UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Saneamento e Cidadania

privatização, municipalização e mecanismos de controle

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. José Maria Gómez

Aluna: Eliane da Silva Bessa

Rio de Janeiro – Brasil

2006

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Saneamento e Cidadania

privatização, municipalização e mecanismos de controle

Eliane da Silva Bessa

Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 2006

Orientador Prof. Dr. José Maria Gómez
ESS - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof[a]. Dr[a]. Maria de Fátima Cabral Marques Gomes
ESS - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof[a]. Dr[a]. Rosângela Lunardelli Cavallazzi
PROURB - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Nilson Rosário da Costa
ENSP – Fundação Oswaldo Cruz

Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Junior
IPPUR - Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ao meu pai, Carlos Ribeiro,
e aos meus grandes pequeninos amores,
Beatriz, João e Theo

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS

RESUMO

ABSTRACT

RÉSUMÉ

LISTA DE SIGLAS

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

INTRODUÇÃO 02

PRIMEIRA PARTE 25

A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO. INSTAURAÇÃO DA CIDADANIA E FORMAS DE CONTROLE SOCIAL.

1º capítulo – O ESTADO BRASILEIRO EM TEMPO DE MUDANÇA GLOBAL 31

2º capítulo – A ESTRUTURAÇÃO HISTÓRICO-FILOSÓFICA DA CIDADANIA E A SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL 58

3º capítulo - ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: FERRAMENTAS PARA A CIDADANIA 91

SEGUNDA PARTE 105

OS PRECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA ATUAL DE SANEAMENTO. A EFETIVIDADE DO MUNICÍPIO NA GESTÃO DE SERVIÇOS URBANOS.

4º capítulo – OS PILARES POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO PMSS 109

5º capítulo – A MUNICIPALIZAÇÃO DO SANEAMENTO E A POLÍTICA ATUAL DO SETOR 148

TERCEIRA PARTE 177

GESTÃO MUNICIPALIZADA E PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO. CIDADANIA EM EXERCÍCIO: ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

6º capítulo - O CASO NITERÓI: OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO ANTES E APÓS PRIVATIZAÇÃO 182

7º capítulo – O CASO SANTO ANDRÉ: A ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO 208

8º capítulo – ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: PARÂMETROS PARA AVALIAÇÃO DOS MODOS DE GESTÃO 222

CONCLUSÃO 249

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 263

FONTES 272

AGRADECIMENTOS

Aprendi que a escrita é o espelho da alma. Escrevi essa tese com prazer, apesar de grande o esforço. Não obstante, é justo registrar que o trabalho foi amenizado, graças à prestimosa ajuda de pessoas muito valiosas para mim.

José Maria Gómez, meu orientador de tese, por quem tenho o maior respeito pela sua sabedoria e competência com que soube intervir nas horas nervosas, cortando-me os excessos e dando rumo aos questionamentos.

José Paulo Netto, professor da Escola de Serviço Social, pela amabilidade com que me recebeu no Programa e pelas aulas brilhantes jamais esquecidas.

Carlos Eduardo, meu grande companheiro presente, sempre compartilhando comigo os prazeres e os tropeços de uma vida a dois.

Adriana, Pedro e Marcos, minhas paixões eternas, que sempre me comovem e sabem dar o apoio quando necessário. Contei, especialmente, com Marcos, na pesquisa jurídica dos instrumentos de cidadania.

Luize e José Luiz, meus “novos filhos”, pelas doces palavras de estímulo nos momentos de fraqueza.

Ana Lucia Britto, minha amiga e companheira de trabalho, abriu-me as portas da pesquisa na área do saneamento e forneceu-me, generosamente, suporte intelectual e bibliográfico para o desenvolvimento da tese.

Rachel Coutinho, minha amiga e também companheira de trabalho, prestou-me valiosas contribuições com os seus comentários, quando da leitura da tese.

Denise Pinheiro Machado, atual coordenadora do PROURB, além do apoio logístico sempre foi uma incentivadora do meu crescimento intelectual e acadêmico.

Colegas da FAU, particularmente do DPUR, pela licença concedida para a realização da pesquisa de campo.

Jefferson Martins, da Prefeitura de Niterói, pessoa amiga que facilitou a minha entrada junto aos órgãos públicos do município.

Cláudio Abduche, presidente da Águas de Niterói, pela gentileza com que me recebeu e pelos dados fornecidos.

Carlos Pedro Bastos, profissional competente que me apresentou o SEMASA, instituição de saneamento ambiental do município de Santo André, cedendo-me informações e dados concernentes à pesquisa.

Silvano Silvério Costa, da ASSEMAE, pelo modo afável com que me dedicou parte do seu tempo e pela generosidade no fornecimento de dados.

Silvia Ramos, minha amiga, sempre competente, nunca me faltou no apoio técnico.

Teresinha Bregalda, pelo eficiente trabalho de revisão.

RESUMO

Inspirada no atual quadro precário do setor de saneamento brasileiro, a presente tese tem como objetivo analisar a atuação de formas privada e pública de gestão de serviços essenciais, balizada por dois mecanismos de controle social: o Orçamento Participativo e a aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Os resultados apresentados constituem-se em referências empíricas da relação contratual entre poder público e operadores privados de serviços de saneamento e da relação político-institucional entre gestores públicos municipais e a população local; bem como do alcance e da limitação de cada um dos instrumentos de controle social selecionados.

A premissa do estudo é a de que dispor de saneamento é um direito da população e o não cumprimento desse direito tem raízes históricas na formação da cidadania que se exerce hoje no país.

Em busca da associação entre formas diferentes de operacionalizar a prestação de serviços básicos e o direito social de usufruí-los, a tese focaliza, na política de saneamento, a contextualização dos diferentes modos de gestão. Averigua, no âmbito da atuação de cada um deles, sem compará-los, o desempenho das suas funções decorrente não só do tipo de gestão como, também, de ações políticas adotadas em relação à prestação de serviços de saneamento.

A ancoragem empírica da tese respalda-se na realidade de dois municípios: Niterói, no estado do Rio de Janeiro e Santo André, situado no estado de São Paulo. O primeiro, em virtude da privatização relativamente recente dos serviços básicos; e o segundo, em razão da larga experiência municipal na oferta do saneamento ambiental.

Palavras-chave: política de saneamento, gestão pública, privatização e controle social.

ABSTRACT

Inspired by the precariousness of the Brazilian public sanitation system, this dissertation aims to analyze the performance of public and private forms of public basic services management looking at two mechanisms of social control: the participative budget and the consumer rights law. The results present empirical evidence about the contract relationship between the public sector and private sanitation firms and the political-institutional relationship between municipal public servants and the local population; also it present evidence about the reach and limitation of each one of the selected social control instruments.

The basic assumption of this dissertation is that access to sanitation access is a citizens' right and the non compliance to that right has its historical roots in the formation of Brazilian citizenship.

Searching for different ways to make sanitation services work and the social right to enjoy them, this dissertation focuses on the contextualization of private and public forms of management in public sanitation policies. It also investigates without comparing them, the social performance arising out of the policies adopted by each, in their respective fields of action, and their relation to the efficiency of the sanitation system.

The empirical evidence of the dissertation is based on two case studies: the municipalities of Niterói, in the State of Rio de Janeiro, and Santo André, in the State of São Paulo. The first was chosen because of its recent experience on the privatization of basic services, and the latter because of its extensive experience on the provision of environmental sanitation services.

Keywords: sanitation policies, public management, privatization and social control.

RÉSUMÉ

Ce travail de thèse s'intéresse à la situation précaire de services d'eau et assainissement et s'interroge sur les résultats des deux différents modèles de gestion des services : la régie municipale et la concession à une entreprise privée. Le but est d'examiner ces deux modèles différents de prestation des services à la population en focalisant l'analyse sur deux formes contrôle social de la gestion des services: le Budget Participatif et de Code de Défense du Consommateur. Les résultats présentés ici sont des références empiriques des rapports contractuels entre pouvoir public et les responsables de la prestation de service, et aussi de références empiriques des types de rapports politiques et institutionnels qui s'établissent entre ceux qui gèrent les services et la population locale.

En partant du principe que l'accès aux services est un droit et que la privation de ce droit a des implications fondamentales dans la formation historique de la citoyenneté, la thèse réfléchit sur les rapports entre les modes de prestation des services et le doit social à l'eau et l'assainissement. Ce travail examine, sans les comparer, deux formats de gestion, la gestion publique et la gestion privée, en ayant comme toile de fond le cadre de la politique nationale pour les services.

Cette analyse a comme base empirique les communes de Niterói, dans l'état de Rio de Janeiro et Santo André, dans l'état de São Paulo. La première étude représente un cas récent de privatisation des services, la deuxième étude représente un service public municipal, ayant déjà une large expérience de prestation des services à la population.

Mots clés : politique pour l'eau et l'assainissement, gestion publique, privatisation et contrôle social.

