

Relatório nº 06 Reestruturação Institucional e
perspectivas da privatização no setor de saneamento básico

Helena Kerr do Amaral

~~Tomas Bruginski de Paula~~

Relatório Final

1. INTRODUÇÃO

Dentre as reformas institucionais das políticas públicas realizadas no final dos anos 60, foi reestruturada também a área de saneamento, paralelamente à política habitacional. O Sistema Financeiro de Saneamento, criado em 1968, tinha por agente principal o extinto BNH e a contrapartida, no plano estadual, dos Fundos de Financiamento para Água e Esgoto (FAE) e, com a implantação do PLANASA, das companhias estaduais de saneamento. Estas constituíram-se no principal eixo operacional da política de saneamento, através das concessões obtidas junto aos governos municipais para execução dos serviços de abastecimento de água e dos sistemas de esgotos sanitários.

A lógica da remuneração dos serviços presidiu a estruturação do sistema, completando-se com a remuneração tarifária, supostamente capaz de viabilizar as novas companhias que, em muitos casos, representaram a fusão de companhias existentes, muitas de caráter municipal.

A política de saneamento vigente nos anos 70, a exemplo das demais áreas, foi centralizada e setorializada. A participação dos municípios foi, inclusive, claramente limitada, quer em termos da concepção da política, quer em termos dos aportes de recursos. Nos municípios menores, onde a lógica da remuneração dos serviços desde logo revelava-se problemática, a participação federal foi, de certo modo, ainda mais direta, através do repasse de recursos, por exemplo, através da Fundação SESP.

Assim, em que pese a existência de muitos municípios principalmente na região sudeste, como Campinas, Osasco e Santo André, por exemplo - em que permaneceu em nível local a estruturação dos serviços (com graus diferenciados de autonomia nas diferentes etapas), a centralização das

diretrizes da política e dos mecanismos de financiamento foi clara, especialmente na primeira fase do programa (1968/75).

O quadro de concentração expressiva dos recursos tributários e das fontes alternativas de financiamento na esfera federal, bem como das responsabilidades pela formulação das políticas, limitou os espaços para concepção de serviços próprios de saneamento por parte de estados e municípios.

Na lógica de expansão do PLANASA, a ampliação significativa dos retornos de empréstimos e dos recursos remunerados quer nos FAE quanto nos fundos administrados pelo BNH deveria permitir, segundo as projeções oficiais, uma redução significativa dos aportes de recursos a fundo perdido a partir de 1975, que haviam sido responsáveis por cerca de 36,0% dos gastos totais na fase inicial.(1)

A desaceleração do ritmo de crescimento da economia e o estreitamento das bases de financiamento dos fundos e da receita tributária em geral, colocaram problemas para esse sistema já na segunda metade dos anos 70, como em outras áreas sociais e de infra-estrutura. No início dos anos 80, além da recessão e dos estoques acumulados de dívida, a ruptura do financiamento externo inviabilizou a sustentação dessas estruturas de financiamento. Os passivos das esferas municipais e companhias estaduais junto às instituições oficiais de crédito acumularam-se e as receitas operacionais das concessionárias estaduais foram insuficientes para a expansão dos investimentos.

Os déficits no abastecimento de água e saneamento tenderam a elevar-se nos anos 80 e não houve qualquer reestruturação institucional e financeira significativa do setor em nível federal. A incorporação do BNH à CEF, por exemplo, não teve

(1) - Para esses pontos e para uma análise mais ampla da primeira fase do PLANASA, cf. Manso de Almeida (1977).

qualquer significado mais amplo do ponto de vista da própria política que, a rigor, fragmentou-se institucional e financeiramente na esfera federal.

Ao longo dos anos 80, de qualquer modo, houve relativa descentralização política e financeira. A Constituição de 1988 introduziu alguns parâmetros importantes na área de recursos hídricos e no tocante às responsabilidades das três esferas de governo. Além disso, o quadro de profunda deterioração das condições gerais de infra-estrutura e dos serviços enseja uma revisão do modelo anterior e a necessidade de alternativas para a expansão dos investimentos no setor. Assim, a uma mudança - de fato, uma ampliação - no tocante à concepção da própria política, com redefinição dos seus objetivos, atores e mecanismos de atuação, associa-se a necessidade de reestruturação da sua equação financeira.

~~Esse não é um movimento isolado da área de saneamento e~~
envolve impasses importantes à expansão dos serviços. Nesse sentido, além de um quadro mínimo das carências, é necessário delinear os principais conflitos, os desenvolvimentos que vêm ocorrendo e as perspectivas que se colocam do ponto de vista institucional e financeiro, particularmente no sentido de uma maior inserção municipal - que é, afinal, o poder concedente - e das possibilidades de participação do setor privado na expansão dos serviços.

2. O AGRAVAMENTO DAS CARÊNCIAS E A NECESSIDADE DE REVISÃO DO MODELO

As ambiciosas metas do PLANASA foram frustradas na segunda metade dos anos 70. Em 1980, segundo as projeções iniciais, 80,0% da população urbana deveria ter abastecimento de água e cerca de 50,0% deveria contar com esgotos sanitários. Ao

longo do período 1968/86 estima-se que dos investimentos totais do PLANASA cerca de 56,0% tenham sido em abastecimento de água - sendo 49,0% na região sudeste e 28,0% no Nordeste - , cerca de 28,0% em esgoto sanitário - 65,0% na região Sudeste - e o restante em obras de drenagem - 12,4% - e atendimento a pequenas comunidades.(2)

Esse montante de investimentos - ao longo de todo o período, o que não permite analisar as mudanças mais recentes na estrutura financeira - foi financiado em cerca de 55,0% pelas linhas de financiamento do BNH, 28,0% provenientes dos fundos estaduais e o restante (17,0%) a fundo perdido.

O quadro atual, uma década à frente das metas iniciais, é ainda bastante crítico. Segundo avaliação da Secretaria Nacional de Saneamento, cerca de 12,0% da população urbana ainda não tem acesso ao abastecimento público de água e 8,0% nem mesmo tem ligação domiciliar. A população atendida pela rede pública enfrenta problemas com a regularidade no abastecimento. Na área rural a situação é ainda mais grave, onde apenas 35,0% da população é atendida com abastecimento regular de água.

No tocante à rede de esgotos as deficiências são maiores. Ela atinge somente 35,0% da população urbana e 30,0% da população rural. Cerca de 58 milhões de pessoas no país não dispõem de água tratada, dos quais 20 milhões em áreas urbanas; 75 milhões não possuem esgoto sanitário e 60 milhões não possuem coleta de lixo.

Dados levantados a partir da PNAD indicam ainda que, em 1986, dos cerca de 8,0 milhões de domicílios urbanos sem

(2) Conforme estimativas em Fernandes et alii (1991)

condições adequadas de saneamento, cerca de 70,0% correspondiam às populações com rendimento inferior a 1,0 salário mínimo. Indicavam também que cerca de 44,0% dos domicílios em condições precárias localizavam-se no Norte e Nordeste, situação cujas magnitudes pouco se alteraram no período recente, tendo em vista as condições de financiamento.(3)

Com 80,0% da população vivendo em cidades, produz-se cerca de 90 mil toneladas diárias de lixo, sendo que apenas 3,0% desse volume é tratado e disposto. Isso significa que, diariamente, cerca de 87 mil toneladas de lixo são despejados sem qualquer tratamento em terrenos baldios, beiras de rios e manguezais. Os problemas com a falta de varrição e o manejo inadequado do lixo e do entulho comprometem a qualidade de vida da população.

