

# Conflitos no campo do saneamento básico<sup>1</sup>

Léo Heller<sup>2</sup>

## Introdução

A prestação dos serviços de saneamento, no contexto de uma política pública, pode ser palco de diferentes modalidades de conflitos. Em uma classificação referencial, poder-se-iam identificar quatro categorias de conflitos, em função dos agentes sociais envolvidos:

1. Conflito entre *prestador do serviço* e *usuário* (ou “não-usuário”), verificado sobretudo quando há falhas na prestação do serviço, por não atendimento de parte da população<sup>3</sup>, por descontinuidade do atendimento ou por problema de qualidade desse atendimento.

2. Conflito entre o *prestador do serviço* e a *população* afetada pela exploração do ambiente físico, que pode ser observado, entre outras, em situações de: (i) superexploração do recurso hídrico, resultando em conflito quantitativo de uso; (ii) implantação de barragens de acumulação e seus impactos ambientais e socioeconômicos; (iii) lançamento de efluentes, comprometendo a qualidade e o uso das águas; (iv) soluções inadequadas de obras de drenagem, acentuando ou transferindo problemas de inundações; (v) disposição final de resíduos sólidos.

3. Conflito entre o *prestador de serviço* e o aparato burocrático de *regulação*, mais frequentemente órgãos ambientais, autoridades de saúde pública e agências reguladoras dos serviços de saneamento, conflitos estes tão mais importantes quanto maiores e mais graves as transgressões da legislação por parte do prestador, mais ativa a atuação do agente regulador e maior sua disposição de se contrapor a outro ente público, quando o prestador o é.

4. Conflito entre os *entes federados*, relacionado à discussão sobre a titularidade do serviço ou à disputa quanto à instância federativa a prestar o serviço.

---

<sup>1</sup> Síntese do capítulo HELLER, L. ; OLIVEIRA, A. P. B. V. ; REZENDE, S. C. . Políticas públicas de saneamento: por onde passam os conflitos?. In: Zhouri, A.; Laschefski, K. (org.). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010, v. , p. 302-328.

<sup>2</sup> Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental, Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>3</sup> O Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2011) traz a estimativa de que 67% da população brasileira tem atendimento adequado de abastecimento de água, 26% tem atendimento precário e 7% não tem atendimento. Para o esgotamento sanitário, estas categorias assumem os valores de 43, 27 e 30%, respectivamente.

No epicentro de todas estas categorias de conflitos verifica-se a presença do “prestador de serviço”. Este “alvo” do conflito, ainda que muitas vezes não reconhecido pelos próprios, encontra-se na encruzilhada das forças exercidas pelos seus usuários – ou por aqueles que deveriam sê-lo e não o logram –, por aqueles que disputam os mesmos meios ambientais, pela burocracia pública encarregada de zelar pela “adequada” prestação do serviço e por outros agentes que se consideram investidos de maior legitimidade para prestar os mesmos serviços. Portanto, conflitos com expressões sociais, culturais, políticas e ambientais podem rondar o cotidiano desse serviço público.

Não se pode afirmar que as quatro categorias de conflitos propostas constituam níveis estanques e independentes de conflitos, pois há uma dinâmica e um inter-relacionamento entre eles. Como exemplos, a inadequada prestação de serviço (primeira categoria) pode ensejar o acirramento dos conflitos entre os entes federados (quarta categoria) ou a segunda e a terceira categorias podem ocorrer concomitantemente, em uma aliança entre governo municipal e população afetada.

Discute-se neste texto a quarta categoria de conflitos, os conflitos entre entes federados, pela sua ocorrência frequente no País, com determinantes históricos facilmente identificados e muito própria da realidade de um país em desenvolvimento, com uma estrutura federativa de governo. Essa característica torna o caso brasileiro dos conflitos institucionais em torno do abastecimento de água e do esgotamento sanitário relativamente singular, se comparado com outras realidades. A existência de três níveis federativos – União, Estados e Municípios – cada qual com funções, direitos e deveres constitucionalmente estabelecidos, tem criado ambiente gerador de interesses e perspectivas diversas, potencializando conflitos. Na maior parte dos demais países, tal situação não se manifesta, pois em geral os sistemas são predominantemente locais, a exemplo dos Estados Unidos (GARVIN, 2003), ou, quando muito, inter-municipais (ou “inter-comunais”) a exemplo da França (PEZON, 2008), quando não privados, como na Inglaterra (BAKKER, 2005). Nesse último caso e nas situações onde a iniciativa privada atua na forma de concessão dos serviços, são outras as características dos conflitos, embora guardem alguma similaridade com os avaliados neste capítulo.<sup>4</sup>