LISTA DE SIGLAS

ABCON – Associação Brasileira de Concessionárias de Serviços Públicos de Água e Esgoto

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

AESBE – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais

ALERJ – Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro

ANA – Agência Nacional das Águas

ASEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos do Estado do Rio de Janeiro

ASSEMAE – Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CEDAE – Companhia Estadual de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro

CEF – Caixa Econômica Federal

CESB – Companhia Estadual de Saneamento Básico

CMN – Conselho Monetário Nacional

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DNERu – Departamento Nacional de Endemias Rurais

DNOS – Departamento Nacional de Obras de Saneamento

ETE – Estação de Tratamento de Esgotos

FAE – Fundo de Financiamento Estadual para Água e Esgoto

FCP/San – Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINANSA – Programa de Financiamento para Saneamento

FISANE – Fundo de Investimento para o Saneamento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSESP – Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S. A.

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MAS – Ministério de Ação Social
MBES – Ministério do Bem-Estar Social
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MP – Medida Provisória
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento
OGU – Orçamento Geral da União
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PLANASA – Plano Nacional de Saneamento
PLC – Projeto de Lei Complementar
PMSS – Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP – Parceria Público-Privada e/ou Parceria Público-Público
PROCON – Programa de Orientação e Defesa do Consumidor
PROSANEAR – Programa de Saneamento
SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SFS – Sistema Financeiro de Saneamento
SINDEC – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SISNASA – Sistema Nacional de Saneamento Ambiental
SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS[1]

1.1 PERCENTUAL DA DESPESA SOCIAL EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO LIQUIDADO TOTAL

1.2 CONJUNTO DA DESPESA SOCIAL EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO LIQUIDADO TOTAL

2.1 QUADRO GERAL DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO 1990 – 2004

2.2 DEPOIMENTOS SOBRE O PROJETO DE LEI 4147/2001

2.3 ESTATUTO DA ASSEMAE (2003)

3.1 MAPA DE NITERÓI (S/E)

3.2 EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO EM NITERÓI 1991, 2000 E 2004

3.3 POPULAÇÃO URBANA DE NITERÓI ATENDIDA POR REDE DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO

3.4 GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO DA POPULAÇÃO URBANA DE NITERÓI

3.5 MAPA DA REDE DE ÁGUA DE NITERÓI 1999 E 2004 (S/E)

3.6 MAPA DE SANTO ANDRÉ (S/E)

3.7 POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ ATENDIDA POR REDE DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO (%)

3.8 GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ

[1] Os gráficos elaborados pela autora seguem o seguinte padrão:
A NÃO automação da escala do eixo dos valores (Z).
Atribui-se na escala mínima o valor correspondente a 1/3 da população do respectivo município e na unidade principal o valor correspondente ao intervalo mínimo e máximo, conforme referência do programa Excel.

3.9 FORMA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)

3.10 GRÁFICO DA FORMA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)

3.11 TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO OFERTADO À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)

3.12 GRÁFICO DO TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO OFERTADO À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)

3.13 INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI – RJ

3.14 RELAÇÃO DAS DEMANDAS POR OBRAS NO OP DE NITERÓI

3.15 DEMANDAS DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO EM NITERÓI POR LOCALIDADE 1999 - 2004

3.16 DEMANDAS DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO EM NITERÓI POR COMUNIDADE 2005

3.17 RELAÇÃO DAS REGIÕES DE ATUAÇÃO DO OP – SANTO ANDRÉ

3.18 GRÁFICO DAS DEMANDAS POR TEMAS APROVADOS NAS PLENÁRIAS REGIONAIS E TEMÁTICAS DO OP DE SANTO ANDRÉ 1998 - 2003

3.19 GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS APROVADOS NO OP 1998 – 2003

3.20 REGISTRO DE RECLAMAÇÕES DA EMPRESA ÁGUAS DE NITERÓI NO PROCON – NITERÓI

3.21 REGISTRO DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO POR SETORES NO ESTADO DE SÃO PAULO

3.22 GRÁFICO DO REGISTRO DE ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO POR SETORES NO ESTADO DE SÃO PAULO

3.23 REGISTRO DE RECLAMAÇÕES DO SEMASA NO PROCON – SANTO ANDRÉ

INTRODUÇÃO

A infra-estrutura é um componente da vida social e econômica que detém papel decisivo no desenvolvimento das nações. O saneamento apresenta - sem tirar o peso da estrutura viária, dos transportes e o do sistema energético - uma grande responsabilidade social por estar diretamente relacionado à saúde e à qualidade dos ambientes urbanos onde vivem as populações.

É notória a diferença da qualidade dos serviços de saneamento prestados nos países desenvolvidos, quando comparados com os dos países em desenvolvimento. Essa qualidade refere-se não só ao abastecimento e ao fornecimento de serviços essenciais - que atingem 100% da população nos países desenvolvidos - como também à natureza dos serviços ofertados: água potável disponível na rede pública de abastecimento e sistema de controle de dispositivos sanitários, que evitam a contaminação de corpos hídricos.

No Brasil, sob o ponto de vista histórico, os dados sobre saneamento sempre apresentaram resultados insatisfatórios, com investimentos irregulares e insuficientes frente à demanda populacional. Até a década de 60, não havia uma política - de âmbito nacional - para o setor. As iniciativas, quando ocorriam, restringiam-se quase sempre a um local específico. Em um tempo passado, por exemplo, as obras implementadas pelo governo Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, capital do país no início do século XX, consistiram no saneamento de algumas áreas da cidade visando uma política de embelezamento e de higienização da capital.

O fato é que a falta de infra-estrutura urbana, em especial o saneamento, acabou por contribuir para o agravamento de um quadro social já precário. A inadequação e a inexistência de políticas públicas capazes de administrar as necessidades

básicas da população causou, principalmente em áreas adensadas e de grandes repercussões sociais, danos irreversíveis.

Com o governo militar instaurado em 64, inaugurou-se uma nova era no tratamento dado ao setor de saneamento básico. A necessidade de ampliar o atendimento à população resultou numa centralização de recursos e na criação de um corpo técnico: os tecno-burocratas, que passaram a operar as chamadas políticas sociais. Metas foram traçadas com vistas a colocarem o Brasil, dentre os países da América Latina, o que apresentaria o melhor quadro de atendimento à população. Para a operacionalização dessas metas, foi criado um Plano Nacional de Saneamento – PLANASA - executado por empresas públicas estaduais, que se tornaram concessionárias dos serviços municipais de saneamento.

Antes do PLANASA, as concessões dos serviços de saneamento eram de competência municipal. Como havia um desequilíbrio econômico-financeiro grande entre os municípios, os mais pobres, ou seja, aqueles que apresentavam baixa arrecadação tributária, ficaram praticamente sem capacidade de investimentos não só em saneamento como ainda nos demais serviços básicos que deveriam ser prestados à população. Essa situação se agravou mais com a reforma tributária de 1966 (Najar, 1993)[2].

A política de centralização de recursos, por parte do governo federal, resultou na institucionalização do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) em 1967, atribuindo-se ao Banco Nacional de Habitação – BNH - a coordenação e o apoio financeiro ao setor. Lastreado pelos recursos oriundos da instituição bancária, o PLANASA promoveu nos anos 70 uma articulação com os governos estaduais.

[2] A Reforma Tributária de 1966 contribuiu, de forma definitiva, para um processo de concentração de recursos nas mãos do Estado. Iniciado em 1964, com uma Reforma Tributária de emergência, se consolidou através da Emenda Constitucional nº18 e da Lei nº 5172 de 25/10/66.

A partir desse suporte financeiro, acreditava-se atingir até a década de 80 índices significativos no tocante ao abastecimento de água e à instalação de esgotamento sanitário para a população urbana. No entanto, tal fato não ocorreu, ficando o percentual de esgotamento sanitário bem abaixo do programado[3].

O modelo PLANASA sucumbiu à extinção do BNH e às mudanças políticas implantadas com a Nova República. Além disso, o agravamento de doenças endêmicas ajudou a configurar um quadro de crise do setor que "exige um amplo debate acerca do futuro do saneamento, inserido em um novo modelo de gestão capaz de dar respostas às necessidades da população"[4]. O que ocorreu, no entanto, foi que os governos da retomada democrática não conceberam um novo modelo de saneamento. As questões do setor ficaram circunscritas a um projeto denominado: Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS.

Os dados levantados pelo PMSS, na década de 90, revelam uma certa ambigüidade em relação à atuação dos serviços de saneamento básico no Brasil, visto que eles apresentaram tanto percentuais relevantes de melhorias quanto de déficits significativos:

> é notável o fato de que um país cuja população urbana aumentou de 113% em 21 anos, passando de 52 milhões para 111 milhões em 1991, tenha conseguido elevar o nível de abastecimento de água dos domicílios ligados à rede geral de 60% para 86%, neste mesmo intervalo. Por outro lado, é lamentável que mais de 15 milhões de pessoas que residem em cidades, neste mesmo país, ainda não tenham acesso à água canalizada (PMSS, nov/94)[5].