A intensa e desordenada urbanização das últimas décadas, aliada aos problemas de planejamento e financiamento, também tem acarretado problemas adicionais à política de saneamento, como o das inundações. Há, portanto, uma situação de degradação ambiental crítica pela existência de atividades produtivas altamente consumidoras e degradadoras dos recursos naturais, principalmente da água, caracterizada pela grande emissão de esgotos urbanos, contaminação da água por resíduos industriais e agrícolas, perda de terras agricultáveis, erosão, empobrecimento da biodiversidade e pela poluição do ar causada pela atividade agro-industrial e urbana

Como têm chamado a atenção estudiosos do setor, há uma perspectiva de que por volta do ano 2000 existam 50 milhões de novos habitantes em áreas urbanas, persistindo a

(3) - Idem, ibidem

tendência de distribuição regional (50% na região sudeste, 22,8% no nordeste, 15% na região sul, 7,5% na centro-oeste e 4,9% na norte).(4) Nas três maiores aglomerações urbanas do país (grande SP, RJ e BH) estarão vivendo cerca de 38 milhões de habitantes e cerca de 67 milhões em duas dezenas de grandes aglomerações de mais de um milhão de habitantes. Além disso, e paralelamente ao envelhecimento da população, a permanência das condições precárias de emprego pode elevar substancialmente o contingente de trabalhadores urbanos em situação informal.

Essas tendências não apenas projetam impactos relevantes sobre a infraestrutura dos serviços de consumo coletivo, com a perspectiva de agravamento dos problemas relacionados ao suprimento de água potável, à coleta de lixo e de esgotos e à poluição ambiental. Também indicam a complexidade da (re) montagem das estruturas institucionais e financeiras do setor na medida, por exemplo, das diferenciadas condições regionais e e/ou de rendimento dos usuários.

A relativa escassez de água existente hoje, para tomar o caso específico, evidenciando situações críticas em algumas regiões mais urbanizadas e com maior grau de industrialização, decorre do próprio modelo de desenvolvimento econômico e do processo de urbanização a ele associado, num quadro marcado pela ausência do poder público no planejamento desses processos. Assim, os desafios hoje colocados à gestão ambiental suscitam a discussão em torno da trajetória a ser definida para o desenvolvimento econômico, bem como sobre a necessária articulação política dos agentes envolvidos. Colocam-se aí tanto tentativas de

(4) - FARIA, V.(1991) - "Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas", in Novos Estudos Cebrap nº 29, março.

transformação do conteúdo da ação do Estado, como novas formas de organização da administração pública, que contemplem a diversidade de agentes e facilitem a concertação entre eles.

Note-se que o processo de urbanização acelerada e as estruturas institucionais e financeiras existentes determinaram padrões diferenciados na oferta de bens e serviços de consumo coletivo urbano, produzidos sob diversas formas de articulação público/privado. A expansão e diferenciação desses serviços, e a política de saneamento é um bom exemplo, tende também a redefinir essas articulações e a introduzir parâmetros novos, como os da qualidade, regionalização e comparabilidade dos serviços prestados.

Vale dizer, a superação ou amenização do quadro anterior passa não apenas por mudanças no arcabouço institucional e na estrutura de financiamento da política de saneamento, ~~como por uma redefinição de seu próprio conteúdo e das suas~~ relações com as demais políticas públicas.

Talvez seja possível identificar, de fato, e de um ponto de vista exclusivamente analítico, três ordens básicas de questões envolvidas nesse processo e que não são, a rigor, exclusivas da política de saneamento básico. Desde logo, coloca-se o conteúdo da própria política, que tende a ampliar-se no período recente para além das questões relativas às redes de água e esgoto sanitário, rompendo-se a setorialização anterior. Nesse sentido, uma visão mais integrada das políticas relativas ao meio ambiente tem no saneamento básico uma dimensão prioritária, articulando-o obrigatoriamente às demais políticas de desenvolvimento urbano e estendendo o espectro de ações objeto de atenção do Poder Público. As questões em torno da noção de universalização do acesso ao abastecimento, da pertinência em diferenciar usos e de planejar a utilização dos recursos

hídricos a partir das bacias hidrográficas são exemplos relevantes de princípios e objetivos gerais ligados diretamente à concepção da própria política.

Uma segunda ordem de problemas diz respeito às responsabilidades pela concepção, financiamento e execução da política de saneamento entre as esferas de governo, ou seja, à questão federativa. Ao longo dos anos 80, as esferas subnacionais tiveram uma relativa recuperação de sua autonomia política e capacidade financeira que, aliada à crise do modelo anterior, enseja uma maior participação dessas esferas de governo na definição e na implementação da política, especialmente dos municípios, diante da própria natureza do poder concedente, ratificada na Constituição de 1988.

Finalmente, coloca-se um conjunto de questões operacionais à viabilização da própria concepção da política e à articulação dos agentes envolvidos, como a definição das estruturas tarifárias, subsídios, sistemas específicos de financiamento, agentes executores, instrumentos de planejamento etc.

Essas três dimensões perpassam as redefinições institucional e financeira da política de saneamento, determinando os principais impasses, as possibilidades e os limites das alternativas em discussão.

3. O IMPASSE INSTITUCIONAL

3.1 - A Herança Institucional

Ao analisar a atual situação do setor devemos destacar a crise do modelo Planasa. Significa abordar não apenas a crise do modelo de financiamento como também a crítica a um modelo de gestão a um tempo centralizado e setorializado. A

busca de critérios de eficiência setorial na área ambiental em geral (e, em particular na área de saneamento) tem levado a equívocos na alocação dos recursos e a problemas graves de apropriação dos recursos naturais.

De fato, a gestão dos serviços de água e esgotos no Brasil passou, nas duas últimas décadas, por um processo de centralização, semelhante ao ocorrido em muitos países latino-americanos. Quando a política foi regionalizada, isso ocorreu por decisão da União, como parte da estratégia de "racionalização modernizadora" dos governos autoritários no tocante à gestão urbana.

Os problemas deixados pela extrema centralização decisória e financeira e pela adoção da lógica empresarial foram já apontados pela literatura: gestão rígida, favorecimento a práticas de corrupção e clientelismo, assim como a apropriação privada do Estado. O outro problema relacionado é o da excessiva setorialização das políticas, o que permite que alguns setores imponham uma política prejudicial aos usos múltiplos da água.

Ao lado da crise do financiamento das políticas, o crescimento da preocupação com os problemas ambientais coloca uma nova agenda para os gestores tanto a nível local (executivos e legislativos municipais) quanto a nível setorial (técnicos ligados ao abastecimento de água, tratamento de esgotos, controle ambiental, etc). No centro da agenda encontra-se a questão de compatibilizar atores e interesses numa escala adequada, que se distancie a um só tempo da gestão centralizada e setorializada anterior e das formas fragmentadas e isoladas de gestão municipal que a antecederam.

A crise de modelo envolve, portanto, a superação de ambas as vertentes:

. a do modelo excessivamente centralizado e setorializado de gestão dos setores de recursos hídricos, energéticos e sanitários;

. a tendência a prevalecer, no modelo de gestão do poder local, uma lógica imediatista e individualizada.

