Ambiental Urbano

Este programa tem como objetivo ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental no território brasileiro. As ações do programa são operadas com recursos do OGU, do FGTS e do FAT, além de fundos internacionais.

Especificamente com os recursos do OGU são apoiadas ações direcionadas à implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em Municípios com população superior a 15.000 habitantes. Os recursos podem ser aplicados em: planejamento, implantação e ampliação de sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários; projetos de saneamento ambiental integrado; implantação de melhorias sanitárias domiciliares; apoio técnico objetivando a sustentabilidade dos sistemas implantados e o controle da qualidade da água para consumo humano; fomento à educação em saúde direcionada ao saneamento e controle da poluição hídrica.

Os recursos onerosos apóiam ações destinadas à melhoria e extensão da cobertura e/ou capacidade de produção de sistemas de: i) abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo o desenvolvimento de estudos e projetos destinados a empreendimentos nessa modalidade; ii) resíduos sólidos, em especial na implantação de instalações e uni-

dades de destinação final e ao encerramento dos lixões com recuperação ambiental das áreas degradadas pela disposição inadequada de resíduos, incluindo também o desenvolvimento de projetos, estudos e programas; iii) desenvolvimento institucional visando à melhoria operacional e gerencial dos sistemas e da prestação dos serviços de saneamento, com redução dos níveis de perdas e diminuição dos custos, de forma a se elevar a eficiência dos operadores dos serviços.

PAT-PROSANEAR

O objetivo geral deste programa é a recuperação ambiental de áreas degradadas ocupadas de forma precária por moradores urbanos de baixa renda, nos municípios com população de até 75.000 habitantes ou em regiões metropolitanas. Os recursos podem financiar a elaboração de projetos integrados de saneamento e/ou planos de desenvolvimento local integrado.

Simultaneamente, devem ser empreendidas ações de capacitação técnica e institucional, nos níveis federal, estadual e municipal, visando ao aperfeiçoamento das funções de planejamento, implementação e monitoramento dos projetos. O público-alvo beneficiário do programa está entre 600 mil a 1 milhão de pessoas carentes. O programa tem como período de vigência os anos de 2000 a 2006. O BIRD financia 85% do valor total do programa e o Governo Federal entra com 15% de contrapartida.

As etapas de escolha, definição e conteúdo dos planos e projetos apoiados pelo PAT-PROSANEAR devem atender às seguintes diretrizes: compatibilização das intervenções em saneamento com as demais ações voltadas ao atendimento de populações carentes; adoção de políticas tarifárias transparentes e que prevejam a sustentabilidade dos investimentos; adoção de técnicas e alternativas tecnológicas

que promovam a redução de custos e maximização da eficiência; participação da comunidade como mecanismo de controle social.

Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos

Este programa tem por objetivo conjugar ações estruturantes de uma gestão integrada de resíduos sólidos urbanos. Os recursos podem ser utilizados para : i) incentivar a redução da geração e a maximização da reutilização e da reciclagem de resíduos sólidos urbanos; ii) ampliar a cobertura e aumentar a eficiência e eficácia da prestação dos serviços de limpeza pública, incluindo as etapas de coleta, transporte, tratamento e destinação final adequada dos resíduos sólidos urbanos; iii) promover a inclusão social dos catadores, tornando-os agentes relevantes de todo o sistema de manejo integrado dos resíduos; iiiii) erradicar o trabalho infantil nos lixões e em qualquer etapa do sistema de limpeza pública; iiiiii) encerrar os lixões e promover a recuperação ambiental das áreas degradadas por disposição inadequada dos resíduos sólidos urbanos.

Os recursos para esse programa são oriundos do OGU, com contrapartida de Estados, Distrito Federal e Municípios. Outras fontes derivadas de financiamentos internacionais podem ser definidas para atender ao programa.

Programa de Capacitação e Treinamento em Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos – modalidade EAD (ensino a distância)

Este programa tem o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM como principal parceiro na concepção e implementação de cursos a distância voltados para treinar técnicos e gestores municipais e outros profissionais que atuam nessa área. Os interessados

podem optar por duas modalidades para participar do curso, via internet ou por correspondência com material didático impresso encaminhado pelo correio. O curso é modular e se apóia em uma estrutura didático-pedagógica que dispõe de acompanhamento de tutoria, prestada por especialistas em resíduos sólidos, durante todo o processo de aprendizagem.

Drenagem Urbana Sustentável

O programa objetiva promover, em articulação com as demais políticas de desenvolvimento urbano, de uso e ocupação do solo e de recursos hídricos, uma gestão sustentável da drenagem urbana com ações estruturais e não-estruturais dirigidas à recuperação de áreas úmidas, à prevenção, ao controle e à minimização dos impactos negativos provocados por enchentes urbanas e ribeirinhas.

Os recursos, oriundos do OGU e contando com contrapartida de Estados, Distrito Federal e Municípios, podem ser aplicados no desenvolvimento de estudos, planos e projetos de manejo integrado das águas pluviais urbanas, visando ações preventivas e a correção de soluções que não resolvem o problema das cheias e dos alagamentos nas cidades, como a canalização artificial e de cursos d' água.

Combate ao Desperdício de Água – PNCDA

O PNCDA é um programa que existe desde 1997 e tem por objetivo geral promover o uso racional e a conservação da água de abastecimento público nos Municípios brasileiros. Integra ações de desenvolvimento, transferência e disseminação de tecnologias apropriadas, implementação e avaliação de experiências pilotos e realização de cursos de capacitação para os diversos perfis de profissionais que atuam em empresas prestadoras dos serviços de saneamento. Durante a execução da atual fase do programa (fase III), foram realizados di-

versos cursos de capacitação sobre combate ao desperdício de água. O conteúdo programático e o material didático desses cursos se apóiam em larga medida nos chamados DTAs – documentos técnicos de apoio, que podem ser acessados através do endereço www.cidades.gov.br/pncda/.

Além de ações voltadas para o intercâmbio de experiências e informações, o programa incentiva projetos de gestão da qualidade aplicados a produtos e processos que envolvam o uso racional da água. O programa está sendo reformulado com a implementação de um selo de qualidade para indústrias e operadores do saneamento que desenvolverem ações de combate ao desperdício de água.

Combate ao Desperdício de Energia e Água em Saneamento Ambiental

Trata-se de um programa pioneiro, implementado em parceria entre o Ministério das Cidades, por intermédio do PMSS e em estreita cooperação técnica com o PNCDA, e o PROCEL – Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica, ligado à Eletrobrás, do Ministério de Minas e Energia. O fomento à racionalização do uso de água e energia elétrica em saneamento ambiental foi promovido recentemente mediante chamada pública com a seleção de 12 projetos demonstrativos, que vem sendo implementados pelos operadores do setor com o acompanhamento e monitoramento da equipe técnica do Procel/CEPEL pela oferta de assistência técnica. Para isso o programa disponibilizou recursos da ordem de R\$ 7 milhões para apoiar os projetos selecionados. Além dos 12 projetos selecionados, outros 10 de ótima qualidade aguardam nova oportunidade de financiamento.

No âmbito do programa, e em parceria com a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Abes, o programa desenvolve ações de capacitação de gestores,

gerentes e do pessoal de chão de fábrica a respeito dos princípios e modus operandi do programa. Os cursos são dirigidos preferencialmente a profissionais com formação técnica que exercem cargos de nível decisório, como gerência de planejamento, operação e manutenção, que sejam responsáveis pela gestão, organização, implementação e controle de programas, que atuam em empresas estaduais e municipais, e que operam sistemas de água e esgotos da região Sudeste do país. Os promotores têm como objetivo que os participantes do curso conheçam os principais conceitos relativos a perdas de água e oportunidades de eficiência energética; avaliem ou criem a estrutura interna na sua empresa para implementar as oportunidades existentes e desenvolver a gestão; e sejam capazes de planejar, desenvolver, controlar e avaliar programas de combate a perdas de água e energia, abordando alternativas e procedimentos para financiamento das ações, incluindo o autofinanciamento sustentado dessas ações.

Programa Pró-Municípios

Trata-se de um programa de apoio ao desenvolvimento urbano que tem por objetivo apoiar ações de infra-estrutura urbana em municípios de portes diferenciados, mas que efetivamente contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população e que não se enquadrem nos outros programas com objetivos mais centrados nos componentes do saneamento.

Outras Ações Previstas para o Ano de 2005

Além dos programas descritos acima, o Ministério das Cidades, por intermédio da SNSA, está envolvido com intervenções de saneamento em parcerias com outros Ministérios que coordenam programas de desen-

volvimento regional e infra-estrutura e que envolvem ações de saneamento básico, tais como o Ministério do Meio Ambiente e da Integração Nacional. Dentre essas ações destacam-se duas: i) apoio à implantação, ampliação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário na Região do Pantanal; ii) apoio à implantação, ampliação e melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em Municípios com população superior a 30.000 localizados na Bacia Hidrográfica do São Francisco.

PLANEJAMENTO, ESTUDOS, PESQUISAS, ASSISTÊNCIA TÉCNICA E SISTEMA DE INFORMAÇÕES.

A partir do governo Lula, e sob a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, o Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS recebe uma orientação bastante distinta daquela que motivou a sua criação em 1993, durante o Governo Collor, e que foi reforçada no Governo Fernando Henrique, basicamente a de induzir a entrada da iniciativa privada no setor de saneamento.

Agora, a linha básica de atuação do PMSS segue a orientação institucional da SNSA, que vem priorizando o fomento da reestruturação e revitalização dos operadores públicos dos serviços de saneamento, mas comprometendo os dirigentes das esferas estadual ou municipal de governo à qual o prestador está vinculado. Para a consolidação dessa orientação, o PMSS teve a sua inserção institucional no âmbito do Governo modificada. Historicamente, a UGP/PMSS representava um braço independente da estrutura de governo, principalmente no período de vigência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU, na gestão de Governo

Fernando Henrique Cardoso. No Governo Lula essa inserção passou a se ancorar em elementos técnicos e institucionais mais orgânicos em relação à estrutura de Governo, tendo como vínculo institucional o Ministério das Cidades e a SNSA, órgãos que definem as diretrizes de políticas públicas a serem perseguidas no esforço do PMSS de prestar assistência e apoio técnico para o fortalecimento institucional do setor.

As atividades de assistência técnica, desenvolvidas pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental por intermédio do PMSS e voltadas para a reestruturação e revitalização dos operadores públicos do setor, têm estimulado reformas organizacionais e incremento nos padrões de eficiência dos prestadores públicos dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, buscando torná-los autofinanciáveis e capazes de propiciar aumento da eficiência e do desempenho técnico-operacional da prestação dos serviços. O escopo de atuação do Programa contempla ainda a elaboração de estudos e pesquisas, a realização de programas de capacitação direcionados a gestores, reguladores e operadores, o incentivo a processos de disseminação e troca de experiências, muitas vezes atuando em parceria com órgãos e entidades em ações de interesse do saneamento brasileiro.

