

# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

A participação da iniciativa privada na prestação de serviços de água e saneamento. Algumas conclusões da pesquisa  
José Esteban Castro

Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento: um balanço  
Abelardo de Oliveira Filho

A sociedade, a participação e a radicalidade democrática. As feições de um governo popular no Recife na gestão do saneamento básico  
Alexandre Ramos

Set/Nov - 2006 Ano 29 - Nº 110 - R\$ 12,00



42

Entrevista

Wander Geraldo

44

Carlos Santos

Uruguai: o direito à água *versus* o interesse das corporações

## Trienal 2005-2007

### Os objetivos permanentes da FASE

#### Missão

A FASE é uma sociedade civil sem fins lucrativos fundada em 1961. Sua missão é contribuir para a construção de uma sociedade democrática através de uma alternativa de desenvolvimento que contemple a inclusão social com justiça, a sustentabilidade do meio ambiente e a universalização dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis e políticos.

#### Estratégia

A visão estratégica da FASE para o cumprimento de sua missão passa pela manutenção de quatro programas nacionais geridos por um coletivo de gestores, além de programas regionais espalhados por seis estados brasileiros. Seus programas nacionais são: Agroecologia e Direito à Segurança Alimentar, Direito à Cidade, Direito ao Trabalho e à Economia Popular e Solidária e Amazônia Sustentável e Democrática. Os seis escritórios regionais desenvolvem suas próprias ações, mas também se articulam com os programas nacionais. A FASE está presente nos estados do Pará, Pernambuco, Mato Grosso, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

#### Objetivos

Sob o marco estratégico descrito acima, a FASE se propõe os seguintes objetivos gerais: elaborar e difundir programas e plataformas para a construção de um novo projeto de sociedade fundado num modelo sustentável de desenvolvimento; promover avanços no controle social sobre a coisa pública, na justiça ambiental, na economia solidária, na renda básica cidadã, nas políticas afirmativas e na equidade de gênero; elaborar e difundir metodologias para exigir o cumprimento de direitos como forma de redução das desigualdades.

**A FASE possui 4 Programas Nacionais:** Programa Agroecologia e Direito à Segurança Alimentar; Programa Direito ao Trabalho e à Economia Popular e Solidária; Programa Amazônia Sustentável e Democrática e Programa Direito à Cidade. Acesse o nosso site [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br) para maiores informações sobre estes programas.

**A FASE atua através de 6 Programas Regionais, a saber:** Programa Regional Pernambuco; Programa Regional Pará; Programa Regional Mato Grosso; Programa Regional Bahia; Programa Regional Rio de Janeiro; Programa Regional Espírito Santo, por favor acesse o nosso site [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br) para mais informações.

Na **FASE Nacional** estão ainda o Núcleo de Relações Internacionais; o Núcleo de Comunicação, Publicações e Captação de Recursos; o Núcleo de Gênero; o Projeto Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; o Serviço de Análise e Assessoria a Projetos SAAP; Projeto Brasil Sustentável e Democrático; Projeto Comércio e Meio Ambiente; a Unidade de Planejamento e Aprendizagem Institucional e a Administração.

#### Sua colaboração é fundamental para a continuação destes projetos e ações.

Deposite a sua doação no Banco Bradesco, conta 95475-6, agência 227-5. Envie-nos uma mensagem dizendo o seu nome e endereço completos e o valor da doação ou envie um fax para (21) 2536-7379 com o comprovante do depósito e os seus dados e torne-se um amigo da FASE.

Participe da campanha **O Brasil tem Fome de Direitos**

[www.fase.org.br/artigo6](http://www.fase.org.br/artigo6)

#### Conselho Deliberativo

##### Presidente

Márcia Pereira Leite

##### Vice Presidente

Leilah Landim Assumpção

##### 1º Secretário

Revdo. Paulo Pena Schultz

##### 2º Secretário

Décio Lima de Castro

##### 3º Secretário

Leila Linhares Barsted

##### Suplentes:

Liszt Benjamin Vieira

Neide Esterci

Regina Leite Garcia

Virgínia Fontes

##### Conselho Fiscal

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Ricardo Couveia Corrêa

##### Diretor Executivo

Jorge Eduardo Saavedra Durão

##### Diretores de Áreas Temáticas e Programas

Maria Emília Lisboa Pacheco

Orlando Alves dos Santos Jr.

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

Fátima Vianna Mello



**Solidariedade  
e Educação**



# Editorial

Nesta edição de número 110, Proposta volta a abordar um tema fundamental: o direito à água e ao saneamento ambiental. Com artigos escritos por estudiosos e militantes de organizações sociais que trabalham com o tema, no Brasil e no exterior, a revista servirá como documento em defesa dos serviços públicos e universais.

A sanha privatizadora, ainda alimentada por instituições como o Banco Mundial mesmo após tantos casos de fracasso, é novamente criticada. Um estudo internacional, cujos resultados são resumidos nesta edição por um dos especialistas participantes, enumera as fragilidades dos processos de privatização quando foram aplicados a serviços de água e saneamento.

Vítimas de uma campanha de difamação muitas vezes sem base real, a administração pública dos recursos hídricos está hoje taxada como inepta *a priori*. Porém, um número expressivo de casos de privatização dos serviços revela contradições insanáveis: argumenta-se que o Estado não pode fazer investimentos, mas as concessionárias se desobrigam disto alegando que investir em algo de longo prazo é muito arriscado; argumenta-se que os contratos obrigam as concessionárias a qualificar o serviço, mas experiências como a de Cochabamba, na Bolívia, não deixam dúvidas quanto à piora generalizada no atendimento da sociedade quando a água é privatizada.

Enquanto a discussão em nível mundial se dá no campo da privatização ou não dos serviços, os fatos dramáticos da realidade de muitos países não cessam. Um retrato geral da Baixada Fluminense serve de exemplo. Nesta região do estado do Rio de Janeiro, apenas 56% dos domicílios têm acesso à rede de esgoto, e 18% ainda convivem com o flagelo do esgoto a céu aberto. E 22% das residências na Baixada Fluminense não têm sequer acesso à rede de serviço de água.

O cenário é desalentador se pensarmos no debate sobre a privatização, que se dá em ambientes aclimatados com pessoas que desconhecem a precariedade da vida sem serviços hídricos. Entretanto, novas experiências de participação social na gestão e na criação de políticas para a questão hídrica trazem esperanças. É o caso do debate dos Planos Diretores, do processo de Conferências das Cidades, da confecção de uma Política Nacional de Saneamento. São iniciativas que começam a trazer a gestão dos recursos hídricos, essenciais para a vida de todos, para perto dos principais interessados: as pessoas comuns, cujo interesse na água não passa por lucros e concessões, e sim pela sobrevivência.

Reforçar a participação popular por meio de organizações e movimentos, visando ampliar o controle social sobre a gestão pública dos recursos hídricos. Esta parece ser a única via possível para chegarmos à sonhada universalização dos serviços de água e saneamento, pois ela não virá com investimentos privados. Largas parcelas da população, na Baixada Fluminense e em outras regiões precarizadas do Brasil, esperam por isso com muita pressa.



# Sumário



6

José Esteban Castro

A participação da iniciativa privada na prestação de serviços de água e saneamento. Algumas conclusões da pesquisa



12

Abelardo de Oliveira Filho

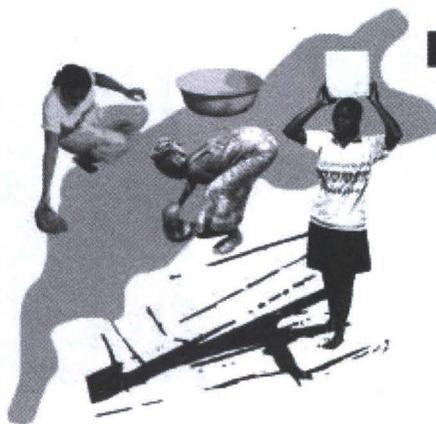
Institucionalização e desafios da política nacional de saneamento: um balanço



24

Mauro Rego Monteiro dos Santos

Desafios para inclusão do saneamento ambiental nos planos diretores da Baixada Fluminense



32

Alexandre Ramos

A sociedade, a participação e a radicalidade democrática. As feições de um governo popular no Recife na gestão do saneamento básico

42

Entrevista



## Wander Geraldo

44

Carlos Santos



## Uruguai: o direito à água *versus* o interesse das corporações

50

Olivier Hoedeman



## Água Pública para Todos

57

André Abreu de Almeida e Danielle Mitterrand



## Gestão das Águas: esquentam os debates internacionais

# A participação da iniciativa privada na prestação de serviços de água e saneamento

## Algumas conclusões da pesquisa

*José Esteban Castro*

Tradução: Regina Domínguez



Este artigo apresenta uma breve síntese de alguns dos principais resultados da pesquisa do projeto PRINWASS<sup>1</sup>. Este projeto examinou casos de participação privada, na maioria concessões totais ou parciais dos serviços de água e saneamento em nove países de África, Europa e América Latina. Entre os objetivos principais do projeto estava o exame empírico dos resultados das políticas de "privatização" implementadas desde a década de 1980 em nível internacional. Em particular, o projeto se propôs a revisar alguns dos argumentos-chave usados para promover a privatização desses serviços: a necessidade de transferir tais serviços ao setor privado a) porque este é inerentemente mais eficiente do que o setor público; b) para atrair "novos" investimentos privados; e c) para poder estender a cobertura aos setores mais pobres da sociedade. Estes são os argumentos principais que, em resumo, vêm sendo usados por instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e muitos governos para promover tais políticas.

Entre as conclusões principais de nosso projeto cabe destacar, de maneira resumida:

(1) A política de promoção da participação privada na prestação de serviços urbanos de água e saneamento (SAS), estudada por PRINWASS, se fundamentou nas premissas de que o setor público é ineficaz e que dispõe de recursos insuficientes, e de que a expansão da participação privada incrementaria a eficiência dos serviços, mediante o aumento da competitividade e da provisão de recursos privados, o que, por sua vez, contribuiria para estender a cobertura de tais serviços aos setores mais necessitados. Os resultados do estudo contradizem as premissas.

(2) A equipe de PRINWASS reconhece que os serviços públicos, sejam municipais, estaduais ou de outra esfera de poder público, têm uma história de altos e baixos em relação à qualidade e à cobertura dos serviços fornecidos, um problema que contribuiu substancialmente para reproduzir as persistentes desigualdades que afetam a maioria dos países menos desenvolvidos, no que diz respeito ao acesso a uma provisão adequada de água e saneamento. Todavia, a investigação realizada demonstra que a expansão da participação privada no setor se caracteriza por uma tendência ao descumprimento das obrigações contratuais (por exemplo: no que diz respeito aos objetivos de investimento ou à manutenção de padrões de qualidade estabelecidos inicialmente nos contratos de concessões) por parte de muitas das operadoras privadas que, em alguns casos, produziu conseqüências catastróficas, como é evidente no caso da cidade de Cochabamba na Bolívia.

(3) Outra tendência importante observada a partir das evidências é que em muitos casos as deficiências na prestação de serviços urbanos de água e saneamento (SAS) por parte do setor público têm sido agudizadas e inclusive provocadas por decisões de política pública. Assim, as políticas promovidas ou executadas pelo Fundo Monetário Internacional, o Banco

Mundial e outros organismos internacionais e nacionais, freqüentemente têm estrangulado autoridades e empresas de serviço público mediante a negação do acesso a recursos financeiros necessários para investir na renovação e extensão da infra-estrutura de serviços (por exemplo, mediante a redução ou cancelamento da capacidade de endividamento de autoridades locais e das empresas públicas de serviços). Em um grande número de casos, por meio destes e de outros mecanismos similares, criaram-se condições que respaldaram um certo grau de credibilidade ao argumento de que era necessário incorporar o setor privado, já que este aportaria o capital exigido aos investimentos que se faziam necessários. Além disso, em certos casos analisados neste estudo, as evidências mostram que muitas vezes os créditos (dívida pública) e os fundos de ajuda concedidos aos países menos desenvolvidos se deram na condição de que os governos aceitassem a privatização ou a concessão dos serviços a empresas privadas, freqüentemente contra a vontade do governo ou da autoridade pertinente.

(4) Todavia, ao contrário dos argumentos utilizados, o estudo identificou que, na realidade o capital privado é um componente insignificante da estrutura do financiamento dos SAS, dados em concessão a empresas privadas. Na realidade, as evidências mostram que, como tendência geral, os recursos utilizados nos investimentos realizados pelo setor privado vieram de fundos arrecadados mediante a cobrança de tarifa aos usuários ou de fundos de ajuda externa, já que as empresas privadas consideram que a natureza de longo prazo do capital fixo exigido pelos SAS representava um risco demasiadamente alto para seus acionistas. Efetivamente, os representantes de duas das maiores empresas européias de serviços de água (RWE – Thames Water e Suez) que participaram em algumas atividades organizadas pela equipe do projeto e acompanharam e interagiram com o grupo PRINWASS, especialmente desde o Fórum Mundial da Água (março de 2003), confirmaram que eles percebiam suas empresas como provedoras de serviços e operadores, não como investidores.

(5) Quanto à competição, as empresas de serviço de água tendem a ser monopólios naturais. Ainda que em alguns casos tenha existido um certo grau de competição no momento de entrar em um "mercado", uma vez que se concede a licença ou alguma outra forma de contrato de gestão de longa duração (em geral 20-30) a competição acaba ali, com exceção daqueles

Este artigo se baseia fundamentalmente nos resultados do projeto de investigação "Barreiras e condições para a participação da empresa e capital privados nos serviços de água e saneamento na América Latina e África: em busca da sustentabilidade econômica, social e ambiental" (PRINWASS). Este foi um projeto coordenado pelo autor com a participação de universidades em nove países, incluindo Argentina, Bolívia, Brasil e México. O projeto foi financiado pela Comissão Européia dentro do Quinto Programa Marco de Investigação Científica 1998-2002 (Contrato: PL ICA4-2001-10041). O projeto foi desenvolvido entre 2001 e 2004 e os informes finais e completos da pesquisa (estudos de caso, informes de síntese, informe final, etc.) podem ser encontrados no site <http://users.ox.ac.uk/~prinwass>.



tipos de investimentos regulados por regras públicas de aquisição da OMC (mas, no momento, estas regras ainda não foram generalizadas).

(6) No que diz respeito ao cumprimento das metas contratuais por parte do setor privado, as evidências sugerem que praticamente nenhum contrato é plenamente respeitado e que, pelo contrário, a tendência é de renegociação sistemática depois de firmados os contratos, normalmente em condições de negociação para as quais as autoridades municipais, estaduais ou outras entidades públicas relevantes não têm preparo adequado. Além disso,

freqüentemente existem erros na origem da elaboração dos contratos (seja por ignorância, incompetência ou para atingir um objetivo específico [por exemplo, como resultado de subornos]), visto que muitos deles são formulados sobre uma base muito débil e, amiúde, provocam contestação pública de grande proporção. O caso mais emblemático é o de Cochabamba, na Bolívia, onde uma mobilização pública de protesto levou à rescisão da concessão dos SAS a uma empresa privada num tempo recorde (no período breve que durou a concessão, apenas uns meses); contudo, outras situações não tão

diferentes são identificadas também em outros lugares (por exemplo, nas cidades de Tucumán e Buenos Aires, na Argentina, entre os casos estudados pela pesquisa PRINWASS).

(7) Em outro aspecto, as empresas de serviço privadas tendem também a mostrar um desempenho tão ruim quanto o dos órgãos públicos no que se refere ao controle de perda de água e de água não contabilizada. Com relação aos serviços de saneamento (cloacas e drenagem) as empresas privadas continuam a ter resultados piores. O saneamento continua sendo o setor menos atendido (menor cobertura, menor capacidade de tratamento, etc.), o qual se vê agravado pela falta de investimento e inovação em alternativas menos onerosas que os projetos convencionais de tratamento. De um ponto de vista mais geral, é importante destacar que, depois de cerca de uma década de expansão do setor privado na prestação de SAS, em vários dos países cobertos por este estudo as empresas com melhores índices de rendimento continuam sendo as empresas públicas (por exemplo: Brasil e México).

(8) Para a equipe de pesquisa foi surpreendente observar que o conhecimento acumulado durante mais de um século de experiências básicas na organização dos SAS - tanto nos países subdesenvolvidos como nos em desenvolvimento - tem sido freqüentemente ignorado, o que traduz-se em erros caros e no detrimento da confiança pública. Este problema se manifesta particularmente na implementação de políticas orientadas para a transferência de modelos tecnológicos e organizacionais baseados na premissa de expandir a participação do setor privado nos SAS cuja substituição foi implantada sem maior mediação com sistemas preexistentes de organização social e econômica dos SAS há muito enraizadas nas sociedades locais. O fracasso de tais políticas foi extraordinário, mas não foi em vão. As empresas privadas de água de escala internacional estão tratando de aprender as lições e, por isso, interagem cada vez mais com grupos da

sociedade civil, ONGs e pesquisadores, com o objetivo de compreender melhor o contexto local antes de decidirem se lançar ou não na disputa por novas concessões, ou para solucionar problemas existentes.

(9) Dados agregados sobre o fluxo de capital demonstram que houve uma queda dos investimentos privados desde 1997 (os quais agora representam apenas cerca de 3% do total) e que os fluxos são sumamente seletivos, já que favorecem regiões com populações de renda alta e média, o que implica dizer que a África Subsaariana e outras regiões pobres do mundo continuam sem ter cobertura. Estas desigualdades nos fluxos de investimento também foram identificadas nos níveis regionais e nacionais de todos os países em desenvolvimento estudados, cujos dados sugerem que as Metas de Desenvolvimento do Milênio<sup>2</sup> não estão sendo implementadas. Este fato é reforçado pela evidência levantada no estudo de que as metas não estão recebendo a atenção prioritária que se esperava.

(10) Nos países em desenvolvimento estudados, os problemas específicos encontrados na gestão de empresas de SAS fazem parte de um contexto mais amplo de aumento da desigualdade registrado desde a década de 90. Por exemplo, na América Latina – a região mais desigual do mundo segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial – a crescente desigualdade registrada durante os anos noventa - somados a outros processos como a mudança climática, foi expressa pela crescente incidência de enfermidades relacionadas com a água, que haviam sido erradicadas da região no início do século XX (como por exemplo, o cólera e a dengue). Estes processos devem ser examinados à luz do preocupante e crescente desencanto dos cidadãos com o processo de demo-cratização que vem se desenvolvendo na região desde a década de 80. Esta tendência foi registrada em estudos recentes como a do *Latinobarómetro*, uma pesquisa de



opinião pública realizada regularmente na região. Em particular, esta enquete mostra que existe um descontentamento crescente por parte da população com as políticas liberais e de privatização implementadas na América Latina durante a década de 90. Nesse sentido, alguns dos achados-chave da análise das dimensões sócio-políticas e culturais do projeto proporcionam evidências rigorosas acerca de como estas tendências gerais encontram sua expressão particular nos diferentes países e regiões.

(11) Outra tendência consistente que emerge deste estudo reflete a debilidade, quando não a inexistência, de capacidade regulatória (ou de marcos regulatórios) que caracteriza a maioria das experiências de participação da iniciativa privada nos SAS em países em

<sup>2</sup> Lembramos que estas metas buscam reduzir à metade, até 2015, a proporção da população mundial que não tem acesso aos SAS, com o objetivo último de alcançar a universalização de tais serviços até o ano de 2025.



desenvolvimento (embora caiba assinalar que esta tendência também afeta empresas públicas de SAS, as quais historicamente têm funcionado com base em modelos tecnocráticos que também estão à margem do controle regulatório, tendendo a excluir a participação cidadã). Estas tendências são altamente problemáticas, levando em conta o padrão já documentado de descumprimento das obrigações contratuais por parte dos operadores privados.

(12) Um componente crucial nesse contexto é a escassez de informação disponível para os órgãos reguladores, as autoridades locais e os cidadãos acerca do desempenho das empresas operadoras, o que, na prática, efetivamente impede o monitoramento e controle da gestão dos serviços. Uma das conclusões-chave que se pode tirar, em relação a este aspecto, é a necessidade de elevar a capacidade das autoridades locais para que possam exercer controle e regulação efetivos de prestadores de SAS. Nesse sentido, é fundamental que se garanta o acesso a informações relevantes sobre a gestão do setor privado em SAS (por exemplo, informação acerca dos compromissos de investimento assumidos por contrato, das tarifas, dos níveis de endividamento autorizados, etc.) com o objetivo de aumentar a transparência e permitir o controle cidadão. Por sua vez, tal processo requer um fortalecimento das autoridades locais e dos atores da sociedade civil, especialmente os menos favorecidos, para que se promova uma participação social significativa na governabilidade dos

recursos hídricos e dos SAS. A pesquisa também identificou excelentes exemplos de processos que buscam promover a participação significativa dos cidadãos, cujos resultados merecem ser explorados (por exemplo, em certas cidades do Brasil).

(13) A maioria das empresas de serviço de água no mundo é municipal e se compõe de uma grande variedade de formas específicas que se desenvolveram ao longo da História (este foi o caso em 1974 na Inglaterra e no País de Gales, quando mais de mil companhias municipais de água e saneamento – algumas com vários séculos de existência – foram fundidas e transformadas em dez grandes autoridades públicas regionais, e finalmente privatizadas em 1989). Esta variada gama de formas organizacionais tende também a ajustar-se de diferentes formas aos regimes de propriedade (públicos, privados, comunais – e em casos extremos de ruptura social, “de livre acesso”), à gestão ou valoração/custo-recuperação, que funcionaram eficientemente, às vezes durante séculos. Entretanto, essas formas não foram devidamente tomadas em consideração por conta do frenesi que se criou em relação às formas particulares de participação do setor privado, promovidas pelas instituições financeiras internacionais e os governos da OECD desde a década de 80. Estas tendências dominantes agravaram-se recentemente, ao se perceber a necessidade de cobrir os riscos de longo prazo que as operadoras privadas não estão dispostas a – ou não têm condições de – assumir. Resumindo, se o objetivo é o

aumento geral da eficiência e a expansão da cobertura do serviço aos setores da população financeiramente mais vulneráveis, os esforços de investigação deveriam ser direcionados à obtenção de um maior conhecimento sobre as empresas de serviços municipais e ao fortalecimento do seu desempenho. Esse também foi um ponto que os representantes do setor privado, que participaram em algumas atividades organizadas pela equipe de pesquisa, reconheceram e apoiaram.

Uma conclusão geral nos mostra que os problemas fundamentais que subjazem aos desafios enfrentados pelo setor dos SAS são principalmente de natureza política e econômica, dado que tais problemas, muitas vezes enraizados em profundas crenças e valores culturais que adotam formas diversas para distintos grupos sociais, afetam, de um modo ou de outro, todos os cidadãos. É importante manter a continuidade do processo de investigação, assim como a ampliação e o aprofundamento do diálogo, que oferecerá maiores oportunidades para criar as condições que permitirão vencer a desconfiança que ainda prevalece e mobilizar as energias tanto dos movimentos da sociedade civil, como dos atores dos setores público e privado, numa direção que garanta que o acesso equitativo dos SAS prevaleça. Outra conclusão também é o reconhecimento de que as tecnologias e os modelos organizacionais são parte de um contexto socioeconômico mais amplo e um princípio fundamental para promover o desenvolvimento de alternativas que permitam adaptar os sistemas às mais distintas situações. Por outro lado, e lamentavelmente, ainda que modelos interativos de tomada de decisão e sistemas de monitoramento constituam os princípios básicos de toda boa gestão, nas tendências identificadas pelo estudo, os mesmos continuam, na prática, sem a devida atenção. Além disso, é necessário resistir à persistente tendência a fundamentar a análise e os processos de tomada de decisão em pressupostos ideológicos ou especulativos. Em particular, é necessário superar a dicotomia do "público" contra o "privado" que continua permeando grande parte do debate mediante a busca de marcos analíticos que contribuam para o estudo das formas passadas e presentes que caracterizam a interação entre o público e o privado na gestão da água e dos SAS.

Neste sentido, a evidência tende a contradizer muito claramente a retórica ainda predominante em nível global, e em muitos países da América Latina, onde a única solução para a crise dos SAS seria expandir a participação da iniciativa privada no setor. As tendências sinalizam claramente que, para o cumprimento das Metas do Milênio, os governos da região não poderiam fundar sua política na privatização ou em outras formas de

participação da iniciativa privada, já que as mesmas têm um impacto muito limitado, e muitas vezes francamente negativo sobre o desempenho geral desses serviços. Esta afirmação é especialmente correta no que se refere à atenção dos setores mais desfavorecidos, que são precisamente o público-alvo de tais Metas. Nossa pesquisa confirma a necessidade de fortalecer as autoridades e organismos de prestação de serviços público, particularmente em nível local, identificado como o ator fundamental para se alcançar o sucesso das Metas.