No Brasil, também se registram casos de conflitos entre o poder público e a participação privada, no tocante à disputa pela prestação dos serviços. Nesse particular, o Brasil tem vivido ciclos em que a iniciativa privada atua com maior ou menor intensidade no setor de saneamento, fruto das orientações políticas nacionais, das pressões internacionais e do interesse de empresas multinacionais

---

<sup>4</sup> Há vasta literatura sobre os conflitos relacionados à privatização dos serviços de saneamento (ver, por exemplo, Castro, 2007; Laurie e Crespo, 2007; Hall *et al.*, 2005; Urcelay, 2007; Solanes e Jouravlev, 2007).

do setor. Cabe salientar a expressiva atuação privada nos serviços de água e esgotos no final do séc. XIX e início do séc. XX, interrompida devido a conflitos observados na primeira metade do séc. XX. Nova investida do capital privado foi observada na primeira metade da década de 1990, em resposta a uma política fomentadora da privatização do governo Fernando Henrique Cardoso. Projeta-se que o País possa vir a assistir nova escalada da atuação privada, sobretudo por meio de concessões e da intensificação da transferência da propriedade das empresas públicas para o capital privado, com venda de ações no mercado de capitais. A promulgação da nova legislação federal para o setor em 2007 (Lei 11.445) pode compor um quadro adequado para este processo, já que um dos motivos alegados pela iniciativa privada para um baixo nível de atuação no setor, nas duas últimas décadas, é a inexistência de um quadro regulatório nítido, estabelecendo as “regras do jogo”.<sup>5</sup>

Na modalidade de conflito avaliada neste texto, as tensões mais usuais no Brasil verificam-se entre os níveis municipal e estadual, devido à atuação das companhias estaduais de economia mista na prestação dos serviços de saneamento, como desenvolvido com mais detalhes no corpo deste texto. Tais tensões ocasionalmente podem também ocorrer entre município e União, em situações de necessidade de definições normativas ou de financiamento de ações, e entre estado e União, similarmente em situações de definições legais e sua interpretação e de financiamento de obras e estudos.

Com base nesse quadro, desenvolve-se análise sobre a natureza desses conflitos e como foram assumindo diferentes feições nos períodos que sucederam à formulação do PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, na década de 1970, enfatizando-se que, se por um lado tal plano propiciou avanços na cobertura dos serviços, por outro fez cristalizar um conflito entre estados e municípios, de longa duração e com importantes consequências atuais, capazes de dificultar maiores avanços em uma nova agenda para o saneamento básico.

#### *Estados e municípios: encontros e desencontros na busca pela relação institucional*

Para se compreenderem as feições assumidas pelos conflitos entre entes federados nas últimas décadas, é imprescindível se tentar recriar, ainda que em linhas gerais, a atmosfera política que envolveu a criação do primeiro plano nacional de saneamento do Brasil, o PLANASA, no início da década de 1970. O pilar econômico desse plano, efetivamente a primeira tentativa de uma política nacional para o setor de saneamento, assentava-se no princípio da autossustentação tarifária, segundo

---

<sup>5</sup> Para um desenvolvimento mais detalhado, ver Rezende e Heller (2008).

a qual a implantação de tarifas realistas deveria viabilizar a cobertura dos custos de operação e manutenção dos serviços, além de prever a geração de excedentes para amortização dos financiamentos. Institucionalmente, as empresas estaduais foram eleitas pelos gestores do PLANASA para a viabilização dos seus objetivos, com um modelo de gestão centralizado, autoritário e marcado pela ausência de participação social. As negociações entre os atores sociais foram negligenciadas em favor da dita racionalidade requerida no processo de decisão política (CANÇADO; COSTA, 2002; TUROLLA; OHIRA, 2007).