AS ATIVIDADES DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA, DESENVOLVIDAS PELA SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL POR INTERMÉDIO DO PMSS E VOLTADAS PARA A REESTRUTURAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DOS OPERADORES PÚBLICOS DO SETOR, TÊM ESTIMULADO REFORMAS ORGANIZACIONAIS E INCREMENTO NOS PADRÕES DE EFICIÊNCIA DOS PRESTADORES PÚBLICOS DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO, BUSCANDO TORNÁ-LOS AUTOFINANCIÁVEIS E CAPAZES DE PROPICIAR AUMENTO DA EFICIÊNCIA E DO DESEMPENHO TÉCNICO-OPERACIONAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

No âmbito das ações de assistência técnica, o PMSS tem dedicado atenção especial às solicitações de apoio para a reforma, revitalização e reestruturação de prestadores públicos dos serviços, principalmente nos casos em que há um efetivo comprometimento dos governos estaduais e municipais e dos dirigentes dos prestadores de serviços. É consenso no setor a necessidade de se estabelecer um processo de reestruturação que contemple, simultaneamente, a preservação dos aspectos positivos existentes na atual organização do setor, e a superação das ineficiências e inadequações de natureza diversa. Essa estratégia institucional pode envolver a necessidade de se definir novos modelos de gestão, regulação e financiamento dos serviços.

Para atender a esse novo cenário e, em função de exigências colocadas pelo Ministério Público, a UGP/PMSS passou por uma reestruturação interna de seu pessoal em 2004, por meio da incorporação de novos profissionais, ao mesmo tempo em que se manteve o quadro de consultores externos com ampla experiência nas questões do saneamento.

Das ações em curso no PMSS, destacam-se: formulação de um programa nacional de manejo integrado de águas pluviais urbanas; apoio financeiro e técnico ao PNCD; formação e fortalecimento de uma linha de trabalho na área de gestão integrada de resíduos sólidos; apoio no desenvolvimento de ações de capacitação em saneamento ambiental; projetos internacionais de cooperação técnica; desenvolvimento de programas de capacitação em saneamento ambiental; realização de cursos de gestão e de regulação de serviços de saneamento e o desenvolvimento de acordos de cooperação técnica com Estados e Municípios.

A atuação do PMSS em atividades de assistência técnica é formalizada pelos chamados acordos de cooperação técnica – ACTs, em

curso no nível estadual, abrangendo governos estaduais, companhias estaduais de saneamento (CESBs) e agência reguladoras estaduais¹⁹, e no nível municipal, envolvendo ações junto a governos municipais, agências reguladoras e operadores municipais e/ou microrregionais²⁰.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS

O SNIS é administrado pelo PMSS e contempla um banco de dados com informações sobre a prestação dos serviços de água e esgotos, de caráter operacional, gerencial, financeiro, de balanço contábil e de qualidade dos serviços.

Desde 1995, essas informações são atualizadas anualmente para uma amostra altamente representativa dos prestadores de serviços de todo o país. Na última atualização, com dados do ano de 2002, o conjunto de serviços integrantes do sistema correspondeu a uma amostra responsável pelo atendimento com serviços de água de 94,3% da população urbana do país. Em termos de serviços de esgotos esse percentual foi de 71,0%.

O SNIS já publicou oito edições consecutivas do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos, referentes aos anos de 1995 a 2002.

19 ACTs assinados com Estados, Municípios e Agências Reguladoras: Goiás/agência AGR; Amazonas; Mato Grosso/agência AGER; Alagoas/ agência ARSAL; Mato Grosso do Sul/agência AGEPAN; Rio Grande do Sul/agência AGERGS; Ceará/ agência ARCE; Rio Grande do Norte; Piauí; Roraima; Rondônia; Pernambuco

20 ACTs assinados com: Natal (RN)/agência ARSBAN; Campo Grande (MS)/agência ARSPCG; São Paulo (SP); Jaraguá do Sul (SC); São Francisco do Sul (SC); Criciúma (SC); Chapecó (SC); Queimados (RJ); Paracambi (RJ); Burititá (MG); Porto Alegre (RS); Guarulhos (SP); Belém (PA); Diadema (SP); Guaratinguetá (SP); Associação de Prefeitos da Baixada Fluminense (RJ); Juazeiro do Norte (CE); Santo André (SP).

Foram também publicadas duas edições do documento Visão Geral da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos, referentes aos anos 2001 e 2002.

Para acesso aos dados do sistema, os usuários podem obter gratuitamente o CD-ROM contendo o aplicativo informatizado com a Série Histórica do SNIS ou podem acessar a internet, nos endereços eletrônicos www.cidades.gov.br ou www.snis.gov.br.

Os dados históricos permitem a identificação de tendências em relação a custos, receitas e padrões dos serviços nos níveis local, estadual e regional, e a elaboração de inferências a respeito da trajetória das variáveis mais importantes para o setor, possibilitando desenhar estratégias de intervenção com maior embasamento. Permitem, também, com as informações primárias armazenadas, o agrupamento de dados em outros níveis diferentes dos mencionados.

A disponibilidade de informações permite aos prestadores de serviços a sua auto-avaliação e a realização de comparações, como por exemplo, sobre custos e receitas, produtividade de pessoal, índices de atendimento, perdas de água e de faturamento, qualidade dos serviços, induzindo à reflexão acerca de ações a serem implementadas que podem implicar na diminuição dos custos e em serviços com tarifas menores e com melhor qualidade. Es-

EM JUNHO DE 2004, FOI LANÇADA UMA CHAMADA PÚBLICA DESTINADA A ATRAIR PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DE ESTUDOS E PESQUISAS QUE FOMENTEM A UTILIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DO SNIS, AMPLIEM A ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES SOBRE O SETOR, CONTRIBUAM PARA A DIVULGAÇÃO DO SISTEMA E, COMO CONSEQÜÊNCIA, ESTIMULEM O SURGIMENTO DE PROJETOS E DISCUSSÕES QUE INDUZAM À MELHORIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL.

sas ações certamente contribuirão para a melhoria da prestação dos serviços, seja no curto, médio ou longo prazo.

Recentemente estruturado no âmbito da SNSA e do PMSS, o SNIS Resíduos Sólidos é o novo componente que passa a integrar o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. O SNIS Resíduos Sólidos está sendo preparado para ser lançado com divulgação dos dados e informações referentes ao ano de 2002.

Em junho de 2004, foi lançada uma chamada pública destinada a atrair propostas para o desenvolvimento de estudos e pesquisas que fomentem a utilização e aperfeiçoamento do SNIS, ampliem a análise das informações sobre o setor, contribuam para a divulgação

do sistema e, como consequência, estimulem o surgimento de projetos e discussões que induzam à melhoria da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil.

Com o objetivo de publicar os resultados de diversos estudos e pesquisas relativos ao setor saneamento, o PMSS criou a Série Modernização do Setor Saneamento, que contempla um conjunto de publicações relacionadas a temas institucional, econômico-financeiro, regulação, financiamento, avaliação de projetos, classificação e avaliação ambiental, gestão integrada de resíduos sólidos, etc. O conjunto dessas publicações está disponível ao público na internet nos endereços eletrônicos www.cidades.gov.br e www.snis.gov.br

A proposta da política nacional de saneamento ambiental e as diretrizes gerais para o setor.



O COMPROMISSO INSTITUCIONAL DO GOVERNO FEDERAL COM O SANEAMENTO.

O Governo Federal formulou uma proposta de política que respeita a Constituição, ao mesmo tempo em que garante aos Estados membros, ao criarem suas regiões metropolitanas, espaço institucional para planejarem as formas de integração dos serviços públicos de interesse comum, além de possibilitar alternativas institucionais que favoreçam iniciativas de consorciamento, mantendo a competência dos municípios para organizar, planejar e prestar os serviços de saneamento. Essa proposta resgata o planejamento como ferramenta fundamental para as ações de saneamento, reconhece os direitos constitucionais dos usuários, estimula a formação de instituições de gestão compartilhada, incentiva os Estados a criarem legislação que promova a integração dos serviços, define prazos para a transição, regulamenta o uso dos subsídios cruzados, respeita os contratos em vigor, define regras para a indenização dos ativos não amortizados e regulamenta a gestão e a prestação dos serviços, independentemente de quem seja o prestador.

As propostas contempladas no APL, buscam criar condições para garantir o acesso à água potável de qualidade e em quantidade suficiente e a vida em ambiente salubre, sob os princípios básicos da universalidade, integralidade, equidade e respeito aos usuários, privilegiando o interesse público e em condições compatíveis com a realidade econômica do país e da população.

Produzido para dotar o país de instrumentos legais que amparem e estimulem ações de combate às deficiências de saneamento, o anteprojeto de lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental foi apresentado e debatido com os vários setores envolvidos na questão. Essa iniciativa do Governo Federal tem por objetivo a integração de esforços e

de recursos dos diversos níveis de governo, bem como disciplinar a participação do setor privado, rumo à erradicação das carências em saneamento.

Estabelecer regras claras para esse setor, que há mais de 15 anos está sem regulamentação, é uma prioridade do atual Governo. Como salientou o Ministro Olívio Dutra, “Com o esgotamento do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), na década de 80, tornou-se imperioso instituir bases legais para a regulação dos serviços de saneamento básico”. (SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de Lei. Brasília 2004.)

De acordo com ele, a proposta do governo permitirá que a relação entre o prestador dos serviços de saneamento e o usuário seja mais transparente, além de favorecer o planejamento na definição de metas, investimentos e tarifas.

Parece haver uma convergência mínima em torno da importância do APL, independentemente da inserção dos agentes interessados no tema. A despeito das divergências que emergiram no intenso debate promovido pelo Governo Federal, pode-se afirmar que existe consenso entre os diversos agentes quanto à necessidade imperiosa de se fazer as mudanças necessárias ao setor e a relevância de se implementar uma política nacional de saneamento ambiental para o país.

Na perspectiva do Ministro Olívio Dutra três princípios são inegociáveis dentro do novo marco regulatório: o planejamento, a regulação dos serviços de saneamento básico e o controle social que fiscalizará os operadores dos serviços.

Esses são pilares indispensáveis para se organizar o setor e agregar os diversos segmentos sociais e todos os níveis de governo em

torno do objetivo de prover moradia digna com saneamento ambiental para toda a população brasileira.

Segundo o Ministro, esse esforço conjugado e articulado já começou com o processo de discussão sobre o anteprojeto de lei da PNSA, iniciativa pioneira do Governo Federal na democratização do processo de formulação de políticas públicas. As críticas, idéias e sugestões recebidas serão absorvidas, desde que não excluam o princípio fundamental do projeto quanto à necessidade de planejar, de regular e de dotar o setor de mecanismos efetivos de controle social.