Ainda em relação aos dados numéricos, não se pode deixar de chamar atenção para o fato, amplamente conhecido, de que a maior parcela da população urbana atendida pelo abastecimento de água encontra-se na região sudeste, embora não estejam computados nesses dados a qualidade do serviço público e a sua distribuição intra-espacial. No que diz respeito ao percentual da população atendida

---

[3] Os dados da ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental -, em 1984, comprovam a afirmação.

[4] Vide o artigo de Berenice Cordeiro: Gestão democrática da cidade e saneamento: o foco no processo decisório do setor, nos Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, Recife, maio de 1997, p.1592.

com rede coletora de esgotos, o aumento registrado (31% da população) não é nada representativo em termos sócio-espaciais, ficando de fora do benefício praticamente todos os domicílios que se encontram em áreas periféricas das regiões metropolitanas e em favelas das grandes cidades.

A expansão do crescimento urbano das regiões metropolitanas e aglomerados, especialmente as áreas de favelas, não só enfrenta dificuldades de ordem ambiental devido, em muitos casos, à construção de moradias em locais de risco; como também provoca problemas na natureza com a crescente degradação das áreas ocupadas. O crescimento periférico em áreas inadequadas à ocupação, sem a infra-estrutura básica, vem causando desequilíbrios ecológicos e comprometendo a qualidade de vida de seus moradores (Cordeiro, 1997). Estudos centrados nesse foco têm revelado que, por conta do alto índice de concentração populacional encontrado nas grandes cidades brasileiras, não se pode mais prescindir do contexto ambiental urbano quando eles abordam a questão do saneamento, principalmente diante da constatação de que o nível de degradação sócio-ambiental urbana freqüentemente está associado à pobreza. Essa hipótese se confirma de forma mais enfática nas áreas carentes de infra-estrutura, geralmente as áreas pobres das cidades onde o quadro social é agravado pelas condições sociais e ambientais existentes.

> O que se verifica é um cenário de degradação social e urbana, onde um número crescente de famílias não tem outra opção senão ocupar o solo urbano localizado em áreas de proteção de mananciais, fundos de vale, áreas ribeirinhas e de lixões. Nessa perspectiva, não se pode deixar de considerar que reverter este quadro significa inscrever o saneamento em uma dimensão ambiental que solicita, necessariamente, uma concepção maior sobre mudanças institucionais e políticas que garantam o amplo acesso à terra e à moradia, conforme os princípios e alguns instrumentos da Reforma Urbana, constitucionalmente reafirmados em Leis Orgânicas e Planos Diretores de significativos Municípios do país[6].

---

[5] Referência citada no trabalho de Berenice Cordeiro, op. cit. p.1593.
[6] Referência citada no trabalho de Berenice Cordeiro, op. cit. p.1595.

O movimento da Reforma Urbana iniciou-se nos anos 80, embora, deva-se ressalvar que os temas que a compuseram já eram debatidos, ainda que de forma não sistemática, desde o início dos anos 60, ficando, porém, o debate seriamente prejudicado com o golpe militar de 64 e esfacelado com a instituição do AI-5 (Ato Institucional nº5, em nov. de 68). O objetivo do movimento da Reforma era "legitimar, no cenário político nacional, a idéia de uma reforma estrutural que alcance as relações sociais de produção e consumo do urbano" (Maricato, 1994, p.309). Buscava-se, desse modo, a formação de cidades mais democráticas através de medidas que produziriam um efeito social e espacialmente menos desigual, como a criação de instrumentos de regularização de áreas ocupadas, a aplicação da função social da propriedade, a implementação de políticas habitacionais com finalidade social, a valorização da natureza pública de serviços essenciais e a criação e manutenção de conselhos, audiências públicas que imprimissem, justamente, um caráter democrático no modo de gerir a cidade (Maricato, 1994).

Souza assinala que o sentido da reforma urbana consiste em uma real reforma social estrutural, com forte incidência sobre a dimensão espacial. Cria-se, assim, uma expectativa de se conseguir gerar uma cidade com melhor qualidade de vida e menos segregadora, portanto, com um índice mais elevado de justiça social (Souza, 2003).

O marco legal da Reforma Urbana foi a aprovação, na Constituição Federal de 1988, do capítulo sobre a política urbana, apesar de que a emenda original possuía, segundo Souza, "duas dezenas de artigos e abrangia vários temas importantes", porém, acabou podada e resumida em dois artigos, o 182 e o 183

(idem, idem)[7]. Restou ao Plano Diretor, ainda segundo Souza, tornar-se o meio de promoção da reforma urbana. E, paralelamente, "buscou-se regulamentar os dois capítulos da política urbana da Constituição Federal por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais conhecida como Estatuto da Cidade), somente aprovada em 2001, após onze anos (!) de tramitação no Congresso Nacional" (ibidem, p.120).

O Estatuto da Cidade – Lei Federal 10257/01 – é a lei que regulamenta a política urbana nacional. Seu principal objetivo é garantir o direito de todos à cidade, isto é, às riquezas naturais, aos serviços, à infra-estrutura e à qualidade de vida. A nova lei estabelece uma nova forma de apropriação do espaço urbano, baseada na função social da propriedade. Criada para corrigir distorções do crescimento urbano, através de instrumentos elaborados para esse fim, o Estatuto da Cidade visa combater a especulação imobiliária, estimular o desenvolvimento urbano, para que se realize a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, e garantir a participação popular nas decisões do Poder Executivo. Sendo previstos, para isso, instrumentos como conferências e conselhos de política urbana nos âmbitos federal estadual e municipal, audiências e consultas públicas, além da obrigatoriedade do Orçamento Participativo (participação popular nas decisões de uso do dinheiro público).

Pode-se afirmar, sem sombra de dúvidas, que o Estatuto da Cidade é uma lei que consagrou o Plano Diretor não só como instrumento de política urbana, mas, também, como um instrumento de reforma urbana.

---

[7] Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. E o art. 183 – Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

No que concerne ao saneamento, têm sido poucas as conquistas sociais e políticas, apesar da luta permanente - nos fóruns da Reforma Urbana - pela obtenção de serviços públicos de qualidade e com tarifas justas. A situação do setor tem sido a de crise e como atesta Cordeiro, pesquisas realizadas sobre o saneamento têm constatado que a população, em geral, está ciente dos problemas ambientais e das doenças causadas pela falta de saneamento. Esse conhecimento atual se contrasta com a época do higienismo, que se tornou o princípio norteador da reforma urbanística de Pereira Passos no Rio de Janeiro, e das campanhas sanitárias no início do século XX, que visavam uma conscientização da população em relação à necessidade de mudarem certos hábitos e práticas de higiene (Cordeiro, 1997).

Elevado grau de conscientização, por sua vez, pressupõe uma gestão política à altura. Isto, no entanto, não aconteceu. O modelo de saneamento concebido com características centralizadoras e autoritárias teve de se ajustar na sua implantação à lógica local, determinada em parte pelas forças políticas em jogo (Britto, 1995). Além disso, o montante de recursos financeiros aplicados no setor baixou drasticamente de quantidade nos últimos anos, apesar da entrada em cena de algumas Prefeituras Municipais com certo volume de aplicações em serviços básicos, de acordo com os dados apresentados pelo PMSS, em 1994.

A discussão sobre o montante de recursos financeiros destinados ao setor envolve outras questões como as demandas futuras em relação aos serviços, política tarifária, fontes de financiamento para investimentos e recursos orçamentários. Essas questões têm sido objeto de análise de outros estudos, preocupados com a configuração dos recortes espaciais a partir dos investimentos realizados e a maneira pela qual, se traduziram em benefícios nas áreas urbanas (Najar, 1993). O reconhecimento da situação de crise vivida pelo setor de saneamento é apontado,

por alguns autores, como decorrência histórica de um modelo de gestão centralizador de decisões e incapaz de estender os seus serviços aos segmentos de baixa renda, o que o torna um modelo "marcado pela segregação sócio-espacial... e atrelado aos interesses privados, particulares e corporativos, em detrimento das necessidades da população" (Cordeiro, 1997, p.1597).

A mobilização em torno de um debate para redefinir o papel do Estado na gestão do saneamento e as novas formas de concepção propostas pelos documentos que analisam a atuação do setor demonstram o momento de mudanças vivido atualmente, pois cada vez mais se fazem presentes, na esfera política, entidades civis que tentam assegurar a participação da sociedade nos processos decisórios.

Essas entidades, através de propostas dos seus coletivos, não concebem mais saneamento nos moldes tradicionais de saneamento básico, ou seja, destinados apenas à mera implantação de rede de água e instalação de esgotamento sanitário, como nos tempos de atuação do PLANASA.

O modelo de saneamento básico, implantado pelo PLANASA, resultante do planejamento setorializado - predominantemente técnico - imperou durante décadas no país, passando de governos autoritários a governos mais democráticos. Ainda hoje molda a lógica de atuação da maioria das instituições do setor, não se ajustando à visão inovadora de saneamento, demandada por segmentos organizados da sociedade.