3.2 - As Mudanças no Arcabouço Legal

Houve avanços na armação institucional referente a saneamento e recursos hídricos nas Constituições federal de 1988 e nas Constituições estaduais de 1989.

~~Entre as competências da União estão:~~

- promover a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente as secas e inundações (artigo 21, inciso XVIII);

- instituir sistema de gerenciamento de recursos hídricos (artigo 21, inciso XIX);

instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (artigo 21, inciso XX).

Entre as atribuições do Sistema Único de Saúde, no artigo 200, inciso II, está a de participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento.

A Constituição federal estabelece que, entre outras, são competências comuns da União, dos Estados e dos Municípios a proteção do meio ambiente, a preservação de florestas, fauna e flora e a promoção da melhoria das condições de saneamento básico, no artigo 23, incisos VI, VII e IX. Essas competências comuns aumentam o grau de responsabilidade de todas as esferas de governo nas ações referentes a saneamento e meio ambiente. A Constituição federal também traz como inovação o capítulo VI, artigo 225 sobre o Meio Ambiente.

A implantação de políticas públicas em regiões urbanizadas e altamente industrializadas exige uma profunda revisão na forma de estruturação dos serviços urbanos especialmente na área de recursos hídricos. Para isso é preciso considerar a legislação inovadora que surge com as Constituições federal de 1988, a paulista de 1989 (artigo 205, que cria o sistema ~~Integrado de gerenciamento de recursos hídricos~~) e a lei estadual paulista nº 7663 de 30/12/91 .

A nova Constituição embora tenha avanços - com inovações na legislação social, mudanças nos mecanismos tributários, descentralização e desconcentração das atribuições dos diferentes níveis de governo - não pode ser vista como instrumento estável de regulação institucional.

Do ponto de vista legal, hoje as atribuições no setor de saneamento são comuns às três esferas de governo. Contudo, é possível fazer uma breve distinção entre funções tipicamente locais e supramunicipais.

As funções tipicamente locais incluem: parte do controle de enchentes das funções públicas de interesse local; coleta e

varrição de lixo e poda de árvores; distribuição de água no varejo; rede coletora de esgotos, coletor tronco e interceptor; e, drenagem local.

As funções públicas de interesse comum, que exigem articulação supramunicipal são: disposição de lixo; abastecimento de água - captação e distribuição no atacado; grandes estações de tratamento de esgotos.

3.3 O Sistema de Recursos Hídricos como Modelo de Integração Alternativo

A opção expressa nas Constituições de 1988 e 1989 por modelos de gestão integrados visa corrigir as distorções causadas pela abordagem anterior. Essa integração entre os setores deve permitir uma melhor apropriação dos recursos naturais e intervenções no meio ambiente que levem em conta os diferentes usos da água bem como as gerações atuais e futuras. É com esta preocupação que se opõe a gestão colegiada à gestão setorializada do modelo anterior, onde da decisão participem todos os setores da administração pública com interesse no uso e preservação da água e no planejamento da ocupação do território.

Além disso, a superação do modelo centralizador envolve também a busca de um modelo onde o processo decisório leve em conta as especificidades locais e regionais. Nesse sentido, trata-se também de opor à excessiva centralização do modelo PLANASA um modelo regionalizado, por bacia hidrográfica. A gestão por bacia se apóia na experiência internacional e sustenta-se quer na base física quanto no interesse regional pela melhor alocação e qualidade de seus recursos naturais.

No Estado de São Paulo vem crescendo desde 1986 a adesão à proposta de criação de comitês de bacia como forma institucional adequada para estabelecer pactos visando o equacionamento dos conflitos de interesses, projetos e representações. Surge num momento em que o nível estadual analisa alternativas de revisão de seu papel, debatendo alternativas de regionalização e descentralização.

O sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos visa implantar novas formas institucionais capazes de superar o modelo centralizador e setorializado e intermediar interesses dos diversos grupos privados e agências públicas envolvidas no problema. Visa a execução, formulação e aplicação do Plano Estadual de Recursos Hídricos, congregando órgãos estaduais, municipais e a sociedade civil. Criam-se para tanto órgãos de coordenação e de integração participativa:

- no nível central (o Conselho Estadual de Recursos Hídricos);
- em unidades hidrográficas (os Comitês de Bacias Hidrográficas).

O Conselho Estadual de Recursos Hídricos e os comitês de bacia devem ser vistos dentro de um contexto maior de crise de formulação de arranjos institucionais e devem ser analisados como passo para a superação do autoritarismo, da excessiva centralização e da ineficácia da atuação conveniada, muitas vezes orientada para o clientelismo e trocas políticas ao invés do interesse público.

Este Conselho deve ser formado por representantes da esfera estadual, da esfera municipal e da sociedade, incluindo

usuários. Suas grandes vantagens seriam as de:

- favorecer a articulação de interesses entre as esferas de governo e diferentes usuários dos recursos naturais;
- aproximar a esfera estadual da realidade regional para melhor reconhecer os problemas;

auxiliar na ruptura com os enfoques setorializados e centralizados;

e favorecer a compatibilização entre os interesses regionais e os setoriais. Também permite que no processo de compatibilização dos planos se considerem os interesses do conjunto da população do Estado, respeitando as especificidades regionais.

Os comitês de bacia, para poderem atuar como articuladores e integradores de múltiplos interesses de uso dos recursos naturais e das prioridades de investimentos, devem contar ~~com a participação nos mesmos dos diferentes~~ órgãos públicos responsáveis pela gestão e execução de serviços relacionados com recursos naturais (meio ambiente, agricultura, saneamento, recursos hídricos e planejamento) dos níveis estadual e municipal, bem como dos usuários, representados pelo legislativo e executivo e por suas associações.

3.4 - As Tensões Institucionais que dificultam a emergência de um novo modelo de gestão para o setor

Se não há hoje um modelo de gestão de saneamento, houve avanços importantes no tocante à gestão dos recursos hídricos na Constituição de 1988. As Constituições dos diversos estados, como o de São Paulo, avançaram ainda mais neste sentido. O que seguiu às Constituições em termos de regulamentação foi a apresentação de propostas de criação de

sistemas de gestão de recursos hídricos, de saneamento e de meio ambiente. Todos os projetos se baseiam na gestão colegiada e na crítica ao modelo centralizador.

Podem ser apontadas várias dimensões da complexidade de concepção e implantação desses sistemas integrados de gerenciamento de recursos hídricos. Esta complexidade está relacionada com a definição da unidade de gestão adequada, dos agentes responsáveis pela implementação da política e da divisão de responsabilidades entre esferas de governo e entre Estado e sociedade, na medida em que estas definições favorecem a ordenação das ações e a composição dos diferentes interesses. Por outro lado, o planejamento das ações de recursos hídricos no comitê de bacia não devem ser feitas de forma desarticulada e muito menos separada do planejamento e gestão do saneamento e do meio ambiente.

O novo arcabouço institucional considera o saneamento uma das competências comuns entre as três esferas de governo. O modelo centralizador anterior criou empresas estaduais concessionárias que são responsáveis pelos serviços na maior parte dos municípios brasileiros. A recuperação da responsabilidade da gestão por parte do poder concedente, de modo a compartilhar com as demais esferas de governo da responsabilidade da gestão leva a uma relação tensa de ajustes entre as esferas, explicitada na discussão da revisão dos contratos de concessão.