Para garantir transparência e estimular o debate com a sociedade, e em especial com as entidades representativas do setor, o governo Lula instituiu como canais de participação social: a consulta pública do projeto, disponibilizada na internet por 45 dias; a realização de diversas reuniões com segmentos organizados do setor; e a promoção de 11 seminários, sendo 10 regionais e um nacional. Os seminários regionais foram realizados em importantes capitais do país: Porto Alegre, Curitiba, Recife, Manaus, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza e Goiânia. O seminário nacional de encerramento desse processo foi realizado em Brasília, com a participação aproximada de 2.000 pessoas de todo o país. Como destacou o Ministro, *“Vale ressaltar que este processo, amplo e democrático, jamais foi utilizado em situações anteriores e, portanto, é merecedor de reconhecimento, respeito e legitimidade”*. (SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de Lei. Brasília 2004.)

Além das contribuições e críticas recolhidas nos seminários regionais, o Ministério das Cidades recebeu cerca de 500 e-mails com sugestões ao anteprojeto da Lei Geral

do Saneamento Ambiental. A partir do dia 05 de setembro de 2004, fim do prazo da consulta pública, uma equipe coordenada pelo Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, Abelardo Oliveira Filho, assumiu a responsabilidade de fazer a sistematização das contribuições.

Essa equipe é constituída pelo Grupo de Trabalho Interministerial - GTI em saneamento ambiental, criado por decreto presidencial, que representa grande avanço obtido pelo governo no que se refere à institucionalização de novas formas de gestão, pautadas nos princípios da articulação institucional e da integração setorial. O GTI foi o responsável pela elaboração das diversas versões do anteprojeto de lei, e por isso é o fórum mais adequado para executar o processo de sistematização e compatibilização do APL antes de ser remetido ao Congresso Nacional.

O Governo deve apresentar o Projeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental ao Congresso Nacional ainda nesta sessão legislativa, com a expectativa de concentração de esforços para que seja aprovado no menor prazo de tempo possível, criando as condições técnicas e político-institucionais para a execução de uma política de universalização do saneamento nos próximos 20 anos.

ALÉM DAS CONTRIBUIÇÕES E CRÍTICAS RECOLHIDAS NOS SEMINÁRIOS REGIONAIS, O MINISTÉRIO DAS CIDADES RECEBEU CERCA DE 500 E-MAILS COM SUGESTÕES AO ANTEPROJETO DA LEI GERAL DO SANEAMENTO AMBIENTAL. A PARTIR DO DIA 05 DE SETEMBRO DE 2004, FIM DO PRAZO DA CONSULTA PÚBLICA, UMA EQUIPE COORDENADA PELO SECRETÁRIO NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL, ABELARDO OLIVEIRA FILHO, ASSUMIU A RESPONSABILIDADE DE FAZER A SISTEMATIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES.

ELEMENTOS DO ANTEPROJETO DE LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL

As diretrizes normativas previstas no Anteprojeto de Lei – APL, visam disciplinar a atuação e a inter-relação entre os entes federativos, e definir direitos, deveres e obrigações do poder concedente, dos prestadores e dos usuários na promoção e na gestão dos serviços públicos de saneamento ambiental, caracterizados como de responsabilidade do Poder Público. Buscam também orientar o processo de ordenamento legal e as regras normativas complementares que definem as competências dos entes que constituem a Federação Brasileira, em especial no que se refere à disciplina do planejamento, da organização, da regulação e dos aspectos econômicos e financeiros relacionados à prestação desses serviços, independente de quem seja o prestador, se público ou se privado. O APL vem suprir o vazio legal e institucional existente no que diz respeito ao ordenamento do setor saneamento ambiental, o que explica a abrangência e extensão do texto legal proposto²¹.

O Significado Político e Institucional do Anteprojeto de Lei

O Anteprojeto de Lei institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA, com fundamento no art.21, inciso XX, da Constituição. A proposta do Governo Federal representa a expressão final de extenso trabalho desenvolvido sob coordenação do

Ministério das Cidades, com a participação de representantes da Casa Civil e dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda, da Saúde, do Meio Ambiente, da Integração Nacional, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Turismo e de outras entidades federais com ação no saneamento, como a Caixa Econômica Federal, a Fundação Nacional de Saúde e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Subsidiaram também a redação desse Anteprojeto de Lei as indicações das conferências municipais realizadas em cerca de 3.500 municípios e em todas as unidades da Federação, referendadas pela Conferência Nacional das Cidades, realizada no período de 23 a 26 de outubro de 2003. Além disso, houve várias consultas realizadas com representantes de entidades com interesse no tema e debates públicos realizados em um sem número de congressos e seminários, além de ter sido aprovado por unanimidade no CISAMA e no Conselho Nacional de Saúde. Discutido previamente no Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, o Conselho das Cidades resolveu apoiar o encaminhamento do projeto ao Congresso Nacional, nos termos da resolução votada em sua reunião plenária de 16 de junho último.

A instituição de diretrizes gerais para o saneamento básico por meio da proposta da Política Nacional de Saneamento Ambiental, definindo claramente seus objetivos e estabelecendo orientações normativas para a sua consecução, são exigências há muito reclamadas pela sociedade brasileira, em especial pelos agentes públicos e privados que atuam no setor, cobrindo o vazio institucional e legal que historicamente tem afetado essa área, mormente após a extinção, ao final da década de 1980, do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, instituído pelo Decreto-Lei nº

²¹ Texto extraído da apresentação do Secretário Nacional de Saneamento Ambiental – Abelardo Oliveira Filho. Caderno “Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de lei”. Brasília, junho de 2004 (págs. 7 a 9).

949, de 13 de outubro de 1969, e a caducidade dos instrumentos normativos gerais que regulamentaram sua implementação.

Essas deficiências amplamente identificadas ao longo desse documento, decorrem, entre outras causas, de um modelo inadequado de desenvolvimento e de urbanização, de ineficiências na prestação dos serviços, da contenção dos investimentos públicos nas últimas décadas e, especialmente, da ausência de uma política de saneamento, que precede e afeta as demais causas. A superação dessas deficiências, sob os princípios da universalidade, integralidade e equidade, além de um grande esforço das instituições públicas e privadas envolvidas e da alocação anual de recursos, de no mínimo 0,45% do PIB, para o alcance da universalização dos serviços num horizonte de vinte anos, requer precipuamente o estabelecimento das diretrizes normativas propugnadas no presente Anteprojeto de Lei, instrumento base do marco regulatório requerido para o desenvolvimento e sustentabilidade ambiental e sócio-econômica do setor.

O Anteprojeto de Lei é composto de quatro títulos tratando (I) das disposições preliminares, (II) das diretrizes dos serviços públicos de saneamento básico, (III) da Política Nacional de Saneamento Ambiental - PNSA, e (IV) das disposições finais e transitórias.

O Título I define o objeto e o âmbito de aplicação da lei, bem como dá as definições dos termos e expressões que constituem a base material do texto e que são necessárias para o seu entendimento.

O Título II define as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico, previstas no art. 21, inciso XX da Constituição, tratando no Capítulo I das disposições preliminares relativas aos direitos sociais envolvidos e, no Capítulo II, das diretrizes gerais propriamente ditas, aplicáveis ao conjunto dos serviços, e ainda das diretrizes:

A SUPERAÇÃO DESSAS DEFICIÊNCIAS, SOB OS PRINCÍPIOS DA UNIVERSALIDADE, INTEGRALIDADE E EQUIDADE, ALÉM DE UM GRANDE ESFORÇO DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS ENVOLVIDAS E DA ALOCAÇÃO ANUAL DE RECURSOS, DE NO MÍNIMO 0,45% DO PIB, PARA O ALCANCE DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS NUM HORIZONTE DE VINTE ANOS, REQUER PRECIPUAMENTE O ESTABELECIMENTO DAS DIRETRIZES NORMATIVAS PROPUGNADAS NO PRESENTE ANTEPROJETO DE LEI, INSTRUMENTO BASE DO MARCO REGULATÓRIO REQUERIDO PARA O DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E SÓCIO-ECONÔMICA DO SETOR.

- a. atinentes aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais urbanas;
- b. relativas à complementaridade entre os serviços;
- c. para o planejamento;
- d. para a regulação e fiscalização;
- e. para a delegação da prestação;
- f. para a avaliação periódica da qualidade dos serviços prestados; e
- g. relativas aos aspectos econômicos e financeiros vinculados aos serviços, em especial os que se referem à sustentabilidade e à cobrança pela sua prestação.

O Título III institui a Política Nacional de Saneamento Ambiental, disciplinando o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNANSA com a sua conformação e estrutura aberta à participação das três esferas de governo, contemplando os aspectos organizacionais, institucionais, financeiros e os relativos ao controle social e às modalidades de fiscalização por parte dos usuários.

O Título IV, encerrando o Anteprojeto de Lei, trata das suas disposições gerais e finais, dispondo em especial sobre alterações nas diversas leis vigentes, que de algum modo afetam ou estão vinculadas com as proposições do

Anteprojeto de Lei, com destaque para as Leis 8.666/93 e 8.987/95. Merecem realce especial as proposições de diretrizes para a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico e as relativas aos seus aspectos econômicos e financeiros, cuja falta têm contribuído sobremaneira para o elevado grau de ineficiência gerencial, operacional e econômica e de ineficácia na consecução dos objetivos que deveriam nortear a política do setor.

Ressalte-se também que as características institucionais relacionadas ao sistema federativo, os aspectos sócio-econômicos subordinados aos direitos sociais e aos interesses coletivos envolvidos, e as questões sanitárias e ambientais, fazem com que o arcabouço normativo e a estrutura do desenho regulatório proposto sejam muito mais complexos do que os instituídos para os serviços de utilidades econômicas de interesse público, principalmente no que se refere às responsabilidades e competências dos entes federados. Desse modo, adquire grande importância a aplicação da gestão associada de serviços públicos e dos mecanismos de colaboração (convênios e consórcios públicos) entre entes federados previstos no Art. 241 da Constituição Federal.

Vários eventos para divulgação e discussão do Anteprojeto de Lei do saneamento ambiental foram realizados durante os meses de julho a setembro de 2004. De forma a aprofundar a consulta da sociedade, o Governo Federal também realizou consulta pública pela rede mundial de computadores - internet.

O Saneamento com Planejamento, Regulação e Controle Social

Com o anteprojeto de lei, o governo busca superar uma visão particularista do setor e discutir a política nacional de saneamento na perspectiva do direito à cidade e da luta por cidades inclusivas, saudáveis e democráticas.

O APL da PNSA consagra a definição constitucional de que todos têm direito à vida em ambiente salubre e que é obrigação do Poder Público a salubridade ambiental mediante políticas, ações e o provimento universal e equânime dos serviços públicos necessários (Art. 3).

A adoção e operacionalização do conceito ampliado do saneamento ambiental são de suma importância na compreensão e regulamentação da política de saneamento básico, como determina a Constituição Federal e como está contemplado no APL de saneamento. O art. 2 do APL define o conceito de saneamento ambiental, centrado na busca da salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água; a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos, resíduos sólidos e gasosos e os demais serviços de limpeza urbana; o manejo das águas pluviais urbanas; o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças; e a disciplina da ocupação e uso do solo urbano e rural (inciso I).