A concepção de saneamento, proposta por órgãos como a ASSEMAE[8], está atrelada a uma compreensão que procura relacionar os padrões sanitários à saúde pública, maior controle social e cidadania; e, com isso, busca-se uma vinculação

[8] As prefeituras que não se integraram ao setor de saneamento fundaram, em 1984, uma associação denominada ASSEMAE – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - da qual faziam parte mais de mil municípios (Rezende e Heller, 2002, p. 248).

entre campos de conhecimento, que incluem também a vertente ambiental, formando o conjunto do que se denomina qualidade de vida urbana[9]. Trata-se, por conseguinte, de uma outra conceituação de saneamento que implica em formas descentralizadas de gestão, comandadas pelo poder local. Este ao assumir a operacionalização dos serviços básicos, fica mais capacitado a exercer um controle maior das condições sócio-ambientais do seu território.

Com o panorama traçado sobre o comportamento do setor de saneamento no Brasil, ao longo das últimas décadas, fica claro que a discussão sobre os modos de gestão do saneamento e a análise das suas crises, de naturezas diversas, ainda representam um foco de estudo rico e necessário. Há muito a esclarecer sobre o desenho político que esses modos e crises assumem na prática, principalmente em relação aos resultados concretos da política de saneamento, em termos de perdas e ganhos para a sociedade.

É justamente aqui que se situa a força da nossa pesquisa empírica que será detalhada adiante. O exame da realidade social mostrará o desempenho de uma gestão privada de saneamento e de uma gestão pública municipalizada. Os resultados apresentados por elas revelam as características de cada uma, dentro do seu campo de atuação, no tocante ao modo de se relacionarem com a população na prestação de serviços essenciais. Na gestão privada, sua função limita-se a executar os serviços públicos de água e esgoto à população local; e em relação à gestão pública, sua função é planejar, regular e realizar os serviços de saneamento.

A premissa desse estudo é a de que o saneamento é um direito da população. O não cumprimento desse direito significa que a população não está sendo atendida

[9] O conceito qualidade de vida tem sido amplamente debatido nos fóruns acadêmicos onde se tem procurado demonstrar a íntima relação entre qualidade de ambiente e vida, como um fenômeno tanto pessoal quanto coletivo que se constitui num direito de cidadania (Buttel, 2000) e (Herculano, 2000).

naquilo que lhe é essencial para a existência de uma vida digna, conforme estabelecido no parágrafo primeiro da Constituição Federal de 1988. O caráter de essencialidade presente no saneamento está associado tanto à saúde, por isso o saneamento é uma questão de saúde pública, como, também, à qualidade do ambiente onde se vive que está diretamente associado à qualidade de vida. Prescindir, portanto, desse direito é ferir o parágrafo primeiro da Constituição Federal de 88.

Fundamentado pelo não atendimento do direito social, o objetivo desta tese é analisar a atuação dos diferentes modos de gestão, restrita às funções de cada um, ancorada em dois mecanismos de controle social que proporcionam aos cidadãos o espaço para reivindicação de seus direitos sociais. No que concerne aos mecanismos de controle social, que a população dispõe sobre a gestão dos serviços essenciais, selecionou-se o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor. Por controle social entende-se o poder que os indivíduos da sociedade têm de interferir no modo de gestão de um bem coletivo.

Constitui-se como objeto da pesquisa, portanto, a atuação da gestão privada e da gestão pública relacionadas à operacionalização do Orçamento Participativo e do Código de Defesa do Consumidor, no que diz respeito aos serviços urbanos.

É indispensável definir o entendimento de privatização e de municipalização, tendo em vista que ambas as formas representam critérios diferentes no modo de gerir os serviços de saneamento, o que redunda em diferentes fórmulas, tanto no quadro da gestão pública como no da gestão privada (Carles e Dupuis, 1989). Por privatização de serviços públicos de saneamento, entende-se a concessão desses serviços a uma empresa privada, por meio de uma relação contratual entre o poder público e o ente privado; quanto à noção de municipalização, baseia-se no princípio jurídico de que o poder municipal consiste no poder concedente dos serviços

públicos à população. O modo de prestar os serviços é que varia, podendo assumir diferentes

fórmulas[10]. No caso da análise em questão, trabalhou-se com um referencial empírico que adota, como forma jurídica de prestação de serviços públicos, a autarquia municipal[11].

A relação dos temas da tese impõe desafios: (i) o de articular questões que apresentam, cada uma delas, elevado nível de complexidade no trato da política, como é o caso da privatização e o da municipalização, em virtude de seus diferentes conteúdos ideológicos; (ii) o de evitar a definição, a priori, sobre qual é o melhor modo de gerir o saneamento, tendo em vista que a privatização e a municipalização suscitam, em princípio, posições políticas antagônicas em relação à prestação de serviços de saneamento.

E por que antagônicas?

A privatização, quando associada a segmentos de renda mais baixos da população, pressupõe que a situação econômico-social desse segmento pode ser atingido mais diretamente pela privatização, uma vez que o baixo retorno econômico por ele oferecido não satisfaça as condições de rentabilidade dos capitais privados. Seguindo essa ótica, a proposição de privatizar serviços públicos de saneamento no contexto de uma nação que apresenta déficit alto do serviço, sem mencionar sua qualidade, irá incrementar ainda mais o contingente populacional desprovido de serviços de saneamento. Em outras palavras, não se trata de uma nação abastecida de serviços públicos, embora os direitos de

---

[10] Para uma discussão conceitual das diferentes formas de gestão, direta ou delegada, consultar o estudo de Carles e Dupuis, intitulado: Service Public Local. Gestion Publique, Gestion Privée?. France, Nouvelles Éditions Fiduciaires, 1989. Com base nas diferentes formas de prestação dos serviços públicos na França, os autores desenvolvem seus argumentos sobre os desafios e as benfeitorias das gestões tanto pública quanto privada.

[11] Hely Lopes Meirelles, define: "As autarquias são pessoas jurídicas de Direito Público, de natureza meramente administrativa, criadas por lei específica, para a realização de atividades, obras ou serviços descentralizados da entidade estatal que as criou" (Meirelles, H., São Paulo, Malheiros Editores, 28ª edição, 2003, p.65).

acesso a eles estejam implicitamente assegurados na Constituição Federal de 1988[12]. Ao contrário, trata-se de uma nação com precariedade ou até mesmo destituída, em algumas regiões, de serviços de saneamento[13].

Foi justamente nesse contexto de precariedade, ineficiência e até inexistência de serviços públicos que se introduziu o debate da privatização do setor de saneamento colado num espectro maior. Essa referência liga-se à reforma do Estado brasileiro na década de 90, cujo empreendimento baseou-se numa concepção política neoliberal que predominava na conjuntura econômica mundial da época. A adoção do modelo neoliberal de economia, pelas elites brasileiras nos anos 90, representou a troca do modelo econômico vigente até então no país. O modelo anterior ao neoliberalismo respaldou-se nos ideais desenvolvimentistas com forte presença do Estado.

Por essas razões, esta tese não pode prescindir de uma análise dessa reforma que se realizou sob a influência das questões da globalização, fenômeno que tem uma representação de peso ao determinar a concepção de políticas concernentes à era de um novo capitalismo, o capitalismo globalizado. Uma dessas políticas é justamente a política do Estado "mínimo" que, embasada pelo ideário neoliberal, propõe a transferência de certas funções sociais e econômicas, antes desempenhadas pelo poder público, para a iniciativa privada[14].

A idealização de privatizar serviços de saneamento acaba por contrapor-se a uma outra proposta política, a que enxerga no município o único ente capaz de realizar uma política baseada em princípios de eqüidade, universalização e justiça social

---

[12] Conforme já assinalado o art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 88 prevê que um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil é o da dignidade humana, sendo, portanto, que o direito ao saneamento básico pode ser interpretado como implícito nessa norma. E, explicitamente, no art. 200, inciso IV, compete ao SUS – Sistema Único de Saúde – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

[13] Os dados do censo 2000, apresentados pelo IBGE, revelam que as regiões norte e nordeste chegam a apresentar um percentual de quase 100% de municípios destituídos de rede de esgotamento sanitário.

dos serviços urbanos. Por eqüidade entende-se a prestação de serviços públicos de igual qualidade para todos os indivíduos da sociedade. A universalização significa a extensão da oferta e do acesso ao saneamento a toda à sociedade, levando em conta as especificidades culturais dos lugares e a preocupação com o bem-estar coletivo. Justiça social define-se, então, pela elaboração de uma política pública de saneamento que elimine as desigualdades sociais no acesso aos serviços[15].

A proposta política de saneamento que ressalta a titularidade do município na gestão dos serviços básicos tornou-se uma proposta de lei do Ministério das Cidades, no início do governo Lula. Esse Ministério iniciou um trabalho de estruturação com a criação do Conselho das Cidades, como a instância responsável pelo controle social da gestão dos serviços públicos municipais de saneamento ambiental. Nesse sentido, universalizar o acesso com qualidade aos serviços de saneamento é o principal objetivo de uma política social que pretende eliminar o déficit da população brasileira desatendida de serviços básicos, entre eles coleta e tratamento de esgotos. Além disso, implementar uma política de saneamento sustentável, isto é, a que vincula a um programa de gestão de recursos hídricos a gestão dos serviços de saneamento.