Há, de fato, conflitos de competência que devem ser analisados. Parece conveniente, por exemplo, que as funções que já são de responsabilidade da esfera estadual (outorga, licenciamento) passem por um processo de rediscussão no comitê de bacia. O modelo em construção deverá ter sensibilidade para analisar com critérios técnicos e

políticos quais tipos de licença poderão ser descentralizados. Note-se também que os municípios são desiguais e que as suas funções de fiscalização, controle e execução deverão também sofrer uma revisão, respeitando o fato de que os problemas ambientais são regionais, de modo a dividir as responsabilidades.

3.5.1 - O Novo Modelo e os Conflitos entre os Agentes

O modelo de gestão que vem sendo debatido nesta última década e que teve grande impulso a partir da Constituição paulista e da lei 7663 tem implícito na sua concepção a clareza de que a gestão dos recursos hídricos é uma gestão de conflitos pelos múltiplos usos da água.

Apenas a título de exemplo, note-se que no Estado de São Paulo há hoje uma disponibilidade hídrica superficial média de 3.140 m³/s, com demandas de água que atingem 354 m³/s, sendo 87 para abastecimento urbano, 112 para uso industrial e 154 para irrigação(5). Embora se utilize hoje cerca de 17% da disponibilidade hídrica estadual e as projeções para o ano 2010 indiquem o uso de 42%, desde já identificam-se bacias hidrográficas críticas, onde há conflitos de usos e relativa escassez de água. Destacam-se as bacias dos rios Piracicaba, do Alto Tietê e a Baixada Santista. Nestas são graves os desequilíbrios entre as demandas de água e disponibilidades hídricas, gerando conflitos entre os usuários.

(5) - fonte: Governo do Estado de São Paulo. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. Plano Estadual de Recursos Hídricos: Primeiro Plano do Estado de São Paulo - 1990 - síntese. São Paulo, DAEE, 1990.

Por parte dos municípios e das agências estaduais há disputa pela gestão dos recursos hídricos (planejamento, distribuição, controle e fiscalização), pela regulamentação e ocupação do solo e, sobretudo, pela alocação dos recursos financeiros para o setor. Para certos segmentos de usuários (indústrias e agricultores que dependem de grande volume de água para o processo de produção) a questão é a internalização ou não dos custos de uso da água e recuperação de sua qualidade, e, para outros grupos sociais (CREA, população conscientizada das causas da escassez de água) a questão que se coloca é o abastecimento adequado de água. A perspectiva de regulamentação do princípio do poluidor-pagador, através de recursos advindos da cobrança pelo uso da água (em fase de estudos pelo governo estadual) implicará o acirramento destes conflitos.

Os desafios colocados são de suas ordens:

- ~~- a representação nos organismos colegiados previstos na lei;~~
- a reestruturação necessária nos órgãos públicos estaduais.

Em suma, as grandes dificuldades para o avanço dessas experiências devem ser vistas:

- a) na resistência da burocracia da esfera estadual de governo quanto à descentralização;
- b) na dificuldade de atrair para a negociação alguns segmentos do empresariado, na medida em que vários aspectos passam a ser objeto de negociação aberta, com vários interesses em jogo, especialmente no período recente, com o fortalecimento da questão ambiental;
- c) na dificuldade em construir um colegiado que sirva efetivamente para a explicitação dos conflitos, negociação dos diferentes interesses. O sucesso nessa direção dependerá

da compreensão acerca da realidade geográfica, física e sócio-cultural e política da bacia (distinguindo as diversidades entre as sub-bacias e entre municípios de diferentes portes); e do incentivo à criação de associações de municípios e de usuários, como prevê a lei.

Um risco importante em que não pode incorrer a política, ademais, é o da ênfase na especificidade da gestão dos recursos hídricos, saneamento e meio ambiente, que pode levar ao risco da reprodução da centralização excessiva do modelo precedente bem como contribuir para a fragmentação das decisões.

Nesse sentido, notam-se resultados produtivos da integração no estado de São Paulo. A gestão por bacia hidrográfica tem sido eleita como o modelo de gestão a ser perseguido e a experiência da bacia do rio Piracicaba tem se mostrado promissora.

3.5.2 - Os Impasses em Diferentes Serviços - uma nota

Lixo - Dadas as carências, são exigidos hoje a canalização de córregos, a otimização do sistema de varrição, a agilização da capinação de terrenos baldios e a fiscalização de particulares bem como a extensão da coleta de lixo a cada moradia. O conflito grave de atribuições diz respeito às restrições ambientais que alguns municípios sofrem no que se refere ao problema da destinação final do lixo. Exige que os municípios estabeleçam formas de cooperação. Na ausência de negociação em fórum Estado/municípios, alguns municípios ficam sem saída (restrições absolutas à disposição do lixo no seu território). Uma saída criativa é a experiência de Buenos Aires que criou uma empresa concessionária

intermunicipal de lixo para a grande Buenos Aires(6).

Um dos graves problemas dos centros urbanos de crescimento demográfico acentuado é a disposição final de resíduos sólidos. As indústrias e grandes lojas comerciais são legalmente responsáveis pela destinação final de seus resíduos. Como em todos os problemas discutidos na questão do saneamento, além do responsável legal, é preciso discutir os meios de aumentar o grau de cooperação entre os agentes de modo a sair da atual situação em que os resíduos sólidos não são adequadamente dispostos, poluindo as águas, superficiais e subterrâneas, bem como o ar e o solo. Do ponto de vista institucional as alternativas promissoras têm vindo de experiências em que se criaram fóruns de negociação entre os agentes públicos e privados e se repartiram as responsabilidades. Novamente neste caso, dado que o primeiro recurso ambiental comprometido pelo não equacionamento do problema é a água, os consórcios intermunicipais de bacia hidrográfica podem servir para alavancar recursos e mobilizar os responsáveis. A iniciativa do poder local pode ser a de contribuir com o monitoramento dos pontos críticos de seu município permitindo maior precisão na fiscalização quando se sistematizarem as informações por bacia hidrográfica.

(6) - No estado de São Paulo, há vários casos de articulação intermunicipal para coleta e tratamento de lixo, seja em pequenos municípios como Cosmópolis, na região de Campinas, como entre grandes municípios, como o convênio entre Santo André, São Caetano do Sul e Diadema. Visando manter o convênio e ampliar os seus serviços locais, o município de Santo André decidiu cobrar uma taxa de administração dos convênios com os municípios vizinhos sobre os custos reais da disposição dos resíduos do aterro.

No abastecimento de água, o conflito se localiza na compatibilização entre planos de captação e extensão da rede com os planos diretores municipais. O conflito maior contudo é a forma como as concedentes se relacionam com as concessionárias, isto é, a falta de poder real para controlar a oferta de água do município a partir da concessão.

No tratamento de esgotos, há problemas na definição da função de interesse local. Alguns investimentos em coletor tronco e interceptores podem ser vistos pelo município como gastos do município enquanto os benefícios extrapolam o município.