O sistema tarifário criado no âmbito do PLANASA previa a utilização dos subsídios cruzados, com a lógica da instituição de tarifas menores para os usuários de poder aquisitivo mais baixo e da compensação dos déficits de um grande conjunto de municípios menores com o superávit dos maiores. Assim, para que os preceitos do plano fossem atendidos, a prestação dos serviços deveria ultrapassar as fronteiras municipais, prevendo pretensas economias de escala ao atribuir abrangência estadual às companhias.

Em cada uma das unidades da federação foi criada uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB), uma sociedade anônima de economia mista com a quase totalidade do capital acionário nas mãos dos governos estaduais, visando prestar serviço aos municípios que firmassem contratos de concessão e aderissem ao PLANASA. Para a viabilização do Plano, foi criado o Fundo de Água e Esgotos (FAE), cuja manutenção se daria através das três esferas de governo, com 25% dos recursos como contrapartida dos municípios, 37,5% oriundos dos Estados e 37,5% da União, garantidos por meio de empréstimos do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), por meio do Banco Nacional de Habitação (BNH) (TUROLLA; OHIRA, 2007). O grande volume de recursos disponibilizados pelo Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para aplicação em infraestrutura urbana, na conjuntura do “milagre” econômico, foi fator essencial para o relativo sucesso inicial do PLANASA. Além do financiamento, o BNH exerceu também certo papel de regulação do modelo, o que era alvo de críticas pelos setores mais progressistas, dada sua perspectiva marcadamente economicista. Na lógica do PLANASA, os estados apresentariam maior capacidade técnica e financeira que os municípios, sendo mais viável a operação de um conjunto de sistemas municipais, com ganhos em economias de escala. Considerava-se que as companhias estaduais estivessem mais bem preparadas sob o ponto de vista tecnológico e administrativo, com maiores chances de remuneração e carreira, deveriam atrair profissionais mais qualificados. Seguindo a orientação básica das grandes empresas privadas, seriam as grandes instituições públicas as que teriam condições de investir em tecnologia,

pesquisa, desenvolvimento e inovação, e não as pequenas burocracias locais (REZENDE; HELLER, 2008).

Após a formulação e implantação do PLANASA, podem-se caracterizar quatro diferentes períodos nas relações entre municípios e estados na gestão do saneamento, cada qual com características dominantes, embora não exclusivas:

- Primeiro período: sob a égide do regime autoritário (1971-1984);
- Segundo período: sob o ambiente da redemocratização (1985-final da década de 1990);
- Terceiro período: término das concessões (final da década de 1990-2007);
- Quarto período: sob a égide da Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (a partir de 2007).

Estes períodos são a seguir comentados com vistas à identificação de conflitos entre os dois níveis federativos.

#### Primeiro período: sob a égide do regime autoritário (1971-1984)

As relações entre os entes federados concebidas pelo PLANASA não teriam se concretizado não fosse o ambiente autoritário dominante no País quando de sua formulação e de sua implementação inicial, na primeira metade da década de 1970.<sup>6</sup> Ora, em um ambiente plenamente democrático, com a Constituição em vigor e estritamente respeitada, certamente não teria sido maciça a adesão dos municípios a um modelo no qual deveriam abrir mão de sua prerrogativa de prestar serviços de natureza nitidamente local, como os de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Assim, neste primeiro período, parte dos municípios autorizou a transferência da prestação dos serviços para as recém-criadas companhias estaduais do respectivo estado, porém parte optou por manter a prestação dos serviços sob sua responsabilidade direta. O recorte entre aqueles que aderiram e os que não aderiram ao Plano é bastante ilustrativo da realidade da época.

Deste modo, todas as capitais estaduais, com a exceção de Porto Alegre, transferiram seus serviços para as companhias mistas estaduais. É importante lembrar a inexistência de eleições diretas para

---

<sup>6</sup> O enfraquecimento do poder local entrou na agenda política do governo militar a partir de 1964 em resposta a três ordens de fatores: a nova organização do poder, a modernização autoritária que se empreendeu e o temor de que as “massas” soltas nas cidades poderiam se tornar alvo de contestação (ANDRADE, 2007).

prefeitos de capitais e de áreas de “segurança nacional” no período. Logo, sendo estes prefeitos nomeados pelos governadores, não seria de se esperar a interposição de resistências quanto a esse ato. Some-se a isto um poder legislativo municipal em geral fraco e avalizador das decisões do Executivo. Além das capitais, muitas cidades de áreas metropolitanas e cidades de pequeno porte também tiveram a operação de seus sistemas assumida pelas companhias mistas estaduais.