O alcance da meta de universalização do saneamento fica, nessa perspectiva, estreitamente ligado aos modos de gestão que assumem, hoje em dia, os mais

---

[14] As aspas colocadas significam que o mínimo, proposto pelos neoliberais, não correspondia à realidade dos fatos, diante da presença maciça do Estado nos assuntos de governo, principalmente, naqueles vinculados a setores estratégicos atraentes aos investimentos de capital privado.

[15] Para uma discussão mais detalhada desses princípios ver o trabalho de Britto e Bessa: Saneamento Ambiental: bem-estar coletivo ou privilégio de alguns? Uma discussão acerca dos princípios de eqüidade, universalização e justiça social nos modos de gestão dos serviços, apresentado no VIII Simpósio Nacional de Geografia Urbana realizado em Recife, nov. de 2003.

diversos arranjos institucionais, dentre eles a cooperação intermunicipal, os sistemas mistos (público e privado) e a forma privada, sobre os quais devem incidir meios de controle social e de controle público da gestão privada.

Chega-se, assim, à relação entre as questões da privatização e da municipalização com a da cidadania. Afinal, de que noção de cidadania está-se falando?

Sendo amplo o leque de abordagens do conceito de cidadania, trabalhou-se com a idéia de potencialidade da cidadania, no sentido de investigar a capacidade da população de exercer direitos e poderes, mediante os mecanismos jurídico-legais ao seu alcance.

Importante ressaltar que este estudo não está circunscrito a uma mera problematização de que quanto mais baixo o nível de renda da população, menor a sua capacidade de exercer direitos. Esta investigação passa por outras instâncias. Está-se lidando com uma noção de serviço público que, além da sua base jurídica - o direito administrativo - evoca outros significados como o social e o ideológico. Social porque se refere à prestação de um serviço que tem caráter de essencialidade por influenciar diretamente a saúde e a qualidade de vida das populações; e, ideológico porque esculpe a tese do mito de um Estado provedor, responsável pelo bem da coletividade[16]. Em outras palavras, o saneamento sendo uma necessidade pública ele tem que ser tutelado pelo Estado, cabendo exclusivamente a ele a determinação do(s) modo(s) de operacionalização dos serviços essenciais.

Essa dimensão social, ideológica e jurídica do serviço público permite associá-lo à cidadania. Compartilhou-se das observações de Vera Telles, de que “os direitos não dizem respeito apenas às garantias formais inscritas nas leis e instituições”, apesar da vital importância para a democracia o seu aparato institucional e legal.

Os direitos, antes de mais nada, “dizem respeito ao modo como as relações sociais se estruturam”[17]. Portanto, a lei não é apenas uma norma fria, uma conduta estipulada pelos códigos. A lei tem um caráter social.

Uma das diferenças marcantes entre países ricos e pobres, do ponto de vista do saneamento, não é só a quantidade de população atendida por serviços básicos de infra-estrutura; mas também a boa qualidade dos serviços prestados, que resultam em ambientes urbanos com baixos índices de poluição e de doenças. Sem dúvida, a existência desses mecanismos reflete em uma população com qualidade de vida, fundamentalmente, em relação à benfeitoria física e material dos lugares onde vive.

O que acontece no Brasil é que, em termos de saneamento, tem-se muito o que realizar. Hoje o saneamento é concebido como ambiental, além da água e do esgotamento sanitário, incluindo serviços como coleta de lixo e drenagem. Mesmo que se levem em conta somente as áreas ricas das principais cidades brasileiras, as que dispõem de redes de água e esgoto, constata-se que elas também são altamente poluidoras, devido à inadequação, à má preservação e à falta de qualidade dos serviços prestados. É o caso do esgotamento sanitário que, sem estações de tratamento, polui rios, canais e mares.

A má qualidade, a precariedade e a própria inexistência de serviços públicos acabam por penalizar a população. Essa penalidade tem origem na ineficácia de políticas públicas sujeitas às constantes mudanças, que implicam em novos arranjos políticos, freqüentemente acompanhadas de contingenciamento de recursos orçamentários. Ações dessa natureza comprometem investimentos e tornam, por vezes, gestões de saneamento inadequadas às reais necessidades de

---

[16] A noção de serviço público mencionada baseia-se na análise de Jacques Chevallier: “Le Service Public”, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, especialmente p.98.

[17] Consultar o livro de Vera da Silva Telles: Direitos sociais. Afinal do que se trata? Belo Horizonte, Ed UFMG, 1999.

determinados grupos sociais, ou seja, os serviços públicos – em verdade – não respondem a uma necessidade objetiva: proporcionar bem-estar à população.

Sendo assim, o estudo sobre o setor de saneamento abre um campo de pesquisa com o desenvolvimento de projetos que enfocam a questão sob diversos ângulos. Um deles é o que relaciona o saneamento à questão da saúde pública. A falta de saneamento básico (rede de água e de esgotamento sanitário) contribui para o aumento das doenças endêmicas e se torna um dos fatores responsáveis pela deterioração da qualidade dos ambientes, principalmente nas áreas urbanas.

Um outro enfoque, de natureza histórica, é o da revisão dos modos de gestão de saneamento. Essa possibilidade de abordagem ganha relevo com a análise dos programas e dos projetos implementados ao longo dos anos. Em relação aos resultados alcançados (ou não) em termos de reversão dos ambientes socialmente degradados, abre-se espaço para o questionamento político das formas de conceber o saneamento, algumas superadas do ponto de vista social e ambiental. O que se tem depreendido é que parece sempre existir uma trava na política de universalização e eqüidade dos serviços públicos, cuja resposta simultânea vê-se com o aumento da desigualdade social.

Além desses, o tema instiga uma abordagem que vincula o saneamento, por ser um direito, à história da cidadania que parece ter constituído muitas pessoas em cidadãos de segunda classe, mesmo com a existência de um aparato institucional e de mecanismos legais de representação política para atenderem os interesses da sociedade.

Munidos do objetivo da tese, enfocar-se-ão os dois instrumentos de cidadania, já mencionados, como formas de controle social. Os Orçamentos Participativos, por terem sido concebidos como um instrumento que permite ao indivíduo da sociedade um maior controle da coisa pública, se tornam, em princípio, mais

eficazes no controle social. No entanto, sabe-se que, em tese, um instrumento pode ser eficaz, mas que - na realidade - “a efetividade e a qualidade democrática de um processo participativo nas decisões do orçamento público” depende de outros fatores como a cultura cívica dos participantes, a capacidade de governança, a constituição de arranjos institucionais e a própria cultura política (Fedozzi, 2001, p.8). Já o Código de Defesa do Consumidor, pela própria denominação, fica mais restrito à defesa, ou seja, ele oferece os meios legais para os questionamentos das relações jurídicas de consumo.

CONCEPÇÃO DA TESE

A sua estruturação parte de três referenciais teóricos: o conceito de Estado-nação, a noção de cidadania e a política de saneamento que são percorridos, cada um deles, de uma bibliografia que revela os posicionamentos e as diferentes abordagens de autores que debateram sobre os temas.

A vinculação entre os referenciais teóricos é construída sob três enfoques:

- **o histórico -** permite, ao se traçarem os diferentes contextos, conhecer a evolução das instâncias governamentais na formulação de políticas que redundaram em diferentes modos de gestão de saneamento. Com isso pode-se avaliar, ao longo do tempo, se houve grandes mudanças na política de saneamento e os resultados apresentados por ela. Dispensa-se o mesmo tratamento ao conceito de cidadania. Por se tratar de uma noção complexa revelada pela análise histórica, com várias acepções, optou-se por trabalhar com a idéia de potencialidade da cidadania que está associada à noção de cidadania ativa, ou seja, aquela cidadania que exerce os seus direitos através de meios de controle social ao seu alcance. No

tocante à construção da cidadania propriamente dita, a formulação vai se basear, primeiro, numa análise histórica da formação social, para se entender qual é o potencial de exercício de cidadania, hoje, no Brasil. E, em segundo lugar, no exame de mecanismos institucionais disponíveis à população, no âmbito das questões legais, que podem se relacionar aos serviços de saneamento;

- **o político -** trata-se do coração da tese. É pela análise dessa instância teórica que se compreende a dinâmica da ação política do saneamento. Quando se aproxima dos mecanismos, das estratégias e dos discursos - que envolvem esse setor – definem-se os modos de gestão e, conseqüentemente, a avaliação do seu alcance político e institucional em termos de resultados concretos. No caso do modelo de privatização adotado no Brasil, nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, com base na reforma do Estado, tem-se que trabalhar a relação do Estado brasileiro com o fenômeno da globalização, a influência do poder exterior sobre a política brasileira, através da ingerência de organismos e agências multilaterais e o conseqüente compromisso político do Brasil com o capital internacional e a ideologização em torno da idéia de um mundo global. Em relação ao modelo de municipalização, tem-se que examinar os contextos da sua concepção e das propostas atuais. É necessário, ainda, a verificação da trajetória política do município, como gestor de serviços urbanos e as dificuldades orçamentárias apresentadas por ele, por conta das leis e os resultados práticos de suas ações;
- **o jurídico-institucional -** refere-se basicamente à análise dos instrumentos de controle social selecionados, o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor que fornecem uma dimensão concreta à discussão

sobre cidadania. O Orçamento Participativo, pela sua atuação junto a Prefeituras Municipais consideradas progressistas, parece confirmar o papel de instrumento capaz de mediar a relação entre o poder executivo e os indivíduos da sociedade. A análise investiga esse papel através da dinâmica de funcionamento do orçamento, considerando sua estrutura, processo e método de distribuição dos recursos. E o Código de Defesa do Consumidor que é considerado, na esfera jurídica, um instrumento avançado de salvaguardas dos direitos do consumidor tem se revelado, de fato, eficaz nessa competência; porém, como mecanismo de controle social, ele irá restringir a análise àqueles que são usuários/consumidores de serviços de saneamento, excluindo o restante da população que não se enquadra nessa categoria.