Todo o APL está ancorado nas diretrizes estabelecidas no art.5 para a política de saneamento ambiental, quais sejam: universalidade, integralidade, equidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, cortesia, modicidade dos preços das tarifas, sustentabilidade, intersetorialidade, cooperação entre os diferentes níveis de governo, participação da sociedade, promoção da educação sanitária, respeito às identidades culturais, promoção e proteção da saúde, preservação e conservação do meio ambiente, conformidade do planejamento, promoção e defesa da saúde e segurança do trabalhador.

Outro importante avanço rumo à universalização do saneamento está na garantia do abastecimento de água em quantidade suficiente para promover a saúde pública nas situações de restrição de acesso aos serviços em decorrência da inadimplência do usuário

residencial (art.6 § 1º), garantindo o direito universal do acesso à água e a essencialidade dos serviços de saneamento.

Cabe aqui lembrar o artigo 6º da Constituição Federal, em que estão definidos os direitos sociais de que são titulares todos os cidadãos brasileiros. *“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”*. Se qualquer instância do Estado não garantir de forma adequada os direitos sociais previstos nesse artigo, esses podem ser exigidos frente aos diferentes poderes do Estado. Trata-se de um princípio que vale tanto para operadoras de saneamento quanto para os responsáveis pela qualidade e salubridade das condições habitacionais e serviços de saúde, todos responsáveis pelos índices de habitabilidade e de salubridade ambiental.

O direito dos cidadãos e usuários, também garantido na Constituição brasileira e regulamentado no Código de Defesa do Consumidor, no sentido de ter garantido o acesso à informação sobre a qualidade dos serviços públicos que lhe são prestados, está materializado no APL em diversas situações. O usuário deve receber o manual de prestação do serviço de atendimento ao usuário, amplo acesso às informações gerais sobre a prestação do serviço, prévio conhecimento das penalidades e das interrupções e receber informativo anual relativo ao controle da qualidade da água (Art. 15). O projeto estabelece ainda que o não cumprimento dessas disposições implica violação dos direitos do consumidor pelo prestador dos serviços.

Ademais, a definição de instrumentos e mecanismos de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano está também prevista nos artigos 7º, 9º, 10º e 29º da Portaria 518, do Ministério da Saú-

de, que asseguram ao consumidor o direito de saber detalhes sobre a qualidade da água. Os Ministérios das Cidades, Justiça e Saúde estão discutindo juntos como essa exigência deve ser cumprida. Para isso, será editada uma Instrução Normativa, que vai dizer de que forma se cumprem esses artigos.

A transparência da gestão pública e a retomada do planejamento como função de governo são pilares que orientam todo o processo de organização e da prestação dos serviços de saneamento. Dessa forma, o APL determina a obrigatoriedade de realização prévia de audiência e consultas públicas para validação de atos de delegação da prestação de serviços públicos de saneamento ambiental. A concessão sob qualquer forma deve ser precedida de edição de lei que preveja, entre outros, os seguintes aspectos: as metas de expansão dos serviços visando à universalização; os padrões de qualidade, de eficiência e de uso racional da água e dos recursos naturais; as prioridades de ação e de investimentos; a política tarifária e o sistema de subsídio aos usuários, o sistema de cobrança, a sistemática de revisão e reajuste; a possibilidade de retomada dos serviços; a constituição e a forma de capitalização do fundo destinado à universalização dos serviços; a conformidade com as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor municipal (Art. 18).

OUTRO IMPORTANTE AVANÇO RUMO À UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO ESTÁ NA GARANTIA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA EM QUANTIDADE SUFICIENTE PARA PROMOVER A SAÚDE PÚBLICA NAS SITUAÇÕES DE RESTRIÇÃO DE ACESSO AOS SERVIÇOS EM DECORRÊNCIA DA INADIMPLÊNCIA DO USUÁRIO RESIDENCIAL (ART.6 § 1º), GARANTINDO O DIREITO UNIVERSAL DO ACESSO À ÁGUA E A ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO.

O mérito da ação planejada e a instituição do controle social estão consubstanciados nos planos de saneamento ambiental, que devem ser elaborados com a participação da comunidade interessada, sendo obrigada a realização de consultas e audiências públicas (art. 11, parágrafo 1), bem como a avaliação externa, a ser efetuada pelo Conselho da Cidade ou órgão equivalente, tendo como uma das suas atribuições, apreciar e aprovar o Relatório Anual de Qualidade dos Serviços (Art. 19 e 21).

A implantação de política de subsídios e de subvenções para os usuários que não têm capacidade econômica de pagar integralmente os custos dos serviços públicos de saneamento básico (art. 28) também está contemplada no APL, o que é fundamental para assegurar o cumprimento da função social das cidades sem colocar em risco a sustentabilidade do setor.

A criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNASA tem por objetivo assegurar o cumprimento das diretrizes definidas e o alcance dos objetivos gerais da política pública, entre os quais se destacam: contribuir para o desenvolvimento nacional; criar oportunidades de geração de renda e de inclusão social; adotar a bacia hidrográfica como unidade regional para o planejamento das ações de saneamento, etc. (Art. 32).

Uma inovação institucional do APL é que ele prevê a criação do Comitê Interministerial de Integração de Políticas de Saneamento Ambiental com vistas a criar uma instância institucionalizada, no âmbito da União, para articular e disciplinar as ações de saneamento ambiental a cargo dos diversos órgãos e entidades que integram a Administração Federal.

Os instrumentos para promover a democratização do processo decisório no setor foram definidos pela Conferência Nacional das Cidades, sendo o Conselho das Cidades e respectivo Comitê Técnico de Saneamento

Ambiental órgãos colegiados integrantes do SISNASA (Art. 44 e 45).

Por fim, a criação de instrumentos e mecanismos que incentivam e institucionalizam a parceria entre os entes federados, tais como os Consórcios Públicos e os Planos de Saneamento Ambiental, fortalece a gestão pública do saneamento e desestimula a privatização do setor, tendência tão hegemônica no período recente do setor.

Além disso, o anteprojeto, nos limites da Constituição Federal e do pacto federativo, cria instrumentos e mecanismos que permitem um amplo leque de arranjos institucionais: municípios com serviços, total ou parcialmente, autônomos; municípios organizados em consórcio para a prestação dos serviços; municípios e estados organizados em consórcio para a prestação dos serviços, entre outras possibilidades de arranjo institucional. Também são criadas formas de incentivo e estímulo à adesão voluntária dos Municípios e dos Estados da federação à Política Nacional de Saneamento Ambiental, o que poderá ocorrer por meio de declaração de vontade ou pelo recebimento de recursos da União (Art. 32, parágrafo 2).

AUTONOMIA MUNICIPAL E REVITALIZAÇÃO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS: ASPECTOS DO SANEAMENTO PÚBLICO COM CONTROLE SOCIAL E QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Conforme explica o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental, Abelardo de Oliveira Filho, a Política Nacional de Saneamento Ambiental preenche um vazio de regulamentação no setor, estabelecendo regras claras e preservando o controle social com profundo respeito pelos usuários, além de qualificar os serviços, ampliando o conceito sobre ser-

viços de saneamento do país. O setor passa a tratar não somente do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, mas também do manejo das águas pluviais urbanas e do manejo dos resíduos sólidos. O respeito à autonomia dos municípios, estabelecida na Constituição Federal, não impede que as companhias estaduais e autarquias municipais sejam fortalecidas com a nova política em construção.

O anteprojeto de lei disciplina o desenvolvimento das ações de saneamento, o planejamento para a qualificação do gasto de recursos públicos, a garantia de sustentabilidade das obras do setor e o respeito aos usuários. O texto define, ainda, um prazo para a transição, com respeito aos contratos em vigor e a definição de regras para indenização de investimentos não amortizados dos municípios. Com a instituição da política de saneamento, o Governo Federal pretende promover a institucionalização de um Sistema Nacional de Saneamento Ambiental, para integrar agentes, instâncias e instrumentos municipais, estaduais e federais na implementação dessa política.

A preservação dos princípios que garantem o caráter público do saneamento e a revitalização das companhias estaduais e dos serviços municipais são questões fundamentais para se atingir as metas de universalização dos serviços. E o projeto da Política Nacional de Saneamento Ambiental certamente reforça e pavimenta, para um cenário futuro, as ações que o Governo Lula já vem implementando visando à revitalização dos operadores públicos do saneamento.

Nesse sentido, há de se destacar o empenho vitorioso da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, traduzido em ações efetivas para a retomada dos investimentos no setor, direcionados prioritariamente aos operadores públicos.

A PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS QUE GARANTEM O CARÁTER PÚBLICO DO SANEAMENTO E A REVITALIZAÇÃO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS E DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS SÃO QUESTÕES FUNDAMENTAIS PARA SE ATINGIR AS METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS. E O PROJETO DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL CERTAMENTE REFORÇA E PAVIMENTA, PARA UM CENÁRIO FUTURO, AS AÇÕES QUE O GOVERNO LULA JÁ VEM IMPLEMENTANDO VISANDO À REVITALIZAÇÃO DOS OPERADORES PÚBLICOS DO SANEAMENTO.

Como anteriormente já abordado, o passado recente do setor foi marcado por um longo período de constrangimento e indisponibilidade de recursos para os operadores públicos. A reversão desse quadro foi assumida como prioridade absoluta do Governo Lula, como demonstrado detalhadamente nesse documento. Aqui importa destacar que do montante investido neste Governo, 70% foram disponibilizados para as companhias estaduais de saneamento, seja por meio dos 21 estados que acessaram esses recursos, dos quais 15 os repassaram para as companhias estaduais que não estavam habilitadas para acessarem diretamente, seja pelo acesso direto das empresas estaduais, a exemplo da COPASA-MG, CAESB-DF, CAGECE-CE, SANEPAR-PR, CESAN-ES e SABESP-SP.

Há ainda que se destacar que o Ministério das Cidades, por intermédio da Secretaria Nacional de Saneamento, está operacionalizando 28 convênios de cooperação técnica no âmbito do PMSS, envolvendo diversas empresas estaduais de saneamento do Norte e do Nordeste, nos Estados de Rondônia, Roraima, Amazonas, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Alagoas, demonstrando clara focalização dos recursos nas empresas mais vulneráveis, visando a sua revitalização e reestruturação. São ações, sem ônus para os

beneficiários, que buscam a melhoria da gestão e o aumento da eficiência e desempenho técnico e operacional das operadoras, além do equilíbrio econômico-financeiro, fatores essenciais para a garantia da sustentabilidade da prestação dos serviços e a ampliação social da cobertura com qualidade.