Na questão das enchentes, a questão crítica apontada por técnicos do setor é a de cultura técnica dominante com relação à drenagem. Nas áreas urbanas, os problemas de enchentes têm como causas principais a impermeabilização do solo, erosão e a ocupação das várzeas. Segundo esta lógica, ainda dominante, se procura resolver o problema não onde ocorre, mas mais para frente. As medidas de controle podem ser classificadas em três tipos: de manutenção, estruturais e não-estruturais. Se certos serviços urbanos como a coleta de lixo e o controle da erosão não forem adequadamente executados, as galerias e os cursos d'água tendem a se transformar em depósitos de lixo e sedimentos, o que compromete o funcionamento do sistema de drenagem. Assim, é necessário assegurar a manutenção do sistema de drenagem bem como a adequada coleta de lixo urbano, serviço tipicamente local. As medidas estruturais tradicionais são as que visam o rápido escoamento das águas pluviais. A falta de visão global da bacia hidrográfica pode levar a correção de problemas isolados agravando as conseqüências das chuvas a jusante.

Se era possível usar estas técnicas numa determinada escala de cidades, em grandes aglomerações urbanas isso não é mais possível, dado sobretudo à impermeabilização do uso e a intensidade de sua ocupação. As medidas não estruturais, por seu aspecto preventivo, vêm se mostrando eficazes (infiltração no solo, convivência, relocação de estruturas, disciplinamento do uso e ocupação do solo). Evitam maiores problemas para o meio ambiente e aumentam a responsabilidade do poder local. O planejamento da drenagem urbana deve ser integrado aos planos urbanos e regionais.

4. OS IMPASSES DE FINANCIAMENTO, O MODELO INSTITUCIONAL E A PERSPECTIVA DE MUDANÇAS

A perspectiva de mudanças no modelo institucional do setor, eventualmente na direção de uma maior descentralização, de estruturas colegiadas que envolvam os diferentes interesses presentes as bacias hidrográficas e de formas alternativas de planejamento e execução dos serviços, deverá ser acompanhada de uma revisão nas estruturas de financiamento. Essas devem ser colocadas não apenas no sentido geral da recuperação da capacidade de gasto diante das demandas existentes, mas também de sua adequação a um perfil institucional em transição.

Esse processo, entretanto, não deve se desdobrar num horizonte de curto prazo e envolve um conjunto de opções bastante amplo onde, além das possibilidades de participação da iniciativa privada na oferta de vários serviços, deverá ser colocada claramente a questão do equilíbrio de competências e de responsabilidades entre as esferas de governo e, talvez aqui com maior intensidade que em outras áreas - na medida, por exemplo, em que a gestão através das bacias hidrográficas ganhe alguma tradução institucional -

entre os próprios estados e municípios.

Os impasses da reestruturação dos esquemas de financiamento envolvem, de um lado, os princípios gerais que deverão presidir o redesenho da política. As questões da universalidade do acesso - que têm implicações claras para as diferenciações de uso da água e para a definição da política tarifária da necessidade de preservar instâncias de planejamento e coordenação com alguma capacidade de ação e, portanto, com algum grau de capacidade/autonomia financeira - e da integração das ações específicas de saneamento básico a uma visão mais ampla de política ambiental - com as contrapartidas financeiras e institucionais daí decorrentes - são exemplos relevantes, dentre outros, de aspectos que têm rebatimentos bastante claros para a montagem da estrutura financeira.

Por outro lado, parece claro que é a realidade institucional e financeira do setor que irá determinar, pelo menos num primeiro momento, a intensidade e as direções que esse processo tende efetivamente a tomar. E essa realidade é bastante complexa como é, afinal, a reestruturação do conjunto das equações de financiamento das políticas públicas, especialmente num contexto de queda dos níveis da atividade econômica.

Nesse sentido, o reposicionamento do papel do governo federal, das suas instituições (como a CEF) e de seu relacionamento com as demais esferas de governo (envolvendo um montante relevante de dívidas intra-setor público e um novo perfil do sistema de contribuições sociais, por exemplo) é um dos aspectos centrais a essa reestruturação. Além disso, há variações regionais importantes, que ensejam qualificações à proposição de diretrizes gerais para o sistema e que certamente estarão presentes a uma eventual revisão da política, bem como impasses ligados diretamente

às relações específicas entre as concepções gerais e sua viabilização operacional, quer institucional como financeiramente. Cabe ter em conta, por exemplo, a situação atual e a inserção das companhias estaduais e municipais de saneamento, os programas de investimentos necessários e em execução e as formas já existentes de relacionamento entre as esferas de governo e entre o setor público e a iniciativa privada nessa área, no sentido de analisar as possibilidades efetivas de, através de diferentes arranjos, ampliar a capacidade e/ou a qualidade da oferta dos serviços de saneamento.

Desse ponto de vista, a herança institucional e financeira do setor é uma dimensão relevante. A montagem das estruturas de financiamento no início dos anos 70, como já se observou, baseou-se fundamentalmente nas companhias estaduais, que passaram a concentrar, na maioria dos estados, as ações e recursos destinados a área de saneamento, viabilizados através dos FAEs. Na perspectiva de revisão dos esquemas financeiros, portanto, esse conjunto bastante heterogêneo de empresas e o seu (re)posicionamento diante dos objetivos e dos requisitos prescritos para a política geral de saneamento, ocupam posição singular.

Com o PLANASA, a maior parte dos municípios concedeu a prestação dos serviços às empresas estaduais, integrando-se de maneira praticamente compulsória ao sistema. Há, hoje, cerca de 21 empresas estaduais, que respondem pelos serviços de cerca de 3/4 dos municípios brasileiros. Em cerca de 400 municípios os serviços são administrados em nível municipal com o apoio da Fundação Nacional de Saúde (serviços herdados da antiga Fundação SESP). Dentre os mais de 5 mil municípios brasileiros, apenas 700 conservam os antigos serviços, sendo 290 em São Paulo.

A situação das companhias estaduais varia no tocante aos tipos de serviços que executam e ao alcance das suas ações em nível regional. Os municípios autônomos (considerando tanto aqueles que captam, tratam e distribuem a água como os que apenas a distribuem autonomamente) são mais numerosos nas regiões sul e sudeste, mas mesmo nesses estados as concessionárias estaduais são claramente predominantes no abastecimento de água e na coleta e tratamento quando existente do esgoto, abrangendo a maior parte dos municípios

Nesse sentido, a situação do estado de São Paulo é particular, já que apesar do peso da SABESP - que foi criada em 1973, englobando as funções anteriores da COMASP (captação e tratamento de água), SANESP (tratamento de esgotos), SAEC (Superintendência de água e Esgoto da Capital) e FESB (Fundo Estadual de Saneamento Básico)(7) - há também uma concentração expressiva de municípios com sistemas autônomos. Na Região Metropolitana, grandes municípios como Santo André, São Bernardo, São Caetano, Guarulhos, Mogi das Cruzes e Osasco têm serviços municipais de abastecimento, ainda que ligados ao sistema adutor metropolitano. Mesmo alguns menores como Santana do Parnaíba, Biritiba Mirim e Santa Isabel têm fontes próprias e administração municipal dos serviços. Na região da Bacia do Piracicaba, a experiência do consórcio Intermunicipal foi claramente avalizada pela existência de serviços autônomos nos principais municípios. Assim, os ganhos de receita obtidos particularmente após a reforma constitucional, reforçaram a disposição e a capacidade dos municípios em expandir e diferenciar suas ações na área de saneamento, paralelamente a uma crescente pressão ambiental.

<?> O modelo centralizante que passou a vigir sob o PLANASA rompeu, assim, não só a divisão anterior de atribuições entre estado e município, mas também a divisão de funções no interior da própria administração estadual.