# Institucionalização e Desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço

Abelardo de Oliveira Filho



# 1. A Trajetória Recente e o Quadro Organizacional do Saneamento até o Final da Década de 90

## O Desmonte do Setor de Saneamento nos Anos 90 e o Vazio Institucional

Após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) e o esgotamento do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o setor de saneamento passa por uma séria crise institucional que envolveu a dispersão e a desagregação das instituições, antes integrantes do sistema. A política de saneamento passou a ser pulverizada e gerida sucessivamente por uma série de distintos órgãos e ministérios, todos eles sem condições políticas e institucionais de proverem um marco regulatório para o setor e sem capacidade de articularem os órgãos que atuavam na política. Ao final dos anos 80 e início dos anos 90, o quadro que caracterizava o setor era dispersão e pulverização de recursos, superposição de competências, ausência de uma política global e coerente para o setor, falta de uma coordenação estatal unificada e eficiente e baixa cobertura nos serviços de saneamento, mesmo nas áreas metropolitanas. E na ausência de um eixo institucional de coordenação da política e de um projeto nacional para o setor, a política de saneamento passa a operar a partir de programas focados em segmentos sociais específicos e destinados a determinadas áreas urbanas. Assim, a partir de 1992 são implantados programas como o Programa de Saneamento para Núcleos Urbanos (PRONURB) e o PROSANEAR, destinados a favelas e periferias urbanas, e que, pela primeira vez na história do saneamento, passavam a contemplar sistemas de esgotamento sanitário entre suas prioridades e a estimular a participação social, embora na maior parte das vezes esta orientação tenha ficado restrita à legitimação das estratégias adotadas pelos órgãos executores.

Embora tecnicamente mais abrangentes e socialmente mais inclusivos que as diretrizes contempladas no antigo PLANASA, esses programas não chegavam a caracterizar um novo modelo institucional para o setor de saneamento. O vazio institucional deixado pelo PLANASA e a debilidade e pulverização dos atores integrantes do sistema de saneamento que atuavam junto aos movimentos sociais urbanos abriram espaço para que as propostas privatizantes emergissem no bojo da onda neoliberal que varreu os países da América Latina durante os anos 90. De fato, em 1993, os movimentos pela reforma urbana e os atores representativos do setor já tinham chegado a um consenso em torno do PLC 199, que tornou-se referência para os setores progressistas visando suprir o vazio institucional da política. Mas após ser aprovado nas duas casas legislativas em 1994, o PLC é vetado na íntegra pelo Presidente Fernando Henrique em 1995, no início do seu primeiro mandato. A intenção subjacente do Governo FHC era a de criar as condições para a privatização das

operadoras públicas do setor de saneamento com o apoio do Banco Mundial, orientações explicitadas nos estudos desenvolvidos pelo Programa de Modernização do Setor de Saneamento -PMSS. A estratégia defendida pelo PMSS para a universalização dos serviços repousava fundamentalmente nos investimentos privados através das privatizações da CESBs e da ampliação do espaço de exploração para os capitais privados.

Além da estratégia de reordenamento institucional do setor através das privatizações, o Governo Federal passou a executar um processo de asfixia financeira dos operadores públicos de saneamento, de Estados e Municípios, através das resoluções do Conselho Monetário Nacional. O objetivo deliberado dessa política era o de dificultar o acesso dos agentes estatais aos recursos públicos, apesar da disponibilidade de recursos no FGTS. Entre 1995 e 1998, cerca de R\$7,4 bilhões retornaram aos cofres do FGTS como serviço da dívida, amortizações e juros de empréstimos contraídos em períodos anteriores pelas CESBs e autarquias municipais. Nesse mesmo período o FGTS desembolsou como empréstimo ao setor público apenas R\$1,8 bilhão, gerando um saldo líquido de R\$ 5,7 bilhões para o Fundo. A estratégia de estímulo ao processo de privatizações se completa com algumas iniciativas político-institucionais do Governo Federal no período. Primeiro, através do PLS 266/96, que planejava transferir a titularidade do saneamento dos Municípios integrantes de regiões metropolitanas para os estados. Segundo, através do BNDES, que formulou um programa orientado para financiar o processo de desestatização do setor. E terceiro, enviando, em janeiro de 2001, o PL 4147 à Câmara dos Deputados, que instituía as diretrizes para a política nacional de saneamento, baseadas no estímulo às privatizações e à ampliação do espaço dos capitais privados no setor com o apoio do BIRD.

## 2. O Quadro do Setor ao Final do Governo FHC e a Construção da Política Nacional de Saneamento: desafios e possibilidades

### O Processo de Asfixia Financeira dos Entes Públicos e a Retomada dos Financiamentos

Como resultado do vazio institucional do setor e da política deliberada de asfixia financeira dos operadores públicos e dos municípios, ao final de 2002 e início de 2003, o quadro institucional e financeiro do setor de saneamento se configurou como um dos mais graves da história do setor. Entre 1995 e 1998 a média anual de contratações com recursos do FGTS foi de R\$680 milhões, e a partir do ano seguinte o processo de asfixia se aprofunda, chegando entre 1999 e 2002 à média anual de R\$ 68 milhões (Gráfico 2). Através da tabela



1 é possível observar que a partir de 1999 os valores dos contratos são irrisórios, com R\$ 2,3 milhões em 1999, R\$ 16,6 milhões no ano de 2000 e nenhuma contratação no ano de 2001. Na mesma tabela também é possível perceber que o total de empréstimos com recursos do FGTS entre 1999 e 2002 atingem R\$ 273 milhões. Comparando-se os primeiros quatro anos do Governo Lula, observa-se ainda que as contratações realizadas entre 2003 e 2006 com recursos do FGTS atingem R\$ 5,2 bilhões, 19 vezes mais que os recursos contratados com a mesma fonte no período final do governo anterior. No total, nos oito anos do Governo anterior foram contratados com recursos do FGTS R\$ 2,99 bilhões, o que dá uma média anual de R\$ 374,5 milhões para suprir as necessidades de saneamento do país. Através do gráfico 2 é possível visualizar que a média de contratações dá um salto de qualidade no Governo atual. Salta de uma média anual de R\$ 68 milhões entre 1999 e 2002 para R\$ 1,30 bilhão no período 2003-2006.

Como se sabe, os recursos do FGTS são fundamentais para a execução de uma política de saneamento com qualidade e coerência, pois em função das peculiaridades do

sistema político representativo brasileiro, os recursos do OGU em sua maior parte já saem comprometidos do processo orçamentário legislativo, restando pouca margem de manobra para o Executivo alocar livremente os recursos disponíveis. Dessa forma, torna-se extremamente difícil executar uma política coerente e integrada apenas com recursos do OGU, dado o grau de comprometimento setorial e regional dos recursos oriundos dessa fonte.

Mas mesmo considerando-se os recursos das fontes onerosas e não onerosas - OGU e FGTS-, as distinções em termos de prioridades, entre a política de investimentos do Governo anterior e a do atual Governo são significativas. Considerando-se **os valores atualizados** do total de investimentos do período 95/2002 que somam cerca de R\$ 15,5 bilhões, em oito anos, o que dá uma média de contratações de R\$ 1,93 bilhões anuais, a maior parte deles com recursos do OGU, sem estarem orientados por uma política institucionalizada de saneamento. Por outro lado, considerando-se **os valores não atualizados** nos primeiros três anos e meio do atual governo, entre janeiro de 2003 e junho de 2006, constata-se que, neste período, houve cerca de R\$ 10,5 bilhões em contratações, o que resulta

numa média anual superior a R\$ 2,6 bilhões. Ressalte-se que destes R\$ 10,5 bilhões, R\$ 4,4 foram provenientes de recursos do OGU e pela primeira vez foram utilizados recursos do FAT para o saneamento, da ordem de R\$ 900 milhões.

As conseqüências resultantes dos baixos investimentos em saneamento se manifestam através dos indicadores do setor ao longo da década de 90. Considerando-se os domicílios particulares permanentes das áreas urbanas, os serviços de abastecimento de água por rede geral que cobria 75,0% dos domicílios em 1993, passa para 79,8% em 1999, e se situa em 82% em 2002, uma ampliação de apenas 7% na cobertura domiciliar ao longo de dez anos. Nos serviços de esgotamento sanitário o quadro se manifesta mais grave. Em 1993, os domicílios particulares permanentes das áreas urbanas e rurais que dispunham de rede coletora de esgotos se situavam em torno de 38,9%. Essa cobertura passa para 43,6% em 1999 e se situa em 46,4% em 2002, uma ampliação da cobertura em torno de 7,5% ao longo de dez anos (PNAD: 1993;1999;2002)

## A Qualificação do Gasto Público

Além da retomada dos financiamentos para os entes públicos, a partir de 2003, o Governo Federal identificou a necessidade de desenvolver uma política de qualificação do gasto público em saneamento, caracterizada por requisitos de padrões mínimos de eficiência na prestação dos serviços como condição para o acesso a novos recursos por parte dos proponentes. Essa política passou a envolver, além de uma melhor articulação entre os próprios órgãos federais na gestão dos diversos programas federais de saneamento, mudanças nas regras de contratação, mediante a inclusão de vários requisitos técnicos e institucionais que os proponentes devem obedecer, tais como: a formalização de Acordos de Melhoria de Desempenho com os operadores dos serviços, pactuando metas operacionais e de eficiência quantitativa e qualitativa a serem perseguidas; divulgação prévia dos critérios de seleção no âmbito de cada programa; retomada de obras paralisadas como condição para que o proponente possa ter acesso a novos recursos federais; adoção de critérios técnicos para escolha dos projetos a serem financiados; regularização da delegação entre operadores e titulares; exigência de uma política tarifária clara e transparente; existência de um grau mínimo de institucionalização nas relações estabelecidas entre operadores e titulares; e focalização do gasto em áreas mais adensadas e com maiores possibilidades de exploração de economias de escala e de escopo dos serviços.

## A Estruturação dos Órgãos Nacionais de Gestão da Política de Saneamento e a Formulação da PNS

A retomada do processo de financiamento e a inclusão de regras e normas para a melhoria e a qualificação do gasto público foram o embrião de uma série de medidas que foram deflagradas a partir da posse do novo Governo. Na realidade,

estava em curso o processo de construção da nova política de saneamento, e as medidas explicitadas acima já ocorreram no âmbito da estruturação institucional da nova política urbana que viria a ser assumida pelo Governo Lula. Este procurou estruturar os órgãos nacionais de gestão do setor e articulá-los através de um sistema institucional coerente, que fornecesse a necessária capacidade de planejamento ao Governo Federal e articulasse os órgãos sub-nacionais integrantes do sistema numa rede institucional integrada e orientada por objetivos gerais e orientações comuns de política. Como é notório, o pacto federativo brasileiro se coloca como uma dificuldade adicional para várias políticas setoriais. No exemplo do saneamento, a titularidade é dos municípios, mas na maior parte dos municípios a operação dos serviços está a cargo das operadoras regionais, em função da vigência do PLANASA. Por outro lado, as fontes de recursos são, em sua maior parte, nacionais. Essa forma de repartição de funções coloca um desafio de grande envergadura para a estruturação e o ordenamento institucional do setor.

O primeiro passo foi o processo de institucionalização dos órgãos gestores nacionais. No início de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, integrando os vários órgãos setoriais de gestão nacional da política urbana sob a égide de uma única instituição, capaz de articular os diversos componentes da política urbana num modelo político de gestão matricial, que fosse capaz de atuar efetivamente na melhoria da qualidade de vida urbana. Trata-se de uma inovação institucional no cenário político brasileiro e representou uma resposta à luta histórica dos movimentos sociais urbanos em defesa de uma política urbana unificada e coerente com os princípios históricos da Reforma Urbana. Com a criação do Ministério, o Direito à Cidade se consolida como um princípio ético-político dotado de *locus* institucional próprio e capaz de dispor dos instrumentos administrativos necessários à consolidação de um projeto de vida urbana mais coerente com as necessidades da sociedade brasileira.

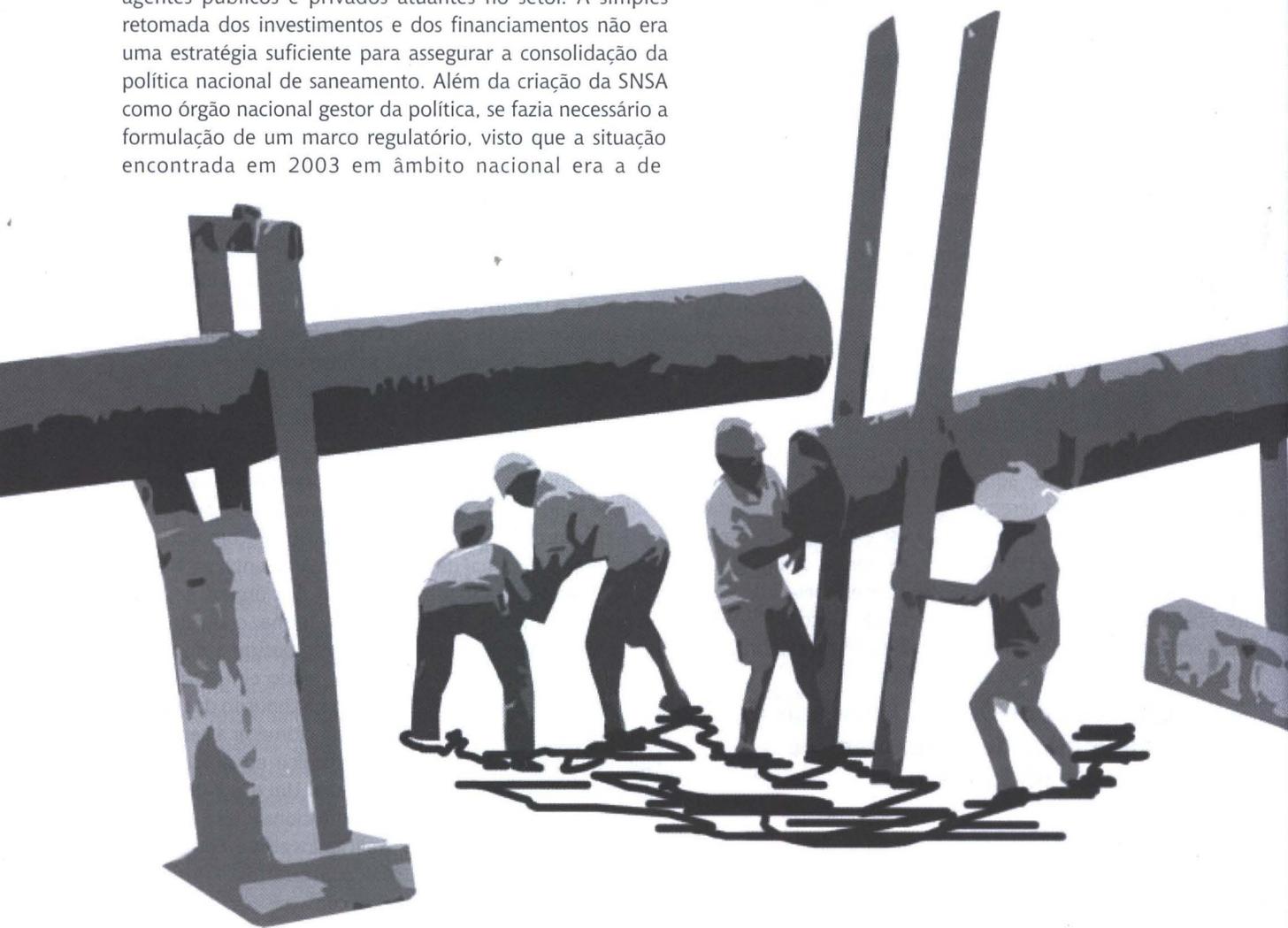
Neste contexto, o desafio de superar as carências de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais passou a ser operado a partir de outro patamar político-institucional, com a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental no âmbito do Ministério das Cidades como um dos órgãos gestores integrantes da política urbana. Desta forma, o objetivo de universalizar os serviços de saneamento passou a dispor de um contexto institucional adequado, tendo em perspectiva que a institucionalização da Secretaria no contexto dos órgãos integrantes da política urbana pode vir a fornecer a necessária legitimidade política e o suporte técnico ao processo de integração das ações no espaço urbano. Um dos indicadores mais relevantes do acerto político-institucional dessa iniciativa são os dados de contratação já explicitados acima. Entre outras razões, o volume de recursos contratados expressa a capacidade da SNSA, apesar de seu curto período de vida, de alavancar recursos técnicos e financeiros, e de criar sinergia

entre os atores do setor em torno da melhoria da qualidade dos serviços e das metas de universalização dos mesmos. De fato, a criação da SNSA possibilitou, através da concentração de quadros técnicos com longa trajetória no saneamento, e através da mobilização das redes vinculadas aos movimentos de reforma urbana, recuperar o capital social e a memória técnica que o setor acumulou ao longo de mais de vinte anos, e que estava disperso a partir da diáspora provocada pela pulverização do setor com o fim do PLANASA.

### **A Proposta do Marco Regulatório e a Construção das Referências Político-Institucionais do Setor de Saneamento**

Assegurado os marcos iniciais do processo de estruturação formal da SNSA, o que envolveu não só a sua formalização jurídica, mas também a reunião do capital técnico e humano necessário ao seu funcionamento em condições adequadas, o principal desafio após a retomada das contratações era a de dotar o setor de um marco regulatório que passasse a referenciar com segurança as relações entre os agentes públicos e privados atuantes no setor. A simples retomada dos investimentos e dos financiamentos não era uma estratégia suficiente para assegurar a consolidação da política nacional de saneamento. Além da criação da SNSA como órgão nacional gestor da política, se fazia necessário a formulação de um marco regulatório, visto que a situação encontrada em 2003 em âmbito nacional era a de

fragmentação dos agentes envolvidos com os serviços e a desagregação ou desvirtuamento público dos seus antigos núcleos de formulação de programas. Era necessário congregarem os agentes em torno de um projeto nacional de saneamento e criar as condições para que a PNS se transformasse efetivamente num sistema institucionalmente integrado. O quadro institucional vigente requiritava uma estratégia política ampla e uma proposta dotada de conteúdos administrativos e jurídicos que pudesse responder aos desafios de congregarem os atores em prol das metas de universalização. No início do atual governo o quadro institucional era caótico, caracterizado pela multiplicidade de agentes intervenientes. Atuavam nove órgãos fomentando ações de saneamento de forma desarticulada: MMA, MI, MS, Ministério das Cidades, CEF, BNDES, Ministério do Turismo, Ministério da Defesa e Ministério do Desenvolvimento Agrário, que executavam uma miríade de ações e programas sem nenhuma articulação entre si. Os impactos no âmbito institucional do próprio Governo Federal se traduziam através de paralelismo e superposição de competências; competição por recursos e atribuições entre



os órgãos federais; desarticulação e ausência de planejamento setorial integrado; ausência de coordenação e de racionalidade da atuação do Governo Federal; quase nenhuma cooperação técnica e gerencial; reprodução de padrões não cooperativos na relação entre os entes da federação e as políticas públicas afins e estímulo a comportamentos oportunistas para acesso aos recursos públicos. Estes fatores comprometiam a qualidade das iniciativas setoriais e a eficiência do gasto público.

A expressão desse quadro nos Estados e Municípios se traduzia através de indicadores de cobertura deficientes, ausência de investimentos para o setor público, má aplicação dos recursos, problemas de gestão entre as prestadoras, vazio institucional e ausência de uma efetiva política de saneamento. No início de 2003 o quadro institucional se apresentava extremamente árido para a execução de uma política inclusiva e universalizante, principalmente porque o saneamento é um serviço contínuo e funciona com uma lógica sistêmica, necessitando dos operadores nos estados e municípios para efetivar as suas ações. Das 27 Companhias estaduais apenas seis demonstravam capacidade de pagamento (SP, PR, DF, MG, ES e CE), duas foram extintas, (MT e AC) uma praticamente extinta (AM). Houve um avanço já no processo de seleção pública 2005/2006, além das seis companhias citadas anteriormente, mais cinco delas (BA, PB, GO, RS e MS) também demonstraram capacidade de pagamento e portanto também tiveram acesso aos recursos do FGTS e FAT. Apesar deste avanço, algumas companhias ainda se encontravam em situação extremamente difícil.

Assim, os desafios fundamentais estavam postos. Tratava-se de articular e racionalizar as ações de saneamento ambiental, revitalizar os operadores públicos, retomar os investimentos, estabelecer uma política estável de alocação de recursos e instituir a política nacional de saneamento ambiental e o marco regulatório para o setor.

Nesse contexto, a estratégia adotada pela SNSA foi a de mobilizar e coordenar um processo de racionalização das ações e programas de saneamento que envolveu a identificação das vocações institucionais dos diversos ministérios, a redefinição das suas competências setoriais e uma proposta de modelo de gestão de programas multissetoriais envolvendo órgãos afins. O processo de racionalização de programas e ações envolveu a agregação e o enxugamento dos mesmos, que antes eram dispersos, e sua redistribuição entre os órgãos vocacionados para determinadas ações, congregando nesse processo a FUNASA, o Ministério da Integração, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Cidades.

Além da iniciativa de racionalização dos programas e ações antes pulverizadas entre ministérios e programas, foi desencadeada a estratégia institucional estruturante da política, que era a de dotá-la de um marco regulatório amplo e abrangente, que resolvesse de forma satisfatória não só os problemas relativos à política tarifária e às relações entre os agentes governamentais, mas também que estabelecesse as regras de convivência entre os titulares dos serviços, sociedade

e operadores. Assim, após ampla consulta a todos os interessados através da realização de 10 seminários regionais nos estados e um nacional, além de consultas com entidades representativas do setor e da própria consulta pública, o Governo Federal remeteu ao Congresso Nacional o PL 5.296/05, um ampla proposta cobrindo praticamente todas as lacunas institucionais então existentes. O PL 5.296/05 redefine de forma abrangente as relações entre os titulares e os operadores, garante transparência na operação dos subsídios cruzados, assegura espaços sociais de participação e abre novas alternativas de associação entre titulares e entre estes e os operadores de serviços. Várias são as suas inovações conceituais, dentre as quais convém destacar que elege o planejamento como essencial para o desenvolvimento das ações de saneamento, respeita a titularidade dos Municípios, mantém a autonomia dos Estados de instituir RM e microrregiões para integrar as funções de interesse comum, resgata os direitos dos usuários e cidadãos de exercer o Controle Social sobre os serviços, institui um conceito amplo de saneamento básico e estabelece um amplo diálogo com as políticas públicas de habitação, mobilidade urbana, planejamento territorial urbano, uso e ocupação do solo, saúde, meio ambiente e recursos hídricos.

Mesmo enfrentando resistências daqueles que eram contra os aspectos essenciais da regulação, o Projeto de Lei serviu de referência para a construção de um amplo consenso no âmbito do Congresso Nacional, envolvendo o Governo Federal, parlamentares da base aliada e da oposição e todas as entidades do setor e, com isso, o Governo conseguiu obter um acordo, facilitando que o substitutivo do relator fosse aprovado por unanimidade na Comissão Mista do Congresso e em duas sessões do Senado Federal. Continuamos trabalhando para que a Câmara Federal possa aprovar ainda este ano o Marco Regulatório do Saneamento. Merecem destaques na proposta aprovada: a conceituação abrangente do saneamento básico incorporando, além do abastecimento de água e do esgotamento sanitário, o manejo dos resíduos sólidos e das águas pluviais, a instituição do planejamento como ferramenta fundamental para o desenvolvimento das ações de saneamento, as diretrizes para a regulação e fiscalização, o resgate dos direitos do cidadão e usuário e a manutenção do mecanismo de controle social, através do Conselho das Cidades.

Vindo ao encontro do PL de Saneamento, que precisa ser aprovado pela Câmara e, posteriormente regulamentado, a política de saneamento obteve um grande espaço de manobra político-institucional com os instrumentos jurídicos substanciados na Lei dos Consórcios Públicos, Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005, que cria uma base normativa para a gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos. Esse instrumento veio ao encontro das novas diretrizes contempladas no PL de Saneamento e assumidas pela SNSA, que já vem implementando o primeiro consórcio público de saneamento no Sul do Estado do Piauí, e está em fase de negociações com o Município de Jaraguá do Sul, no Estado de Santa Catarina, para implementar o segundo



consórcio de saneamento. Além de possibilitar novas alternativas de arranjos regionais entre municípios de uma mesma região, quebrando com a tradição de relações políticas assimétricas estabelecidas entre operadores regionais e municípios, vigentes durante o PLANASA, a lei de Consórcios possibilitará a integração de municípios através de unidades de planejamento territorial utilizadas por políticas ambientais, como são exemplos as bacias hidrográficas. Dessa forma, será possível consorciar municípios com os mesmos problemas ambientais e as mesmas vocações regionais.