Desde a extinção do Banco Nacional de Habitação, na década de 80, o setor funciona sem uma base jurídica e institucional satisfatória que possa referenciar a atuação das operadoras e as relações entre os agentes que integram o setor. Contudo, uma das causas de conflitos entre as prefeituras e as companhias estaduais é o fato destas não abrirem suas planilhas de custos para fixação das tarifas. O fortalecimento das prefeituras no relacionamento com as companhias estaduais é algo que historicamente levanta resistências. Entretanto, o Secretário Abelardo de Oliveira Filho observa que o atual modelo também prejudica as empresas estaduais. Do conjunto de 25 empresas estaduais de saneamento existentes no País, apenas 6 conseguiram tomar diretamente os recursos do FGTS para novas obras. As demais não passaram pelo controle de avaliação de risco da Caixa e do BNDES. Em muitos casos, a solução foi o próprio governo estadual assumir o empréstimo. Ainda segundo o Secretário, as empresas estaduais também não têm nenhuma segurança quanto à manutenção de compromissos por parte dos municípios sob sua área de atuação. O projeto estabelece que o município só poderá se desligar da companhia estadual, se amortizar os investimentos feitos em sua área.

O respeito à autonomia dos municípios, estabelecida na Constituição Federal, não impede que as companhias estaduais e autarquias municipais sejam fortalecidas com a nova política. O Governo manteve o respeito à competência constitucional dos municípios, reconhecendo ainda que, no caso dos municí-

pios integrantes de Regiões Metropolitanas, a gestão dos serviços municipais de saneamento básico está sujeita à legislação específica dos Estados-membros.

“Não cabe à União tratar da titularidade dos serviços, uma vez que esta matéria é reservada exclusivamente a Constituição Federal”, afirmou o Ministro das Cidades, acrescentando que, “o que nós queremos são empresas públicas fortalecidas, competentes, dinâmicas, operando os serviços em parceria, com o objetivo de universalizar o saneamento no país”. (*SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de Lei. Brasília 2004.*)

Em artigo publicado no jornal O Estado de S. Paulo, no dia 1 de setembro de 2004, o prefeito que sediou a 34ª Assembléia Nacional da ASSEMAE em Caxias do Sul, RS, em maio deste ano, Gilberto Pepe Vargas, rebateu as críticas infundadas sobre Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental e defendeu as propostas do governo. Com o título, “Regulamentação dos Serviços de Saneamento”, o prefeito de Caxias disse que a Frente Nacional de Prefeitos, entidade na qual é vice-presidente temático, e a Frente Nacional em Defesa do Saneamento Público, defendem a necessidade de legislação instituindo uma política nacional de saneamento que contemple quatro dimensões: abastecimento de água, tratamento de esgotos domésticos, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais.

Em um ambiente democrático, as divergências de opiniões e posições qualificam o debate público. Tendo no aprofundamento da democracia o seu principal compromisso com a sociedade brasileira, o Governo Lula recebe com tranquilidade e espírito aberto toda e qualquer crítica ao projeto. Como nos ensina Adam Przeworski, “amas a incerteza e

serás democrático”. Assim, o desafio que se coloca é, uma vez decantado o acúmulo do debate, saber extrair do processo de discussão os conteúdos políticos e institucionais do APL que correspondem ao interesse público. No entanto, o interesse público tem no lastro constitucional a sua referência primeira para a sua fundamentação e legitimidade. As necessidades e as preferências majoritárias identificadas nos processos de consulta, nas urnas e pelos instrumentos de participação social institucionalizados na esfera pública devem orientar as alternativas mais compatíveis com as escolhas feitas pela sociedade.

Remetidos esses princípios para o amplo processo de discussão e debate acerca do Anteprojeto da Política Nacional de Saneamento Ambiental e do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos, é possível identificar os interesses e as arenas políticas em disputa. Desse substrato, como o Governo Federal tem colocado claramente desde a primeira apresentação pública do projeto, não interessa reter aquilo que for condizente com interesses particularistas na utilização dos recursos públicos.

O PL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O Projeto de Lei dos Consórcios Públicos representa um instrumento poderoso na consolidação da nova política de saneamento, visto que fornece o suporte jurídico e institucional às iniciativas de consorciamento entre os entes federativos. Com isso, as diretrizes emanadas do APL de saneamento encontram respaldo para se consubstanciarem como alternativas efetivas no desenvolvimento do setor.

Dos 5.561 municípios brasileiros, 1.969 participam de consórcios intermunicipais de saúde. Existem também experiências bem sucedidas de consórcios para tratamento e destinação final de resíduos sólidos e para

controle de cheias e inundações, para citar apenas alguns exemplos no campo do saneamento ambiental. O Consórcio ABC, que envolve sete municípios no pólo industrial do ABC paulista – Santo André, São Caetano do Sul, São Bernardo do Campo, Mauá, Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra -, realiza ações regionais na área de drenagem urbana com resultados notáveis na redução das ocorrências de enchentes na região.

Atualmente, esses arranjos funcionam baseados em convênios ou mediante formação de consórcios privados, sem uma adequada base jurídico-institucional que sirva de referência para os arranjos entre os entes públicos. Os consórcios intermunicipais sempre existiram à margem de uma lei de direito público que referenciasse esse tipo de associação. Essa situação de precariedade legal que caracteriza os consórcios já existentes jogou muitos deles na pauta de fiscalização dos tribunais de contas e do Ministério Público. Além disso, apesar de cumprirem tarefas importantes com bons resultados, não podem receber diretamente recursos federais, o que limita em muito sua capacidade de ação.

Trata-se de um problema que requisita uma solução institucional à altura da sua importância, visto que os consórcios públicos estão previstos no artigo 241 da Constituição Federal. O Governo Federal decidiu regulamentá-los por intermédio de projeto de lei que institui normas gerais de contratos para a constituição desse instrumento, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.

As diretrizes para a gestão associada entre os entes federativos estão no Projeto de Lei no 3.884, que tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados. Pretende-se que ele seja aprovado e sancionado o mais rápido possível, fornecendo aos gestores

municipais que assumirem em 2005 um instrumento legal seguro para formar consórcios, sem o risco de desobedecer à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na exposição de motivos que acompanha o projeto, o governo explica que o texto foi elaborado levando em conta “o respeito à autonomia e às competências federativas”, além da “obediência às regras de gestão pública e aos esforços de responsabilidade fiscal; a flexibilidade na organização e a universalidade, possibilitando que o instrumento seja utilizado para diferentes serviços e políticas públicas e para múltiplos objetivos”.

(SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL.

Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – Anteprojeto de Lei. Brasília 2004).

O projeto de lei prevê que todos os consórcios privados integrados por municípios²² serão transformados em consórcios públicos automaticamente, desde que haja interesse. O prazo para que se promova a mudança será de dois anos. Mas está definido no projeto que todo o quadro de servidores dos consórcios privados deverá ser extinto em 180 dias. Elaborado pela Secretaria de Articulação Política do Palácio do Planalto, o projeto tem por objetivo dar um arcabouço legal mais sólido a arranjos que já existem, mas de maneira precária.

Essa iniciativa do Governo Federal representa o reconhecimento de que se faz necessário complementar o desenho federativo decorrente da Constituição de 1988, em

especial os aspectos cooperativos contidos no federalismo brasileiro. Busca também dotar o Governo Federal de instrumentos de coordenação das políticas públicas sob responsabilidade da União, em especial aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios, contribuindo para o aumento da efetividade dessas políticas e atribuindo maior racionalidade às ações cooperadas nas áreas de saúde, saneamento, geração de renda, infra-estrutura, entre outras.

Cabe também destacar a legitimidade que a proposta adquiriu junto aos Municípios, que por meio das entidades nacionais de representação de prefeitos, reivindicaram, ao longo do ano de 2003, o equacionamento dos problemas relativos à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos até então utilizados por diversas experiências de consórcios municipais. Vislumbra-se também, no médio e longo prazo, que esse instrumento favoreça a formulação de políticas e a definição de ações estratégicas ancoradas em um processo de planejamento integrado e coordenado.

Contudo, o projeto de lei deve ainda receber alguns ajustes, principalmente no que se refere à contratação de funcionários e de técnicos especializados. Segundo membros do Governo, tais preocupações são legítimas, mas o Consórcio, uma vez estruturado, passa a integrar os orçamentos das prefeituras, as

TRATA-SE DE UM PROBLEMA QUE REQUISITA UMA SOLUÇÃO INSTITUCIONAL À ALTURA DA SUA IMPORTÂNCIA, VISTO QUE OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS ESTÃO PREVISTOS NO ARTIGO 241 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. O GOVERNO FEDERAL DECIDIU REGULAMENTÁ-LOS POR INTERMÉDIO DE PROJETO DE LEI QUE INSTITUI NORMAS GERAIS DE CONTRATOS PARA A CONSTITUIÇÃO DESSE INSTRUMENTO, BEM COMO DE CONTRATOS DE PROGRAMA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR MEIO DE GESTÃO ASSOCIADA.

²² Os consórcios públicos materializam a forma atual de vários consórcios intermunicipais que apesar de cumprirem tarefas importantes, como na área da saúde e do meio ambiente (Vertentes, do Grande ABC, etc.), acabam sendo questionados, em sua legalidade, pelos tribunais de contas.

leis de diretrizes orçamentárias e os planos plurianuais.

Quanto à preocupação de que os consórcios públicos possam vir a violar o pacto federativo, o que se objetiva com o projeto de lei do Governo é justamente o oposto. O fato gerador para a formação dos consórcios está dado na própria Constituição Federal. Como já citado, o art. 241 com a redação que lhe deu a emenda no 19, de 1998, estabelece que os entes federativos disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação, autorizando a gestão associada de serviços públicos. Dessa forma, o projeto de lei dos consórcios públicos vem responder a uma perspectiva constitucional de dinamizar o pacto federativo, regulamentando formas cooperadas e coordenadas de gestão, com total respeito à autonomia dos entes federados.

Mas o Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, Abelardo de Oliveira Filho, esclarece que o projeto de lei que regulamenta os consórcios públicos não permite a formação de consórcios diretamente entre a União e os municípios. Assim, não existem riscos de retrocesso no processo de descentralização e no pacto federativo instituído a partir de 1988. Pelo projeto, *“a União só poderá entrar no consórcio quando pelo menos um Estado estiver participando dele, justamente para evitar o atropelamento dos governos estaduais”*; informa o Secretário. Com o consórcio público, dois entes públicos - União com Estados e Municípios, Estados com Estados, Estados com Municípios ou Municípios com Municípios - poderão se associar para prestar algum serviço, dividir equipamentos, imóveis e pessoal, e até emitir documentos de cobrança, arrecadar tarifas e outorgar concessões de serviços públicos.

Uma outra preocupação em relação ao PL dos Consórcios Públicos tem sido expressada

pelos dirigentes e sindicatos de trabalhadores das companhias estaduais de saneamento (CESBs). Existe o receio de que a associação entre Municípios esvazie a participação do Estado e da companhia estadual como prestadora dos serviços de saneamento em uma região. Mas uma análise cuidadosa do texto do projeto deixa claro que esses objetivos não fazem parte da proposta do governo. Vejamos o que está na forma da lei, no PL dos Consórcios Públicos:

Art.2º - para fins desta Lei, consideram-se: I

- consórcio público: a associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de interesse comum; tendo como área de atuação a soma dos territórios:
 - a) dos Municípios, quando o consórcio público for somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos; XVI
- contrato de programa: instrumento pelo qual são constituídas e reguladas obrigações que um ente da Federação (Estado), inclusive sua administração indireta (CESB), tenha para com outro, ou para com consórcio público conjunto de municípios.