Nos demais estados, as concessionárias estaduais, embora menores, têm uma abrangência possivelmente maior.⁽⁸⁾ Além dos estados do centro-sul, Pernambuco, Ceará e Amazonas, por exemplo, têm companhias importantes. Nas regiões mais pobres, de qualquer modo, a presença do governo federal também tende a ser mais significativa. Entretanto, a crise de financiamento (e, aqui, num duplo sentido, já que o financiamento específico da política de saneamento também não sofreu alterações relevantes, no âmbito da reforma constitucional, a exemplo das ocorridas em outras áreas sociais) determinou não só um encolhimento dos recursos como, na ausência de políticas claras para o setor, um reforço do caráter tóxico e instável dos gastos, com níveis de investimento bastante reduzidos. Em 1991, por exemplo, tomando-se apenas os gastos realizados pelo governo federal através do Orçamento Geral da União (portanto, uma parcela apenas dos recursos aplicados em saneamento), cerca de US \$ 400 milhões, — note-se que — uma parcela menor foi em sistemas de esgoto (7,5%), cerca de 19,0% em abastecimento de água e dos 51,0% alocados em saneamento geral, cerca de 60,0% dos recursos foram destinados a um programa emergencial de emprego (PROSEGE).

As necessidades de expansão das ligações aos sistemas de água e esgoto em várias regiões mais pobres são particularmente assimétricas as possibilidades de montagem de sistemas financeiramente mais autônomos. Assim, a recomposição das equações de financiamento do investimento em saneamento básico envolve, paralelamente à estruturação de sistemas descentralizados e com maior autonomia financeira, também a recuperação da capacidade de gasto ou

⁽⁸⁾ Note-se que, pelos dados disponíveis, a receita operacional líquida da SABESP, no biênio 1990/91, foi praticamente equivalente ao conjunto das receitas operacionais das empresas congêneres do RJ, MG, PR, RS e PE.

de aportes de recursos pela via fiscal e de mobilização financeira através das instituições oficiais de crédito.

A questão importante que deve ser sublinhada no caso do saneamento básico é que, como em outras áreas tipicamente de infra-estrutura há necessidade, pelo menos num horizonte de médio prazo, de um forte esforço de investimentos, o que implica tanto capacidade de endividamento quanto de geração efetiva de fluxos correntes de recursos. É evidente também que há diferentes composições possíveis para essa equação, envolvendo a distribuição de atribuições entre os níveis de governo e entre o setor público e o setor privado.

Os dados disponíveis acerca das estruturas de financiamento das companhias de água e esgoto não parecem indicar problemas relevantes de financiamento dos gastos correntes. De fato, essas empresas sempre se colocaram numa posição razoavelmente híbrida no conjunto das empresas estatais. De um lado, geram receitas operacionais em geral mais que suficientes para cobertura dos seus gastos de operação, o que não se verifica com outros tipos de empresas estaduais. As receitas operacionais, inclusive, pelo menos nas maiores companhias, mantiveram-se ou cresceram em termos reais em 1990/91, em que pese a forte recessão e as contenções e subsídios tarifários.

Entretanto, e aparte as dificuldades colocadas pela magnitude dos estoques de dívida acumulados ao longo dos anos 80 - cujo serviço determinou, em geral, um fluxo financeiro negativo a execução de seus programas de investimento também é fortemente dependente dos repasses fiscais, o que não se verifica com as empresas de energia elétrica, por exemplo.

Não cabe aqui analisar de modo mais detido as estruturas de receitas e despesas das empresas estaduais e municipais, comparando os níveis de gasto, estabelecendo relações entre os seus tipos de serviços e áreas de ação e as respectivas estruturas operacionais e desempenho financeiro. Esse, entretanto, é um passo básico à discussão de um novo modelo de financiamento, especialmente no sentido de equilibrar as pressões por maior autonomia em várias regiões com a necessidade de manter algum grau de disposição sobre o conjunto dos recursos para preservar, por exemplo, políticas de subsídios onde elas concretamente se fizerem necessárias.

Uma política tarifária realista e consistente com objetivos gerais quer econômicos (ou sociais) quanto financeiros, qualquer que venha a ser o arranjo institucional do setor, será um elemento central à estratégia de financiamento. Alguns dados disponíveis acerca das concessionárias estaduais indicam que, embora as direções gerais sejam semelhantes, as estruturas tarifárias entre as diferentes companhias variam razoavelmente, quer do ponto de vista dos valores absolutos como das formas pelas quais são estabelecidas faixas e tipos de consumo e as diferenciações tarifárias quer pelos serviços (abastecimento de água ou esgoto) como regionalmente. Análises mais abrangentes e aprofundadas dessas estruturas e dessas diferenças também são essenciais e absolutamente não se confundem com qualquer proposta de homogeneização. Antes, pelo contrário. Devem servir para dar clareza às diferenciações efetivamente existentes e assentar as políticas tarifárias em bases mais sólidas e transparentes.

A diferenciação do uso na definição das tarifas, por exemplo, é um dos critérios que tende a ser aprimorado, na direção de estabelecer uma associação mais estreita entre os custos e as remunerações dos serviços. A própria cobrança da captação, pouco enfatizada, tende a crescer com as

preocupações ambientais. No consumo residencial, que é um componente central à estrutura de receitas, critérios de controle mais estritos e algum estreitamento nas faixas de consumo, como têm apontado alguns estudos, tendem a aproximar as faixas de tarifa do consumo efetivo, ampliando a progressividade da estrutura.

De qualquer modo, a tendência geral da política, como de resto nas demais áreas de infra-estrutura e em alguma medida em contraponto com a experiência de tarifação que marcou a oferta de um conjunto relevante de serviços públicos ao longo dos últimos anos, é de uma utilização mais direta e consistente da política tarifária como instrumento de política e de financiamento do setor.

É evidente, entretanto, que se a geração de fluxos relevantes de receitas operacionais representa uma peça básica da estrutura de financiamento do setor, pouco detalhada até aqui, o conjunto de investimentos necessários prescinde de crédito (interno e externo), de aportes fiscais diretos em várias regiões e serviços e pode beneficiar-se, nesse sentido, de uma maior participação do setor privado, que signifique ampliação da capacidade financeira ou operacional na oferta dos serviços. A própria viabilização, via tarifação, de alguns segmentos do setor, potencializa as perspectivas de uma maior presença da iniciativa privada.

A privatização nessa área, entretanto, dificilmente deverá seguir os moldes do que foi, por exemplo, a privatização das Water Authorities inglesas. Quer pelas estruturas mais consolidadas das redes e companhias inglesas onde a administração por bacias consolidou-se no início dos anos 70 -, quer pelas motivações iniciais que acabaram conduzindo as propostas de privatização - ou seja, o posicionamento discordante dos dirigentes das principais companhias diante da pressão das autoridades econômicas para que elevassem

seus resultados financeiros, já positivos, no sentido de uma maior contribuição delas às metas de necessidades de financiamento do setor público Inglês - quer pelo próprio contexto de centralização do modelo, onde a participação e o poder das autoridades locais, já reduzidos pelo menos nessa área - desde os anos 70, foram marginais em todo o processo.