O que os dois conjuntos normativos apontam para um profundo processo de ordenamento jurídico e institucional do setor de saneamento que, juntamente com as ações de retomada dos investimentos e da racionalização e estruturação dos programas de saneamento, visam um novo marco institucional da política no Brasil, estimulando uma nova relação entre os atores do setor. O próprio processo de ordenamento intra-institucional do setor, consubstanciado na criação e ordenamento de antigos programas, aponta para esse novo padrão de relações entre os agentes governamentais e entre o Estado e a sociedade civil, que a SNSA vem se empenhando em consolidar.

### **O Processo Técnico e Institucional de Racionalização de Programas**

Esse processo envolveu a dinamização financeira dos programas, a criação de programas orientados para áreas específicas

que concentram carências em saneamento e a modificação das regras de contratação vigentes no interior de cada um deles. Para as áreas metropolitanas, por exemplo, foi criado o Programa Saneamento Ambiental em Regiões Metropolitanas, conduzido em conjunto com a FUNASA/MS com recursos do OGU, totalizando R\$ 562 milhões, investidos em três anos, e 427 convênios firmados, beneficiando 149 mil famílias com abastecimento de água, 184 mil famílias com esgotamento sanitário e 300 mil famílias com ações de resíduos sólidos urbanos, além de gerar cerca de 30 mil empregos diretos e indiretos.

Um outro programa que nasceu como resultado do processo de racionalização técnica e institucional implementado pela SNSA foi o Programa Saneamento Para Todos, que opera com recursos do **FGTS** financiando ações de saneamento básico para proponentes públicos e privados. O Saneamento Para Todos substituiu os programas Pró-Saneamento, Pró-Sanear, Pró-Comunidade e Financiamento de Concessionárias Privadas/Saneamento (FCP/SAN). Nesse programa o prazo de pagamento dos financiamentos foi ampliado de 15 para 20 anos e, além das modalidades tradicionais integrantes da política de saneamento – tais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, desenvolvimento institucional, manejo de resíduos sólidos e de águas pluviais, estudos e projetos-, foram criadas duas modalidades adicionais de financiamento específicas: preservação e recuperação de mananciais e manejo de resíduos de construção e demolição. No Saneamento Para Todos, Estados, Municípios, Distrito Federal e concessionárias, passaram a

concorrer no mesmo processo seletivo para acessar os recursos de financiamento, possibilitando padrões de julgamento técnico mais homogêneos entre os diversos tipos de proponentes. Em 2006, o volume de recursos previstos para financiamento de obras de saneamento no âmbito do programa é de R\$ 3,5 bilhões, oriundos do FGTS, FAT e OGU. Juntamente com os R\$ 2 bilhões destinados ao setor em 2005, os recursos investidos e previstos para o ano de 2006 totalizam R\$ 7,7 bilhões entre 2003 e 2006.

No campo dos programas integrados orientados para as áreas urbanas uma outra grande mudança nas relações com estados e municípios ocorreu através do PAT PROSANEAR. O Programa foi concebido com o objetivo de recuperar áreas degradadas ocupadas por populações de baixa renda, envolvendo as Prefeituras, através da elaboração de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI's) e Projetos de Saneamento Integrado (PSI's), com acompanhamento e implementação de trabalho social em comunidades carentes de infra-estrutura básica. Os planos e projetos integrados contemplam abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, sistema de drenagem, sistema viário, contenção de encostas, relocação, remanejamento e reassentamento de população. O PAT - Prosanear avançou em todos os componentes nos últimos dois anos, sobretudo no Pré-Investimento, que evoluiu de oito possíveis contratos para vinte e cinco que estão em desenvolvimento. Considerando todo o processo, destacam-se novo acordo de empréstimo com inclusão de investimento e aumento da significativa execução financeira do Programa nos dois últimos anos, apresentando desempenho que supera o período anterior em mais de dez vezes. As metas estabelecidas para o ano de 2006 envolvem desembolso de R\$ 16,67 milhões e cursos de capacitação.

Como suporte a todo esse processo de ordenamento

técnico e institucional da política de saneamento, a SNSA dinamizou e modificou as diretrizes e princípios que orientavam a atuação do Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS. O programa foi reorientado para atuar de acordo com os princípios de uma política pública de saneamento ambiental, prestando assistência aos órgãos federais formuladores e implementadores da política, reguladores e prestadores de serviços públicos. O escopo de atuação do PMSS envolve financiamento sem ônus para a elaboração de estudos e trabalhos de consultoria técnica especializada, reestruturação de operadores de saneamento, desenvolvimento de modelos de financiamento, elaboração de estudos sobre política tarifária e subsídios, definição de instrumentos e estruturas de regulação e controle, apoio ao desenvolvimento técnico, capacitação e disseminação, além de estudos e ações de caráter nacional.

A atuação do PMSS se completa com as ações de capacitação e disseminação que vêm sendo desenvolvidas pela SNSA. A secretaria vem desenvolvendo oficinas de capacitação para a elaboração de Planos Municipais de saneamento em todas as regiões do país, em parceria com as universidades e centros técnicos e de pesquisa que se dedicam à pesquisa na área. Já foram realizadas cerca de 17 oficinas de saneamento com agentes públicos e gestores em várias capitais das diferentes regiões brasileiras, e

produzidos dois estudos sob a forma de guias, já publicados, para orientar os agentes regionais e locais que se interessem em desenvolver seus planos: *Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental*, e *Guia Para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento*.

No seu conjunto, o processo de reestruturação dos programas, a dinamização dos investimentos e o desenvolvimento de programas de capacitação em parceria com estados e municípios, indicam que um novo padrão de relação político-institucional se consolida entre os agentes públicos do setor, e que a União finalmente vem resgatando o seu papel de agente político responsável pela coordenação da política em âmbito nacional, fornecendo os insumos técnicos e institucionais necessários para que os demais entes da Federação possam implementar suas políticas de forma satisfatória. O resultado desse processo se traduz principalmente nos indicadores de saneamento dos dois últimos anos e na própria qualidade do gasto público, área em que a SNSA vem dedicando especial atenção.



### 3. Os Resultados Objetivos da Nova Política de Saneamento

A melhor forma de se avaliar a qualidade institucional de uma política e os conteúdos políticos de suas diretrizes é através de seus resultados objetivos. Nesse sentido, convém explicitarmos alguns dados que apontam para o acerto das estratégias assumidas pelo atual Governo no processo de construção de uma política de saneamento pública e inclusiva.

Os dados mais recentes da PNAD, explicitados na Tabela 2, demonstram que os serviços de saneamento apresentaram uma evolução significativa entre os anos de 2002 e 2004, mostrando que o esforço de investimento no período foi relevante e já mostra seus resultados. O incremento das ligações domiciliares à rede geral de abastecimento de água nos dois anos considerados foi de 8,81%, representando a incorporação de 3.434.578 novos domicílios a este serviço, superando o incremento domiciliar da totalidade do país. Nos serviços de esgotamento sanitário, uma infra-estrutura mais onerosa, o incremento foi de 12,51% em relação ao ano de 2002, significando uma incorporação de 2.762.476 novos domicílios à rede geral de esgotamento. Quanto ao serviço de coleta domiciliar de lixo, 3.407.593 unidades domiciliares passaram a ter acesso a este serviço em 2004, representando um incremento de 8,45% em relação a 2002. No mesmo período o incremento domiciliar foi de 3.397.698 novas unidades, ou de 7,14% de incremento relativo. Em termos de incremento relativo todos os componentes do saneamento superaram o incremento relativo domiciliar no período. A exceção ocorre quando se utiliza os dados absolutos do sistema de esgotamento sanitário, um serviço mais oneroso e que conta com a solução alternativa da fossa séptica como solução adequada. Nos demais componentes, mesmo em termos absolutos eles superaram o incremento domiciliar do país no período. Considerando-se a ampla base de domicílios sobre a qual ocorreu esse incremento, cerca de 47,5 milhões de domicílios em 2002, os indicadores de saneamento nos dois últimos anos representam um marco histórico significativo na dinâmica do setor.

Ressalte-se que esses indicadores adquirem maior significado quando se sabe que o processo de urbanização caracterizado por uma intensa favelização, limita qualquer esforço governamental em universalizar os serviços de saneamento. Dado uma série de fatores vinculados ao processo de mobilidade territorial da pobreza e às deficiências de regulação e de fiscalização do Estado brasileiro nas áreas urbanas, a tendência é a expansão desordenada das áreas periféricas, apresentando um incremento domiciliar muito intenso, o que limita o esforço governamental em prol da universalização dos serviços.

Esses avanços também se expressam através dos indicadores recentes de mortalidade infantil (tabelas 2 e 3). A taxa de mortalidade infantil neonatal declinou entre 2002 e 2004, com uma queda no risco do óbito infantil de 7,4%. A região que mais contribuiu para a queda foi a região Nordeste, com uma redução de 8,9%. Os óbitos infantis caíram 9,9% em dois anos no Brasil. Em números absolutos, houve uma redução

de 8.078 óbitos em crianças menores de um ano no período de 2002 a 2004, passando de 81.847 para 73.769 óbitos em menores de um ano. O componente pós-neonatal (entre 28 dias e um ano de idade) da mortalidade infantil, e que se relaciona intimamente com as condições sanitárias, foi o que mais contribuiu para a queda da taxa, com 8,8% de redução entre 2002 e 2004. Na região Nordeste a queda foi de 14,2%, e na região Sul foi de 14,4%. A região Centro-Oeste foi a única região que apresentou aumento da taxa de mortalidade infantil pós-neonatal, e somente no estado de Goiás foi observada redução do risco de morte. A queda da mortalidade pós-neonatal, associada às condições de saneamento, indica progressos na cobertura e na qualidade dos serviços, especialmente nos estratos populacionais mais pobres.

### 4. Observações Finais

Os avanços obtidos nos diversos componentes do setor saneamento poderiam ter apresentado indicadores mais positivos, visto que vultosos recursos foram liberados nos três últimos anos por parte do Governo Federal. Porém, convém ressaltar que variáveis de caráter político-institucional incidem sobre a política de investimentos do setor, parte delas relacionadas à distribuição de competências vigente no pacto federativo brasileiro e às deficiências de gestão presentes em alguns operadores estaduais, e em grande parte dos municípios de pequeno porte brasileiros. A consequência é que o processo de desembolso por parte de estados e municípios ainda envolve um tempo relativamente longo de maturação, como pode ser percebido na Tabela 1. Dessa forma, a política nacional depende significativamente do ritmo operacional e da capacidade de gestão das companhias estaduais e dos municípios. Por outro lado, em grande parte dos municípios de pequeno e médio porte, existem problemas relacionados a obras inconclusas, sistemas inoperantes, equipamentos abandonados, empréstimos pendentes, e questões administrativas e jurídicas inconclusas, revelando a existência de sérios problemas de gestão.

Apesar dessas limitações, a SNSA, como órgão gestor nacional, vem tentando superar os problemas através de um intenso processo de capacitação técnica e de mudanças nas regras de contratação, iniciativas que têm atuado como fatores indutores na melhoria da qualidade de gestão nos estados e municípios. Além disso, o grau de transparência na condução da política e o envolvimento dos mais diversos atores na formulação do marco regulatório do setor têm fornecido a necessária legitimidade política e grande capilaridade institucional ao órgão gestor. Trata-se de um valioso capital político-institucional que vem sendo construído em favor da consolidação de uma política de saneamento pública, eficiente e socialmente inclusiva.

O grande desafio agora é avançarmos na institucionalização de um novo modelo que contemple o fortalecimento dos prestadores públicos, a cooperação federativa na prestação dos serviços, a economia de escala e de escopo, a melhoria da gestão e da qualidade dos serviços, o controle social sobre os serviços, especialmente, sobre as tarifas, e a promoção da cidadania, rumo a universalização.

# Gráficos e Tabelas

## Tabela 1

| Valores em R\$ x 1.000 |              |            |              |
|------------------------|--------------|------------|--------------|
| ANO                    | EMPRÉSTIMO   | DESEMBOLSO | PROJEÇÃO     |
| 1995                   | 71.818,20    | 4.709,20   |              |
| 1996                   | 735.794,00   | 132.573,60 |              |
| 1997                   | 557.998,00   | 432.376,90 |              |
| 1998                   | 1.357.600,00 | 906.915,60 |              |
| 1999                   | 2.376,18     | 487.217,50 |              |
| 2000                   | 16.656,40    | 270.160,00 |              |
| 2001                   | 0,00         | 111.436,50 |              |
| 2002                   | 254.234,66   | 118.182,60 |              |
| 2003                   | 1.637.138,87 | 119.025,44 |              |
| 2004                   | 2.161.840,51 | 317.266,29 |              |
| 2005                   | 44.153,06    | 547.968,77 |              |
| 2006                   | 1.352.769,02 | 327.576,00 | 2.700.000,00 |

## Gráfico 1

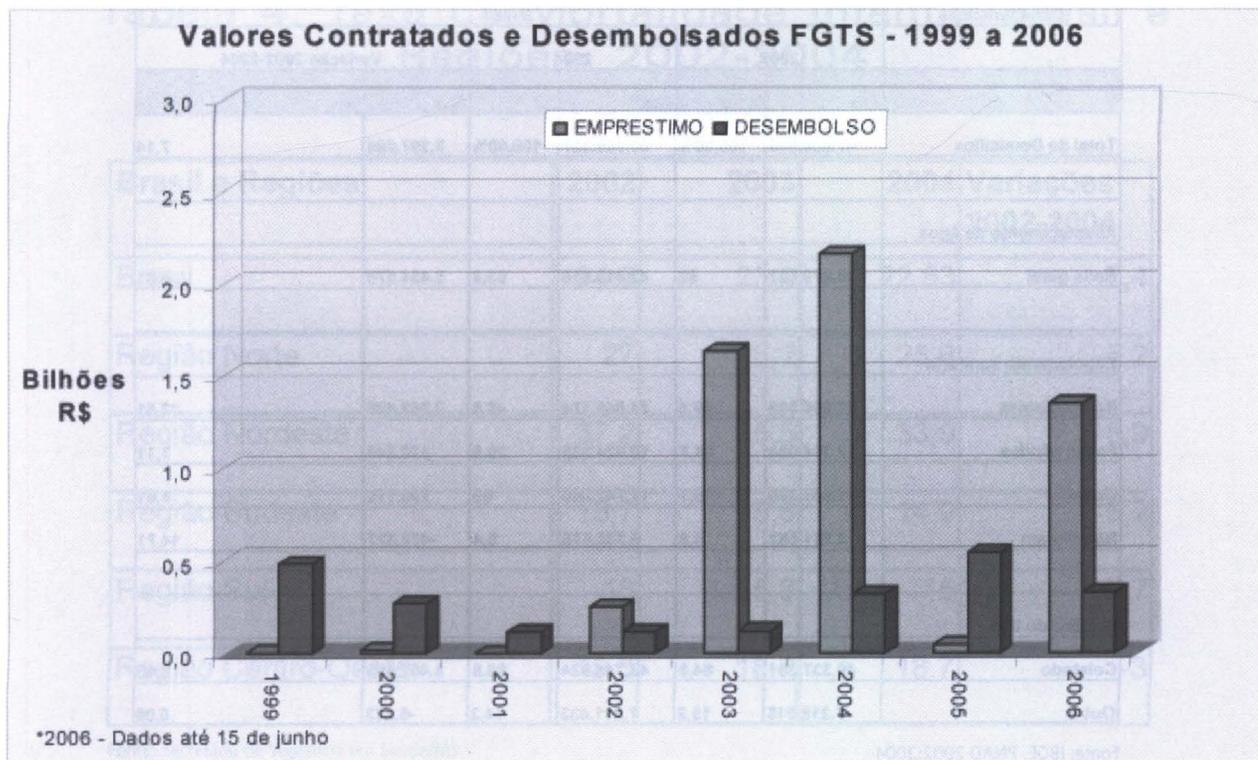


Gráfico 2

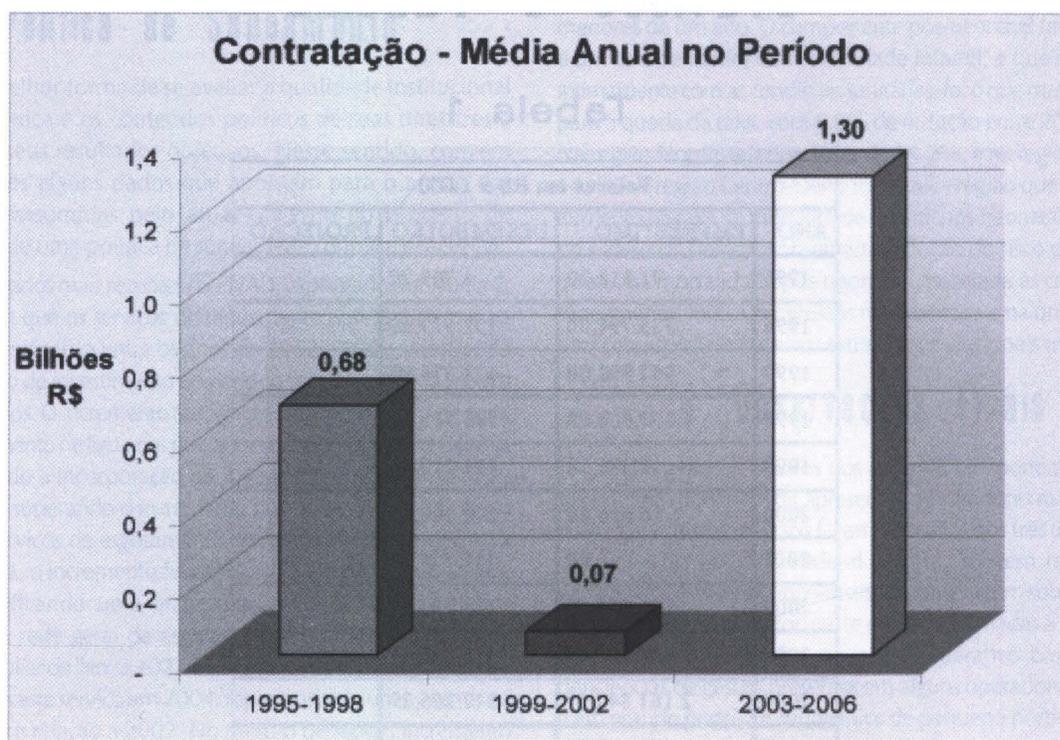


Tabela 2

| Características              | Domicílios particulares permanentes |         |            |         |                    |       |
|------------------------------|-------------------------------------|---------|------------|---------|--------------------|-------|
|                              | Brasil                              |         |            |         |                    |       |
|                              | 2002                                |         | 2004       |         | Variação 2002-2004 |       |
|                              | Abs                                 | %       | Abs        | %       | Abs                | %     |
| <b>Total de Domicílios</b>   | 47.558.659                          | 100,00% | 50.956.357 | 100,00% | 3.397.698          | 7,14  |
| <b>Abastecimento de água</b> |                                     |         |            |         |                    |       |
| Rede geral                   | 38.979.037                          | 82      | 42.413.615 | 83,2    | 3.434.578          | 8,81  |
| <b>Esgotamento sanitário</b> |                                     |         |            |         |                    |       |
| Rede coletora                | 22.086.698                          | 46,4    | 24.849.174 | 48,8    | 2.762.476          | 12,51 |
| Fossa séptica                | 10.304.084                          | 21,7    | 10.624.333 | 20,8    | 320.249            | 3,11  |
| Outro                        | 11.951.390                          | 25,1    | 12.741.500 | 25      | 790.110            | 6,61  |
| Não tinham                   | 3.211.052                           | 6,8     | 2.738.675  | 5,4     | -472.377           | 14,71 |
| <b>Destino do lixo</b>       |                                     |         |            |         |                    |       |
| Coletado                     | 40.337.331                          | 84,8    | 43.744.924 | 85,8    | 3.407.593          | 8,45  |
| Outro                        | 7.218.016                           | 15,2    | 7.211.433  | 14,2    | -6.583             | 0,09  |

Fonte: IBGE, PNAD 2002;2004

**Tabela 3 – Taxa de Mortalidade Pós-Neonatal (entre 28 dias e um ano de idade).  
Brasil e Regiões, 2002-2004.**

| <b>Brasil/Regiões</b> | <b>2002</b> | <b>2004</b> | <b>Variação 2002-2004</b> |
|-----------------------|-------------|-------------|---------------------------|
| Brasil                | 8,3         | 7,57        | -8,8                      |
| Norte                 | 9,91        | 9,24        | -6,72                     |
| Nordeste              | 13,96       | 11,96       | -14,35                    |
| Sudeste               | 4,68        | 4,65        | -0,7                      |
| Sul                   | 5,57        | 4,98        | -10,52                    |
| Centro-Oeste          | 6,03        | 6,2         | 2,74                      |

Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde/MS

**Tabela 4. Taxa de Mortalidade Infantil. Brasil e Regiões, 2002-2004**

| <b>Brasil e Regiões</b> | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>Variações 2002-2004</b> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Brasil                  | 24,3        | 23,6        | 22,53       | -7,4                       |
| Região Norte            | 27          | 26,2        | 25,6        | -5,2                       |
| Região Nordeste         | 37,2        | 35,5        | 33,9        | -8,9                       |
| Região Sudeste          | 15,7        | 15,6        | 14,9        | -5,2                       |
| Região Sul              | 16          | 15,8        | 15          | -6,7                       |
| Região Centro-Oeste     | 19,3        | 18,7        | 18,7        | -3                         |

Fonte: Secretaria de Vigilância em Saúde/MS



# Desafios para inclusão do saneamento ambiental nos planos diretores da Baixada Fluminense

*Mauro Rego Monteiro dos Santos*

Esse artigo tem como objetivo apresentar algumas reflexões a respeito da importância da inclusão do saneamento ambiental na elaboração ou revisão dos Planos Diretores, de forma a expressar, no planejamento das cidades, estratégias para a garantia da qualidade de vida a toda a população urbana. As questões aqui colocadas têm como referência a experiência de assessoria à prefeitura de Mesquita para elaboração do Plano Diretor do município e da assessoria ao Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense para participar da elaboração/revisão dos planos diretores dos municípios da região. Essas atividades foram desenvolvidas no âmbito do Programa Observatório das Metrópoles (parceria entre a FASE-RJ e o IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da UFRJ).

Os Planos Diretores, obrigatórios para as cidades com mais de 20 mil habitantes, são leis municipais de desenvolvimento urbano. A lei federal do Estatuto da Cidade, aprovada em 2001, estabeleceu um prazo de cinco anos para revisão ou elaboração dos Planos Diretores a fim de que os municípios pudessem incluir diretrizes e instrumentos para a garantia da função social da propriedade e da cidade.

Primeiramente, faremos uma contextualização da situação do saneamento ambiental na região e dos principais obstáculos para a universalização do direito ao saneamento ambiental. Em seguida, apresentaremos nossa visão a respeito das possibilidades, limites e desafios para implementação de Planos Diretores voltados à garantia do direito ao saneamento ambiental.

## 1. A situação de saneamento ambiental na Baixada Fluminense

A Baixada Fluminense é uma região periférica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e é composta por oito municípios. Indicadores do IBGE do ano 2000 mostram que é bastante precário o acesso aos serviços de saneamento na região. Apresentaremos a seguir um quadro sintético da situação de quatro componentes da política de saneamento ambiental: abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem das águas pluviais e resíduos sólidos.

### Abastecimento de água

Cerca de 22% dos domicílios não tem acesso a rede geral de água. É importante destacar que a existência da rede por si só não significa ter a garantia do direito a água na medida em que a disponibilidade e a frequência em que esta chega às residências produz, em diversas áreas da Baixada, processos permanentes de racionamento e falta de água em alguns dias da semana. Sem falar na qualidade da água, que mesmo sendo tratada, apresenta processos de contaminação em casos de deterioração da rede.

A alternativa de abastecimento através de poço se torna cada vez mais imprópria, tendo em vista o crescente adensamento populacional e os processos de contaminação do solo e dos lençóis freáticos por esgoto ou por resíduos industriais.