Art. 10º - Para cumprimento de suas finalidades, o consórcio público poderá: II – celebrar contratos com os entes da Federação consorciados (Estado e conjunto de Municípios) ou entidades de sua administração indireta (CESB ou companhia municipal), sendo dispensada a licitação. *(PROJETO DE LEI 3884/04, do Poder Executivo em tramitação na Câmara dos Deputados. Regulamenta a constituição de consórcios públicos e institui os contratos de prestação de serviços públicos por meio de gestão associada.)*

Esses artigos asseguram que o consórcio público firmado entre um conjunto de Municípios e o Estado pode contratar a companhia estadual, sem licitação e por meio do contrato de programa, para prestar

os serviços de saneamento, tendo inclusive equacionada a adoção dos subsídios cruzados externos.

Conforme analisado pela Assemae e pela FNSA, o projeto fornece contornos jurídicos adequados a solução de um vazio institucional na relação entre municípios que prestam diretamente parte dos serviços públicos do saneamento básico (distribuição de água, coleta e afastamento de esgotos sanitários) e prestadores de serviços públicos de saneamento básico integrado (produção de água e tratamento e disposição final de esgotos sanitários) nas principais regiões metropolitanas do país.

O esforço que o Governo Federal vem empreendendo para regulamentar o artigo 241 da CF, o qual define que *"a União, os Estados e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos"*, pode ser fundamental para o arranjo adequado da prestação, planejamento, regulação, fiscalização e a própria prestação dos serviços integrados de saneamento básico.

Sobre os argumentos daqueles que defendem que a titularidade dos serviços de interesse comum pertence ao Estado, pode-se clarificar a referência constitucional que vem sendo mobilizada indevidamente pelo entendimento destacado do memorial apresentado pelo Consultor Dr. Roney Torres Alves da Silva aos Ministros do STF em abril de 2004: *"A autorização constitucional para a criação de regiões metropolitanas e microrregiões, por parte do Estado-membro, permite a este apenas exercer a integração das funções de interesse comum, devendo-se ater ao sentido que a ciência da administração confere a esse vocábulo, que é o da coordenação de tais*

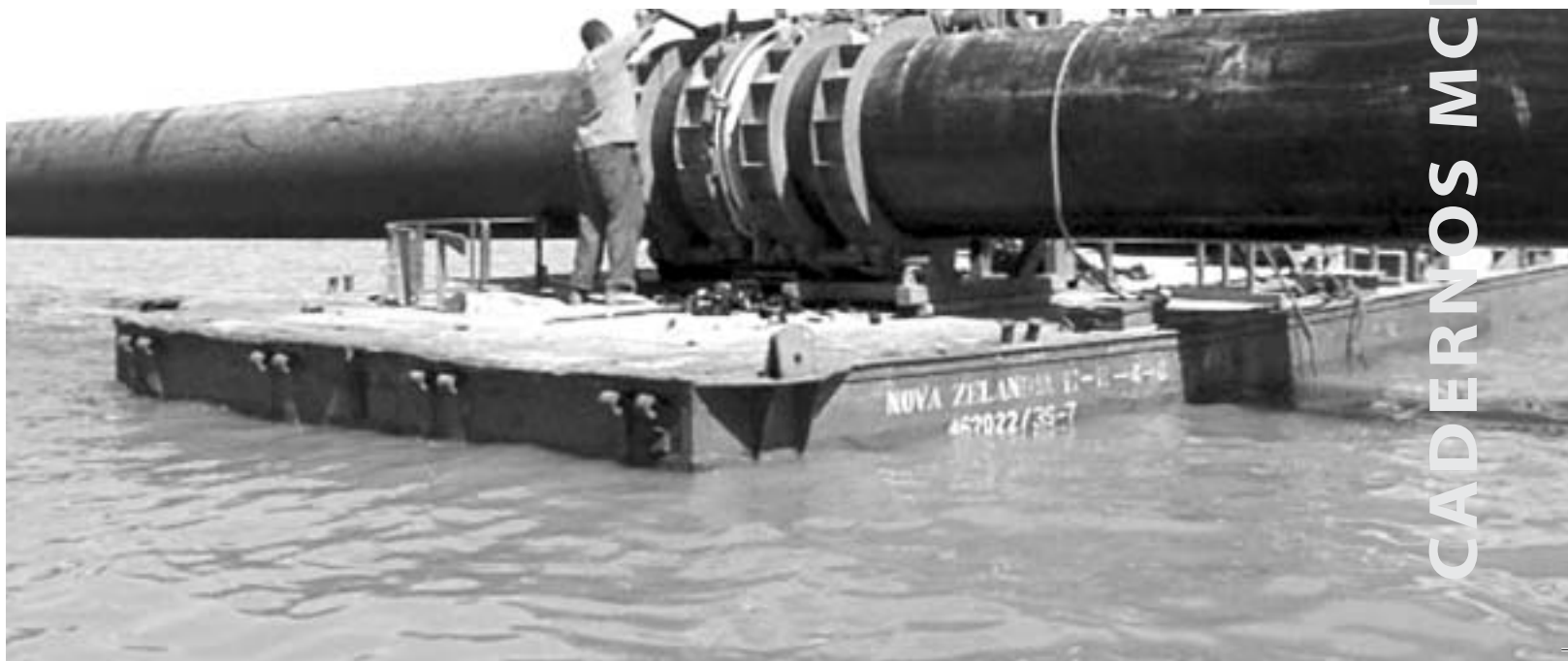
atividades...". No caso de serviços integrados, independentemente da localização dos municípios envolvidos, o planejamento, a regulação e a fiscalização, obrigatoriamente, têm que ser executados por meio de consórcios constituídos pelos entes federativos envolvidos, com participação do Estado ou não. Por orientação constitucional, a decisão sobre a prestação cabe exclusivamente aos Municípios envolvidos.

A denominada "gestão compartilhada" entre as companhias estaduais e os municípios, idéia cunhada pelos trabalhadores do saneamento desde o início do embate em relação aos PLs 266 e 4147, respeita os agentes que nele atuam, representa uma evolução de algo já existente, resgata a autonomia municipal, fortalece o poder dos municípios, democratiza as CESBs e é uma clara alternativa à privatização.

Cabe aqui ressaltar que uma das críticas consensuais que os trabalhadores sempre fizeram ao Planasa é a de que essa política travou as possibilidades de desenvolvimento institucional e técnico dos municípios, por mantê-los alijados de todo o processo de decisão do setor. Termos como parceria entre Estados e Municípios, parceria institucionalizada e gestão compartilhada sempre fizeram parte do discurso e da agenda dos trabalhadores do setor e da Federação Nacional dos Urbanitários.

Por definição, conforme aparece em várias resoluções dos encontros e congressos dos trabalhadores, gestão compartilhada significa que a *"a gestão das unidades operacionais comuns a mais de um município será exercida pelo conjunto destes municípios, com a participação do Estado, garantida a participação da sociedade civil"* (Resoluções - XVI Congresso Nacional dos Urbanitários - FNU/CUT (documento extraído da página eletrônica www.fnucut.org.br). Certamente, esse é um dos arranjos institucionais que o projeto dos Consórcios Públicos possibilita e incentiva.

O significado político e institucional da criação do Ministério das Cidades



A criação do Ministério das Cidades é a grande novidade institucional no cenário político brasileiro. Ela representa uma resposta concreta do atual governo à histórica luta dos movimentos populares pela Reforma Urbana, que teve no processo constituinte o ponto alto dessa mobilização social.

O Direito à Cidade se consolida como principal pilar ético-político de um projeto de política urbana que tem como principal foco de atuação a inclusão dos setores mais vulneráveis da população, considerando a habitação e o acesso universal aos serviços básicos como fundamentais à cidadania. Pela primeira vez na história do país se cria um Ministério das Cidades, com a missão de formular e conduzir uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana, planejamento e gestão territorial e fundiária.

Nesse sentido, a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA, no âmbito da estrutura do MCidades, fornece ao setor um endereço institucional adequado às demandas da sociedade brasileira. A missão da SNSA é assegurar o acesso à água potável e à vida em ambiente urbanos salubre, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, coleta e tratamento de resíduos sólidos, manejo de águas pluviais e controle de vetores de doenças transmissíveis.

Em síntese, as principais diretrizes políticas e institucionais que orientam a ação da SNSA são:

- universalizar o acesso e elevar progressivamente a qualidade dos serviços prestados, priorizando o atendimento das famílias residentes nas periferias das metrópoles brasileiras e nos municípios de pequeno porte;

- incentivar as intervenções integradas, articulando os diversos componentes do saneamento ambiental: o abastecimento de água, a coleta e o tratamento adequado dos esgotos sanitários, a gestão integrada dos resíduos sólidos urbanos, o manejo integrado das águas pluviais urbanas e o controle de vetores;
- integrar as políticas de inclusão social, particularmente nas vertentes da promoção da habitação popular: urbanização de favelas, regularização fundiária e loteamentos clandestinos;
- articular metas e integrar programas e ações do saneamento com as políticas de saúde, desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos, política agrária, indígena e desenvolvimento regional, criando oportunidades de geração de emprego, trabalho e renda;
- colocar os programas de saneamento a serviço de políticas de reforma agrária e de apoio à economia solidária no campo e à produção agrícola, abrangendo quilombolas, caiçaras e todos os povos da floresta;
- planejar e avaliar as ações da União de modo integrado, e executar as ações de forma coordenada e descentralizada;

O DIREITO À CIDADE SE CONSOLIDA COMO PRINCIPAL PILAR ÉTICO-POLÍTICO DE UM PROJETO DE POLÍTICA URBANA QUE TEM COMO PRINCIPAL FOCO DE ATUAÇÃO A INCLUSÃO DOS SETORES MAIS VULNERÁVEIS DA POPULAÇÃO, CONSIDERANDO A HABITAÇÃO E O ACESSO UNIVERSAL AOS SERVIÇOS BÁSICOS COMO FUNDAMENTAIS À CIDADANIA. PELA PRIMEIRA VEZ NA HISTÓRIA DO PAÍS SE CRIA UM MINISTÉRIO DAS CIDADES, COM A MISSÃO DE FORMULAR E CONDUZIR UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO PARA O BRASIL, INTEGRANDO OS SETORES DE HABITAÇÃO, SANEAMENTO AMBIENTAL, TRÂNSITO, TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA, PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL E FUNDIÁRIA.