Uma característica dessas concessões, no período, é que as companhias estaduais se interessavam mais em assumir os sistemas de abastecimento de água em detrimento dos de esgotamento sanitário. Um discurso gradualista – é necessário antes implantar as melhorias e a expansão dos serviços de água para só posteriormente coletar os esgotos gerados – em verdade ocultava uma perspectiva economicista, já que os serviços de água em geral requeriam menores investimentos, por já se encontrarem, em grande parte, constituídos e gerando receitas mais imediatas. Além disso, tal estratégia, inicialmente, era respaldada pelo governo federal, ao priorizar o financiamento dos sistemas de água. Tal tendência resultou em que o número de sistemas de água operados pelas companhias estaduais é muito superior ao de esgotos.<sup>7</sup>

Muitas cidades de médio porte, no entanto, preservaram seus serviços nas mãos dos municípios, a despeito das intensas pressões recebidas à época, por parte de governadores e parlamentares estaduais. Cidades como Araraquara, Bauru, Campinas, Piracicaba, Ribeirão Preto, Diadema, Guarulhos, Santo André e São Caetano do Sul, em São Paulo; Governador Valadares, Ituiutaba, Juiz de Fora, Passos, Poços de Caldas, Uberaba e Uberlândia, em Minas Gerais; Blumenau e Joinville em Santa Catarina; Caxias do Sul, Novo Hamburgo e Pelotas no Rio Grande do Sul; Volta Redonda no Rio de Janeiro e Linhares no Espírito Santo mantiveram-se com serviços municipais.

Pela descrição do quadro de distribuição dos serviços por ente federativo, pode-se presumir a natureza dos conflitos neste primeiro período. Embora pobremente registrado em trabalhos acadêmicos, em ambas as situações – aceitação ou rejeição do modelo – verificaram-se momentos, mais ou menos agudos, de conflitos. Há relatos, por parte de atores sociais e institucionais daquela época, de fortes pressões sobre os municípios para que autorizassem a concessão dos serviços às

---

<sup>7</sup> De acordo com a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2000 (IBGE, 2000), a gestão estadual abrangia, naquele ano, 64% dos municípios brasileiros no que diz respeito ao abastecimento de água e apenas 27% no que concerne ao esgotamento sanitário. O modelo representado pela administração direta municipal era responsável por 71% das concessões municipais de esgotos no País e cerca de 27% das de água. As autarquias municipais constituíam o modelo de gestão de ambos os serviços, em aproximadamente 8% dos municípios brasileiros. Já a participação da esfera privada, apesar de muito pequena na gestão das redes de esgotamento sanitário (2%), atingia cerca de 8% dos municípios brasileiros.

companhias estaduais. Tais pressões, especialmente sobre as cidades de maior porte e portanto potencialmente mais rentáveis e politicamente mais importantes, tiveram diversas origens: executivo federal, governadores, dirigentes das companhias estaduais e “políticos majoritários” das regiões. E foram exercidas sobre prefeitos, vereadores e lideranças políticas locais. Obviamente verificou-se pouca participação da sociedade no debate.

O desfecho do processo, como já se viu, foi em alguns casos da aceitação das pressões. Aí, as companhias mistas estaduais passaram a operar os serviços, mediante o instituto da concessão, instrumento indispensável ao PLANASA. Esta ocorria por meio da assinatura de contrato entre a companhia e o município, previamente aprovado pela câmara de vereadores, contudo os contratos eram via de regra absolutamente sucintos e vagos, deixando de definir claramente direitos e deveres de ambas as partes, inaceitável em se tratando da regulação de uma relação com a importância da prestação dessa natureza de serviços e por um largo tempo, em geral de 30 anos. Em outros casos, não poucos, sequer um contrato que regulasse a prestação de serviços houve. A cidade de São Paulo é exemplo desta última situação. Além da ausência de um instrumento regulatório minimamente aceitável, e associado a ela, verificava-se como regra uma absoluta distância na relação entre concessionária e poder concedente, aquela se sentindo no direito de agir sem consultar ou sequer informar sobre seu planejamento e este se omitindo de exercer seu direito de definir a forma como a concessionária deveria atuar. Transgressões a este último comportamento também se constituíam fator de conflito entre as duas partes.