O respaldo empírico da tese tem como referência a privatização dos serviços de água e esgoto no município de Niterói, localizado no estado do Rio de Janeiro, e a municipalização dos mesmos serviços em Santo André, município situado na região do ABC da Grande São Paulo. A escolha desses municípios decorre de suas características particulares. O primeiro, por haver passado por um processo relativamente recente de privatização de serviços básicos, facilita a comparação entre a situação anterior com a atual: a de serviços privatizados. O segundo, já acumula cerca de quinze anos de experiência da municipalização, permitindo avaliar as características dessa forma de gestão. Além disso, ambos os municípios encontram-se situados em regiões metropolitanas de dois estados importantes do ponto de vista econômico e são considerados municípios de médio porte[18].

[18] Segundo dados do IBGE em 2004 a população de Niterói era de 471.403 habitantes e a de Santo André era de 665.923 habitantes.

Fundamentados pela análise da gestão de saneamento nos dois municípios levantaram-se os dados apresentados pelo Orçamento Participativo e pelo Código de Defesa do Consumidor nas questões referentes ao setor de saneamento, de modo que a atuação desses mecanismos e os resultados por eles apresentados balize não só o exame sobre a potencialidade da cidadania, como também contribua para avaliar o atendimento à população por parte das diferentes gestões.

As atividades de pesquisa foram realizadas em várias etapas:

- a primeira consistiu-se na realização de entrevistas com dirigentes de entidades, direta ou indiretamente envolvidos no processo de privatização do saneamento em Niterói, que possuíam informações relevantes sobre o tema. Além disso, foram entrevistados representantes municipais responsáveis pelos órgãos públicos relacionados à gestão do saneamento. O mesmo procedimento foi adotado em Santo André, no que concerne às informações pertinentes ao objeto de estudo, com entrevistas realizadas no SEMASA, envolvendo várias áreas que estão ligadas à relação entre a prestação dos serviços de saneamento e a população local;

- a segunda pautou-se no levantamento de dados em várias fontes, a saber: junto ao IBGE, dados sócio-econômicos e demográficos dos municípios em questão; junto às prefeituras, dados e indicadores sobre os serviços de água e esgoto antes e depois da privatização, no caso de Niterói, e da atuação municipal em Santo André, no tocante ao desempenho da autarquia responsável pelos serviços de saneamento à população; e junto à imprensa, matérias sobre o debate público em torno da privatização e da municipalização;

- a terceira desenvolveu o estudo sobre a atuação dos mecanismos de controle social já definidos, tanto na forma institucional privatizada como na municipalizada, verificando, assim, a sua capacidade de funcionarem como meios de controle social pela sociedade;
- por último, realizou-se o levantamento da documentação oficial envolvida no processo de privatização do município de Niterói: leis de autorização da concessão de serviços; contratos de concessão e estudos preparatórios realizados pela prefeitura referentes à privatização dos serviços básicos de saneamento. Quanto a Santo André, o SEMASA disponibilizou documentos referentes às formas de atuação da autarquia no controle da prestação dos serviços de saneamento, a legislação pertinente à municipalização dos serviços, o programa de reuso das águas servidas e dados sobre a participação do órgão no Orçamento Participativo.

ARQUITETURA DA TESE

Concebida em cinco partes, a saber: esta introdução, três partes subdivididas em capítulos - onde é desenvolvida a análise do tema – e a conclusão.

A primeira parte consiste de um primeiro capítulo que analisa a dinâmica do Estado brasileiro no período compreendido do início da década de 90 ao final de 2002. O corte a partir da década de 90 justifica-se por uma grande transformação das políticas públicas no Brasil nesse período. Novos arranjos políticos foram criados, gerando novas formas de gestão, especialmente nas relações entre as esferas pública e privada. Ainda nessa parte, o segundo capítulo investiga a estruturação histórica e filosófica do conceito de cidadania, levando em consideração o seu processo de formação no Brasil e a sua manifestação atual. Essa investigação fornece os elementos teóricos para trabalhar, no terceiro capítulo, a idéia de

potencialidade da cidadania, ao invés do conceito de cidadania, que se materializa na apuração do desempenho de instrumentos de controle social.

Na segunda parte, são analisados os antecedentes políticos do saneamento perante a efetividade do município na gestão dos serviços urbanos. O corte temporal dessa parte é mais amplo, estendendo-se desde a implementação do PMSS (1990) e dos seus antecedentes históricos até o final de 2004, quando se discute o novo projeto de lei do saneamento e as suas implicações. Inicia-se, no quarto capítulo, a análise que resgata o período histórico que antecede à implantação do PLANASA até a explanação da atual política de saneamento. No quinto capítulo, examina-se o conteúdo de uma política municipal para o setor desde a criação da ASSEMAE, ressaltando os seus ganhos, as suas dificuldades e os movimentos de apoio às suas determinações políticas. Ainda nesse capítulo, realiza-se um estudo dos projetos de lei e das próprias leis relacionadas ao saneamento.

A terceira parte enfoca os estudos de caso: Niterói e Santo André. Eles fornecem a dimensão da realidade social, o que permite testar os aportes teóricos. Para tanto, situaram-se ambos os municípios nos seus respectivos contextos, de modo a se formular um entendimento das suas dificuldades e dos meios empregados para o alcance dos seus objetivos políticos. No sexto capítulo, mostra-se como foi o processo de privatização de **Niterói**, através de documentos já mencionados, e qual a situação do município anteriormente à privatização. Levantaram-se as mudanças, em termos de melhorias dos serviços de saneamento, implantadas pela empresa concessionária vencedora da licitação e o tratamento que vem sendo dispensado à população, ao se examinarem os investimentos e os procedimentos realizados pela empresa nas áreas urbanas do município. O sétimo capítulo aborda o caso de **Santo André**. Analisou-se a atuação do SEMASA, a autarquia municipal

responsável pelos serviços de saneamento ambiental do município. Investigou-se a relação que a autarquia mantém com os usuários dos serviços públicos em termos de investimentos e programas de beneficiamento à população local e a sua relação com a Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo - SABESP. Não se trata de uma análise comparativa entre as duas formas de gestão, o que fatalmente implicaria na seleção de outros aportes analíticos. Sem perder de vista o principal objetivo, entende-se que para avaliar como as diferentes formas de gestão atendem o usuário de serviços essenciais, numa ótica cidadã, é preciso conhecer a atuação política desses municípios, de modo que eles possam se constituir num referencial empírico. O objetivo da tese é alcançado, então, no oitavo capítulo, quando se apresentam os dados e se procede à análise do Orçamento Participativo e do Código de Defesa do Consumidor nos dois estudos de caso. A partir da definição desse quadro, pôde-se, então, avaliar o tratamento fornecido à população local por uma empresa privada de serviços essenciais e por uma autarquia municipal de serviços de saneamento.

Primeira parte

A PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO NO CONTEXTO DA REFORMA DO ESTADO.

INSTAURAÇÃO DA CIDADANIA E FORMAS DE CONTROLE SOCIAL.

A posição do Brasil, no quadro geral das nações que integram a Organização das Nações Unidas – ONU -, é a de um país que convive com extremas situações de desigualdade social e desnivelamento regional[19]. A permanência desse quadro ocorre desde governos mais democráticos, aparentemente mais empenhados nas tentativas de diminuir o *gap* das diferenças sociais; como também entre aqueles que, no passado, apesar da posição centralizadora e autoritária, empregaram medidas no sentido de reverter a situação de desequilíbrio regional. O fato é que são anos de acúmulo de carências que atravessaram as mais diferentes conjunturas, o que representa uma enorme dificuldade de se passar do discurso à prática, ou seja, a de se estabelecer realmente políticas públicas que visem acabar com a exclusão ou, pelo menos, minimizar a pobreza tentando promover a melhoria de vida da população.

O Brasil está sempre dilatando o prazo de cumprimento das metas de bem-estar, que, mesmo parcialmente implantadas, proporcionariam, com certeza, melhores condições de vida aos brasileiros. No entanto, sempre sucede o contrário. Com o aumento da população, principalmente da população pobre, vem o agravo das precariedades, situação que fica claramente configurada no setor de saneamento, em razão não só da falta de saneamento básico como também de investimentos em áreas de baixa renda, piorando ainda mais a já existente má qualidade dos ambientes urbanos.