- alocar os recursos sob controle da União por meio de programas formalizados com critérios epidemiológicos, sociais, sanitários e ambientais, mediante regras claras e mecanismos de participação e controle social;
- fornecer ênfase à capacitação dos quadros técnicos, incluindo gestores, operadores e reguladores que atuam no setor, bem como os agentes sociais, a exemplo dos conselheiros e representantes de movimentos sociais que atuam no setor;
- estimular que os serviços sejam prestados, preferencialmente, por órgãos públicos, e garantir a função intransferível do Estado no que se refere ao planejamento, à regulação e gestão dos serviços;
- envolver a população na gestão da política, programas e projetos, em todos os níveis de governo, e implementar mecanismos de controle social e de participação popular no processo de tomada de decisões, implantação e avaliação das ações;
- fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias adequadas às necessidades brasileiras;
- reduzir significativamente a poluição dos recursos hídricos causada pela inadequação ou ausência dos serviços de saneamento ambiental;
- preservar e recuperar os cursos d'água e mananciais (superficiais e subterrâneos), fomentando o uso racional e a conservação de água, energia e demais recursos naturais;
- estimular a minimização da geração de resíduos e a maximização da reutilização e reciclagem, de forma a combater todos os níveis de desperdício mediante posturas de responsabilização dos geradores;
- promover a inclusão social dos catadores de lixo como agentes econômicos e ambientais, incentivando programas de capacitação técnica e de apoio à organização de cooperativas;
- erradicar o trabalho infantil em qualquer etapa do sistema de limpeza pública e garantir os recursos necessários à erradicação dos lixões, com recuperação ambiental das áreas degradadas e implantação de unidades de tratamento e destinação final adequadas de resíduos sólidos urbanos;
- incorporar a comunicação social, a disseminação da informação, a mobilização social e a educação ambiental e sanitária como elementos inerentes a todas as ações em saneamento.

Nesse sentido, a criação da SNSA não representa apenas mais uma inserção de órgão administrativo no organograma da Administração Federal. A SNSA se apresenta como o lócus político-institucional de formulação da política nacional de saneamento e em espaço de coordenação das ações e de articulação de esforços entre os diversos níveis de governo e entre estes e os atores da sociedade civil. Esses são requisitos institucionais essenciais para a eficácia do processo de aplicação dos recursos públicos e para se atingir a meta da universalização do saneamento ambiental em nosso país. Para isso, a SNSA trabalha com uma agenda centrada no fortalecimento da gestão pública, na implantação de estruturas de regulação e no aprimoramento de mecanismos de controle social. São diretrizes que requerem o planejamento integrado, coordenado e participativo como função prioritária de governo.

Tudo isso é novo, se pensado em termos da normalidade institucional. O saneamento já dispõe de uma sólida base social e política formada pelas entidades representativas do setor, e uma trajetória institucional que disponibiliza um significativo capital técnico e organizacional para as iniciativas que se farão necessárias nas etapas que se iniciam.

Na vertente política, a Frente Nacional de Saneamento Ambiental entrou neste ce-

nário como um novo ator. Novo no sentido de expressar uma articulação, inédita no saneamento, entre os movimentos sociais e o movimento sindical, agregando ainda diversas representações de governos municipais e da intelectualidade do setor. Novo em sua forma, organizado em rede e com atuação que incorpora a transversalidade das políticas públicas e os princípios relativos ao direito à cidade.

Portanto, as condições estão dadas. De um lado, uma capacidade de interlocução política e social instalada. Do outro, um governo que optou, por meio de suas diversas instâncias e formas de intervenção, por uma gestão democrática e fundamentada na pactuação com a sociedade organizada.

O saneamento ambiental brasileiro vivencia novas perspectivas. O MCidades e a SNSA representam o suporte político-institucional e administrativo para se construir uma política urbana justa e referenciada na democracia e a ampla participação, sob um enfoque de atuação governamental integrada e coordenada.

A Conferência Nacional das Cidades e o Conselho das Cidades são os principais instrumentos desse processo, do qual fazem parte também os fóruns e grupos de trabalho setoriais de saneamento, habitação, transporte e demais áreas do desenvolvimento urbano. As Câmaras Setoriais do ConCidades são fóruns permanentes de discussão e participação dos diversos agentes públicos e sociais interessados nas questões

PORTANTO, AS CONDIÇÕES ESTÃO DADAS. DE UM LADO, UMA CAPACIDADE DE INTERLOCUÇÃO POLÍTICA E SOCIAL INSTALADA. DO OUTRO, UM GOVERNO QUE OPTOU, POR MEIO DE SUAS DIVERSAS INSTÂNCIAS E FORMAS DE INTERVENÇÃO, POR UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA E FUNDAMENTADA NA PACTUAÇÃO COM A SOCIEDADE ORGANIZADA.

relevantes da política pública nacional para as cidades.

O próprio processo de formulação e de discussão com a sociedade do projeto da política nacional de saneamento ambiental é, sem sombras de dúvidas, a experimentação concreta dessas novas formas de gestão participativa e integrada. Aliás, as diretrizes gerais do projeto que aí estão, foram construídas durante a Conferência Nacional das Cidades, realizada em setembro de 2003, que elegeu o Conselho Nacional das Cidades. Para o ministro das Cidades, Olívio Dutra, o ConCidades “é exemplo de um novo modelo de gestão pública, em que governos e sociedade assumem responsabilidades baseadas no compartilhamento das decisões, na franqueza e na solidariedade” (ASSE-MAE, Clipping 28 - 09 de setembro de 2004).

O Comitê Técnico de Saneamento Ambiental, que integra o Conselho Nacional das Cidades, tem sido o lugar privilegiado para análise das propostas governamentais para o setor. Possui representantes das principais entidades do saneamento e da sociedade civil e faz a interlocução política com a plenária do ConCidades, que também conta com comitês técnicos nas áreas de habitação, transporte, trânsito e mobilidade e planejamento territorial e urbano.

O APL da PNSA foi apresentado ao ConCidades em primeira instância, sendo aprovado por seus conselheiros, que trabalharam em conjunto com o governo na proposta de realização dos seminários regionais para apresentação e discussão do anteprojeto para a sociedade.

Sintoma de sua incontestável legitimidade política e adequação técnica e institucional, o Conselho Nacional de Saúde também aprovou o conteúdo da proposta do anteprojeto da Política Nacional de Saneamento Ambiental, recomendando que o Governo Federal apresente imediatamente sua pro-

posta ao Congresso, onde deve se dar o debate sobre o projeto.

De acordo com o voto do Conselho, a Lei Orgânica da Saúde coloca o saneamento básico como um dos fatores determinantes e condicionantes da saúde e condena a “ausência de um arcabouço jurídico e institucional que trate da Política Nacional de Saneamento Ambiental” (*ASSEMAE, Carta Semanal 94 - 8 a 15 de setembro de 2004. Matéria: “Conselho Nacional de Saúde aprova anteprojeto da política de saneamento e recomenda que Governo envie imediatamente ao Congresso”*).

O governo Lula quer tratar o saneamento como “fato social”, e para isso está concentrando os esforços no Ministério das Cidades, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Universalizar o acesso aos serviços para atingir as metas necessárias de salubridade ambiental e construir cidades inclusivas, saudáveis e democráticas passa

MAS PARA SE CONSTRUIR ESTRUTURAS ESTATAIS ORIENTADAS PARA OS DIREITOS SOCIAIS É IMPERIOSO O RESGATE DA AÇÃO REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA DO ESTADO. A TAREFA QUE SE COLOCA É A DE SE RECONSTRUIR O ESTADO PARA QUE ELE REALIZE SUA FUNÇÃO REPUBLICANA. NO SETOR DE SANEAMENTO, ISSO SIGNIFICA CONSOLIDAR AS SUAS ATUAIS INSTITUIÇÕES DE GESTÃO E APROVAR O APL DO SANEAMENTO.

necessariamente por um processo de constituição de direitos.

Mas para se construir estruturas estatais orientadas para os direitos sociais é imperioso o resgate da ação republicana e democrática do Estado. A tarefa que se coloca é a de se reconstruir o Estado para que ele realize sua função republicana. No setor de saneamento, isso significa consolidar as suas atuais instituições de gestão e aprovar o APL do saneamento. O Brasil merece e necessita da Lei Nacional de Saneamento Ambiental.

BASE BIBLIOGRÁFICA E FONTES CONSULTADAS

Livros e Artigos

- ABREU, Maria de Fátima. Do lixo à Cidadania: estratégias para a ação. Brasília:CAIXA/Unicef 2001.
- ANASTASIA, F. e MELO, C. R. Accountability, representação e estabilidade política no Brasil. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2003.
- _____. As duas agendas da América Latina. Informe PNUD: A democracia na América Latina. Belo Horizonte: FAFICH/UFMG, 2004.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo: ANPOCS, n.31, 1996.
- BOSCHI, Renato. Privatização e Desestatização. Guia de Pesquisa/ IUPERJ, Rio de Janeiro, 1991.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Caderno sobre as Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental: anteprojeto de lei. SNSA/GTI, CAIXA, Brasília, DF, jun., 2004.
- _____. Estudo sobre o Dimensionamento das Necessidades de Investimentos para a Universalização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Coleta e Tratamento de Esgotos Sanitários no Brasil. Consórcio JNS/ACQUA-PLAN. PMSS/SNSA/MCIDADES UGP/PMSS. Brasília, DF, 2003.
- _____. Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. CONFEA, Brasília, DF, 2004.
- _____. PMSS. Visão Geral da Prestação dos Serviços de Água e Esgotos – 2002. SNIS. SNSA. Brasília, DF, 2004.
- CORDEIRO, Berenice de Souza. Saneamento: direito social e coletivo ou mercadoria? Reflexões sobre a transformação do setor na "era FHC". Anais da 33ª Assembléia Nacional da Assemae, Santo André, junho, 2003.
- _____. Gestão Democrática da Cidade e Saneamento: o foco no processo decisório do setor. Dissertação de Mestrado, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1995.
- _____. Comitês de Bacia: a inscrição do urbano e do social na gestão dos recursos hídricos. In: Zveibil e Dezouart (Orgs). Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas Rio de Janeiro: IBAM, 1996.
- _____. Cidades Sustentáveis: serviços de saneamento ambiental. Documento temático da Agenda 21 Brasileira. Rio de Janeiro: MMA/IBAM, 2000.
- COSTA, Silvano Silvério. A visão da ASSEMAE sobre os principais aspectos conjunturais que interessam ao saneamento ambiental nos municípios. Revista do IBAM. Rio de Janeiro, 2004.
- FIGUEIREDO, A. C. ; MARQUES, E. C. Elementos e diretrizes para uma estrutura de gestão metropolitana. São Paulo: CEBRAP/Cem, 2004.
- FILHO, Abelardo de Oliveira; MORAES, L. R. Santos. Saneamento no Brasil: política e regulamentação. Salvador: FNU, 1999.
- GUIMARÃES, Gonçalo e ABICALIL, M. T. Plano Diretor do Município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município. In: Grazia, G. (Org.) Plano Diretor: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

HELLER, L. ; REZENDE, S. C. O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

IPEA. Instituto de Pesquisa Aplicada. O novo pacto federativo. Convênio IBAM/IPEA/ENAP. Rio de Janeiro, 1994.