Em outros casos, o desfecho da “negociação” foi a resistência, com todos os ônus dela decorrentes. Além do ônus relativo ao possível abalo das relações políticas com governantes dos outros níveis federativos, outro grave problema para o município que se manteve autônomo foi a sua clara exclusão da possibilidade de obtenção de financiamento federal para a execução das necessárias obras requeridas, em um contexto de elevadas taxas de crescimento populacional, que conduziam à rápida obsolescência dos sistemas de saneamento. Tal ameaça de alijamento era inclusive utilizada como instrumento de pressão.

Logo, tratou-se de período em que os conflitos se verificaram no marco de uma relação não democrática, mas que terminam por denunciar a dificuldade enfrentada pelo governo militar em fazer valer um modelo único para a gestão do saneamento, que contasse com a adesão acrítica dos prefeitos e legislativo municipal. Em suma, os ventos autoritários não foram capazes de intimidar

parte dos dirigentes municipais, resultando na não universalização do modelo PLANASA e, em consequência, quebrando uma de suas importantes premissas.

Uma das decorrências da adesão parcial dos municípios ao modelo, embora deva se reconhecer que em abastecimento de água foi significativa, é a da convivência, em um mesmo estado, de até quatro situações: um grupo de municípios onde se pratica a mesma tarifa de água e esgotos – a tarifa única estadual das companhias mistas de saneamento<sup>8</sup> –; outro em que esta padronização ocorre apenas nas tarifas de água; um terceiro – de serviços municipais – com tarifas próprias e estabelecidas de acordo com as particularidades de seus sistemas e ainda um último em que a água e os serviços de esgotamento nem sequer são pagos pelos usuários. Ou seja, dependendo de em que município vive, o cidadão paga contas mensais, pelo serviço de saneamento, que obedecem a diferentes lógicas em sua determinação.

Não se pode dizer que as características deste período deixaram de prevalecer nos períodos posteriores. Embora a nação passasse a experimentar outro regime político, embates e pressões para que os municípios aderissem à concessão das empresas mistas estaduais ainda prosseguiram, porém com outra intensidade e com métodos por vezes diferentes.

#### Segundo período: sob o ambiente da redemocratização (1985-final da década de 1990)

Com a estruturação inicial do governo Sarney, atendendo inclusive a compromissos assumidos pelo então candidato Tancredo Neves em sua campanha, novas diretrizes foram introduzidas no setor de saneamento no plano nacional, sugerindo um novo ciclo a suceder o PLANASA. O ato mais simbólico nessa direção foi a extinção do BNH – Banco Nacional da Habitação, o tradicional agente financeiro daquele Plano, em 1986.

Característica importante do período foi o esgotamento das fontes de financiamento, acompanhando as dificuldades macroeconômicas, ao mesmo tempo em que terminavam as carências dos empréstimos obtidos nos anos anteriores e aumentavam as despesas de amortizações e encargos financeiros das dívidas. A ênfase anterior em construção, o uso político das companhias e o crescimento da inflação impuseram um ônus adicional sobre os custos de operação. Há relatos de pressão por controle das tarifas das companhias estaduais a partir de objetivos da política

---

<sup>8</sup> Segundo o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS, 2007), as companhias estaduais apresentaram, em 2006, tarifa média de água e esgotos 52% superior à dos serviços municipais.

macroeconômica, notadamente no que se refere a tentativas de controle da inflação, sem levar em conta as consequências microeconômicas dessa prática (REZENDE; HELLER, 2008).

Contudo, como é habitual no setor de saneamento – e em outras políticas públicas brasileiras – “muda-se para manter”. Por detrás do discurso de um novo arranjo para o setor, as mudanças institucionais foram tênues e não modificaram a essência da política implantada na década de 1970: a hegemonia das companhias estaduais e o predomínio da prestação de serviços por meio das concessões.