A despeito do peso da instância econômica na resolução dos problemas sociais, o dinheiro em si não é capaz de resolver os entraves e as dificuldades se não houver determinação política para tal. A questão que se sucede é que a vontade de resolver pressupõe não só a elaboração de políticas eficazes e eficientes por parte do poder público como também requer uma outra atitude da sociedade: a exigência da implementação e o controle das políticas anunciadas. A questão não é simples pois se sabe que mudança de atitude implica em acabar com certos costumes cristalizados na sociedade. Roberto Da Matta comentou em recente artigo, a propósito do nepotismo - prática social adotada há séculos no Brasil -, a inoperância de determinadas leis que são criadas e não vingam, por passarem por cima dos costumes. Ao invés de se esvaziar de pronto, a força da lei propõe o que se poderia considerar como uma 'revisão' do costume, isto é, a introdução de novas práticas sociais em que atos e ações seriam justificados pelos políticos, tratando assim, com transparência, os assuntos da esfera pública (Da Matta, 2005).

"As sociedades com os seus valores e práticas sociais são mesmo gerenciadas pelo Estado e suas leis?" indaga Da Matta. Ele responde fazendo um paralelo que faz pensar: "seria mesmo possível melhorar a qualidade das ruas brasileiras apenas com um novo e moderno Código de Trânsito?".

> O espírito do Gilberto Freyre que está ao meu lado, diz que não. Que estamos a repetir, como ele dizia, o erro dos republicanos que mudaram todo o desenho institucional do Estado, esquecendo-se, entretanto, de fazer o mais importante: preparar a sociedade para as mudanças que paradoxalmente estavam tentando realizar[20].

Essa pode ser uma pista para se entender, em parte, as razões políticas do fracasso, por exemplo, de reformas econômicas e programas de estabilização no Brasil.

---

[19] Verificar os resultados recentes, de 2005, apresentados pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

[20] O artigo do Roberto Da Matta encontra-se no jornal O Globo de 06 de abril de 2005, p.7.

Pereira e Nakano dizem que o argumento da falta de apoio político é parcialmente verdadeira. Eles afirmam que:

> uma abordagem mais frutífera para essa questão é considerar que a governabilidade, o efetivo poder para implementar as reformas econômicas necessárias, depende não apenas de considerações pessoais e institucionais, mas essencialmente de um acordo social básico quanto ao regime político e econômico existente (Pereira e Nakano,1998, p.34).

A questão reside em torno do acordo social que parece nunca se concretizar, mesmo quando as condições políticas são amplamente favoráveis. É o caso do processo de redemocratização instaurado nos anos 80, culminado com a aprovação da Carta Constitucional em 88. Os princípios da nova Constituição Federal, de forte cunho social, estabeleciam os mecanismos legais necessários para efetivarem as mudanças de ampla repercussão social e política. As determinações constitucionais eram reproduzidas na elaboração das Constituições Estaduais e nos Planos Diretores com a definição de diretrizes políticas comprometidas com a "gestão democrática das cidades e com a universalização do acesso à terra urbana e aos equipamentos e serviços coletivos" (Compans, 2005, p. 15).

No entanto, na contramão desse cenário positivo de mudança em que o país encontrava-se em pleno processo de retomada da liberdade e dos direitos sociais, instala-se no início de 90 o governo Collor, cujo comprometimento político estava vinculado a um projeto de modernidade embasado por referências econômicas internacionais. As suas idéias encontraram respaldo no ideário das políticas neoliberais que impunham, através de financiamentos tomados dos organismos multilaterais, uma agenda de compromissos de política econômica como a imposição de programas de ajuste fiscal que acarretou a redução de gastos sociais. Essas medidas causam impactos negativos sobre a população, devido aos cortes de investimentos em áreas sociais.

Do ponto de vista econômico muda, dessa forma, o papel do Estado como "administrador econômico efetivo" (Hirst e Thompson, 1998, p.272). Ele passa agora a conceber novos arranjos político-institucionais compatíveis com as exigências do novo modelo internacional, que é o de fornecer infra-estrutura, bens e serviços públicos com o menor custo possível.

Não se pode deixar de registrar que esse debate é polêmico e que essa maneira de ver o poder político, como guardião das atividades econômicas internacionais, espelha um entre outros posicionamentos, como o daquele que ainda enxerga força na política nacional, embora haja mudanças. Hirst e Thompson chamam atenção de que a

> proeminência e o papel dos Estados-nação mudou visivelmente desde a era keynesiana. Os Estados são menos autônomos, têm menos controle exclusivo sobre os processos econômicos e sociais dentro de seus territórios, e são menos capazes de manter a singularidade nacional e a homogeneidade cultural (idem, idem).

Não quer dizer com isso que os Estados perderam o controle sobre o seu território, ao contrário, eles estão cada vez mais fortes porque os mercados, as empresas precisam da sua proteção. Entretanto, o Estado ficou mais suscetível às interferências externas e isso pode acarretar alterações na sua governabilidade dificultando, por exemplo, a construção de um pacto social, ou até mesmo ocasionando um certo engessamento do desenvolvimento da nação, devido à submissão de regras e determinações colocadas pelos agentes externos.

Referendada por esse quadro geral, o primeiro capítulo da tese estabelece pressupostos analíticos que ajudam na avaliação do desempenho do Estado brasileiro perante situações de mudanças, as quais implicam em redefinições e novo desenho de trajetórias políticas e econômicas. Para se atingir o objetivo proposto, tratar-se-á, inicialmente, de relatar a formação histórica do conceito de Estado-nação, procedimento teórico que balizará, pelas noções implícitas na

conceituação de nação, o alcance do entendimento da crescente importância do papel do Estado e suas mudanças no seio das sociedades, principalmente no contexto atual da globalização. Abordar-se-á, também, o processo de globalização e seus efeitos desiguais sobre as diferentes nações. Nesse sentido, serão analisadas as reformas que se processam no Estado brasileiro por adaptação às novas regras do capitalismo internacional. Ainda nessa parte será elucidado o desdobramento do processo de privatização de setores econômicos estratégicos, especialmente o do setor de saneamento.

O segundo capítulo reúne os elementos teóricos que irão contribuir na avaliação do que representou, para a população brasileira, a privatização de serviços essenciais. Para que se conheça o alcance e os limites da sua reação, tem-se que conhecer antes suas potencialidades de exercer cidadania. A construção do capítulo dará o suporte teórico para a avaliação dessas potencialidades. Será realizado um resgate histórico e filosófico do conceito de cidadania para, então, poder refletir sobre a sua repercussão no âmbito da sociedade brasileira. Ao se traçar esse percurso, aproximam-se referenciais teóricos que ajudam na análise do que representa privatizar serviços essenciais à vida de indivíduos, tanto em relação à sua saúde como do ambiente urbano onde vivem. Tratando-se de uma população que apresenta elevados níveis de desigualdade, como ela reage? Em outras palavras, qual é o efeito que a privatização gera sobre as diferentes classes sociais? Quais os mecanismos que as classes possuem, nos seus diferentes segmentos, para fazer frente à privatização, em caso de dano?

Na linguagem do mercado, cidadão é consumidor. A sua inserção maior ou menor ao mercado depende, em geral, da sua capacidade de poder de consumo. Para uma empresa privatizada, a sua atuação é logicamente compatível com as regras do capital e do mercado. Mesmo se tratando de uma empresa prestadora de

serviços essenciais à população, seu objetivo é o retorno do capital investido. E se não houver o retorno não há a prestação do serviço.

Um dos problemas cruciais da privatização de serviços básicos é a extinção de benefícios estatais, o que fatalmente provoca elevação de tarifa. Mesmo que se pense que a cobrança da tarifa nas empresas privadas é fixada com base num acordo governamental, coloca-se a indagação: dispõe-se de mecanismos legais de controle tarifário? Se a resposta é afirmativa, como eles operam? Qual a sua força política para impor o limite ao avanço do capital, em se tratando de um serviço de bem-estar coletivo?

São essas as questões pertinentes que serão tratadas no terceiro capítulo onde se analisarão os mecanismos de controle social selecionados para o estudo em foco. Abordar-se-á o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor, a partir das características de cada um e do envolvimento deles com a população, de modo a analisar o seu alcance social como instrumentos de cidadania.

1º capítulo

O ESTADO BRASILEIRO EM TEMPO DE MUDANÇA GLOBAL

Introdução

O objetivo do capítulo é analisar os caminhos percorridos pelo Estado brasileiro na realização da sua reforma político-institucional e econômica nos anos 90, abordando as razões que levaram à transformação na condução das políticas públicas em geral, e - em particular, o aspecto do saneamento. Novos modos de gestão e novas relações entre as esferas pública e privada constam dessa parte.