### Esgotamento sanitário

Somente 56% dos domicílios têm acesso a rede de esgoto (seja através de rede unitária, que serve ao mesmo tempo para o escoamento das águas pluviais e do esgoto, seja através de separador absoluto, com redes específicas). É comum a ocorrência de rompimentos e vazamentos da rede em sistema unitário, principalmente em períodos de chuvas de verão, devido ao aumento do volume de água em redes que em grande parte encontram-se sub-dimensionadas. Cabe ainda ressaltar que 26% dos domicílios possuem apenas fossa séptica e 18% convivem com esgoto a céu aberto ou escoam através de fossa rudimentar.

Na Baixada não existia nenhuma estação de tratamento de esgoto até a implantação do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. No âmbito deste programa foram construídas três estações de tratamento, que estão funcionando precariamente devido ao atraso na conclusão dos troncos coletores de ligação das residências às estações de tratamento.

### Drenagem das águas pluviais

Além dos problemas relativos ao sistema unitário e seus impactos sobre o processo de tratamento de esgoto, o sistema de drenagem deve contribuir para a prevenção e combate às enchentes e alagamentos. Nesse sentido, ela envolve ações de micro, meso e macrodrenagem, que, respectivamente, devem atender a processos de escoamento das águas das chuvas dos logradouros (dimensão micro) e de processos de desobstrução das mesmas pelos rios de porte médio (meso) e alto porte (macro).

Uma parte significativa dos domicílios da Baixada é invadida pelas águas das chuvas, principalmente no verão. Por um lado, temos um crescente processo de ocupação, desmatamento e impermeabilização do solo com a pavimentação das vias, impossibilitando ou reduzindo a absorção das águas das chuvas pelo solo. Por outro lado, temos um crescente processo de ocupação das margens dos rios pela população pobre, que não tem condições de ter acesso à moradia através do mercado e de assoreamento dos rios com acúmulo de lixo, areia e outros materiais, obstruindo ou diminuindo o leito dos rios e facilitando o seu transbordamento.

### Manejo dos resíduos sólidos

O acesso à coleta de lixo teve uma forte ampliação na Baixada e pelos dados do Censo alcançam mais de 90% da população. Entretanto, cabe ressaltar que ainda é expressiva a coleta indireta do lixo, o que requer do morador maior conscientização quanto à disposição adequada em caçambas de lixo para o seu posterior recolhimento, principalmente daqueles que moram às margens de rios e canais. Entretanto, o maior problema reside na disposição final do lixo. Cerca de 3 milhões de pessoas dependem quase que exclusivamente do lixão de Gramacho em Duque de Caxias, que está em

processo de encerramento de suas atividades há anos. Recentemente foi criado o aterro sanitário de Adrianópolis em Nova Iguaçu que, entretanto, apresenta preços superiores aos cobrados pelo aterro de Caxias.

Para além das questões ambientais relativas à contaminação do solo e lençóis freáticos, o lixo se constitui num item de crescentes despesas pelos municípios, abocanhando pelo menos 3% dos orçamentos municipais com coleta e disposição final de resíduos. Além disso, grande parte dos municípios da Baixada não apresenta áreas disponíveis para a construção de aterros sanitários, demandando uma solução de ordem regional e consorciada.



## 2. Obstáculos institucionais e políticos à universalização dos serviços de saneamento ambiental

A complexidade da política de saneamento ambiental reside tanto nos altos custos de investimentos necessários à universalização dos serviços, quanto na desorganização institucional e conflitos jurídicos sobre as atribuições e competências dos entes federados, como na conjuntura política existente no Estado do Rio de Janeiro.

A desorganização institucional é derivada da visão fragmentada da política de saneamento e de ausência de regulação do setor, favorecendo a descoordenação das ações entre municípios, estado e união<sup>1</sup>.

Os municípios têm a titularidade dos serviços de saneamento, ou seja, estes têm o poder de decidir o modelo de gestão dos serviços, se estes serão operados diretamente através de empresa municipal ou se serão concedidos às empresas públicas estaduais ou empresas privadas. Entretanto, a maioria dos municípios ainda não assumiu esta prerrogativa, pois a cultura dominante ainda é a do período do regime militar, que praticamente obrigou os municípios a concederem os serviços às empresas estaduais de saneamento, na medida em que vinculou o acesso a financiamento aqueles que fizessem tal operação.

Mas, independente de quem está operando o serviço, a titularidade implica no estabelecimento de controle mu-

nicipal sobre as ações, definindo a política e o plano municipal de saneamento ambiental. A grande maioria dos municípios não estruturou um corpo técnico com capacidade de exercer a gestão dos serviços de saneamento, ficando as ações municipais de saneamento restritas à coleta e à disposição final do lixo, bem como ao manejo das águas pluviais, no que diz respeito à microdrenagem, pois as ações de meso e macrodrenagem são de responsabilidade estadual.

<sup>1</sup> Está em tramitação no Congresso Nacional o PL 5296/06, da Política Nacional de Saneamento, que estabelece as normas e diretrizes para a política nacional de saneamento respondendo a várias lacunas quanto à regulamentação do setor. No espaço deste artigo não iremos analisar o conteúdo do PL, nem as questões relativas ao financiamento do governo federal para a política de saneamento, elemento fundamental para a universalização do acesso aos serviços.

O resultado desse processo é que todos os municípios da Baixada Fluminense concederam os serviços de água e esgoto para a companhia estadual de saneamento, a CEDAE<sup>2</sup>, e se desresponsabilizaram quanto à gestão desses componentes, negligenciando a necessidade de tratamento integrado do conjunto de componentes relativos à política de saneamento ambiental.

Em alguns municípios os prazos dos contratos com a CEDAE expiraram, outros só estabeleceram contratos relativos à produção e distribuição da água, deixando o esgotamento sanitário de fora. Deve ser ressaltado que os contratos existentes são muito frágeis, pois não estabelecem metas e programas de investimentos para a ação da companhia. Mesmo os dispositivos relativos à prestação de contas da CEDAE para os municípios não são exigidos pelas prefeituras.

A organização institucional das prefeituras reflete essa visão fragmentada e de ações pontuais, onde geralmente as ações relativas a resíduos sólidos se localizam na Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo e as ações relativas à drenagem se localizam na Secretaria de Obras. Nenhum município da Baixada criou órgão ou departamento específico para organizar de forma articulada as ações de água, esgoto, drenagem e lixo.

Cabe ressaltar que os municípios da Baixada integram a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e que os problemas relativos ao saneamento ambiental demandam uma articulação das ações entre os municípios da região. Vários são os exemplos:

i) O problema das enchentes, provocadas, sobretudo, pelo transbordamento dos rios. Os rios por sua vez, cortam vários municípios. Se um município conseguir combater o assoreamento do seu trecho correspondente de rio pode provocar um aumento de volume de águas e afogar parte do território do município vizinho.

ii) A ausência de mananciais na Baixada para atender à demanda de abastecimento de água e o crescente adensamento da região implica que a mesma rede de abastecimento de água sirva a vários municípios.

iii) O problema da disposição final do lixo com a falta de área em vários municípios para a construção de aterros sanitários e os altos custos para operação dos aterros para atender a apenas um município, demandam uma solução regional.

iv) A questão da recuperação dos rios para atividades de lazer, de transporte e trabalho implica na gestão integrada da bacia hidrográfica, pois todo o esforço para despoluir parte do rio será em vão sem ações coordenadas em vários municípios.

v) A fragilidade técnica da maioria das prefeituras e a falta de transparência da relação da CEDAE com os municípios da Baixada requer a formatação de um consórcio regional dos serviços de saneamento a fim de gerar cooperação técnica

e uma nova relação com a CEDAE baseada em compromissos claros quanto a metas, investimentos para manutenção e expansão da rede, critérios para cobrança e reajuste da tarifa de água e esgoto, e transparência na adoção do subsídio cruzado, que subsidie parte dos custos da água para a população pobre.

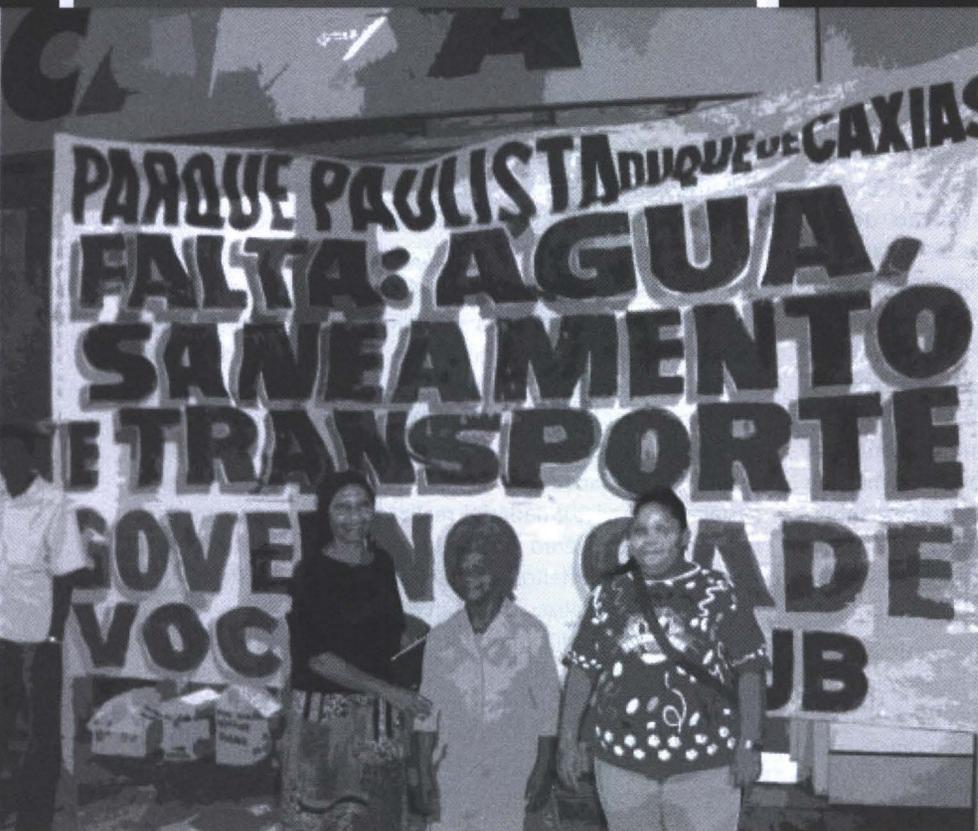
Entretanto, a lógica predominante das prefeituras, independente do partido que esteja no poder, é a da busca de recursos para o seu município através da aliança com o governo estadual ou federal. Mesmo após a realização de duas Conferências das Cidades da Baixada, realizadas em 2003 e 2005, que estabeleceram resoluções de cooperação para a gestão dos serviços, nada foi realizado até o momento. Até mesmo um convênio do início de 2004, realizado pela Associação de Prefeitos da Baixada com o Ministério das Cidades para a realização de um diagnóstico dos serviços de saneamento da região, com recursos do Ministério, não foram impulsionados, nem pelo presidente da Associação de Prefeitos em 2005, prefeito Lindberg Farias, do PT, nem pelo presidente atual, prefeito Washington Reis, do PMDB, que assumiu no início de 2006.

Sucessivos governos estaduais contribuíram com a permanência da lógica das relações políticas pontuais com as prefeituras governadas por partidos da mesma coligação política. Nenhuma iniciativa foi tomada a respeito da criação de espaços articuladores dos municípios da Baixada Fluminense e da Região Metropolitana para tratar de problemas que ultrapassam as fronteiras municipais, principalmente os relativos aos serviços de saneamento ambiental, transporte e de saúde.

Mesmo o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara - PDBG, com ações em grande parte dos municípios da região, não impulsionou a criação de um espaço de articulação e integração da política estadual de saneamento com as ações municipais de saneamento. A expectativa que essa articulação pudesse acontecer com a criação da Secretaria de Desenvolvimento da Baixada, pelo primeiro governo Garotinho, não se concretizou. A secretaria, na verdade, se caracteriza pela ampliação da lógica clientelista visando angariar apoios políticos e fortalecimento de determinada liderança política de interesse do governo estadual na região<sup>3</sup>.

Companhia Estadual de Águas e Esgotos.

A exceção a essa prática ocorreu no curto período do mandato de Benedita da Silva (9 meses) através do secretário Jorge Florêncio, que procurou articular as ações do Estado na região e abrir espaços para a interlocução com os prefeitos. Entretanto, o pouco tempo dessa experiência não conseguiu se consolidar.



A política estadual de saneamento tem se pautado pela lógica de programas e não por ações e investimentos permanentes por parte da CEDAE, empresa concessionária dos serviços de saneamento. A política de estrangulamento das empresas estaduais de saneamento com restrição de financiamentos públicos no período de FHC aliado à má gestão e administração da empresa, que foi utilizada como instrumento político, tanto na nomeação de diretores da empresa, como no atendimento pontual de demandas municipais, impedindo que a empresa retome sua capacidade de investimento.

O fato é que a CEDAE não presta contas de suas ações para os municípios e nem para a sociedade. O fornecimento de informações básicas é direito do consumidor, da sociedade e do titular dos serviços, que deve regulá-los e fiscalizá-los a fim de que cumpram com as obrigações contratuais para com o município. Informações sobre a qualidade da água fornecida, sobre os parâmetros utilizados no reajuste da tarifa, medição da real quantidade consumida e transparência na adoção dos subsídios cruzados na formação do preço da taxa e

do tempo necessário para a realização de reparos e normalização dos serviços são alguns dos exemplos de informações necessárias ao exercício da cidadania.

Por outro lado, para a realização de uma gestão pública são necessárias muitas informações a fim de viabilizar a participação da sociedade e o controle sobre a gestão da empresa por parte da prefeitura.

### 3. Qualificando o direito ao saneamento ambiental

Destacamos cinco diretrizes que orientam a nossa prática política pedagógica na perspectiva da garantia do direito ao saneamento ambiental: i) reverter a lógica excludente das cidades periféricas; ii) adotar concepção integrada de saneamento ambiental; iii) buscar articulação e cooperação entre os municípios da Baixada para a gestão dos serviços de saneamento; iv) assegurar o direito à água e ao saneamento ambiental em contraposição à lógica do mercado e v) gestão democrática da política de saneamento.

### 3.1. Reverter a lógica excludente das cidades periféricas

Mais do que garantir à população a ampliação da infra-estrutura dos serviços, é preciso reverter a lógica de organização de nossas cidades, principalmente àquelas pertencentes às periferias das regiões metropolitanas. A dinâmica excludente de produção de nossas cidades, reserva as sobras do mercado imobiliário à população de baixa renda, que geralmente, ocupa ou adquire terrenos ou moradias sem infra-estrutura de saneamento ou áreas de risco à beira dos rios e encostas ou, ainda, próximas de atividades industriais clandestinas ou com grande impacto ambiental.

Sem a existência de uma política habitacional que garanta o direito à cidade à população de baixa renda, que adote instrumentos de reconhecimento da cidade informal através da regularização fundiária e urbanística e o controle da especulação imobiliária com instrumentos que regulem a função social da propriedade e garanta a construção de moradias para a população de baixa renda, em áreas infra-estruturadas, dificilmente os investimentos em saneamento ambiental darão conta da sua universalização.

Nesse sentido, não basta a integração dos componentes de água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos, pois a política de saneamento ambiental precisa estar articulada à política de habitação e de controle do uso do solo, à política de transporte, ao meio ambiente e à saúde.

### 3.2. Adotar concepção integrada de saneamento ambiental

É urgente a adoção por parte das prefeituras de uma visão que vá além da concepção de que o saneamento é somente abastecimento de água e esgoto. Mais do que redes e infra-estruturas, quando falamos de

saneamento ambiental, estamos falando de mecanismos que asseguram qualidade de vida, qualidade ambiental. Algumas questões devem ser respondidas de forma integrada:

i) O que é necessário para assegurar o acesso à água de qualidade? Envolve desde a proteção de mananciais, o controle do assoreamento dos rios, o tratamento de esgotos, o tratamento de resíduos industriais, disposição adequada do lixo e de seus resíduos tóxicos, educação ambiental, além da manutenção das redes de abastecimento e do tratamento da água.

ii) O que é necessário para prevenir enchentes e inundações? Envolve a proteção das áreas às margens dos rios para que sirvam de área de absorção de água, o que implica na proibição da ocupação dessas margens para fins de moradia ou fins industriais; envolve ações de combate ao assoreamento dos rios através da dragagem e limpeza dos mesmos, controle da erosão, definição de proporção de áreas não edificáveis de terrenos públicos e particulares, melhoria da coleta de lixo e educação ambiental, e ampliação e melhoria da rede de drenagem, por exemplo.

Ou seja, as questões referentes às ações necessárias para o alcance de determinados objetivos deixa clara a necessidade de uma abordagem integrada do saneamento ambiental. Conforme os objetivos, outras perguntas podem ser colocadas, como os mecanismos para evitar a contração de doenças de veiculação hídrica e a recuperação dos rios para atividades de lazer, transporte e até mesmo trabalho e renda.

### **3.3. Buscar articulação e cooperação entre os municípios da Baixada Fluminense para a gestão dos serviços de saneamento**

Vários problemas identificados apresentam sérios limites de serem enfrentados se ficarem restritos a respostas estritamente municipais, necessitando de mecanismos de cooperação e consorciamento para a produção e/ou gestão dos serviços.

### **3.4. Assegurar o direito à água e ao saneamento ambiental em contraposição à lógica do mercado**

Uma questão fundamental é a inscrição da água e do saneamento ambiental como direito não só nas legislações, mas na ação política de movimentos, instituições e cidadãos. É impressionante a manutenção de altos índices de internações e mortes derivadas do consumo ou do contato com água contaminada por esgotos domésticos e resíduos industriais. A privação do direito à água se constitui numa violação de um direito humano básico. A água não pode ser encarada como simples mercadoria, e o simples registro da existência de rede de água no domicílio não garante esse direito, na medida que esta deve estar disponível em quantidade e qualidade

suficientes para o atendimento das necessidades básicas de cada cidadão. Nesse sentido, é preciso assegurar o direito da população pobre a água, independentemente da sua capacidade de pagamento.

### **3.5. Garantir gestão democrática da cidade**

Os Conselhos Setoriais de Políticas Públicas se disseminaram no país após a Constituição de 1988 e das leis que regulamentaram os direitos sociais na década de 90. Entretanto, as políticas urbanas, estruturantes da vida nas cidades, ficaram de fora do sistema de participação, com exceção de poucos municípios, que por iniciativa própria criaram Conselhos de Política Urbana. Entretanto, mesmo depois da aprovação do Estatuto das Cidades no ano 2001, da criação do Conselho Nacional das Cidades em 2003 e da realização de duas Conferências das Cidades da Baixada em 2003 e 2005, a maioria dos municípios da Baixada não os instituiu (apenas Nova Iguaçu e Queimados têm seus Conselhos instalados e Mesquita está criando o seu Conselho através da lei do Plano Diretor da cidade). O formato do Conselho Nacional das Cidades representa um avanço, na medida que viabiliza a participação da sociedade na formulação e gestão das políticas de habitação, saneamento ambiental, de transporte e mobilidade e de planejamento e uso do solo, facilitando uma abordagem integrada das políticas urbanas.

## **4. Possibilidades e limites dos planos diretores na democratização da política de saneamento ambiental.**

O Plano Diretor é lei municipal que orienta a política de desenvolvimento urbano, a fim de objetivar os mecanismos que devem ser adotados para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Para que o Plano Diretor não se constitua apenas num elenco de diretrizes de difícil aplicação se torna necessária a realização de um bom diagnóstico, com participação da sociedade, que expresse territorialmente os conflitos sociais, principalmente os conflitos relativos à apropriação do território, à moradia, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade.

Infelizmente, as prefeituras da região não possuem um sistema de informações urbanas básicas, que inexistem ou não estão sistematizadas. O processo de elaboração ou revisão dos planos diretores poderia contribuir para a construção desse sistema de informações, com o auxílio dos próprios moradores e das organizações sociais do município.

Como conclusão, abordaremos as possibilidades e os limites dos Planos Diretores na perspectiva da garantia do direito ao saneamento ambiental.



Tendo como referência as cinco diretrizes expostas no item 3 deste artigo, sinalizamos algumas questões referentes ao saneamento ambiental que devem ser incluídas na formulação dos Planos Diretores:

i) Definição e conceituação ampla e integrada do saneamento ambiental.

ii) Mecanismos para assegurar o direito à água e ao saneamento ambiental – prevendo subsídios e restrições quanto ao cancelamento dos serviços, mesmo em processos de inadimplência para serviços públicos essenciais e para a população pobre.

iii) Mecanismos de participação da sociedade na formulação e implementação da política, bem como na definição do modelo de gestão dos serviços – definição de atribuições do Conselho Municipal da Cidade. O Plano Diretor pode definir, por exemplo, que a concessão dos serviços para empresa privada deve ser aprovada pelo Conselho da Cidade após ampla consulta em audiência pública.

iv) Definição do formato de gestão dos serviços de saneamento ambiental a fim de que gere articulação entre os componentes de abastecimento de água, drenagem e recursos hídricos, defesa civil, controle das atividades industriais, esgotamento e tratamento sanitário, e coleta e disposição do lixo.

v) Definição de mecanismos de regulação e fiscalização de projetos governamentais de âmbito estadual e federal e das atividades das empresas concessionárias dos serviços de saneamento ambiental.

vi) Definição das áreas prioritárias para investimento, orientando as ações do poder público.

vii) Definição de metas e recursos necessários.

viii) Definição das diretrizes para o funcionamento dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem e prevenção às enchentes, proteção das encostas, das margens dos rios e dos

mananciais e matas ciliares; coleta e disposição de resíduos sólidos, política de redução e reciclagem de lixo.

ix) Mecanismos de interface com a política de uso do solo urbano, de habitação e transporte, no que diz respeito a reassentamento de população em área de risco para local próximo a residência; destinação de áreas ribeirinhas para absorção das cheias dos rios, prevendo uso coletivo (campos de futebol, áreas de lazer, etc.), servindo de anteparo entre o rio e as residências; definição de proporção de área não edificável em terrenos públicos e particulares; definição de critérios para a pavimentação das vias, tendo em vista o volume do tráfego, a rede de saneamento e as áreas críticas de inundação e alagamento.

x) Política de consorciamento entre os municípios da Baixada Fluminense para realizar uma gestão compartilhada dos serviços de saneamento ambiental, referentes à disposição final de lixo em aterros sanitários, aos serviços de dragagem e limpeza dos rios e de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos.

A inclusão dos itens descritos acima nos planos diretores e o grau de objetivação das mesmas, indo além da definição de diretrizes gerais, depende da qualidade do diagnóstico realizado a fim de objetivar instrumentos e objetivos no território. Como forma de definir metas, estratégias e cronograma para universalização dos serviços, o Plano Diretor pode definir quanto à realização do Plano Municipal de Saneamento Ambiental com participação da sociedade (de preferência coordenado pelo Conselho Municipal da Cidade), que deverá servir de referência para a realização de contratos de concessão dos serviços.

Nesse sentido, para a elaboração de Planos Diretores ou de Planos Municipais de Saneamento Ambiental, é fundamental realizar um levantamento das seguintes situações:

i) ausência, extensão e qualidade da rede de saneamento ambiental, abrangendo a rede de abastecimento de água, de coleta e tratamento de esgotos, da coleta, reciclagem e disposição final de lixo, e da rede de drenagem;

ii) hierarquização do território quanto às condições de saneamento ambiental a fim de orientar investimentos prioritários;

iii) grau de assoreamento e erosão do leito dos rios;

iv) identificação de pontos irregulares de despejo de lixo e entulho;

v) situação dos contratos de concessão dos serviços de coleta de lixo e de água e esgoto;

vi) identificação de moradias em áreas de risco ambiental, de enchentes e inundações e de contaminação do solo e da água por resíduos industriais;

vii) identificação de áreas que devem ser destinadas à absorção e reservação de água da chuva;

viii) organização institucional dos serviços de saneamento ambiental e o grau de articulação entre os seus componentes.

O Plano Diretor é a lei municipal mais importante depois da Lei Orgânica. Entretanto, com a fragilidade dos processos de diagnóstico dos serviços realizados, este pode se constituir numa lei de diretrizes gerais sem grande capacidade de interferir na ação do poder público. Também é preciso destacar que sem a previsão de mecanismos de monitoramento da sua execução e sem a participação permanente da sociedade através do Conselho Municipal da Cidade, o Plano Diretor pode se tornar mais uma lei para ficar guardada na gaveta.

## Publicações



### Justiça Social: uma questão de direito

Maria Elena Rodriguez Ortiz (org.)