Entretanto, o novo ambiente democrático, sobretudo sob a égide da Constituição de 1988, aliado à ascensão de governos municipais vinculados a partidos de esquerda, colocou em cena em alguns meios a discussão sobre a atuação das companhias mistas estaduais na prestação dos serviços. Mas especialmente a discussão sobre a necessidade de se reposicionarem, no sentido da sua democratização, as relações entre essas prestadoras e os municípios, titulares dos serviços de âmbito local, conforme determinação constitucional. Esse reposicionamento é bandeira histórica das forças consideradas mais à esquerda no setor, o que muitas vezes pautava a atuação dos prefeitos, especialmente do Partido dos Trabalhadores, em sua relação com a concessionária estadual. Contudo, verificou-se muitas vezes conflito de posições entre militantes do partido e o executivo municipal, que frequentemente recuava quanto a mudanças de maior profundidade e ao enfrentamento com o governo estadual. Por outro lado, Barbosa (2004) enfatiza que o movimento de descentralização iniciado no período, ao não se vincular a um processo nacionalmente coordenado, caracteriza-se por “uma sucessão de negócios locais conduzidos a partir de negociações entre estados e municípios”.

Fato importante ocorrido no período foi a criação da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), em 1984, entidade que hoje reúne “quase 2 mil municípios brasileiros que administram de forma direta e pública os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, resíduos sólidos e controle de vetores” (ASSEMAE, 2008).

Dois movimentos de mudança, portanto, foram observados no período: alguns municípios decidiram manter a prestação de serviços com a concessionária estadual, porém a negociando em outras bases, e outros buscaram o rompimento do contrato de concessão. No primeiro grupo, houve casos em que a hipótese de rompimento foi aventada pelo município, como elemento de barganha para negociar novos termos na concessão, reivindicando, por exemplo, investimentos da companhia mista estadual

e maior participação. Neste primeiro grupo, merecem menção casos como os de Betim e Ipatinga, MG (CANÇADO; COSTA, 2002), cidades da Região Metropolitana de São Paulo, como Santo André, Diadema e Guarulhos; Recife (MIRANDA, 2005; HELLER, 2006), Natal e Fortaleza. Já nos casos de rompimento da concessão, destacam-se Itabuna, BA (BARBOSA, 2004) e Rio Branco, AC (MONTENEGRO, 2003).

É interessante observar que, em alguns estados, a transferência dos serviços para os municípios ocorreu por iniciativa dos próprios governos estaduais, como em Mato Grosso, (ARRETCHE, 1999) e, posteriormente, em Santa Catarina.

#### Terceiro período: término das concessões (final da década de 1990-2007)

Considerando-se que a maior parte das concessões foi firmada imediatamente após a introdução do PLANASA (primeira metade da década de 1970) e com duração variando entre 20 e 30 anos, sendo mais frequente este último prazo, a grande maioria dos contratos teve seu término entre 2000 e 2005. Entretanto, muitas companhias estaduais continuam prestando serviço sem nenhum vínculo contratual com diversos municípios, mesmo após a expiração do contrato de concessão, devido ao novo marco regulatório, que requer nova arquitetura institucional, com planejamento e participação, além da manutenção dos conflitos entre os entes federativos. São exemplos dessa situação São Paulo e Santos, onde a SABESP continua atuando sem contrato. Existem muitos casos no País, de vencimento da vigência do contrato de concessão e a não renovação ou a renegociação em outras bases, distintas daquelas vigentes por ocasião do PLANASA. Belo Horizonte é ilustrativo da última situação, o que é desenvolvido em mais detalhes na próxima seção. Alguns exemplos importantes de casos de não renovação, com maiores ou menores conflitos, verificaram-se em Mato Grosso do Sul, com diversos contratos vencidos no final da década de 1990, entre os quais o de Campo Grande, em Novo Hamburgo, RS e em Londrina, PR, que termina por empregar a situação de vencimento do contrato como instrumento de negociação com a SANEPAR para que ela assumisse os serviços.

#### Quarto período: sob a égide da Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (a partir de 2007)

Este período inicia-se após a aprovação de dois novos marcos legais, que deverão implicar significativa influência na dinâmica futura do setor: a Lei 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e a Lei 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de

contratação de consórcios públicos. Com a regulamentação e a entrada em vigor desta legislação, novos instrumentos de gestão e uma diferente relação entre concessionário e poder concedente supostamente devem deslocar o quadro dos conflitos em análise.