Mesmo a forma de transição do controle das empresas - após desmembramentos de alguns serviços e com capitalizações realizada integralmente, em conjunto e via bolsas de valores, não parece ser uma alternativa de amplo alcance no caso brasileiro.(9) O que não significa, é importante frisar, que a venda de participações acionárias em muitas companhias, principalmente no centro-sul, ainda que não a transferência integral do controle, não só parece viável como já vem sendo concretamente analisada por algumas delas.

Um aspecto importante do processo inglês, que deve ser observado num contexto de descentralização e de ampliação do espectro de agentes envolvidos na oferta dos serviços, diz respeito ao controle sobre a indústria. Desde o início, houve uma forte oposição a que o controle sobre o setor e a execução dos serviços estivessem a cargo dos mesmos órgãos. O modelo resultante, de fato, criou um corpo regulatório independente - OFWAT - de avaliação e acompanhamento regular das empresas, com amplo acesso às suas informações.

De qualquer modo, a tendência mais provável e factível no caso brasileiro reside, principalmente, no aperfeiçoamento e implementação do instituto da concessão, através de contratos que, transparentes e devidamente avaliados pelas

(9) As companhias privatizadas lançaram-se, inclusive, em uma série de aquisições nos dois últimos anos, principalmente de empresas de engenharia e tratamento de resíduos, visando ampliar sua capacidade de competição em escala internacional.

instâncias legislativas, ampliem a capacidade de oferta dos serviços sem retirar das autoridades concedentes os poderes de fiscalização e as responsabilidades pela provisão, em última instância, dos serviços.

Note-se que os serviços divisíveis são mais evidentes enquanto objeto dos contratos de concessão. Serviços estabelecidos em redes, como é o caso do abastecimento de água ou do saneamento básico (coleta de esgotos etc) dependem ou da possibilidade de seccionamentos consistentes (física e financeiramente) ou da possibilidade da remuneração pelos serviços, numa perspectiva conjunta, que não dependa da atribuição específica de custos. Essas duas possibilidades devem estar presentes nas legislações de concessões.

Na perspectiva dos municípios, é possível divisar duas situações básicas no tocante às possibilidades das concessões. De um lado, ~~as atividades que já são objeto de contratos,~~ principalmente com as companhias estaduais de saneamento: de outro, as novas atividades ou as atividades que, embora realizadas pelo município, podem ter sua execução transferida, com vantagens (custos menores, diferenciação dos serviços, mobilização de recursos para outras áreas, capacitação técnica etc), para o setor privado, sob fiscalização municipal.

No primeiro caso, muitos contratos estão inclusive vencendo e datam da implantação do PLANASA. O próprio contexto em que foram anteriormente firmados sugere que se estabeleçam negociações claras de revisão e de fixação dos termos, iniciativas que tendem a ser mais numerosas com as novas administrações.

De fato, a relação concedente-concessionária não é uma relação contratual simples. Em primeiro lugar, em regiões urbanizadas e conurbadas como as regiões metropolitanas, ocorrem sérios problemas referentes à perda do poder do concedente. Dada a forma de concessão e o poder de monopólio da empresa estadual concessionária do serviço das águas e esgotos, o poder local não tem garantia de fornecimento e regularidade. Do mesmo modo, a política da empresa estadual pode atuar no sentido contrário das políticas de uso e ocupação do solo dos planos diretores municipais.

Em segundo lugar, como têm demonstrado diferentes manifestações dos prefeitos (11) apesar do que dizem as leis referentes a concessões de serviços públicos(11), o município não tem controle sobre o serviço. Destaquem-se dois artigos do substitutivo do Senado federal. No capítulo VI, Do Contrato de Concessão, no artigo 23, XIII, se afirma a "obrigatoriedade, forma e periodicidade de prestação de contas da concessionária ao poder concedente". No artigo 29 se diz que "no exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária".

Esse quadro se agrava se considerarmos que para a efetiva gestão dos serviços de água e esgotos, o município teria que ter acesso a informações disponíveis em outros órgãos estaduais como os responsáveis pelo controle da poluição (como a CETESB em São Paulo) e pela produção de energia.

(11) conforme, por exemplo, carta do prefeito de Diadema na gestão 1988/1992, ao presidente da SABESP

(11) - lei estadual nº 7835 de 08/05/92 que dispõe sobre o regime de concessões de serviços públicos e o substitutivo em discussão no Senado ao projeto de lei do Senado nº 179 de 1990 sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previstos no artigo 175 da constituição federal.

De qualquer modo, há claramente espaços de negociação nesse sentido, prevendo-se a possibilidade de subconcessões, efetiva fiscalização e acesso às informações das concessionárias, poderes residuais nos serviços resguardados para os municípios etc. Mesmo a rescisão dos contratos é perfeitamente possível, mas os custos e as alternativas devem ser cuidadosamente avaliados, podendo levar a infindáveis problemas legais, já que em muitos casos o próprio contrato é inexistente, embora o serviço seja executado pela companhia estadual.

Os requisitos básicos desse processo, evidentemente, vão ser a disposição política das partes e informações claras, detalhadas e confiáveis.

Nas demais áreas, o exercício do poder concedente pelo município está aberto e deve ser exercido como instrumento de ampliação dos serviços de saneamento em geral. A legislação de concessões é, portanto, o vetor básico das possíveis iniciativas de parceria. Nesse sentido, cabe notar que alguns serviços já estão sendo produzidos amplamente pelo setor privado:

- construção de galerias;
 coleta de lixo;
- análise de qualidade de água;
- operação de serviço de estações de tratamento (12);
- leitura de hidrômetros e de contas.

(12) - Há grande interesse da iniciativa privada nesse tipo de serviço. Um exemplo em São Paulo é o da estação de tratamento de Barueri.

Além disso, as novas concepções de saneamento advindas do crescimento da consciência dos problemas ambientais fazem emergir novos serviços. É o caso da coleta seletiva de lixo e da comercialização dos subprodutos de usinas de compostagem, como o plástico filme, o plástico duro, o vidro, as latas, o papelão e o composto orgânico propriamente dito. Para esses novos serviços há duas ordens de conflitos: a organização do novo serviço e a articulação público/privado. As administrações municipais podem se beneficiar da novidade para evitar os equívocos de gerenciamento, frequentes nas suas práticas. Algumas experiências recentes de municípios (Vitória, no Espírito Santo e Santo André, em São Paulo) indicam a importância de identificar com clareza nos contratos as modalidades de serviços prestados, seu funcionamento e operação e os componentes de custos. A efetiva inovação do serviço depende sobretudo do controle dos custos e do serviço.

No caso da coleta seletiva de lixo se faz necessária também uma estratégia de articulação com a sociedade. É preciso ter claro que o reaproveitamento do material em larga escala é um objetivo de médio e longo prazo. A implantação do serviço também deve ser feita gradualmente. Este tipo de serviço é um dos que associações intermunicipais do tipo consórcios permitem que se agilizem os prazos de implantação pela cooperação própria da articulação.

5. PERSPECTIVAS DE REDEFINIÇÃO INSTITUCIONAL

Conforme a natureza dos problemas, as soluções institucionais serão diferentes. Interessa olhar casos em que a solução passa por articulação supra municipal (como no caso da bacia do rio Piracicaba), a preocupação com a equidade, e as grandes possibilidades abertas com a Constituição de 1988 com as competências concorrentes. Permite que o município gradualmente se prepare para ampliar suas atribuições visando a melhor qualidade de vida de seus moradores.