A função desta coletânea que ora se publica é ajudar a disseminar os princípios dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (DESC) e sensibilizar a sociedade em geral e os operadores de direito em particular para a necessidade inadiável de estabelecer mecanismos formais para a sua exigibilidade. Também pretende atender uma demanda latente no debate brasileiro por referências conceituais sobre o tema, servindo, ao mesmo tempo, de apoio para a reflexão teórica e para a mobilização e ampliação do engajamento para uma práxis política. R\$ 28,00

Pedidos pela loja virtual no [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

# A sociedade, a participação e a radicalidade democrática

## As feições de um governo popular no Recife na gestão do saneamento básico

Alexandre Ra



# 1. O imaginário recifense e o saneamento

**Precisamos aprender a ver as formas ocultas na vasta extensão de nossas cidades. Não estamos acostumados a organizar e imaginar um ambiente artificial em escala tão grande assim. Kevin Lynch<sup>1</sup>**

Uma cidade pode ser identificada por sua estrutura urbana ou sua tipologia arquitetônica. São estas as relações espaciais que compõe um dos elementos que estruturam sua identidade, seu componente físico. Mas existem muitas outras estruturas e percepções, práticas ou emocionais, históricas e culturais, partes integrantes do inconsciente da coletividade que dão significado e identidade às cidades. No caso do Recife, sua população conserva com a cidade uma intensa relação com os sentidos, o que Lynch define como imaginabilidade. Cidade que pode ser definida pela sua cor e forma, mas também pelo seu odor.

E qual o cheiro do Recife?

Metrópole cortada por 06 rios e 66 canais. Os cursos d'água representam 5% do seu território, onde 70% da população não possui sequer coleta de esgoto, que é lançado normalmente nas redes de drenagem e enviado conseqüentemente aos canais e rios. Aos que estão ligados à rede de esgoto, as estações de tratamento funcionam de forma precária e o destino é sempre o rio. A história recente do Recife (século XX) apresenta a mudança de relação da população com seus rios. Antes referências para circulação, urbanização, lazer e até asseio, hoje para lançamento de dejetos, diminuição do leito e de suas Áreas de Preservação Permanentes para construção de vias e ocupação de sua população pobre. Considerando estes fatores, quando se pergunta sobre o cheiro do Recife, a primeira projeção é sempre o cheiro dos esgotos.

E mais: em tempos recentes, um grande banco privado desenvolveu uma campanha para que a população escolhesse a imagem que mais identificava o Recife. Como resultado quase unânime, foram escolhidas as suas pontes. Os rios estão em todos os lugares da cidade, são referências históricas e culturais, presenças marcantes, mas as cidadãs e cidadãos elegem sua principal forma de contato com os rios: passar sobre eles. Apesar de termos águas em abundância, estas não são percebidas nem usadas, dado que se agrava quando se destaca o racionamento no abastecimento da população que completa 24 anos ininterruptos de existência.

De fato, não é aceitável alegar que a cidade ou parte dela é saneada, o Recife não possui sistemas e redes eficientes e seguras, tem uma gestão precária e controle social inexistente. Segundo BITOUN<sup>2</sup>, essa *crise se materializa no território pela precariedade das redes*

*construídas e serviços ofertados que não alcançam nem a universalidade nem a integralidade. Afirmar que a cidade não é saneada é reconhecer, através das informações disponíveis, que nenhum ponto do território recifense oferece redes e serviços que se completam para assegurar um ambiente de vida de qualidade no que se refere à drenagem, coleta e tratamento de lixo, abastecimento d'água e coleta e tratamento dos esgotos sanitários, conjunto de sistemas e serviços que fundamentam o saneamento ambiental.*

Como reação, iniciativas individuais e adaptações pontuais trouxeram acomodação e descaso; se por um lado o poder público estadual, gestor do sistema, adotou medidas improvisadas (do racionamento no abastecimento ao descaso com as ligações de esgoto na rede de drenagem), de outro a população em geral, usuária do sistema, sofreu os impactos diretos do processo e, por sua vez, não construiu alternativas coletivas ou intervenções nas políticas públicas. *Compelidos a usar estratégias individuais, os recifenses correm o risco de se tornar cada vez mais estranhos uns aos outros, cada vez mais desiguais, cada vez menos solidários. E, conseqüentemente, cada vez menos capazes de formular um projeto coletivo de recuperação ambiental, sanitária e de habitabilidade da cidade*<sup>3</sup>. Este jogo produz um processo de seletividade que *exclui de demandas e necessidades que através do jogo de estratégias e filtros, que são remetidas ao âmbito dos particularismos, da não visibilidade pública ou, deslocando-as para fora da dimensão, compreensão ou conhecimento da opinião pública.*<sup>4</sup>

Assim constroem-se os padrões de urbanidade no Recife. Município com notáveis características: culturais, ambientais, econômicas, sociais e, também, desigualdades



LYNCH, Kelvin. **A Imagem da Cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 14.



BITOUN, Jan. **O Saneamento no Recife: Como a Ampliação do Debate Pode Enfrentar a Crise**. In: Como Sanear o Recife o Mais Rapidamente Possível. Recife: 1a Conferência Municipal de Saneamento do Recife, 2002, p. 8.



BITOUN, 2002, op. cit., p. 10.



SEIBEL, Erni José. *Gestão de Políticas Públicas*. In: Curso de Especialização em Gestão dos Recursos Hídricos. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2005, p. 13.

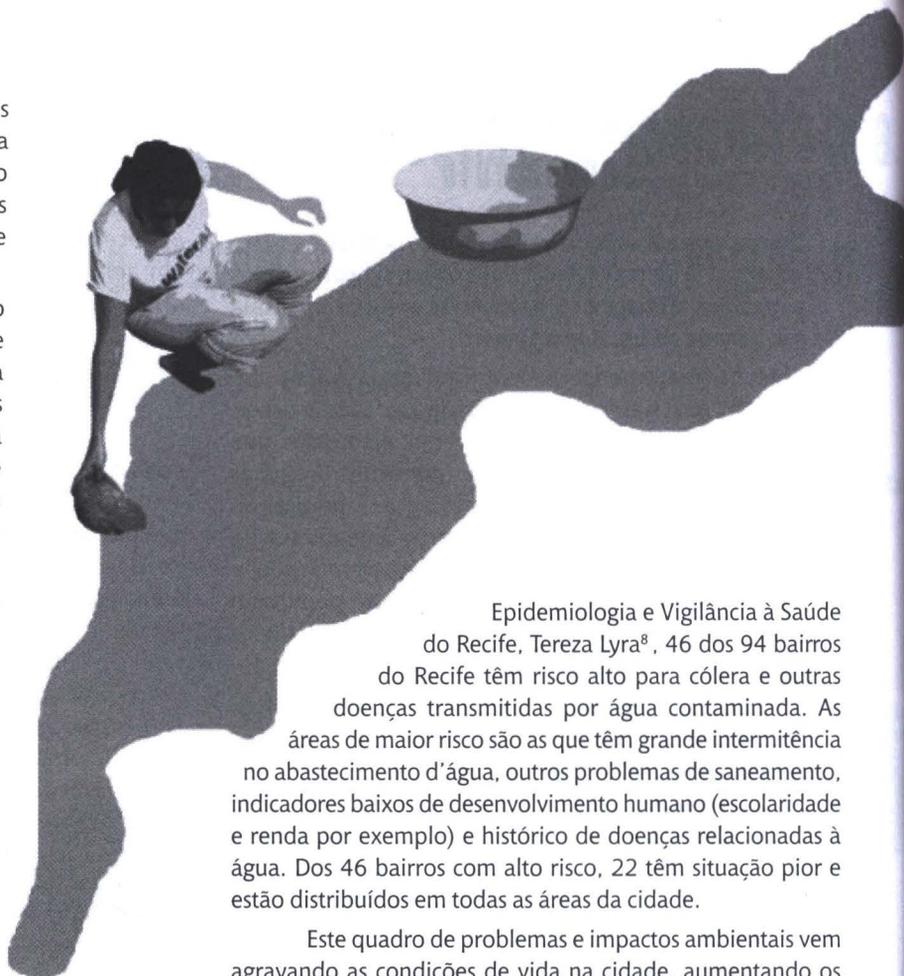
sociais que se apresentam através das desigualdades espaciais. A população rica morando em áreas consolidadas, enquanto que a população pobre ocupando os ambientes frágeis: alagados, encostas e manguezais, por exemplo.

O Recife que se consolidou ao longo dos séculos com a população pobre ocupando tais ambientes, resistindo contra a expulsão e disputando espaço com os construtores da cidade formal, onde a especulação imobiliária determina e direciona a expansão da cidade, das desigualdades e dos impactos da falta de saneamento ambiental.

Este conjunto de problemáticas é encontrado numa metrópole que concentra quase metade das necessidades habitacionais da Região Metropolitana. *Há necessidade de 47.327 novas habitações e 44% dos domicílios recifenses localizam-se em áreas com condição inadequada de infra-estrutura, há, ainda, 4.701 pontos de risco nos morros e 96 localidades de alagados*<sup>5</sup>. Observa-se ainda que existem mais de 10 mil domicílios sem banheiro e 43 mil sem canalização interna e que, entre os anos de 1991 e 2000, o abastecimento de água através de poços multiplicou por quatro na Capital<sup>6</sup>, resultado do descrédito da população de classe média com a qualidade dos serviços de abastecimento da COMPESA (Companhia Pernambucana de Saneamento).

É importante dar relevância à ausência de planejamento do setor do saneamento que proovesse sua expansão necessária e que resultou em investimentos pontuais e aplicação de tecnologias tradicionais, insuficientes à resolução do processo de planejamento em curso. Hogan<sup>7</sup> esclarece que *o fator ambiental mais importante em si, em nível do domicílio, é a qualidade da água. (...) Melhorias durante os anos 70 e 80 tiveram como conseqüências diretas o declínio das taxas de mortalidade infantil. (...) a infra-estrutura sanitária não acompanhou o crescimento da cidade e problemas seculares de saúde não foram resolvidos. Ao contrário, eles encontraram novas fontes de propagação no meio urbano-industrial. Os problemas ambientais de cidades modernas são combinados com aqueles do subdesenvolvimento. Na ausência de políticas de distribuição de renda ou investimentos maiores em saneamento, moradia e saúde, tais processos garantem que o ônus ambiental será carregado principalmente pelos pobres.*

Destacam-se ainda, os impactos sobre a qualidade do ambiente e o processo social. Segundo a diretora de



Epidemiologia e Vigilância à Saúde do Recife, Tereza Lyra<sup>8</sup>, 46 dos 94 bairros do Recife têm risco alto para cólera e outras doenças transmitidas por água contaminada. As áreas de maior risco são as que têm grande intermitência no abastecimento d'água, outros problemas de saneamento, indicadores baixos de desenvolvimento humano (escolaridade e renda por exemplo) e histórico de doenças relacionadas à água. Dos 46 bairros com alto risco, 22 têm situação pior e estão distribuídos em todas as áreas da cidade.

Este quadro de problemas e impactos ambientais vem agravando as condições de vida na cidade, aumentando os conflitos sócio-ambientais e conseqüentemente as desigualdades. Acrescenta-se ainda a inércia do Estado, que na maioria das vezes prevalece o interesse privado sobre o interesse público.

VERBA federal ajudará morros. **Jornal do Comércio**, Recife, 24 abr. 2005. Caderno Cidades, p.4.

Censos Demográficos 1991 e 2000, IBGE.

HOGAN, Daniel Joseph. **Migração, Ambiente e Saúde nas Cidades Brasileiras**. In: HOGAN, Daniel Joseph e VIEIRA, Paulo Freire (orgs.). Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável. 2 ed. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1995, p. 151.

RECIFE faz mapa de risco e intensifica ações de controle. **Jornal do Comércio**, Recife, 19 maio 2004. Caderno Cidades, p. 2.

## 2. O desejo e a influência da sociedade organizada - o momento histórico

*Não alcança um status central porque muitos recifenses moradores de edifícios, dotados de poços e reservatórios, ou de casas equipadas com caixas d'água a ignoram. Mas, para outras famílias, que não dispõem desses equipamentos domésticos ou cujo abastecimento é feito por uma pena d'água no terreno, a intermitência e as estratégias de armazenamento de água quando chegam provocam desconforto, perda de tempo e riscos sanitários vividos no cotidiano. Essas famílias vivem o problema. As outras convivem com ele sem sentir plenamente seus efeitos. Mas, por isso, deveriam ignorá-lo e se acomodar, sem exigir para a cidade onde moram um sistema seguro e contínuo?*<sup>9</sup>

Ainda nas eleições municipais do ano 2000, instituições da sociedade organizada, articuladas pelo Fórum de Reforma Urbana de Pernambuco (FERU), construíram, por um lado, uma plataforma eleitoral de propostas relacionadas às temáticas da reforma urbana, apresentada aos candidatos a prefeito do Recife e, por outro lado, uma base de apoio à candidatura popular da Frente de Esquerda (encabeçada pelo então candidato a prefeito João Paulo, do Partido dos Trabalhadores).

A plataforma construída foi referência para as propostas da Frente de Esquerda, destacando o saneamento ambiental como um dos 13 Pontos Para Uma Vida Melhor no Recife<sup>10</sup>. Também sugeriu ao FERU o acompanhamento de sua implementação e a construção de proposições ao tema durante a Gestão 2001/2004. Numa avaliação de 04 anos de gestão, o Fórum reconheceu alguns avanços e que sobre alguns temas não havia previsão de sua centralidade e importância, a exemplo das questões relacionadas ao debate nacional sobre o marco regulatório do setor de Saneamento, que emergiram com força na cena local, articulando governo e sociedade.

Dentre as diversas proposições presentes no documento intitulado "Plataforma eleitoral do FERU" e incorporadas pelo candidato da Frente de Esquerda, o saneamento ambiental destacava:

- Preservação da gestão pública do saneamento básico (realmente defendida pela gestão).
- Preservação da titularidade do município, com o poder municipal assumindo o papel de gestor dos serviços na qualidade de poder concedente a partir da criação de uma instância autônoma na administração direta (criada), realizando Conferências Municipais de Saneamento Ambiental (realizada como referência nacional, apesar de tratar apenas de água e esgoto), criando um Fundo (criado por lei), criando uma Comissão Municipal de Saneamento Ambiental com representantes dos Diversos Conselhos Setoriais afins (não criada, hoje não há um espaço de interlocução com a sociedade para as questões de saneamento).
- Promoção de uma gestão descentralizada dos Projetos de Saneamento Ambiental com participação popular (garantida nas obras com participação ampla de atores locais).
- Avaliação, revisão ou elaboração e implementação dos planos de macrodrenagem (realizado em 20% do território, na bacia do rio Beberibe).
- Definição de planos de investimentos para ampliação da cobertura dos serviços de esgotamento sanitário (não realizado, as obras foram até então definidas no OP, o qual deveria apresentar planos pontuais de investimentos a cada ano, mesmo assim não os apresenta desde 2002; atualmente os projetos Capibaribe Melhor e Prometrópole determinam ações e recursos de empréstimos e contrapartidas para o saneamento).

Nas suas intenções, o documento/Plataforma discursava a partir da perspectiva de gestão integrada entre temas e problemáticas, característica que se configurou na atual administração apenas onde houve obra de saneamento básico.

Ao assumir o governo, a gestão da Frente de Esquerda sinalizou para um tratamento mais direto da questão do saneamento ambiental, principalmente a partir da criação de uma Secretaria de Saneamento, da diretoria da preservação da gestão pública do saneamento básico, da convocação e realização da Conferência Municipal de Saneamento Ambiental deliberativa e da promoção de uma gestão descentralizada dos Projetos de Saneamento Ambiental a partir da participação da população local. Como ação imediata neste sentido, cria um modelo de saneamento integrado participativo e o implanta em parceria com a COMPESA em duas das áreas mais precárias de saneamento e saúde da cidade: Mangueira e Mustardinha.

O sentimento com que o Recife deveria enfrentar a problemática do saneamento emergiu com força do imaginário coletivo de cidade: no orçamento participativo as três prioridades no geral sempre destacavam pavimentação e drenagem, habitação e saneamento básico, que expressam a necessidade de tornar sadia ou saneada sua localidade. A sociedade também se mobilizou contra o Projeto de Lei 4147 em debate na Câmara Federal e que tendia à privatização dos serviços de saneamento. Houve várias manifesta-

BITOUN, 2002, op. cit., p. 08.

Dizia o ponto 07: Formação de um Conselho Municipal para o setor; elaboração de um plano geral de drenagem para a cidade, com ampliação da rede coletora de esgotos e implementação de políticas de abastecimento d'água.

ções, atos públicos, audiências e abaixo assinado contra o projeto. A ampla participação dos diversos setores da sociedade na Conferência de Saneamento consolidou este sentimento.

No entanto, a falta de comunicação e integração entre os diversos órgãos que participam da temática, a dificuldade na efetivação da titularidade ao município (relação com a COMPESA) e a falta de um espaço de diálogo com a sociedade organizada nas questões de saneamento ambiental, reorientam as necessidades de reestruturação do setor. Nestes 05 anos e 07 meses de gestão, inexistiram planos de investimentos para ampliação da cobertura dos serviços de saneamento ambiental, visando sua universalização. Atualmente está previsto em convênio de cooperação entre Prefeitura e COMPESA.

### 3. A ação conjunta - a Conferência de Saneamento

*Os usuários dos serviços de saneamento não são apenas consumidores de um serviço ofertado no mercado, são cidadãos aos quais o Poder Público deve prestar serviços com qualidade e equidade. Aos usuários/cidadãos, não interessa somente a existência de canais de reclamação, para quando os serviços não forem prestados de forma adequada. A eles, interessa participar, discutir, monitorar, intervir efetivamente na gestão dos serviços, interagir com as instituições responsáveis pelos serviços.<sup>11</sup>*

A emergência do debate sobre o saneamento e sua política aconteceu durante a construção e realização da 1ª Conferência de Saneamento do Recife entre julho de 2001 e abril de 2002. Ainda durante seu processo de elaboração, o sentimento de radicalidade democrática norteou sua concepção, garantindo a participação de diversos atores sociais ainda na formulação e uma ampla participação de todos os segmentos da sociedade na sua concretização. Fato que sinalizou que o Governo trataria com centralidade a participação da população.<sup>12</sup>

Das oficinas e outras contribuições encaminhadas, após sistematização, resultaram 281 propostas distintas sobre: (I) **modelo de gestão**: intersetorialidade (educação sanitária e ambiental, relação com outras políticas, conceito de saneamento), modelo de intervenção (diretrizes técnico-operacionais, legislação, metas e planos), titularidade (gestão associada, o município e o estado, contrato de concessão) e privatização; (II) **controle social e regulação** (mobilização e participação da sociedade, mecanismos de controle e suas composições, criação de canais de participação, conferência municipal de saneamento) e (III) **financiamento** (custos e tarifas, metas de investimentos, fundos municipal e estadual, fiscalização e controle).

Esta conferência continua servindo de referência nacional na construção democrática e formulação de propostas para uma política de saneamento, principalmente pelo seu caráter deliberativo, focado na estrutura político-institucional, na ênfase em processos formativos e na ampla e aberta participação de qualquer munícipe. Apesar de deliberativa, por ter ficado restrita às problemáticas da água e esgoto, perdeu a oportunidade de produzir uma visão mais complexa do problema sócio-ambiental. Mesmo assim não perde sua

11

SANTOS JR., Orlando Alves dos, BRITTO, Ana Lúcia e PORTO, Helio Leite. **Controle Social das Políticas de Saneamento Ambiental: um desafio para a governança democrática das cidades**. In: Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Controle Social. Rio de Janeiro: FASE, 1998, p. 40.

12

Durante sua realização, aconteceram 19 plenárias nas micro-regiões da cidade, onde participaram 3.800 cidadãos e cidadãs, além de escutas com gestores municipais, estaduais e federais e reuniões com entidades de classe e patronais, sindicatos, instituições de ensino e pesquisa, ONGs e entidades do movimento popular. Destaca-se o atento processo de sensibilização e capacitação destes segmentos, com produção de informativos, da revista temática e do seminário "Como Sanear o Recife o Mais Rapidamente Possível" e oficinas de capacitação e formulação de propostas.

importância dada a necessidade de formulação de uma política municipal para atuação nos serviços de água e esgoto. Assim, as 163 proposições deliberadas pela Conferência consolidam as propostas da sociedade construídas pela plataforma eleitoral do FERU.

Dentre as deliberações destacam-se a instituição de um sistema de saneamento municipal composto por autarquia, conselho, conferência e fundo de saneamento, a gestão pública e compartilhada com o Governo do Estado através de convênio de concessão, a participação da sociedade nas decisões sobre a gestão dos serviços, a necessidade de campanhas educativas, a construção de um plano de metas e a adoção progressiva da titularidade municipal, o modelo integrado de intervenção e o conceito de saneamento ambiental gerido por um único órgão.

#### 4. A não ação - Os limites para a instituição da política municipal

*Chamar a população para avaliar os problemas do município e decidir junto com ela como resolvê-los. Discutir o saneamento e enxergar que a sua falta atinge a qualidade de vida dos moradores e visitantes de nossa cidade. Tomar o resultado dos debates como decisão de Governo. Essa nossa forma de Governo, radicalmente democrática, fez da Primeira Conferência Municipal de Saneamento uma referência nacional.<sup>13</sup>*

Passada a Conferência de Saneamento, os consensos estabelecidos em suas resoluções produziram também um processo de acomodação. Percebe-se um retrocesso na dinâmica de participação da sociedade, a partir da credibilidade dos 400 delegados presentes no evento, com o seu caráter deliberativo. A população volta a disputar obras pontuais a partir do orçamento participativo sem discutir ou cobrar as grandes questões e políticas tratadas durante o processo da Conferência. Em paralelo, esta lógica de intermediação de interesses a partir do OP, mantém a negação de qualquer forma politizada de participação na gestão da agenda pública. Este padrão de *rede clientelista e corporativa, ao mesmo tempo que bloqueia o processo decisório sobre as demandas sociais do conjunto da sociedade, torna-se extremamente permeável aos jogos de interesse particularistas e resistente a qualquer tipo de mudança na estrutura de gestão da coisa pública.<sup>14</sup>*

Para o processo de implantação das deliberações foi criada, durante a Conferência, uma Comissão de Encaminhamento com 04 membros<sup>15</sup>, a qual se reuniu de forma pontual a partir de demandas da Secretaria de Saneamento, funcionando ainda por cerca de um ano e meio. Sob esta comissão ficou a responsabilidade de conferir a consonância, com as deliberações da Conferência, dos projetos de leis, decretos, programas e convênios formulados. Apenas o esboço de anteprojeto de lei da política municipal de saneamento foi apresentado inicialmente, depois a Gestão

desobrigou-se deste tipo de ação. De fato, não existiu espaço de articulação de estratégias dos membros da comissão, seus membros foram pouco propositivos, sem iniciativa e desarticulados, por isso, esta se desmobilizou.

O fato novo, após eleição de Lula, foi a criação do Ministério, Conferência e Conselho das Cidades, bem como a construção de projeto de lei para o marco regulatório e política nacional de saneamento ambiental. Os movimentos, que propunham o Conselho e a Conferência Municipal de Saneamento, atuam e defendem então o Sistema Nacional das Cidades, buscando a integração das políticas urbanas de gestão e planejamento territorial, habitação, saneamento ambiental e transporte, trânsito e mobilidade urbana.

Com a ausência de um marco regulatório e falta de pressão dos movimentos sociais, o que era prioridade de gestão, transforma-se em quase inércia, até as eleições de 2004. As ações de intervenção e obras ganham relevância, onde se destaca a consonância com as deliberações da Conferência: modelo de saneamento integrado, articulação com a COMPESA, ações de educação sanitária, inclusão de mão-de-obra local e participação dos atores locais, dentre outras.

Em termos de debate sobre projeto de governo e sociedade, a campanha 2004 para reeleição da atual gestão proporcionou um nível de despolitização jamais vista antes no Recife. Não houve nenhuma discussão com a sociedade relacionada com os projetos estruturadores ou os grandes problemas do Recife. Resultando, pela primeira vez, numa campanha de esquerda sem programa de governo construído, baseada no marketing e voltando-se às questões de valor moral. Assim, ao ser eleito em primeiro turno, sem propostas contemporâneas dos movimentos sociais, a atual gestão desvincula-se de compromissos estruturais naturais dos movimentos populares e se afirma como gestão "aprovada" pela população em geral.

Apesar da ampliação da democratização das políticas da gestão, a partir do aumento de canais de interlocução governo-sociedade, ampliando assim o número de conferências realizadas e de seus participantes, destaca-se a

13

SILVA, João Paulo Lima e, (Prefeito do Recife). **Cademo de Resoluções 1ª Conferência Municipal de Saneamento do Recife**. Recife: Prefeitura do Recife, 2002, p. 7.

14

SEIBEL, 2005, op. cit., p. 08.