MORAES, Luiz Roberto Santos; SANTANA, Marcos Jorge Almeida; PORTELA, Almira Dias; NASCIMENTO, Maria José; BARROS, Rubens Ferreira. Educação ambiental e cidadania em projeto de ações integradas de saneamento ambiental em área periurbana. In: Congresso Brasileiro De Engenharia Sanitária e Ambiental, 19., 1997, Foz do Iguaçu. Anais... Rio de Janeiro: ABES, 1997. p.2642-2649. 1 CD.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Impacto na saúde do acondicionamento e da coleta dos resíduos sólidos domiciliares. In: CONGRESO INTERAMERICANO DE INGENIERÍA SANITARIA Y AMBIENTAL, XXVI., 1998, Lima-Peru. Anais... Lima: AIDIS/API, 1998. 1 CD. 10p.

PINHEIRO, Otilie M. Estatuto da Cidade: o jogo tem novas regras. CREA – MG, IAB-MG, SENGE – MG, AMM. Belo Horizonte, 2003.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. In: Novos Estudos CEBRAP, n.9, São Paulo, 1984.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Movimentos Sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.

VARGAS, Marcelo. Privatização dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário no Brasil: lições de três estudos de caso na região Sudeste. UNIVERSIDADE DE SÃO CARLOS. São Carlos-SP. 2003.

Documentos e Relatórios extraídos da Internet

AESBE. Nota Técnica elaborada pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais. Comentários sobre o Anteprojeto da Política Nacional de Saneamento Ambiental. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cidade para Todos, Tese Brasileira apresenta ao Fórum Urbano Mundial – UN-HABITAT. Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Cidades. Brasília 2004).

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Executiva. Balanço do 1º ano de governo. Síntese das principais ações – exercício de 2003. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria para controle e vigilância da qualidade da água. Brasília, 2004.

FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Orientações Gerais para a discussão do anteprojeto de lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental. FASE, Rio de Janeiro, 2004.

FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL. Análise geral do Anteprojeto de lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental. São Paulo, 2004.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. GGSAN. Plano Municipal de Saneamento de Belo Horizonte. PBH, 2004.

Palestras consultadas

BEZERRA, Valdi Camarcio. Saneamento para promoção de saúde. Palestra ministrada durante o XI SILUBESA. Natal, 2004.

CASTRO, J. E. A participação da iniciativa privada no setor saneamento na América Latina. Palestra ministrada durante o VI Curso de Regulação Econômica dos Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário. PMSS, SNSA, MCIDADES. Brasília, 2003.

MARICATO, Ermínia. Entrevista ao jornal “Em Questão”. Secretaria de Comunicação do Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República. no 05, Brasília, 13 de agosto de 2004.

MIRANDA, Ernani Ciríaco de. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. Palestra apresentada durante a 34ª Assembléia Nacional da ASSEMAE. Caxias do Sul, 2004.

MONTENEGRO, M. H. O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil. Brasília, outubro 2003.

_____. Elementos da proposta de Política Nacional de Saneamento Ambiental e do Marco Regulatório. Palestra apresentada para a Comissão de Desenvolvimento Urbano – CDU da Câmara dos Deputados. Brasília, julho 2004.

_____. Financiamento das Ações de Saneamento Ambiental. Palestra ministrada no Conselho Nacional das Cidades. Comitê Técnico de Saneamento Ambiental. Brasília, junho, 2004.

_____. Anteprojeto de Lei que institui as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental. Palestra ministrada durante Oficina de Trabalho do PMSS. Brasília, 2004.

_____. Investimentos para Universalização dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil. Palestra ministrada durante o XI SILUBESA. Natal, 2004.

OLIVEIRA, Abelardo de Oliveira. As novas perspectivas do saneamento ambiental no Brasil. Palestra apresentada durante o encontro da Frente Nacional dos Prefeitos, 2003.

Matérias de Jornais e Revistas

CLIPPING ASSEMAE. Matérias de jornais diversos de grande circulação (versão impressa e eletrônica) e da Agência Brasil/Radiobrás,

FOLHA DE SÃO PAULO. Saneamento básico para todos. Olívio Dutra. 10 de agosto de 2004.

_____. O nó do saneamento. Luís Nassif. 01 de julho de 2004.

_____. Conjuntura: entrevista com o economista Ricardo Bielchowsky. 23 de agosto de 1998.

REVISTA DESAFIOS. IPEA. União de Forças: consórcios municipais. IPEA, Brasília, setembro, 2004.

REVISTA PRIMEIRA LEITURA. Se não mudar, Lula para quê? Marilena Chauí. julho de 2003.

Sítios consultados

www.cidades.gov.br

www.geog.ox.ac.uk/prinwass

www.onu.org/cu/uunn/fnaup

www.snis.gov.br

Boletins eletrônicos consultados

Assemae

Cidades em Rede – MCidades

FNRU

FNSA

Manesco Advogados

Pnud Brasil

Coordenação geral dos Cadernos MCidades

ERMÍNIA MARICATO
Ministra Adjunta e Secretária Executiva

KELSON VIEIRA SENRA
Diretor de Desenvolvimento Institucional

FABRÍCIO LEAL DE OLIVEIRA
Gerente de Capacitação

ROBERTO SAMPAIO PEDREIRA
Assessor Técnico

Elaboração

BERENICE DE SOUZA CORDEIRO
Consultora da SNSA

Colaboração e Revisão

ABELARDO OLIVEIRA FILHO
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

JOÃO CARLOS MACHADO
Assessor Técnico

VALDEMAR F. ARAÚJO FILHO
Assessor Técnico

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

ABELARDO OLIVEIRA FILHO
Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

CLÓVIS FRANCISCO DO NASCIMENTO FILHO
Diretor de Água e Esgoto

MARCOS HELANO FERNANDES MONTENEGRO
Diretor de Desenvolvimento e Cooperação Técnica

SÉRGIO ANTÔNIO GONÇALVES
Diretor de Desenvolvimento Institucional

Contatos e responsáveis pelos programas e ações:

CEZAR EDUARDO SCHERER
Gerente do Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear-
PAT-PROSANEAR

HEITOR COLLET DE ARAÚJO LIMA
Gerente do Programa de Ação Social em Saneamento
PASS- BIRD

ERROL TEODORO KOHNERT SEIDLER
Gerente do Programa de Ação Social em Saneamento
PASS- BID

ERNANI CIRIACO DE MIRANDA
Gerente do Programa de Modernização do Setor de
Saneamento - PMSS

NADJA LIMEIRA ARAÚJO
Programa de Resíduos Sólidos Urbanos

MANOEL RENATO MACHADO FILHO
Gerente do Programa Saneamento Ambiental em
Regiões Metropolitanas

NORMA LÚCIA DE CARVALHO
Gerente de Planejamento e Controle

Ministério das Cidades



Ministro de Estado
OLÍVIO DUTRA
cidades@cidades.gov.br

Chefe de Gabinete
DIRCEU SILVA LOPES
cidades@cidades.gov.br

Consultora Jurídica
EULÁLIA MARIA DE CARVALHO GUIMARÃES
conjur@cidades.gov.br

Assessor de Comunicação
ÊNIO TANIGUTI
enio.taniguti@cidades.gov.br

Assessora Especial de Relações com a Comunidade
IRIA CHARÃO RODRIGUES
iriaacr@cidades.gov.br

Assessor Parlamentar
SÍLVIO ARTUR PEREIRA
aspar@cidades.gov.br

Conselho Nacional de Trânsito
Presidente
AILTON BRASILIENSE PIRES
denatran@mj.gov.br

Conselho das Cidades
Coordenadora da Secretaria Executiva do ConCidades
IRIA CHARÃO RODRIGUES
conselho@cidades.gov.br

Ministra Adjunta e Secretária-Executiva
ERMÍNIA MARICATO
erminiatmm@cidades.gov.br

Subsecretário de Planejamento, Orçamento
e Administração
LAERTE DORNELES MELIGA
laerte.meliga@cidades.gov.br

Diretor de Desenvolvimento Institucional
KELSON VIEIRA SENRA
kelson.senra@cidades.gov.br

Diretor de Integração, Ampliação e Controle Técnico
HELENO FRANCO MESQUITA
helenofm@cidades.gov.br

Assessora de Relações Internacionais
ANA BENEVIDES
abenevides@ciudades.gov.br

Departamento Nacional de Trânsito (Denatran)
Diretor
ALTON BRASILIENSE PIRES
denatran@mj.gov.br

Secretário Nacional de Habitação
JORGE HEREDA
snh@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento Institucional
e Cooperação Técnica
Diretora
LAILA NAZEM MOURAD
laila.mourad@ciudades.gov.br

Departamento de Produção Habitacional
Diretora
EMILIA CORREIA LIMA
emilia.lima@ciudades.gov.br

Departamento de Urbanização e Assentamentos
Precários
Diretora
INÊS DA SILVA MAGALHÃES
imagalhaes@ciudades.gov.br

Secretária Nacional de Programas Urbanos
RAQUEL ROLNIK
programasurbanos@ciudades.gov.br

Departamento de Planejamento Urbano
Diretor
BENNY SCHASBERG
planodiretor@ciudades.gov.br

Departamento de Apoio à Gestão Municipal Territorial
Diretora
OTILIE PINHEIRO
olitiemp@ciudades.gov.br

Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos
Diretor
SÉRGIO ANDRÉA
regularizacao@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
ABELARDO DE OLIVEIRA FILHO
sanearbrasil@ciudades.gov.br

Departamento de Água e Esgotos
Diretor
CLOVIS FRANCISCO DO NASCIMENTO FILHO
clovisfn@ciudades.gov.br

Departamento de Desenvolvimento e Cooperação
Técnica
Diretor
MARCOS MONTENEGRO
marcos.montenegro@ciudades.gov.br

Departamento de Articulação Institucional
Diretor
SERGIO ANTONIO GONÇALVES
sergioag@ciudades.gov.br

Secretário Nacional de Transporte e da Mobilidade
Urbana
JOSÉ CARLOS XAVIER
josecx@ciudades.gov.br

Departamento de Cidadania e Inclusão Social
Diretor
LUIZ CARLOS BERTOTTO
luz.bertotto@ciudades.gov.br

Departamento de Mobilidade Urbana
Diretor
RENATO BOARETO
renato.boareto@ciudades.gov.br

Departamento de Regulação e Gestão
Diretor
ALEXANDRE DE AVILA GOMIDE
alexandre.gomide@ciudades.gov.br

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
Diretor-presidente
JOÃO LUIZ DA SILVA DIAS
dir.p@cbtu.gov.br

Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A.
(Trensurb)
Diretor-presidente
MARCO ARILDO PRATES DA CUNHA
trensurb@trensurb.com.br

EDIÇÃO E PRODUÇÃO
Espalhato Comunicação

PROJETO GRÁFICO
Anita Slade
Sonia Goulart

FOTO CAPA
Custódio Coimbra

FOTOS
Arquivo MCidades
Custódio Coimbra

DIAGRAMAÇÃO E ARTE FINAL
David Vignolli
Márcia Azen Tirado

REVISÃO
Carla Lapenda