Condições que favorecem a descentralização:

- a) existência de consórcio intermunicipal ou outro tipo de associação de municípios;
- b) predominância de municípios com serviços autônomos de água e esgoto.

Dificuldades para a descentralização de serviços de saneamento:

- a) existência de empresa estadual que domine a produção, tratamento e distribuição de água;
- b) intensa urbanização e conurbação como em regiões metropolitanas, onde o sistema integrado de abastecimento exige uma ótica supra municipal de planejamento;
- c) compatibilização dos planos metropolitanos com os planos de água e esgoto;
- d) divisão das atribuições referentes a lixo, água para abastecimento, tratamento de esgotos, drenagem;
- e) falta de acesso a informações dos órgãos estaduais e federais;
- f) falta de capacitação dos municípios.

Recusando a gestão através de organizações centralizadas tradicionais, a gestão através de organismos colegiados como o comitê de bacia onde participam representantes do estado, dos municípios (de forma paritária) e dos diferentes usuários, visa debater amplamente as diferentes alternativas de utilização dos recursos naturais regionais e pode permitir que a política se adapte às realidades físicas e humanas de uma região. Baseando-se na coordenação e na concertação entre estes múltiplos atores, deve também buscar apoio em forças expressivas como a universidade e segmentos dos setores produtivos, de cunho regional, e não apenas em estruturas vinculadas à administração pública, cuja atuação é necessária mas não suficiente.

A experiência internacional tem mostrado que a gestão por bacia, no caso de recursos hídricos, tem favorecido a negociação dos múltiplos usos da água.

Do ponto de vista ambiental, os comitês de bacias parecem possibilitar a unificação desejada dos setores de saneamento, recursos hídricos bem como do planejamento ambiental. Sua operacionalidade pode ser favorecida ou reforçada pela existência de consórcios intermunicipais.

As grandes possibilidades podem ser vistas na capacidade de algumas prefeituras se modernizarem, expressa na constituição de consórcios. O caráter inovador dos consórcios intermunicipais nasce de sua capacidade de interpretar os diagnósticos dos órgãos estaduais e negociar com a sociedade local, reconhecendo como legítimos os diferentes interesses pelo uso da água. Os executivos municipais podem assumir um papel dinamizador ao atrair os grupos organizados da sociedade civil para a responsabilidade coletiva pela gestão. A capacidade de

articulação e flexibilidade do consórcio com municípios, associações, sindicatos e outros tem se mostrado vantajosa para acelerar a busca de soluções e resultados para as regiões em que se constituíram. Na bacia do rio Piracicaba, a criação do consórcio em 1989 foi um elemento decisivo na mobilização de recursos para equacionar os problemas de saneamento da bacia, inclusive através de financiamento externo em cooperação com o governo estadual. A continuidade deverá ser assegurada pelas novas administrações eleitas em 1992. Será o primeiro comitê de bacia implantado no estado de São Paulo, previsto para o início de 1993. Sua implantação deveria ser acompanhada e avaliada para servir de referência, com seus sucessos e dificuldades, para outras regiões do país.

6. PONTOS A SEREM CONSIDERADOS PELAS ADMINISTRAÇÕES MUNICIPAIS

Dada a natureza dos problemas ambientais, é preciso considerar a dimensão espacial da gestão ambiental. A instância regional é indispensável porque a natureza das questões ambientais envolvidas não cabe nos limites político-administrativos municipais. Do ponto de vista ambiental, a unidade adequada à gestão coordenada água/esgoto é definida espacialmente pela bacia hidrográfica, o que não dispensa outras formas de organização espacial mais específicas (como zona costeira, Mata Atlântica, Áreas de Proteção Ambiental etc). Isso exige que uma abordagem nem exclusivamente local, nem exclusivamente estadual dos problemas.

Experiências recentes no estado de São Paulo mostram as vantagens de associações intermunicipais do tipo consórcios para enfrentarem seus problemas de água e esgoto. Os

consórcios intermunicipais refletem tanto um amadurecimento dos prefeitos municipais, que passam a demonstrar uma visão menos fragmentada e limitada de sua esfera de atuação, como também sua articulação visando aumentar o poder decisório do município na federação. A constituição destes consórcios favorece a articulação dos prefeitos, a identificação dos problemas regionais mais emergentes e a defesa destes interesses regionais específicos. Tanto a constituição de embriões de comitês de bacia como o surgimento de consórcios vêm facilitar a negociação dos múltiplos interesses ligados às questões ambientais do ponto de vista regional.

Cada experiência é singular, e os critérios gerais deverão ser adaptados e negociados. Estes novos formatos jurídico-institucionais, como os comitês de bacia, favorecem pactos regionais, a quebra dos caminhos tradicionais do clientelismo, da apropriação privada do Estado por interesses particulares e o aumento da eficiência. A lei de gerenciamento integrado de recursos hídricos do estado de São Paulo, que tem inspirado leis semelhantes em outros estados, dota-nos dos grandes princípios a serem observados. Sabemos que a forma como se estrutura a gestão deve estar intimamente ligada às características ambientais, às formas de uso dos recursos hídricos e as experiências da região(14).

O sistema deve representar um esforço de instalar um processo, ainda que gradual, de modificação das regras do jogo e de dinâmicas segmentadas.

(14) Alain Lipietz, em seminário internacional de balanço da Rio 92 e discussão das agendas para o estado de São Paulo, realizado na FUNDAP em outubro de 1992 afirmou que a gestão dos recursos hídricos está condenada a ajustes perpétuos, com base na experiência francesa que tem início em 1964 e vem se renovando constantemente.

Os dois eixos básicos para o sucesso do sistema Integrado do gerenciamento de recursos hídricos devem ser:

- a reestruturação das agências estaduais de modo a dar e produzir informações, favorecer a compatibilização das políticas e prestar assessoria aos municípios;
- a sensibilidade para a representação dos setores nos órgãos colegiados, quer se trate de conselhos estaduais ou de comitês de bacia.

Exige-se sensibilidade dos órgãos públicos estaduais, dos poderes municipais bem como da sociedade civil, a saber: os usuários da água, as associações de classe ou as entidades ambientalistas.

A concepção básica que precisamos ter sempre em mente é a de considerar que a gestão de recursos hídricos é sobretudo a definição de uma política de utilização e gestão do território. O que envolve conflitos e exige uma negociação de objetivos e metas com todos os envolvidos. É isso que se espera do sistema integrado de gerenciamento de recursos hídricos.

O êxito das políticas públicas na área ambiental dependerá da capacidade de:

- identificação da pluralidade de atores e conflitos;
- articulação de novas formas de gestão.

Entre as recomendações para as administrações municipais no que se refere a alternativas criativas frente aos crescentes problemas de água e saneamento, deve-se considerar, a partir

é prioritário o controle efetivo, por parte das administrações municipais dos preços pelos serviços contratados. O intercâmbio de informações entre administrações municipais sobre os preços unitários atualizados e quantitativos dos serviços (como por exemplo o do lixo coletado, usinado e tratado) pode colaborar para uma gestão pública mais eficaz. Pode servir para evitar que se mantenha a atual situação em que as variações entre os preços pagos pelos serviços contratados seja tão significativa:

- fiscalização preventiva e coercitiva com treinamento capaz de observar tanto irregularidades no que se refere aos serviços de coleta de lixo, como disposição irregular de lixo, problemas de manutenção de esgotos. Note-se que este tipo de ação será favorecida se descentralizada.