15

Comissão de encaminhamento da Conferência: Secretaria de Saneamento, FASE, Sindicato dos Urbanitários e Usuário.

dificuldade de acompanhamento da sociedade ao processo de implantação das deliberações e a efetiva execução das mesmas. No caso do saneamento ambiental, ainda inexistiu um espaço de diálogo, formulação e controle social, bem como ausência de uma agenda pública para os Movimentos Sociais, fato que se reflete na inexistência de audiências públicas sobre grandes questões locais.

Ao formular a plataforma eleitoral para 2004 do FERU para a temática do saneamento, os movimentos sociais destacaram como proposta principal “fazer cumprir as deliberações da 1ª Conferência de Saneamento do Recife”. Novamente o então prefeito e candidato João Paulo, afirmou o compromisso com a plataforma, não contestando nenhuma das proposições apresentadas na temática do saneamento ambiental. Passados 04 anos da Conferência o balanço da consolidação das deliberações é preocupante, segundo quadro abaixo:

| Temática                         | Nº de deliberações | Parcialmente implantadas | Totalmente implantadas | % implantação          |
|----------------------------------|--------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|
| Educação sanitária e ambiental   | 20                 | 2                        | 8                      | 40%                    |
| Intersetorialidade               | 12                 | Ñ                        | 2                      | 16%                    |
| Conceito de saneamento           | 4                  | Ñ                        | 1                      | 20%                    |
| Diretrizes técnicas              | 12                 | 1                        | 3                      | 25%                    |
| Legislação                       | 2                  | Ñ                        | 1                      | 50%                    |
| Metas e planos                   | 6                  | 1                        | 3                      | 50%                    |
| Titularidade                     | 4                  | Ñ                        | 4                      | 100%                   |
| Gestão associada                 | 4                  | Ñ                        | 3                      | 75%                    |
| Relação entre estado e município | 9                  | 1                        | 4                      | 44%                    |
| Contrato de concessão            | 8                  | 3                        | 3                      | 37%                    |
| Gestão pública                   | 10                 | 1                        | 4                      | 50%                    |
| Mobilização da sociedade         | 3                  | Ñ                        | 1                      | 33%                    |
| Mecanismos de controle social    | 24                 | 11                       | 4                      | 16%                    |
| Canais de participação           | 11                 | Ñ                        | Ñ                      | 0%                     |
| Conferência                      | 6                  | Ñ                        | Ñ                      | 0%                     |
| Custos e tarifas                 | 10                 | Ñ                        | 4                      | 40%                    |
| Metas de investimentos           | 7                  | 2                        | 1                      | 14%                    |
| Fundos municipal e estadual      | 11                 | 2                        | 2                      | 22% <sup>H</sup>       |
| <b>Total</b>                     | <b>163</b>         | <b>24</b>                | <b>48</b>              | <b>30%<sup>K</sup></b> |

O levantamento quantitativo das deliberações cumpridas pela gestão poderia ser indiferente, caso as propostas de maior valor estratégico tivessem sido implantadas. Mas, dentre as propostas não executadas, encontram-se ações de execução singela até as mais estruturais para a existência de uma política como: a promoção de campanhas educativas, a coordenação centralizada das ações de saneamento ambiental, a formulação de um plano de metas, a instituição do Sistema Municipal de Saneamento e do fundo, a participação da sociedade nas decisões. Outras decisões de gestão são contrárias às deliberações: a ausência de debate para a regulação dos serviços, a regulação exercida pela Agência de Regulação de Pernambuco (ARPE), a não disponibilização de documentos formulados pela gestão para debate prévio com a sociedade, a desintegração e desarticulação dos serviços.

Dentre as propostas com maior grau de execução encontram-se as deliberações onde a incidência política na relação condescendente entre Prefeitura e Governo do Estado tem peso maior. Principalmente as ações relacionadas à titularidade, contrato de concessão, gestão pública e associada, custos e tarifas, onde se destaca a formalização da cessão de

responsabilidades e atribuições ao Governo Estadual. Ainda assim, percebe-se que a implantação das deliberações são resultados de interesses conjunturais e políticos, como exemplo da instituição do contrato de concessão com a COMPESA que, das 08 propostas, apenas 03 foram executadas plenamente e 03 de forma parcial. Esta parcialidade na implantação das deliberações resulta da institucionalização em leis e decretos, mas não implantadas efetivamente; bem como na execução de trecho da proposta que responda a uma conjuntura política específica. Destaca-se também a não efetivação das propostas referentes ao controle social, como os mecanismos (16% concretizadas) e os canais de participação (0%).

De modo geral, observa-se que a sociedade, em torno de 4000 participantes no processo da Conferência, também permitiu estas não-ações, por não acompanhar suas concretizações. Acreditava-se que, o governo popular

02 propostas não foram contabilizadas por serem inexequíveis.



decretando a Conferência com caráter deliberativo, implementaria tais ações com respaldo social. Tal caráter, apesar de radicalmente democrático, gerou acomodação, pois a sociedade não apropriou a discussão, não cobrou os encaminhamentos, não exerceu o controle. De outro modo, não há espaço/canal de interlocução instituído na Gestão para o debate sobre a temática.

## 5. A reorganização - a autarquia, o contrato e a construção de outra conferência

*É necessário mudar o paradigma da incompetência do setor público, visando garantir cidades saudáveis e potencializadas pra seu desenvolvimento econômico. (...) A gestão pública do saneamento, com soberania, autonomia e qualidade, associada à participação do cidadão, apresenta-se como um modelo vencedor. A associação entre saneamento, saúde e meio ambiente torna-se imperiosa, na gestão das ações necessárias.<sup>17</sup>*

A lentidão da gestão municipal na implantação das deliberações é desfeita a partir da questão financeira. Um financiamento do BNDES para o Recife, no valor de R\$54

milhões, estava contingenciado e o Banco exigia o contrato de concessão (entre município e COMPESA) e a construção da política de saneamento. Desta forma e apesar de reuniões com a Secretaria de Saneamento e com o FERU, a sociedade acompanhou pelos jornais locais a formulação de tais instrumentos.

A criação de Autarquia Municipal (SANEAR) e as bases para a implementação da Política foram instituídas a partir da aprovação de Projeto de Lei do Executivo (Lei Municipal 17.104), em 30/07/2005 (em regime de urgência no último dia de funcionamento da Câmara antes do recesso) com destaque à ausência de debate, audiência pública ou qualquer tipo de participação da sociedade. Quanto ao Contrato de Concessão com a COMPESA, a Conferência decidiu em sua 75ª resolução: "firmar contrato de concessão com o Governo do Estado (COMPESA) para **garantir a intervenção da Prefeitura** na política de saneamento, definindo o papel do Estado e do Município, **com participação popular**". Tal contrato foi negociado de forma velada entre Prefeitura e Governo do Estado durante 02 anos, apesar de várias tentativas do FERU de participar do processo, apresentando a necessidade do diálogo com a sociedade.

WARTCHOW, Dieter. **Alternativas Tecnológicas na Produção dos Serviços: os desafios para a universalização do saneamento**. In: Caderno de Proposta: Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Controle Social. Rio de Janeiro: FASE, 1998, p. 89.

Acontece que por meio dos jornais locais a sociedade ficou sabendo que o contrato, agora **convênio de cooperação**, foi assinado às pressas entre as partes no dia 27/09/2006 (assinado, mas não tornado público). A reação foi imediata e, depois de várias tentativas de diálogo com o Prefeito, uma carta aberta, que contou com a assinatura de várias Redes e Fóruns nacionais, foi elaborada pelo FERU, e um ato foi realizado como tentativa de sensibilizar a sociedade. A mobilização não surtiu efeito imediato, mas a pressão determinou ajustes no convênio, minimizando um pouco seu efeito negativo (foi retirada a possibilidade de PPPs, por exemplo). Apesar disso, este convênio com 30 anos de vigência, desrespeita algumas resoluções da Conferência de Saneamento, sendo lesivo ao Município, pois: determina todo processo de regulação, normatização, controle e fiscalização sob responsabilidade da ARPE **sem participação ou controle das representações sociais** do Recife; determina **20 anos** para a meta de **universalização** do abastecimento de água na Cidade; concentra as ações na COMPESA e não fortalece a intervenção da Prefeitura.

Desfocando ainda mais o processo de participação social e debate na formulação de políticas para o saneamento, no final do ano de 2005, o Recife conhece por Decreto Municipal (21.621 de 21/12/2005) o Regulamento do Fundo Municipal e o Regimento Interno da Autarquia de Saneamento. Estes foram construídos em gabinetes técnicos, onde o risco do corporativismo é considerável e desenvolve diversas formas de absolutismos. Desta vez, enfatiza-se ausência de reação dos movimentos sociais.

Enfim, existem diversos outros pontos prejudiciais aos princípios da **universalidade, equidade, integralidade, sustentabilidade e autonomia/soberania** que necessitam debate com a sociedade. Apesar do Recife hoje ser considerado como vitrine para o Brasil na "radicalização da democracia", é alarmante a ausência de debate para as ações estruturais e estratégicas. Romper com o corporativismo do setor é fundamental, escutar a sociedade e propor gestão integrada dos diversos serviços de saneamento, desfazer a lógica de cada tema com seu órgão, seu conselho, sua conferência, são ações urgentes.

Em relação ao controle e participação da sociedade, diante da problemática exposta, algumas questões necessitam resposta da coletividade (poder público e sociedade): são as conferências mecanismos concretos e reais de formulação e deliberação? Os movimentos sociais propõem o Conselho e Conferência da Cidade (articulando as políticas urbanas) e a Prefeitura insiste num conselho de saneamento, há espaço para os dois? Independente de conselho e conferência, quais os mecanismos de diálogo com a sociedade?

Ao estruturar o setor do saneamento a partir do Recife, o governo municipal atuou em 03 grandes dimensões: a primeira dimensão é do planejamento e gestão,

densamente estruturada durante a primeira gestão, valorizando o diálogo, a integração e a instituição pública; a segunda é a dimensão populista, que alargou a participação, mas não atentou para os devidos comprometimentos com a implantação das deliberações da Conferência e de mecanismos de controle social; e a terceira, tecnicista, que prevalece atualmente, restringindo o diálogo, o planejamento e o controle a questões resultantes de paradigmas analítico-reducionistas.

Iniciativas, interesses e mobilizações da sociedade existem de fato e necessitam atenção e consideração. *A condição de não cidadão é uma construção social que se caracteriza pela desigualdade de acesso a bens e serviços, pela exclusão e segregação social. Os movimentos sociais, ao produzirem a luta social, estão em busca de um novo padrão de políticas públicas, onde a condição de cidadão possa ser traduzida na construção de uma ampla rede de serviços e bens urbanos, essenciais para a reprodução desta condição.*<sup>18</sup>

A gestão do saneamento ambiental deve garantir como princípios: a autonomia, a justiça, a liberdade, a participação cidadã que aponte uma reorganização radical das temáticas; reorientando prioridades e demandas que consolidem o potencial ambiental da cidade.

Deste modo, o enfrentamento da questão do saneamento através da busca por novos meios de gestão, traz a possibilidade e a capacidade de reconstruir a solidariedade das comunidades locais, com vistas a sustentabilidade dos ambientes do entorno e a recuperação da dignidade humana.

*É mais que necessário, enfrentar o debate e mostrar que a questão do saneamento não é um assunto de técnicos, é sim uma causa de todas as pessoas. Pessoas que enfrentam todo tipo de realidade, que lutam por água como direito essencial, que exigem melhores condições de salubridade e desenvolvem ações que buscam qualidade de vida digna.*<sup>19</sup>

18

PORTO, Helio Leite, PEREIRA, Tatiana Dahmer e CAVALCANTE, Delmar José. **Cidadania e Controle Social nas Políticas Públicas de Saneamento Ambiental**. In: Caderno de Proposta: Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações na Perspectiva do Controle Social. Rio de Janeiro: FASE, 1998, p. 12.

19

RAMOS, Alexandre Sávio Pereira. Direito à água é direito humano. 2005. Trabalho apresentado ao Taller Sobre Políticas Agrárias Y Comerciales. Santa Cruz de la Sierra, 2005. (Mimeo).

# A CIDADE

a cidade que queremos



FÓRUM NACIONAL de  
REFORMA URBANA

Jornal por um Brasil sem Despejos

**REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE**



Saiu a edição especial do jornal A Cidade que Queremos, do Fórum Nacional de Reforma Urbana, sobre ocupações e despejos. Nela você terá a oportunidade de conhecer a Plataforma Nacional de Prevenção a Despejos, e ler depoimentos e reportagens sobre casos em que milhares de famílias sofreram repressão policial por sua luta pelo direito à moradia.

Peça seu exemplar pelo e-mail [forumreformaurbana@fase.org.br](mailto:forumreformaurbana@fase.org.br)

## O que é o fórum

O Fórum Nacional de Reforma Urbana é um grupo de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores para todos nós. São movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa que querem promover a Reforma Urbana. O que isso quer dizer? Significa que precisamos lutar por políticas que garantam direitos básicos de todos, como moradia de qualidade, água e saneamento, transporte acessível e eficiente. Estamos organizados em todas as regiões do Brasil.

Secretaria

[www.forumdereformaurbana.org.br](http://www.forumdereformaurbana.org.br)

Secretaria Nacional: (021) 2356 7350

E-mail: [forumreformaurbana@fase.org.br](mailto:forumreformaurbana@fase.org.br)



## Entrevista

**Wander Geraldo é presidente da Confederação Nacional das Associações de Moradores e participa do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da Frente Nacional de Saneamento Ambiental. Como liderança do movimento popular urbano, suas atividades incluem lutas e articulações políticas em diversos pontos da construção de cidades democráticas e sustentáveis, como habitação, transporte, saúde, serviços públicos. Naturalmente, a problemática da água é parte de suas preocupações. Nesta entrevista, Wander fala sobre o contexto dos serviços de água e saneamento nas cidades, a visão do movimento popular sobre o assunto e a busca pela universalização do acesso à água potável até 2010.**

**Proposta - Como o movimento popular vê os serviços de água e saneamento nas cidades brasileiras hoje?**

**Wander Geraldo** - Existe um avanço se compararmos com a década de 70, quando uma grande pauta do movimento comunitário em grandes metrópoles era pelo direito à água e ao esgoto. Porém, muito tem que ser feito ainda. Primeiro porque as regiões metropolitanas passaram por um processo de explosão demográfica, segundo porque o sucateamento das empresas e serviços de saneamento, fruto da onda neoliberal que reduziu o papel do Estado na implementação de políticas públicas, impediu que tais empresas alcançassem com seus serviços o ritmo do crescimento demográfico.

**Proposta - Quais são os principais limites enfrentados pelo movimento na luta pela universalização do direito à água?**

**Wander Geraldo** - A superação da luta política do papel do Estado, enfrentando inclusive a discussão sobre as PPP's (Parceira Público Privada); a vontade e o compromisso político dos governantes em investir maciçamente nessas questões e a integração entre os entes federados na elaboração e planejamento das ações, para acabar com a compartimentação no planejamento, no investimento e na execução dos serviços.

**Proposta - Em que medida a existência de serviços de água de qualidade é algo essencial para garantir cidades mais justas, democráticas e sustentáveis?**

**Wander Geraldo** - Em grande medida, tendo em vista que é um direito que garante condições essenciais à vida, à boa alimentação, higiene e promoção da saúde pública. Sem serviços de água, as cidades seriam dizimadas por epidemias e condições que degradariam não só as áreas periféricas, mas todo o conjunto da cidade. Imagine os serviços de alimentação, de convívio nos transportes públicos, nos hospitais, escolas e tantos outros espaços coletivos.

**Proposta - Como a Conam inclui o tema água em sua agenda?**

**Wander Geraldo** - Além da nossa participação no Fórum Nacional de Reforma Urbana, na Frente Nacional de Saneamento Ambiental, nos Conselhos de Saúde e das Cidades, temos realizado oficinas em todos os estados justamente tratando de saúde e saneamento. O objetivo dessas oficinas é organizar o debate e a ação das lideranças comunitárias das entidades filiadas à Conam, de acordo com a realidade de cada estado, visando elevar o nível de intervenção do nosso movimento também nos estados e municípios. Além disso, produzimos uma cartilha que trata desse tema. Já participaram de 13 oficinas mais de 600 lideranças, a

previsão é de que no total terão participado desse debate mais de 1300 lideranças em todos estados do País.

**Proposta - A gestão da água no Brasil é minimamente aberta ao controle da sociedade ou é mantida em sigilo por governos e companhias concessionárias?**

**Wander Geraldo** - Em nível nacional, a realização das duas Conferências das Cidades e a instituição do Conselho Nacional das Cidades com ampla participação da sociedade civil tem se consolidado como um importante passo na abertura ao controle social, em que pese o Conselho ainda não ter caráter deliberativo. Em nível dos estados e municípios, é muito pequena essa situação, raros são os estados ou municípios que tem esses mecanismos de participação popular ou controle social. Predomina a falta de informação, a falta de planejamento coletivo das ações e de fiscalização com a sociedade civil. É uma luta que temos travado nos estados e municípios.

**Proposta - Como analisa o andamento da política nacional de saneamento no governo e no Congresso?**

**Wander Geraldo** - Foi uma vitória parcial importante. Em que pese não conquistarmos todos os pontos que queríamos, ainda assim significou um avanço. Continuaremos mobilizados para alcançarmos mais junto ao novo Congresso eleito em 1º de outubro. Dentro do próprio governo, que foi quem elaborou a política em conjunto com o Concidades, existia divergência. A área econômica não deu, em nossa opinião, a devida importância ao tema. E no congresso nacional, contaminado por um ano eleitoral, poucos foram os partidos e parlamentares que se envolveram no tema, correndo o risco de sofrermos uma derrota para outro projeto de caráter conservador e antipopular.

**Proposta - Como se pode relacionar o direito a água limpa e tratada às questões de saúde pública?**

**Wander Geraldo** - Inúmeras são as doenças que têm como vetor de transmissão água e esgoto. Além disso, existe nas grandes cidades uma grande quantidade de poluentes que contaminam os mananciais. Tudo isso faz com que a proliferação de doenças ocorra em grande escala: diarreia, dengue, tifo, hepatite, malária, entre tantas outras. Portanto, trata-se de investir em saneamento ambiental e impedir gastos com doenças como estas e melhorar a qualidade de saúde das pessoas. São dados que podem ser constatados em qualquer região mais desenvolvida economicamente: quanto maior o número de pessoas atendidas pelos serviços de saneamento, menos é a incidência de doenças.

**Proposta - Na visão do movimento popular, quais os desafios na questão da água nos próximos anos?**

**Wander Geraldo** - Primeiro, a ampliação dos investimentos públicos por parte das prefeituras, governos dos estados e do governo federal com o objetivo de universalizar o atendimento de água potável no Brasil até 2010. Segundo, o fortalecimento do papel do Estado no planejamento, investimento e controle dos serviços, pois água não pode ser tratada como mercadoria, é um direito de todos. Também são necessárias tarifas sociais que garantam o direito à água independente da condição econômica das pessoas. Por fim, que exista transparência e controle social em todas as instâncias federativas nos serviços de saneamento como forma de atender os interesses da população de forma rápida, segura e econômica, visando a universalização dos serviços.

UMA REDE  
A SERVIÇO  
DA DEMOCRACIA E  
DA JUSTIÇA SOCIAL

A ABONG reúne organizações da sociedade civil que dedicam seu trabalho à consolidação da democracia, à conquista de direitos e à justiça social. Conheça e participe das atividades desenvolvidas em seus Fóruns Regionais. Junte-se a esta missão.

**AB**

**ONG**

associação brasileira de ONGs



ESCRITÓRIO NACIONAL  
Rua General Jardim, 600 - 7º  
Vila Guarque São Paulo/SP  
Tel: 11 3237 2122  
abong@uol.com.br  
www.abong.org.br

# Uruguai: o direito à água *versus* o interesse das corporações

*Carlos Santos\**

Tradução: Regina Domingues



Através dos mecanismos de democracia direta, organizações sociais articuladas em torno da Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida conseguiram incluir na Constituição do Uruguai o reconhecimento da água como um direito humano fundamental, assentando as bases para que a gestão dos recursos hídricos seja pública e esteja baseada em critérios de participação social e sustentabilidade. Além de modificar substancialmente a situação no Uruguai, essa conquista marca um importante precedente internacional por tratar-se de uma das primeiras experiências de inclusão de um direito ambiental na constituição de um país através da democracia direta.

Em 31 de outubro de 2004, durante as eleições gerais, o povo uruguaio deu seu respaldo a uma iniciativa da Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida (CNDAV) que modificou a constituição. A reforma obteve o apoio de cerca de 64,7% dos votos computados nessa ocasião.

Essa alteração estabeleceu que “a água é um recurso natural essencial à vida”. “O acesso à água potável e o acesso ao saneamento constituem direitos humanos fundamentais”.

A Reforma Constitucional do artigo 47 da Constituição (na seção “Direitos, deveres e garantias”) estabelece ainda que os critérios de gestão dos recursos hídricos (que caberá aos órgãos públicos) deverão estar baseados na participação cidadã e na sustentabilidade.

Essa ação da Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida (CNDAV) foi o elemento propulsor do mecanismo de democracia direta. Esta comissão, formada em 2002, nasceu como uma resposta à assinatura da Carta de Intenção entre o governo uruguaio e o Fundo Monetário Internacional, na qual se firmou o compromisso de estender a privatização dos serviços de água potável e saneamento a todo o país.

A privatização teve início no estado de Maldonado, com a presença da multinacional francesa Suez e, em seguida, com a espanhola Aguas de Bilbao.

Como na maioria dos casos de privatização da água registrados no último ano ao redor do mundo, estas privatizações tiveram conseqüências negativas.

Do ponto de vista social, amplos setores foram excluídos do acesso à água potável pela impossibilidade de se arcar com os custos da conexão ao serviço, o qual, por outro lado, teve sua qualidade consideravelmente degradada em relação ao serviço prestado pela estatal. Tanto assim que os órgãos reguladores recomendaram que não se consumisse a água diretamente já que não apresentava condições de potabilidade.

Do ponto de vista econômico, foi um péssimo “negócio” para o Estado uruguaio. As empresas não cumpriram o cronograma das obras, como também não recolheram os impostos previstos em contrato, recorrendo a uma série de revisões contratuais com o Estado, que assumiu as perdas geradas em cada caso levantado.

Do ponto de vista ambiental, a empresa Aguas de la Costa (subsidiária da Suez) foi responsável pela seca da Laguna Blanca, fonte da qual se utilizava para o processo de potabilização. Exatamente por este motivo, os estados limítrofes do estado de Maldonado abriram um processo contra a empresa por danos ambientais.

O trabalho da CNDAV partiu de um ponto de vista sobre a água oposto àquele promovido pelas multinacionais. Num enfrentamento à visão mercantilista, a Reforma Constitucional promove a idéia de que a água é um bem comum e que seu acesso é um direito humano.

O sistema eleitoral uruguaio prevê que uma reforma constitucional de iniciativa cidadã deve contar com o apoio de 10% do eleitorado para ser levada em seguida à votação da população como um todo durante as eleições gerais (legislativas e presidenciais).

No Uruguai, o plebiscito tem sido o mecanismo tradicional utilizado pelos movimentos populares para resistir, num primeiro momento, ao autoritarismo da ditadura militar e, atualmente, às “reformas” privatizadoras dos governos neoliberais.

Em outubro de 2003, com um ano de atuação, a CNDAV apresentou ante o parlamento as 283 assinaturas necessárias para a realização do plebiscito de reforma constitucional, que se concretizou um ano depois, junto às eleições nacionais.

Entre os fundadores da CNDAV estão organizações como a Comissão de Defesa da Água e Saneamento da Costa do Ouro e Pando, FFOSE (o sindicato dos trabalhadores na OSE, Obras Sanitárias do Estado, empresa estatal encarregada dos serviços de água e saneamento), REDES-AT (Rede de Ecologia Social, Amigos da Terra, Uruguai) e o Programa Uruguai Sustentável. Logo depois de formada a comissão se ampliou, recebendo apoio da coalizão de esquerda (a Frente Ampla, vencedora das eleições realizadas no mesmo 31 de outubro) e de um dos setores majoritários do Partido Nacional.

No entanto, apesar do respaldo político, o tema do plebiscito pela água foi secundário na agenda da política e da mídia. Somou-se a isto o fato de que tanto as empresas que realizariam a privatização como as empresas de água de outros setores (as de envasamento, por exemplo) e ainda setores empresariais conservadores (latifundiários, florestais, produtores de arroz) fizeram um forte *lobby* político e midiático contra a reforma.