A Lei 11.445, por um lado, afirma o papel do titular dos serviços, que deve indelegavelmente formular a sua política pública de saneamento, podendo, para tanto, intervir e retomar a operação dos serviços delegados, quando for o caso. Para que os contratos de concessão tenham validade, entre outras condições, devem ser precedidos pela elaboração, pelo titular, de plano de saneamento básico e de estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, mostrando a possibilidade de prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento e a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre a minuta do contrato; Além disso, determina que existam normas de regulação e entidades reguladoras. Estas normas devem prever metas progressivas de expansão dos serviços e de qualidade, definição das prioridades de ação, as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro dos serviços, com transparência, e mecanismos de controle social.

Por sua vez, a Lei 11.107 cria mecanismo para a dispensa de licitação, na delegação dos serviços para “entidades de direito público ou privado que integrem a administração indireta de qualquer dos entes da Federação”. Tal delegação opera-se mediante o instrumento do consórcio público ou do convênio de cooperação, celebrando-se contratos de programa. Funciona como uma proteção contra a concessão privada, ao facilitar a relação entre empresas com maior parte do capital público e entes municipais. Ao mesmo tempo, no entanto, cria salvaguardas adicionais para que esta relação se dê em condições de respeito ao titular do serviço, quebrando a lógica autoritária e centralizadora do PLANASA.

O impacto da nova legislação sobre a relação entre as companhias mistas estaduais e os municípios e a possibilidade de atenuar - ou modificar a natureza de - os conflitos, ainda é um movimento a ser objeto de cuidados observação e análise. Alguns cenários, não excludentes, podem ser vislumbrados:

- O espírito da legislação faz-se prevalecer e o País passa a presenciar uma relação mais respeitosa para com o titular, na prestação de serviços pelas companhias estaduais, e a maior consciência dos municípios quanto ao papel que tem a cumprir nessa relação. Tal quadro pode trazer como consequência a quebra do instituto do subsídio cruzado no nível de cada Estado, gerando uma seletividade por parte das companhias estaduais,

especialmente após a incorporação do capital privado em sua composição acionária,<sup>9</sup> conduzindo a dificuldades para municípios com frágil equilíbrio financeiro de seus serviços, em geral os de menor porte e, logo, com menos capacidade reivindicativa.

- Movimento dos municípios de médio e grande porte, inclusive capitais, em direção à municipalização. Tal cenário pode colocar em sérios riscos a sobrevivência de algumas companhias estaduais, que eventualmente podem recorrer à via judicial para questionamento da legalidade de algumas determinações. Nesta situação encontra-se no presente momento a discussão da titularidade nas áreas metropolitanas, em julgamento pelo STF.
- Intensificação das concessões privadas, conforme já discutido neste texto, em vista da existência de maior clareza nas “regras do jogo”.

### *Considerações finais*

Deve ser enfatizado, a guisa de consideração final, a relevância do tema dos conflitos entre entes federados na prestação dos serviços de saneamento. Trata-se de uma modalidade de conflito, com dimensões políticas, institucionais e sociais, que vem se verificando de forma sistemática, por vezes mais silenciosamente, por vezes ocupando a atenção da população, especialmente dos municípios envolvidos a cada situação. Sua interpretação atual requer a análise da própria feição assumida pela democracia brasileira e da relação entre os entes federados. Com a mesma relevância, a avaliação do desfecho dos conflitos ocorridos, como o de Belo Horizonte, pode desvendar falsas resoluções de conflito, resultado mais de uma acomodação das forças dominantes no momento em que este aflora, que de fato do desejo da população envolvida e potencial beneficiária de uma adequada prestação do serviço.