## Um decreto para a Suez

Em 20 de maio de 2005 o Poder Executivo publicou um decreto, com a assinatura do presidente da república, Tabaré Vasquez (atuando como líder do Conselho de Ministros), onde o texto da Reforma Constitucional é interpretado e garante às empresas privadas concessionárias de serviços de água potável o direito de continuarem operando até o término dos contratos.



Concessões de OSE vinha constatando as irregularidades da URAGUA desde 2003, as quais inclusive foram denunciadas publicamente pela FFOSE (Federação de Funcionários de OSE), mas sem que nenhuma medida tivesse sido tomada a esse respeito.

Neste sentido, a CNDAV reagiu de forma contundente frente ao decreto do Poder Executivo, e lançou a chamada “*Declaração de Maldonado*”, na qual resolve “*rechaçar e recorrer do decreto do Presidente da República, assinado na sexta-feira, 20 de maio de 2005, e de todas as resoluções do governo que contradigam o mandato popular*”.

Interesses das corporações *versus* Constituição e Soberania popular: a queda da URAGUA e a retirada de Suez.

A empresa URAGUA, através de seus acionistas espanhóis, entrou com uma ação judicial internacional contra o governo uruguaio pelo cancelamento do contrato, amparando-se no Tratado Bilateral de Proteção de Investimentos firmado com a Espanha em 1992. De acordo com o previsto neste Tratado, no caso de não se chegar a um acordo entre as partes, a disputa será dirimida no âmbito do CIADI (Centro Internacional de Resolução de Controvérsias em Investimentos) do Banco Mundial.

O caso não chegou ao CIADI, uma vez que ambas as partes (o Estado uruguaio e a empresa espanhola) chegaram a um acordo, que consistiu numa equiparação econômica mediante a qual o governo uruguaio reteria o fundo de garantia e a empresa ficaria com os impostos que não pagou ao governo durante o tempo que durou o conflito. Além de não se ter recorrido à instância do CIADI, o exemplo expõe a maneira como este mecanismo de pressão opera.

A solução adotada pelo governo do Uruguai levou em consideração essa ameaça e optou por aprovar imediatamente um decreto no qual o mandato popular e soberano foi completamente excluído, ao permitir que a empresa Aguas de la Costa continuasse com o contrato de prestação de serviços de água potável e saneamento.

Ante a ameaça – claramente anunciada por Aguas de la Costa, subsidiária de Suez – de um possível julgamento em Tribunais de Arbitragem Comercial, o Poder Executivo resolveu não legitimar a vontade popular e aceitar as ameaças de uma empresa multinacional.

Depois das negociações entre a empresa de capital espanhol URAGUA e o Estado uruguaio, se chegou a um acordo para o cancelamento do contrato e a reestatização dos serviços de uma forma “amigável”, segundo definição das próprias autoridades. A quota “amigável” foi de aproximadamente 15 milhões de dólares, exatamente o montante do depósito de garantia efetuado pela empresa no início da licitação.

A quantia também coincide com os “investimentos não amortizados”, conforme estabelecido no texto da reforma constitucional – o único reembolso que poderia ser dado às empresas privadas.

Em sintonia com o que foi proposto pela Comissão Nacional em Defesa da Água e da Vida durante a campanha do plebiscito pela Reforma Constitucional, a concessão da empresa URAGUA (subsidiária de Aguas de Bilbao), no estado de Maldonado, foi revogada sem necessidade de se lançar mão do argumento do novo texto constitucional. O cancelamento do contrato fundamentou-se nos graves descumprimentos contratuais, que iam desde o atraso no cronograma de obras até a sonegação de impostos.

O governo aplicou as cláusulas do próprio contrato, revisou os termos da concessão e determinou (como já havia requerido a CNDAV) a rescisão do contrato da URAGUA. As autoridades esclareceram expressamente que o cancelamento não se dava pela aplicação da nova Constituição, mas por descumprimento contratual, e para não ter de fazer frente ao processo que a empresa abria contra o Estado, por entender que a reforma constitucional cancelava automática e unilateralmente seu contrato.

Sem a campanha realizada pela CNDAV e sem a aprovação constitucional, feitos políticos indiscutíveis, o destino deste contrato seria incerto já que a Comissão Reguladora de

Em sua resolução, o diretório da OSE, que habilita a reestatização do serviço, indica que o acordo a que chegaram as empresas pública e privada foi realizado para “evitar eventuais juízos”, esclarecendo que ambas as partes renunciam “a todas as ações administrativas e judiciais” e que a “URAGUA S.A isenta o Estado Uruguaio de toda responsabilidade”.

De toda maneira, a reestatização dos serviços de água potável e saneamento que haviam sido concessão da URAGUA deixa algumas dúvidas, uma vez que a via utilizada para reassumir a tarefa foi a criação de uma “unidade executora descentralizada” integrada pela OSE e pela prefeitura de Maldonado.

A recuperação dos serviços da ex-concessionária URAGUA se deu em 8 de outubro de 2005. Em um ato altamente emotivo e simbólico, integrantes da CNDAV cobriram o exterior do local com bandeiras do país, estandartes do sindicato, da CNDAV ou da própria empresa estatal ao mesmo tempo em que retiravam as placas de identificação da empresa privada.

Por sua vez, a Suez anunciou sua saída do Uruguai quando o governo decidiu comprar – após vários meses de negociação – todas as ações de Aguas de la Costa de propriedade de Aguas de Barcelona (subsidiária da empresa francesa). O acordo se deu com o pagamento de 3,4 milhões de dólares à multinacional pelos 60% de Aguas de la Costa.

Segundo o diretório da OSE a quantia desembolsada para a compra das ações da Suez é menor do que estaria obrigada a pagar conforme o estabelecido pelo artigo 47 da Constituição (texto da reforma constitucional), que determina apenas o pagamento dos “investimentos não amortizados” às empresas que devem se retirar do país.

De qualquer forma, a CNDAV manifestou sua divergência com este mecanismo de resolução, já que se criou uma empresa mista ante a negativa dos sócios uruguaios da Suez de vender sua parte das ações (60% público e 40% privado nacional). Esta medida, ainda que signifique a retirada da última multinacional de água no país, contradiz o que está estabelecido no texto da constituição validada pelo plebiscito em 2004.

## As projeções

Uma das maiores expectativas dos promotores da Reforma Constitucional – além de conseguir executar uma gestão pública e recuperar as zonas privatizadas – estavam focadas na introdução da perspectiva de sustentabilidade da gestão dos recursos hídricos, incorporando a participação e o controle social.

A disputa sobre a situação das empresas multinacionais em Maldonado e seus efeitos sobre a população e ambiente não permitiram centrar o debate público dentro deste outro



debate mais amplo, que foi gerado a partir da Reforma Constitucional: a instrumentação de mecanismos de gestão pública, participativa e sustentável da água.

O governo federal começou a tratar desta situação através da via administrativa. Em fevereiro de 2006 foi criado no âmbito do Ministério da Fazenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente “a *Direção Nacional de Águas e Saneamento (DI.N.A.SA)*” que deverá “*formular e propor ao Poder Executivo as políticas referentes à administração e proteção dos recursos hídricos*” assim como da “*gestão dos serviços de água potável e saneamento, contemplando sua extensão e as metas para sua universalização, os critérios de prioridade, o nível do serviço, investimentos exigidos e seu financiamento, bem como a eficiência e qualidade previstas*”. E, por fim, “*propor o marco normativo a fim de evitar a multiplicidade de agentes estatais envolvidos e [definir] as respectivas competências, promovendo a participação efetiva dos usuários e da sociedade civil em todas as instâncias de planificação, gestão e controle*”.

Ao mesmo tempo, foi criado um espaço de participação das organizações sociais. Trata-se de uma “*Comissão Técnica de Assessoria sobre Água e Saneamento (COTASAS)*” que “*estará integrada por delegados de órgãos públicos e privados, representantes da sociedade civil e usuários, compreendendo Ministérios com competência na matéria, a Secretaria de Planejamento e Orçamento, o Congresso Nacional de Prefeitos, Administração das Obras Sanitárias do Estado, Unidade Reguladora dos Serviços de Energia e Água e a Universidade da República.*”

O problema é que, para além dessas definições de alcance nacional, não existem propostas concretas sobre as formas de gerar participação e envolvimento de vizinhos e comunidades na gestão dos recursos que lhes são próximos. Esta participação, a dos atores diretamente envolvidos, é uma das metas políticas da CNDAV, entendendo que são eles os que podem dar as maiores contribuições em matéria de gestão e controle de recursos.

De qualquer forma, o leque de possibilidades da nova Constituição é muito amplo e nem sequer foram dados os primeiros – e tão difíceis – passos. O resto do caminho será aprendido no caminhar.

## Uruguai: de Caracas ao México

Entre 14 e 22 de março passado, o México abrigou os dois eventos internacionais mais importantes em relação à água. De um lado, o IV Fórum Mundial da Água, patrocinado pelas grandes corporações do setor e instituições financeiras internacionais. E de outro o Fórum Internacional em Defesa da Água que reuniu organizações e movimentos sociais de todo o mundo que lutam por uma gestão pública, participativa e sustentável da água.

O Uruguai se destacou em ambos os espaços. No primeiro, os representantes governamentais marcaram uma

posição alinhada com os governos da Bolívia, Cuba e Venezuela, firmando uma declaração comum em que propõem que se considere a água como um direito humano e demonstram sua preocupação pelos possíveis efeitos dos “acordos de livre comércio” sobre a água.

Enquanto isso, no Fórum das organizações e movimentos, o caso do Uruguai – com a aprovação da reforma constitucional de 2004 e a CNDAV como protagonista da ação social que a impulsionou – continuou a se amplificar e repercutir em todo o mundo.

Chegamos ao México logo depois de um processo de articulação entre as organizações e movimentos da América Latina, América do Norte e Europa que havia começado no Fórum Social Policêntrico de Caracas. Na última semana de janeiro de 2006, elaborou-se uma declaração que reuniu as diferentes perspectivas dos movimentos sociais sobre a água e assentava as bases para a criação de uma agenda comum para o futuro.

Este documento foi um dos subsídios centrais utilizados para a elaboração da proposta de Declaração que levou o Ministro de Águas da Bolívia, Abel Mamani – ex-dirigente da FEJUVE, Federação de Juntas Vizinhas, de El Alto –, ao IV Fórum Mundial da Água.

O texto elencava quatro pontos fundamentais: 1) a consideração da água como um direito humano fundamental; 2) estabelecia as bases para uma gestão pública e participativa; 3) pleiteava a exclusão da água dos acordos comerciais; e 4) continha referências críticas aos processos de condução dos Fóruns Mundiais da Água (no caso do Fórum do México os participantes tiveram de pagar uma inscrição de 120 dólares/dia para participar).

No processo de negociação que se deu no México, a posição da Bolívia foi negociada com os representantes oficiais da Venezuela, Cuba, Brasil, Paraguai, Uruguai e alguns países europeus. Nesse processo, os representantes de movimentos sociais desempenharam um papel importante junto a estas delegações. Na realidade, uma das primeiras reuniões que permitiu esta negociação se deu na marcha de abertura do Fórum Internacional em Defesa da Água.

Finalmente, os quatro pontos centrais da declaração da Bolívia foram mantidos no texto da declaração alternativa, com uma “ênfase” sobre o tema água e livre comércio, assinalando a “profunda preocupação sobre os possíveis impactos negativos que qualquer instrumento internacional, como tratados de livre comércio e investimentos, possa ter sobre os recursos hídricos, e reafirmamos o direito soberano de cada país de regulamentar a água em todos os seus usos e serviços”.

As posições das organizações sociais e dos representantes do governo do Uruguai claramente confluíram, no México, para a defesa do marco constitucional sobre a água com que conta o país, agregado na carta magna pela via democrática direta, com o respaldo de 65% dos cidadãos.

# RELATORES NACIONAIS

## EM DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS

### De olhos abertos para os seus direitos

A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma DhESC Brasil), com o apoio e a parceria do programa de Voluntários das Nações Unidas (UNV), iniciou em 2002 o Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos Sociais, Culturais e Ambientais (DhESCA), com o objetivo de monitorar a implementação e efetivação destes direitos humanos no Brasil.

O Projeto Relatores Nacionais em DhESCA, inspirado na experiência dos Relatores Especiais das Nações Unidas, se constitui numa iniciativa criativa e inovadora da sociedade civil. Através dele se monitora, analisa e difunde informações sobre a situação dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Em 2002, foram nomeados os primeiros titulares de seis Relatorias Nacionais, definidas de acordo com o direito humano em que trabalham: Direito Humano à Alimentação, Água e Terra Rural; Direito Humano ao Meio Ambiente, Direito Humano à Saúde; Direito Humano à Moradia Adequada; Direito Humano à Educação; Direito Humano ao Trabalho

Ao longo do primeiro mandato destes relatores nacionais, foram feitas visitas a 15 estados brasileiros e 60 municípios. Estas visitas serviram para acumular importantes informações sobre a situação dos direitos humanos no país. Os relatórios apresentados nas seis áreas compõem um quadro realista sobre como o Brasil viola direitos humanos. Em 2005, foram nomeados seis novos relatores nacionais para cumprir o mandato que vai de maio de 2005 a abril de 2007.

#### Como participar deste Projeto

Este projeto é um convite à mobilização. Ele visa potencializar ações coletivas em defesa dos direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Por isso, todas as pessoas podem participar. A Plataforma está aberta para receber informações e denúncias sobre casos de violação do Direito Humano à Alimentação, Água e Terra Rural, à Moradia Adequada, ao Meio Ambiente, à Saúde, à Educação e ao Trabalho. Veja os nossos contatos.

#### Contatos:

Plataforma Dhesc Brasil  
Coordenação Projeto Relatores em DhESCA  
Rua das Palmeiras 90, Botafogo  
CEP 22270-070 Rio de Janeiro RJ  
Tel.: 0XX21 2536-7350/ 2536-7399  
Fax: 0XX21 2536-7379  
e-mail: [projeto relatores@dhescbrasil.org.br](mailto:projeto relatores@dhescbrasil.org.br)  
[www.dhescbrasil.org.br](http://www.dhescbrasil.org.br)

# Água Pública para Todos\*

*Olivier Hoedeman\*\**

Tradução: Regina Domingues



\* Publicado pelo Transnational Institute and Corporate Europe Observatory

\*\* Coordenador do Transnational Institute and Corporate Europe Observatory

## A melhoria no fornecimento de água através da associação entre o local e o público

Devido à obsessão generalizada por ampliar o papel do setor privado no fornecimento de água durante a última década, muito pouca atenção foi dada à adoção de novos enfoques que têm promovido o aprimoramento do serviço público de fornecimento de água nos países do Sul. Enquanto que em muitos países do Norte o papel desempenhado por alguns eficientes órgãos reguladores foi decisivo para a boa gestão pública da água, existem regiões no Sul onde está surgindo uma importante tendência de uso de práticas democráticas na gestão desse serviço.

Como sempre acontece, o problema não está na falta de idéias ou de boas experiências. O problema reside nos responsáveis pela formulação de políticas, tanto nacionais como internacionais, que desconhecem essas experiências, ou prescindem delas por compromissos ideológicos de outra natureza. Com o objetivo de romper com este silêncio e com essa imagem do setor privado como algo insubstituível, o livro "Por un modelo publico de agua", publicado em 2005, apresenta uma ampla gama de exemplos ilustrativos das várias formas de participação popular e controle democrático que resultaram na melhoria significativa da eficiência, receptividade e benefícios sociais das empresas públicas de cidades do Sul.

A cidade brasileira de Porto Alegre constitui, provavelmente, o exemplo mais conhecido no que se refere a um bom fornecimento público de água baseado na democratização. O modelo combina o pressuposto participativo com uma forte presença da sociedade civil na gestão da empresa de água (modelo que se costuma chamar de "controle social"). Inspiradas nos benefícios alcançados em Porto Alegre, é cada vez maior o número de cidades brasileiras que optaram por implementar mudanças no serviço público de fornecimento de água através de reformas democráticas<sup>1</sup>. Este processo pressupõe muito mais do que limitar-se a dialogar com os usuários do serviço. Pressupõe transparência no funcionamento da empresa, controle democrático no que tange a decisões estratégicas de ordem econômica e participação cidadã no estabelecimento de prioridades durante a fase de planejamento. A idéia é evitar a reincidência de erros cometidos nos modelos de gestão pública da água adotados anteriormente e garantir um *caráter público* genuíno do fornecimento de serviços públicos ('caráter público' entendido como o compromisso com os interesses gerais e a plena prestação de contas à população). Fora do Brasil, esta tendência que fomenta a democratização do fornecimento de água está se expandindo muito rapidamente por todo o continente latino-americano e por outras regiões do planeta. Assim, em outros lugares do mundo, independentemente da experiência da América Latina,

também há reformas de cunho democrático parecidas sendo implantadas. Essas iniciativas de reinvenção dos serviços públicos através da participação efetiva e do controle democrático dos cidadãos são tremendamente importantes neste momento em que a opinião pública está se voltando contra as privatizações.

Muitos desses modelos podem ser descritos como novas formas de associação entre operadores públicos de fornecimento de água, comunidades, sindicatos, grupos da sociedade civil e outros atores-chave. Entre os exemplos selecionados no livro "Por un modelo público de água" encontramos os seguintes (ver também o anexo):

- Associação entre o público e o coletivo, em Cochabamba (Bolívia): controle democrático da empresa pública SEMAPA (através da eleição de cidadãos para o conselho da empresa) e atuação dos comitês de água que desempenham um importante papel na distribuição da água (a SEMAPA faz o abastecimento bruto) nas regiões da periferia dos centros urbanos que não estão ligadas à rede.

- Associação entre o público e a comunidade, em Savelugu (Gana): a empresa Ghana Water Company faz o abastecimento bruto da água na comunidade que, por sua vez, se encarrega dos passos seguintes necessários ao fornecimento da água, desde o planejamento e a fixação de tarifas, às tarefas de instalação de novas conexões, manutenção e faturamento.

- Associação entre órgãos públicos e trabalhadores da província de Buenos Aires (Argentina): uma cooperativa de trabalhadores administra a gestão da empresa pública de água ABSA, em estreita colaboração com as autoridades públicas e os usuários do serviço de água.

- Fornecimento de água comunitário na Venezuela: as comunidades locais, a empresa de água e os funcionários participam dos conselhos comunitários de água para detectar necessidades e estabelecer prioridades no momento de realizar melhorias, de alocar recursos disponíveis e desenvolver planos de trabalho conjuntos.

Estes exemplos são apenas a ponta do iceberg. No próximo parágrafo apresentamos, com mais detalhes, outros dois exemplos de processos de reforma: Tamil Nadu (Índia) e Cidade do Cabo (África do Sul). Em seguida, apresentamos as propostas de reforma que estão sendo implementadas em El Alto (Bolívia) e Santa Fé (Argentina) depois do fracasso das experiências de privatização, em ambos os casos, relacionadas com a gigante de água, Suez.

<sup>1</sup> Outros exemplos de gestão democrática da água no Brasil, parecidos com o de Porto Alegre, se encontram na cidade de Recife, no nordeste, em Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul, e em Santo André, Jacaré e Piracicaba, todas no estado de São Paulo. Porto Alegre e Recife têm mais de 1 milhão de habitantes, o que demonstra que a escala não representa necessariamente um obstáculo à gestão participativa do fornecimento de água.

## Democratização do fornecimento de água em Tamil Nadu

Em 2003, o estado indiano de Tamil Nadu (um estado com 70 milhões de habitantes) iniciou um ambicioso programa de reforma institucional no serviço público de fornecimento de água. O processo foi construído em resposta à catastrófica escassez de água e aos desafios estabelecidos pela sociedade civil e as agências internacionais de financiamento. O objetivo era o de transformar a empresa pública de água (a Junta de Fornecimento de Água e Esgoto de Tamil Nadu, TWAD em inglês) num órgão cujo trabalho

com os cidadãos menos favorecidos”, afirmam V. Suresh, Vibhu Nayar e Pradip Prabhu em artigo escrito em fevereiro de 2006 sobre a experiência de Tamil Nadu<sup>2</sup>.

Foram organizadas várias oficinas de análise exploratória para melhorar a aceitação e internalizar o que o Dr. V. Suresh, assessor que trabalha com o Grupo pela Mudança de Gestão da TWAD, denomina de o “novo impulso orientado à comunidade” adotado pela empresa. Estas oficinas sobre gestão culminaram com o documento Declaração de Mramalainager no qual, entre outras coisas, a nova gestão se compromete em aumentar a cobertura em 10% usando o mesmo orçamento<sup>3</sup>. Essa diretriz pressupõe avaliar os



estivesse mais centrado nas pessoas, que fosse mais receptivo à comunidade e adotasse um sistema público de prestação de contas mais aperfeiçoado. Um fator-chave das iniciativas para democratizar a empresa estatal de água passou pela mudança de mentalidade do pessoal técnico quanto à superação das tendências burocráticas e tecnocráticas. Para isso, foi necessário determinar novos papéis e relações entre os técnicos e as comunidades, o que propiciou o surgimento de um novo impulso e de um espírito renovado no que se refere aos valores do serviço público. “Quando há espaço e oportunidade, os órgãos públicos de fornecimento de serviços podem se transformar e cumprir com suas responsabilidades para

2 “Os males da situação da água – Democratizando e desmistificando o problema”, V. Suresh, Vibhu Nayar e Pradip Prabhu, documento escrito para o IV Fórum Mundial de Água, realizado na Cidade do México, em março de 2006.

3 “Nurturing Democratic Change”, Change Management Group, TWAD Board, Tamil Nadu, 11 de abril de 2005.

programas existentes e estar mais centrado nos órgãos tradicionais do setor da água, com o objetivo de aperfeiçoá-los e empregá-los de forma mais eficaz<sup>4</sup>. Um dos elementos-chave nesse processo de transformação foi a criação de um *koodam* (um conceito tradicional da sociedade indiana), no qual todos os atores (inclusive os altos gerentes da empresa de água) interagem como iguais, sem distinção de categorias, cargos ou privilégios, com o objetivo comum de aprender a partir do outro e com o outro. Outra característica-chave do processo de democratização foi a contribuição da população dos povoados de todo o estado. O grupo iniciou um programa especial, chamado Gestão Comunitária da Água, em 472 povoados de 29 distritos. O programa pretende criar um novo enfoque em relação à água que esteja baseado na comunidade. Assim, com a ajuda de engenheiros, as comunidades elaboram planos-guias detalhados sobre o fornecimento da água local.

Ainda que a participação das pessoas continue sendo algo difícil de se conseguir, a situação pode mudar quando elas percebem a possibilidade de interagir de forma significativa e efetiva com o provedor do serviço. O grupo convidou o UNICEF e a MIT Cambridge para avaliar o impacto do Processo pela Mudança de Gestão nas Práticas Institucionais e Comunitárias para a Administração da Água, cujos primeiros resultados são muito promissores. Segundo o Dr. V. Suresh, estas Associações para a Sustentabilidade da Água Potável conseguiram uma melhora entre 40% e 50% na eficiência. Em seu artigo *Os males da situação da água – Democratizando e desmistificando o problema*, o Dr. Suresh, Vibhu Nayar e Pradip Prabhu chegam à conclusão que “a atual experiência de reforma na empresa estatal de água de Tamil Nadu, Índia, demonstra que, pelo menos no âmbito do fornecimento de água na área rural, há grandes possibilidades de se reestabelecer e reduzir as condições para investimento de capital como requerem os projetos, envolvendo a comunidade e demais atores, assim como as instituições democráticas locais, na gestão da manutenção e administração do fornecimento de água<sup>5</sup>.”

Os oito princípios da Gestão Comunitária da Água em Tamil Nadu:

- Nossa visão está na síntese “água segura para todos e para sempre”;
- Proteger a natureza como garantia de água no futuro;
- A comunidade se coloca na vanguarda para garantir uma sustentabilidade hídrica segura;
- Órgãos responsáveis pela água dinâmicos e renovados;
- Tecnologia eficiente para garantir a gestão local (operativa e econômica);
- Eliminação segura dos resíduos sólidos e líquidos;
- Autoridades reguladoras da água nos níveis local, distrital, estadual e nacional;
- Acesso à água equitativo e sustentável garantido a todos.

## Cidade do Cabo: “Ouvindo a voz dos cidadãos”

Está em curso na Cidade do Cabo um processo de democratização do serviço público de fornecimento de água, implementado pelo Departamento de Água e Bosques (DWAf em inglês) em 2005, através da sua Estratégia Nacional para a Regulamentação dos Serviços Hídricos. Essa estratégia é parte integrante do plano de transformação institucional do DWAf em autoridade reguladora da água na África do Sul. Laila Smith, assessora que trabalha na Capetown Water, ressalta que, para que esta estratégia funcione, é fundamental ouvir os cidadãos no que tange à regulação dos serviços de água<sup>6</sup>. “Trata-se de um desafio nada desprezível num país onde a capacidade dos cidadãos para articular suas demandas frente ao Estado reflete as desigualdades históricas da nação. Para abordar esta questão na Cidade do Cabo, o DWAf patrocinou um projeto-piloto, – uma parceria entre o Departamento Municipal de Água e o escritório regional do DWAf –, cujo objetivo consiste em criar uma metodologia para desenvolver e institucionalizar as demandas dos cidadãos. Esta governança cooperada, que implica trabalhar com três níveis do Estado, foi um bom ponto de partida já que fomenta o intercâmbio de recursos.”

Laila Smith descreve o processo de reforma a partir da perspectiva de como pretende alimentar e estimular a participação cidadã. O objetivo de curto prazo do projeto é dar formação aos cidadãos, sobretudo àqueles das regiões historicamente desfavorecidas, sobre quais são seus direitos e como fazê-los valer. Para tanto, é necessário desenvolver módulos de formação focados em temas que vão desde os direitos e as responsabilidades dos cidadãos frente aos serviços de saneamento e higiene, à manutenção da infraestrutura. Os módulos serão compartilhados por trabalhadores com vistas ao desenvolvimento comunitário, os quais já trabalham em cada um dos distritos selecionados pelo projeto-piloto através de um programa estadual de criação de emprego.



Agradeço ao dr. Vibhu Nayar (diretor do Projeto TNRWS) por suas contribuições e comentários.



“Os males da situação da água – Democratizando e desmistificando o problema”, V. Suresh, Vibhu Nayar e Pradip Prabhu, documento escrito para o IV Fórum Mundial de Água, realizado na Cidade do México, em março de 2006.



Correspondência eletrônica com Laila Smith, em fevereiro de 2006.

No médio prazo, o projeto pretende que os cidadãos tenham uma melhor compreensão sobre o funcionamento dos serviços e, mais concretamente, a sua regulamentação, de forma que possam controlar o departamento de água. Com esta capacidade de controle, espera-se que os habitantes de determinada região solicitem ao departamento de água que este preste contas sobre o fornecimento de um serviço de qualidade ao alcance de todos e não só daqueles que vivem nas áreas privilegiadas da cidade. O objetivo de longo prazo visa a estimular os cidadãos dessas regiões a empregar esse maior conhecimento sobre o funcionamento dos serviços hídricos e a participar das decisões estratégicas que determinam a alocação dos recursos. Estas são as ferramentas que permitem aos cidadãos controlar o departamento de água e exigir a prestação de contas. Para que esse projeto tenha sucesso, Laila Smith indica que a África do Sul deve aprender com as valiosas experiências de participação cidadã nos serviços de água realizadas em várias cidades de países como o Brasil, a Índia, Venezuela e Bolívia.

“Depois de dez anos de democracia, a África do Sul criou uma das legislações mais progressistas do mundo, concebida para que os cidadãos tenham um papel ativo na gestão de assuntos municipais. Transformar a teoria em prática, na realidade, se mostrou algo muito mais difícil e provocou muita tensão nas relações entre o Estado e a sociedade civil. O projeto “Ouvindo a voz dos cidadãos” busca colocar em prática esta legislação, permitindo que os cidadãos tenham um papel protagonista no momento de garantir uma maior equidade distributiva e de procedimentos na gestão dos serviços de água e saneamento.”

## América Latina: parcerias depois da privatização

O fracasso da privatização em muitas cidades da América Latina abriu as portas para uma nova etapa nas

políticas de gestão da água, especialmente em países do Sul. Limitar-se a retomar os modelos de gestão da água, administrados pelo Estado e que existiam antes da privatização, não parece uma alternativa muito atraente. Um bom exemplo disso encontramos em El Alto, na Bolívia, e em Santa Fé, na Argentina. Enquanto isso, os habitantes de diversas cidades que vivenciaram experiências de privatização decepcionantes – para não dizer desastrosas – chegaram à conclusão de que não há nada que uma empresa privada faça que não possa fazer uma empresa pública, coisa que não se pode dizer ao contrário e que demonstra que os modelos públicos oferecem grandes vantagens sobre as grandes empresas privadas. As empresas públicas de água podem desenvolver processos que

permitem transparência autêntica e dar espaço à real participação e ao controle democrático por parte dos cidadãos. O fato de não serem guiadas pelo afã do lucro tem um peso fundamental nesse sentido.

## Por uma empresa pública e social em El Alto

Em El Alto, Bolívia, o governo recentemente rescindiu um contrato de concessão com a gigante francesa da água, Suez. Essa ação nasceu de uma série de protestos da população denunciando que, sete anos depois da privatização, a empresa não havia cumprido com suas promessas de realizar melhorias. Assim, enquanto o contrato de privatização garantia à Suez uma taxa de rentabilidade de 13%, uma grande



parte dos 800 mil habitantes ficou sem o fornecimento de água, entre outras coisas, por conta das exorbitantes cotas de conexão (quase oito vezes o salário mínimo mensal na Bolívia). Agora que a Suez se retirou do país, os habitantes de El Alto esperam contar com uma empresa pública democrática que inclua a participação cidadã. A FEJUVE, uma federação que reúne mais de 600 associações de bairro em El Alto, desenvolveu uma proposta detalhada para transformar o órgão numa “empresa pública social”, um novo modelo que não inclui a participação do setor privado<sup>7</sup>. A FEJUVE pretende substituir os processos de decisão descendentes (de cima para baixo), usados pela empresa controlada pela Suez, por processos de decisão ascendentes, ou seja, de baixo para cima, e adotar plena transparência graças à participação popular. Segundo o novo modelo proposto, a assembléia geral, que define as políticas gerais e elege o conselho da empresa, contará com representantes da comunidade. A sociedade civil também estará representada numa nova Comissão de Controle e Monitoramento, com a tarefa de garantir o controle coletivo e evitar que haja corrupção no funcionamento cotidiano da empresa.

## Modelo público em Santa Fé?

Em janeiro de 2006, o governo da província de Santa Fé, na Argentina, rescindiu a concessão privatizada outorgada a Aguas Provinciales de Santa Fe, propriedade da gigante da água, Suez. Em seu lugar, foi criada uma nova empresa estatal, Aguas Sanafesinas (ASSA), para fornecer água e serviços de esgoto a 1,8 milhões de consumidores, em quinze cidades daquela província<sup>8</sup>. Agora, grupos de consumidores e ecologistas vêm trabalhando sobre a questão da garantia de um melhor funcionamento da nova empresa pública em comparação à Suez. “O público é muito mais que o Estado”, escreve Alberto Muñoz em seu artigo *Condições para a sustentabilidade da água*<sup>9</sup>. “Os cidadãos do século XXI se organizam em múltiplas formas que demandam participação nas decisões e que assegurem mecanismos de controle democrático melhores e mais eficientes.” Muñoz sublinha que, muito pelo contrário, a participação cidadã não significa que o Estado possa abandonar suas responsabilidades, inclusive a de garantir serviços de água e saneamento a todos os cidadãos. O financiamento para melhorias no saneamento é especialmente importante, destaca Muñoz, visto que pode prevenir problemas de ordem sanitária muitos onerosos.

## Trabalhadores e cidadãos aprimoram o fornecimento de água no Peru

A FENTAP (Federação Nacional de Trabalhadores de Água Potável e Esgoto do Peru) trabalhou vários anos muito próxima dos consumidores de água para desenvolver



alternativas tanto aos projetos de privatização do governo, como das empresas estatais com graves problemas. Em 2001, a FENTAP propôs uma legislação alternativa com relação aos serviços hídricos que, entretanto, não foi adotada. Desde então, a Federação está voltada para um diagnóstico dos problemas concretos que as empresas municipais de água vêm enfrentando. Assim, uma das chaves para a modernização das empresas de água do país e melhoria do seu rendimento passa pelo aumento da autonomia dos operadores e pela facilitação do controle aos segmentos da sociedade civil, por exemplo, permitindo que os cidadãos elejam os membros do conselho.

1 “La resistencia social en El Alto-Bolívia”, Julian Perez, novembro de 2005.

8 As autoridades provinciais terão 90% de participação na empresa, enquanto os empregados continuam controlando os restantes 10%, da mesma forma que na empresa Aguas Provinciales. “Aguas Provinciales de Santa Fe: A taste of things to come?”, BNAmericas.com, 8 de fevereiro de 2006.

9 “Condições para a sustentabilidade da água – Um modelo público para a província de Santa Fé, Argentina”, documento de debate de Alberto Muñoz e Elba Stanchich, junho de 2005.

A FENTRAP considera que a participação dos cidadãos e dos trabalhadores do setor na reforma institucional e a democratização dos serviços de água potável deveriam desempenhar um papel fundamental. Em um informe de 50 páginas, que esboça as possíveis reformas contempladas pela FENTRAP, Luis Issara descreve em detalhes uma proposta de modernização da EPSEL S.A., empresa pública de água da cidade de Lambayeque. O informe faz um estudo da possibilidade de expansão, a renovação e a reabilitação da infraestrutura hidráulica e analisa a questão da viabilidade econômica, as tarifas sociais e acessibilidade no marco destas reformas. Entretanto, essas propostas continuam sem encontrar terreno fértil já que os doadores somente concedem empréstimo para modernização de empresas se estas se privatizam.

## Conclusões

Apesar de todos os recursos ao seu alcance, os organismos internacionais de financiamento e para o desenvolvimento continuam sem levar em conta – ou pior ainda, prescindem – melhorias alcançadas com reformas inovadoras do setor público da água em muitas cidades e países. Partindo dos casos apresentados no livro “Por um modelo público de água”, a primeira parte deste informe trouxe também uma série de exemplos complementares com a idéia de contribuir com o debate que evolui a passos largos.

Os processos de democratização, as associações locais entre órgãos públicos e outras iniciativas de reforma concebidas para salvaguardar o autêntico caráter público do fornecimento de água, surgiram na raiz de circunstâncias muito diversas. Em alguns casos, como em Tamil Nadu, as reformas foram desencadeadas pela luta contra as pressões de privatização e demonstração de que o fornecimento de água pode ser aprimorado e, por sua vez, continuar em mãos públicas. O fracasso das privatizações tem criado novas oportunidades em um número crescente de cidades; oportunidades que estão se convertendo em novos modelos de fornecimento público de água, os quais se distanciam dos maus modelos públicos existentes anteriormente e foram apropriados pela ideologia da privatização no cenário dos anos 90.

Ainda que nenhum desses modelos possa nos servir de manual de instruções (já que cada um deles implica em problemas e riscos), cabe destacar que todos eles compartilham alguns denominadores comuns importantes. Fundamentalmente, o reconhecimento de que o caráter público de uma empresa não é algo dado como certo, mas que demanda um compromisso com as reformas democráticas. Os habitantes de uma dada região devem assumir um papel protagonista no momento de definição dos modelos públicos de água que considerem adequados aos seus interesses. Este protagonismo ganha relevância ainda maior nas comunidades onde a ligação com a rede de água e saneamento é pior.

Os exemplos mencionados demonstram que as campanhas contra a privatização vão muito além da mera resistência. Estes movimentos, que partem de experiências reais, sempre contam com estratégias muito elaboradas e propostas concretas sobre alternativas ao setor público. De fato, os grupos de cidadãos estão, em geral, mais que dispostos a participar ativamente na concretização prática dos melhores modelos públicos para o fornecimento de água e saneamento. Entretanto, para que estas concepções se materializem é necessário produzir mudanças políticas e reformas legislativas significativas, incluindo o reconhecimento e a legitimidade da participação popular.

Por último, cabe destacar que a participação cidadã e outras formas de democratização da gestão da água não têm de se tornar um enfoque a ser aplicado universalmente. Em muitos países, há que se considerar que o melhor caminho para continuar avançando é aquele que ajuda a estabelecer um controle normativo, muito mais eficaz, das empresas públicas. A questão-chave, cuja resposta é dada segundo as circunstâncias de cada lugar, está em saber qual a melhor forma de garantir que o funcionamento das empresas públicas cumpra com os princípios públicos básicos, como o da transparência e prestação de contas.

## Parcerias Sul-Norte

Há casos de parcerias entre Sul e Norte, como ferramentas de ajuda à extensão das práticas democráticas de gestão da água aplicadas em países europeus, onde muitas operadoras do serviço de água perderam a noção do significado da palavra público. Um exemplo disso encontramos na região de Abruzzo, no sul da Itália. Como acontece em outras regiões do país, o fornecimento de água em Abruzzo está muito longe de ser perfeito no que refere à eficiência. A falta de investimentos na manutenção se traduz no alto índice de desperdício. Ainda que a empresa de água de Abruzzo seja de propriedade pública e está administrada por instituições estatais, o nível real do seu ‘caráter público’ (definido como compromisso com os interesses gerais e receptividade aos cidadãos) é praticamente inexistente. Em 2005, uma plataforma da sociedade civil conseguiu barrar a proposta de privatização do fornecimento de água na região. Agora a plataforma está lutando para estabelecer um modelo de gestão pública da água mais transparente, democrático e responsável, um modelo claramente inspirado em Porto Alegre e em outros casos na América Latina. Resta saber se o governo da região vai adotar plenamente reformas do tipo que Porto Alegre adotou para melhorar o rendimento das empresas de água. Mas há indícios de que o Norte está começando a aprender com o Sul sobre a maneira de organizar o fornecimento público de água. Indícios que, num futuro não muito longínquo, poderiam significar que as empresas de água do Sul compartilharão seus conhecimentos sobre a democratização dos serviços hídricos com suas homólogas no Norte.

## Gestão das Águas: esquentam os debates internacionais

André Abreu de Almeida\*  
Danielle Mitterrand\*\*

Na aurora deste novo século, vivemos um período histórico que - marcado por grandes mudanças sociais, culturais e climáticas - é cada vez mais caracterizado pelo desafio da criação de um modelo de desenvolvimento mais justo e mais equilibrado. A idéia de um progresso industrial crescente, resposta a todos os problemas da humanidade, pouco a pouco se elide na impossibilidade de conciliar o enorme aumento populacional nas metrópoles com a disponibilidade e a capacidade de gestão equitável dos recursos naturais necessários à toda forma de vida. Este paradoxo cada vez mais flagrante em nossas sociedades contemporâneas é simbolizado na questão do uso e da gestão das águas. Na análise dos problemas, desafios e incapacidades de nossas sociedades em lidar com o recurso mais indispensável para cada ser vivo está um exemplo claro e transparente do trabalho que temos à nossa frente para passar do discurso à prática quando falamos de "desenvolvimento sustentável".

Como pode uma cidade como o Rio de Janeiro expandir-se durante cinco décadas, com grandes obras, parques, viadutos, pontes, sem pensar na gestão de suas águas? Como pode um país que detém grande parte da água potável do planeta ter tanta dificuldade em levar água para todos seus habitantes? A estas e outras questões tentam responder, sobretudo a partir dos anos noventa, ambientalistas e especialistas que alertam nossos responsáveis políticos para a importância da questão. Em decorrência do agravamento da situação do acesso à água em diversas regiões do planeta, como na bacia do mediterrâneo e no oriente médio, o tema tornou-se cada vez mais presente nos fóruns, debates e eventos da sociedade civil. Com a generalização da Internet, do correio e dos fóruns eletrônicos, cristalizou-se a partir do final dos anos noventa um forte movimento internacional, simbolizado pelo Fórum Social Mundial, que teve eco na questão das águas com a criação de movimentos importantes como o Contrato Mundial da Água e a Rede Vida. Estes movimentos globais hoje se articulam com redes locais e regionais que se constituíram do Uruguai à Malásia, passando por Atlanta, Grenoble, Cochabamba, Jakarta, e que se encontram periodicamente para propor alternativas e alertar para os perigos decorrentes da privatização da água e da contaminação dos solos e das águas devida à atividade industrial e agrícola.

O sucesso dos eventos alternativos e as polêmicas suscitadas durante o último Fórum Mundial da Água, realizado em março de 2006 na Cidade do México, representam um importante passo adiante para os movimentos sociais que lutam pelo direito à água. A marcha dos movimentos sociais realizada para protestar contra o caráter privatista e antidemocrático do Fórum reuniu mais de 50 mil pessoas, mais que o número total de participantes do evento oficial, sem contar os numerosos eventos paralelos, bastante consistentes e propositivos, realizados pelas ONGs e movimentos mexicanos e internacionais. Diante das evidências e da pressão popular, grandes responsáveis institucionais como o presidente do Conselho Mundial foram obrigados a reconhecer o fracasso das privatizações e das parcerias público-privadas realizadas nos países do sul durante os anos noventa, o que implica necessariamente a necessidade de fortalecimento do setor público na área da gestão dos recursos hídricos.

Especialistas, acadêmicos, militantes e cidadãos hoje são unânimes ao afirmar que o acesso à água deve ser considerado como um direito humano, e que se deixarmos a água ser gerada como uma mercadoria, em poucos anos nos encontraremos em uma situação de grave dependência em relação às poucas multinacionais que atuam na gestão e na comercialização da água potável e dos serviços de saneamento. É importante esclarecer que reconhecer a água como direito humano não quer dizer considerar bacias e aquíferos como *patrimônio mundial*, o que limitaria o papel dos Estados como gestores e abriria caminho para a *internacionalização*. Ao contrário, as reivindicações dos movimentos internacionais buscam reforçar o papel do Estado como regulador e gestor do vital elemento.

Em relação à gestão pública, é importante que o debate sobre a qualidade do serviço avance para além de questões puramente ideológicas. Se depois do Fórum do México é de se esperar, por um lado, que os lobistas do setor privado tenham menos influência junto às instituições internacionais, e que estas serão obrigadas a reconhecer o papel predominante e insubstituível do do setor público, por outro lado os administradores e gestores do setor público devem acelerar a busca de soluções para melhorar a qualidade dos serviços prestados, mediante a modernização das redes e da incorporação de mecanismos de controle social, indispensáveis para uma gestão transparente e democrática. Como vimos no caso de Cochabamba, onde a pressão popular provocou a reestatização dos serviços, o velho modelo «estatizado» das companhias públicas também não é a solução, e deve dar lugar a empresas públicas transparentes, eficientes, sociais e participativas.

\* Diretor de programas para a América Latina da Fundação France Libertés

\*\*Presidente do comitê brasileiro para o Contrato Mundial da Água.

# Endereços



## FASE NACIONAL

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
22270-070, Rio de Janeiro - RJ  
Tel: (021) 2536-7350  
Fax: (021) 2536-7379

## FASE-RIO

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
22270-070, Rio de Janeiro - RJ  
Tel: (021) 2536-7371  
Fax: (021) 2536-7379

## FASE-VITÓRIA

Rua Graciano Neves, 377/2º pav.  
29015-330, Vitória-ES  
Tel: (027) 3322-6330  
Fax: (027) 3223-7436

## FASE-RECIFE

Rua Viscondessa do  
Livramento, 168 Derbi  
52010-060, Recife-PE  
Tel/Fax: (081) 3221-5478

## FASE-BELÉM

Rua Bernal do Couto, 1329,  
Umarizal  
66055-080, Belém - PA  
Tel: (091) 4005-3773  
Fax: (091) 4005-3750

## Projeto Gurupá

Rua Bernal do Couto, 1329,  
Umarizal  
66055-080, Belém - PA  
Tel: (091) 4005-3773  
Fax: (091) 4005-3750

## FASE-CÁCERES

Rua 06 Qd.03, casa 18  
Monte Verde,  
78200-000 Cáceres - MT  
Caixa Postal 10  
Tel: (065) 223-4615

## FASE-ITABUNA

Rua Rio Branco, 93  
Califórnia,  
45600-000 Itabuna - BA  
Tel: (073) 3613-9129  
Fax: (073) 3613-9076

# PROPOSTA

Proposta nº 110- Set/Nov de 2006

Revista Trimestral de Debate da Fase



## Conselho Editorial

Ana Clara Torres Ribeiro  
Grazia de Grazia  
Heroldo Baptista de Abreu  
Jean-Pierre Leroy  
João Ricardo Dornelles  
Jorge Eduardo Saavedra Durão  
Leandro Valarelli  
Luís César de Queiroz Ribeiro  
Márcia Leite  
Maria Emília Lisboa Pacheco  
Orlando Alves dos Santos Junior  
Paulo Gonzaga  
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva  
Ricardo Salles  
Rosemary Gomes  
Sandra Mayrink Veiga  
Virgínia Fontes  
Regina Leite Garcia

## Diretor Responsável

Pedro Claudio Cunca Bocayuva

## Organização do Nº 110

Orlando Alves dos Santos Junior e  
Mabel de Faria Melo

## Editora Assistente

Silvia Helena Brandão

## Entrevista concedida a:

Fausto Oliveira

## Projeto gráfico

Casa da Comunicação -  
Maurílio Guimarães e Gabriel Ponã

## Diagramação

Pedro Veiga

## Ilustrações

Maurílio Guimarães e Gabriel Ponã

## Capa

Maurílio Guimarães e Gabriel Ponã

## Informações e Vendas

Núcleo de Comunicação  
Rua das Palmeiras, 90 Botafogo, Rio  
Janeiro, RJ - 22270-070  
Tel.: (021) 2536-7360  
Fax: (021) 2536-7379  
E-mail: comunicacao@fase.org.br  
www.fase.org.br/loja

Todas as opiniões emitidas nos artigos  
assinados são de inteira responsabilidade  
de seus autores.

# Assine esta

# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

## Onde Adquirir:

Na loja virtual do site  
[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)  
ou Rua das Palmeiras, 90  
Botafogo - Rio de Janeiro  
CEP 22270-070  
Tel: (021) 2536-7360  
Fax: (021) 2536-7379

**P**ublicada há quase 30 anos pela Fase, a Proposta é um instrumento de nossa luta contra a desigualdade e por direitos humanos fundamentais negados à maioria dos brasileiros. A Proposta traz coisas novas, não-convencionais, é um esforço no sentido de levantar problemas brasileiros e propostas de solução.

## Últimos números:

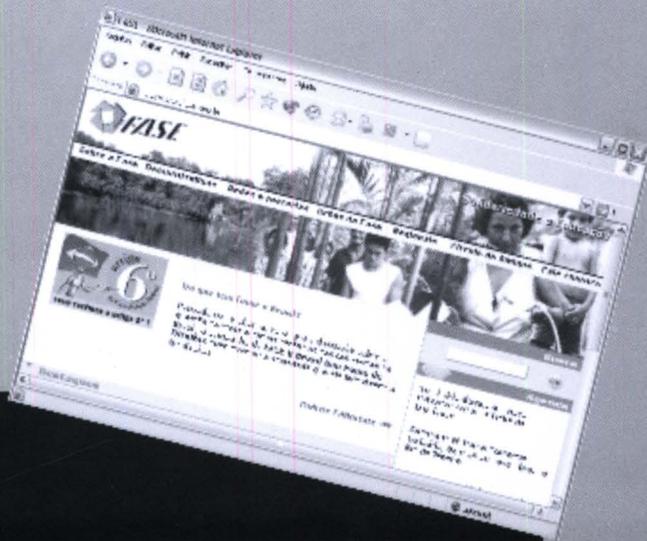
- Proposta 103/104 - A Cidadania das Mulheres (2005)
- Proposta 105 - Guerra e Paz (2005)
- Proposta 106 - Água, Territórios e Conflitos (2005)
- Proposta 107/108 - Terra: reforma agrária e direitos territoriais (2006)
- Proposta 109 - Novas Dinâmicas Culturais: políticas e redes (2006)

## Acesse o site da FASE

### No site da FASE você encontra:

- Os Programas Nacionais da FASE
- Os Programas Regionais
- Projetos Especiais
- A Campanha o Brasil tem Fome de Direitos
- As Publicações e Produtos da FASE na loja virtual

# [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)



# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da Fase

Em Proposta, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas, a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa democrática e sustentável.

## Assine Proposta

### Valor da Assinatura Anual

R\$ 38,00 (trinta e oito reais).

### Como fazer sua assinatura de Proposta

Depósito bancário à FASE no banco Bradesco, conta 95475-6, agência 0227-5 Botafogo.

Envie o comprovante de depósito com seu nome e endereço para o fax (021) 2536-7379.

Através do site [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

Cheque nominal à FASE no valor de R\$ 38,00.

Envie juntamente com seus dados, para o endereço:

Rua das Palmeiras, 90

Cep - 22270-070, Botafogo, RJ

Para maiores informações:

(021) 2536-7350 ou [comunicacao@fase.org.br](mailto:comunicacao@fase.org.br)