Restaria perguntar sobre o futuro desses conflitos a partir deste momento, em que se vivem mudanças na legislação, se concebem novos modelos de gestão e ocorre nova acomodação dos agentes institucionais. É possível que o novo quadro, diferentemente de uma expectativa de solucionar as relações entre os entes federados, possa acentuar as tensões existentes. De um lado, pode-se assistir a um movimento da parte de alguns municípios no sentido de reconquistar sua autonomia na gestão dos serviços, apoiados pelos instrumentos trazidos pela nova legislação. De outro, não seria improvável uma intensificação da reação – já sentida – dos prestadores estaduais, no

---

<sup>9</sup> A SANEPAR, a SABESP e a COPASA adotaram a venda de parte de suas ações no mercado aberto.

sentido de preservar as concessões mais rentáveis, ainda que com outro formato jurídico. A atual situação de abertura do capital à participação privada das mais importantes companhias estaduais do País certamente fortalecerá a visão de rentabilidade econômica dessas empresas, que nem sempre se coaduna com a livre escolha dos municípios quanto a quem deve prestar seus serviços essenciais.

### *Referências Bibliográficas*

ANDRADE, L. A. G. O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, O. A. (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Fundação Konrad Knauer, 2007. p. 248-249.

ARRETCHE, M. *Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das companhias estaduais*. 1999. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san\\_parte3.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/saneamento/san_parte3.pdf)>. Acesso em: out. 2007

ASSEMAE - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br/>>. Acesso em: jan. 2008.

BAKKER, K. Neoliberalizing nature? Market environmentalism in water supply in England and Wales. *Annals of the Association of American Geographers*, v. 95, n. 3, p. 542–565, 2005.

BARBOSA, A. G. A descentralização do setor saneamento de Itabuna: uma interação entre estado e município, uma abertura aos atores sociais. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, v. 4, n. 9, p. 94-103, 2004.

BRASIL. Lei nº 11.107. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. 06 abr. 2005.

BRASIL. Lei no 11.445. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera as Leis no 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências. 05 jan. 2007.

BRASIL. Plano nacional de saneamento básico (versão preliminar). Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/Ministério das Cidades. 2011.

CANÇADO, V.; COSTA, G. M. A política de saneamento básico: limites e possibilidades de universalização. 10 SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA. Diamantina. 2002. Anais... 2002.

CASTRO, J. E. El estudio interdisciplinario de los conflictos por el agua en el medio urbano: una contribución desde la sociología. *Cuaderno del CENDES*, v. 24, n. 66, p. 21-46, set.-dez. 2007.

GARVIN, M. J. Strategic characterization of water system infrastructure and management. *Journal of Management in Engineering*, v. 19, n. 4, p. 138-46, 2003.

HALL, D.; LOBINA, E.; DE LA MOTTE, R. Public resistance to privatization in water and energy. *Development in Practice*, v. 15, n. 3-4, p. 286-301, jun. 2005.

HELLER, L. Background paper: Access to water supply and sanitation in Brazil: historical and current reflections, future perspectives. Washington: UNDP, 2006. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/heller%20leo.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. PNSB - *Pesquisa nacional de saneamento básico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

LAURIE, N.; CRESPO, C. Deconstructing the best case scenario: lessons from water politics in La Paz–El Alto, Bolivia. *Geoforum*, v. 38, p. 841–854, 2007.

MIRANDA, A. Recife, Brazil: Building up water and sanitation services through citizenship. In: TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI), CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO). *Reclaiming public water: achievements, struggles and visions from around the world*. 2nd ed. Amsterdam, 2005. p. 113-119.

MONTENEGRO, M. H. F. Saneamento básico para todos, público e de qualidade. In: BITTAR, J. (Org.). *Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Pensamento Petista). p. 180-215.

PEZON, C. Decentralisation and delegation of French drinking water services in the past and today. In: CASTRO, J.E.; HELLER, L. (Orgs.). *Water and sanitation services: public policy and management*. Londres: Earthscan. (Em preparação).

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2006*. Brasília: Ministério das Cidades/SNSA, 2007.

SOLANES, M., JOURAVLEV, A. Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration, and water. Santiago: CEPAL, 2007. 82p.

TUROLLA, F. A.; OHIRA, T. H. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, L. H.; MOTTA, R. S. (Orgs.). *Regulação e concorrência no Brasil: governança, incentivos e eficiência*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. v. 2, p. 197-215

URCELAY, M. B. O. *Servicios de agua potable y alcantarillado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina: factores determinantes de la sustentabilidad y el desempeño*. Santiago: CEPAL, 2007. 76p.