É tratado como ordem política o processo de desregularização e desestatização da economia por meio de privatizações de setores estratégicos, o que corresponde ao atendimento, em primeira instância, do arsenal de exigências impostas pelos organismos internacionais e pelas agências multilaterais para a obtenção de investimentos de capital. Já como ordem econômica há os preceitos do mercado global, regido pelos princípios denominados neoliberais, que assumem no Brasil e nos demais países de economia periférica singularidades fortalecedoras e mais nítidas para um quadro de desigualdade social. Assim, o que resta aos países de economia dependente é a adequação possível às políticas e às condições determinadas pelo capital global.

Após sucessivas crises econômicas (muitas delas desdobramentos de crises externas do capitalismo) e a adoção de vários planos internos de estabilização da moeda, na tentativa de buscar-se um equilíbrio para a economia do país, assiste-se na década de 90, no Brasil, a implementação de um plano econômico com vida mais longa que todos os que o antecederam. Estudiosos e especialistas divulgaram amplamente que ocorreu um custo social bastante elevado, conforme se vem verificando na prática e nos próprios índices de desenvolvimento econômico e social.

O primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso usufruiu do tempo necessário para realizar reformas consideradas estruturais: o enxugamento da máquina burocrática estatal - com o pretexto da necessidade de modernização do aparato do Estado - e a privatização de empresas estatais - como parte de um processo de encolhimento do Estado -. Este passa a se limitar ao papel de "Estado mínimo", o que significa menor intervenção e menor participação nas esferas econômica e social.

Como pontifica Fiori, apesar das diferenças hoje em relação às idéias liberais do passado, a

> força utópica do liberalismo, seus valores fundamentais e as suas propostas básicas continuam sendo exatamente as mesmas, desde as suas origens. A primeira, sua pedra angular, pode ser sintetizada pela consigna 'o menos de Estado e de política possível'. A palavra de ordem, desde os pais fundadores do liberalismo, é despolitizar a economia e reduzir ao mínimo a intervenção dos Estados na vida social (Fiori, 2001, p.78).

Vale chamar atenção que a visão de Estado "mínimo" recebe uma série de críticas, pois há os que consideram que reduzir as funções do Estado pode levar a um aumento da sua ineficiência, em virtude da possível mutilação dos seus aparelhos (Diniz, 1997). Ou a redução do Estado, dentre outras reformas estruturais de cunho neoliberal, implica em certos ajustes que, nos países de economia periférica, resultam numa precarização da situação social agravada por uma 'pauperização' das políticas sociais (Soares, 2000).

A proposta de Estado "mínimo", por conseguinte, faz parte das idéias prevalecedoras num mundo em transformação, pois vem adotando, no campo político, a democracia liberal e, no campo econômico, operando um comércio internacional baseado nas leis de mercado, o que representa maior competitividade entre as nações. Porém, percebe-se uma competitividade desigual diante do desnivelamento de poder econômico, financeiro e tecnológico entre elas.

Entretanto, historicamente nem sempre o Estado ocupou essa posição. Mesmo com as mudanças do seu papel e da sua própria importância, é nele que ainda se colocam

> os problemas da gestão de recursos, do emprego, do direito do trabalho, da proteção social, da integração das diferentes camadas da população, todas essas questões que evocam legitimidade política e governabilidade (Dupas, 2005, p.141).

Para esse autor Estado e cidadania são conceitos que nasceram unidos, o que não significa, segundo ele,

> que se deva equiparar ou confundir Estado com o exercício da cidadania, ou seja, a governabilidade. Há inúmeras formas de governo e os Estados experimentaram várias delas, da monarquia à democracia, passando pelos Estados totalitários. Gerd Bornheim (2003) lembra que o individualismo é o ponto de partida das modernas revoluções. O exercício do individualismo gera a soberania do indivíduo (idem, idem).

Prossegue Bornheim (apud Dupas, 2005, p.142) indagando se essa 'auto-afirmação do indivíduo se torna tão soberana quanto autônoma e quais são os limites dessa situação. Ou seja, como consegue o indivíduo, finalmente alçado a sua própria excelência, fazer de si mesmo uma realidade social?'. A resposta Bornheim encontra em Hegel, quando este fala da nação centrada na figura do herói.

> Ele (o herói) sabe encarnar as virtudes com as quais o povo passa a se identificar como elemento comum para a criação do sentimento de nacionalidade. Finalmente, com o Estado, essa idéia se transforma em um conceito dinâmico, em permanente renovação, exigindo um contrato social que gera o próprio Estado (Dupas, 2005, p.142).

Associado à idéia de Estado-nação, noções como soberania e autonomia - que outrora tinham um significado especial no firmamento das nações modernas - hoje se diluem numa época de globalização da cultura e de pluralidade ética nacional.

Nessa perspectiva é que se entende a importância da análise histórica da formação do Estado-nação. Esse enfoque mostra-se crucial para a elucidação das mudanças do papel do Estado frente às transformações que hoje ocorrem no mundo.

Estruturação conceitual do Estado-nação: da sua formação aos dias atuais

O surgimento do Estado-nação é marcado fundamentalmente pela existência de reinos fortes, na Europa, como Inglaterra, França e Espanha que sentiam a necessidade de controle do seu território, tanto pelo lado da população como dos seus recursos materiais.

Os Estados-nação, a princípio, como observam Held e McGrew, se diferenciavam das formas de dominação política anteriores, pois estabeleciam uma correspondência simétrica entre soberania, territorialidade e legitimidade. Nesse sentido a própria noção de soberania era primordial, na medida em que ela consagrava a legitimidade de um poder político circunscrito a um território delimitado (Held e McGrew, 2001, p. 25).

> Os Estados modernos desenvolveram-se como Estados-nação – corpos políticos separados de governantes e governados, com jurisdição suprema sobre uma área territorial demarcada, respaldados pelo direito ao monopólio da força coercitiva e gozando de legitimidade em decorrência da lealdade ou do consentimento de seus cidadãos. As grandes inovações do Estado-nação moderno – a territorialidade que fixa fronteiras exatas, o controle monopolista da violência, a estrutura impessoal do poder político e a afirmação singular da legitimidade, com base na representação e na responsabilização – marcaram seus traços definidores (e, às vezes, frágeis) (idem, p. 26).

Para manterem a supremacia sobre os seus territórios os Estados fizeram acordos, especialmente o de não interferirem nos assuntos internos de cada um. Hirst e Thompson argumentam, no entanto, que os Estados modernos não adquiriram seu monopólio de governabilidade por seus próprios meios internos. Segundo eles, o Tratado de Westfalia, em 1648, que pôs fim à guerra dos Trinta Anos é um acordo de paz entre Estados que se reconhecem mutuamente soberanos.

> Explorando a autonomia com respeito à interferência externa, sancionada por esse acordo mútuo e internacional, os Estados eram, assim, capazes de impor 'soberania' em suas sociedades (Hirst e Thompson, 1998, p. 265).

A força interna dos Estados provinha de fora, isto é, dos acordos internacionais, tornando desse modo possível uma internalização do poder e da política dentro do

Estado, reforçando e assegurando a sua soberania. Os Estados eram, assim, capazes de determinar a natureza de suas políticas internas e externas independentes de serem dinásticos, autocráticos ou democráticos, autoritários ou liberais.

> Nos séculos XIX e XX os regimes liberais e democráticos herdaram os reclamos absolutistas de soberania dentro de um território governado coerente e exclusivamente e instituíram, para eles, novas e poderosas legitimações (Hirst e Thompson, 1998, p. 265).

Os Estados se estruturam cada vez mais e, através do seu poder regulador, criam mecanismos de controle que se expandem por toda a era moderna através de sistemas unificados de governo, formas eficientes de cobrança de tributos, distribuição dos recursos, criação e aperfeiçoamento dos aparelhos de Estado, a constituição de um exército permanente e de relações formais entre os Estados, por meio do desenvolvimento da diplomacia.

A era moderna se instituiu com Estados consolidados em termos de uma soberania territorial definida, com relações de igualdade formal estabelecida entre eles, com o pacto da não intervenção mútua em assuntos internos e com o consentimento de resolverem questões jurídicas internacionais através de acordos.

> O moderno Estado-nação não apenas se tornou o principal tipo de governo político em todo o globo, como também assumiu cada vez mais, desde a descolonização e o colapso do império soviético, uma forma política particular, ou seja, cristalizou-se como uma democracia liberal ou representativa.... Num levantamento do panorama político do século XX, há boas razões, no dizer dos céticos, para pensarmos nesse período como a era do Estado-nação moderno. É que, em muitos lugares, os Estados reivindicaram cada vez mais o monopólio do uso legítimo da força e da regulamentação jurídica, criaram forças militares permanentes como símbolo do estadismo e como meio de garantir a segurança nacional, consolidaram mecanismos fiscais e redistributivos, estabeleceram infra-estruturas nacionais de comunicação, procuraram sistematizar uma língua nacional, elevaram os índices de alfabetização, promulgaram uma identidade nacional e construíram um conjunto diversificado de instituições políticas, econômicas e culturais nacionais. E, sendo que, alguns Estados procuraram criar instituições de bem-estar social envolvendo a assistência pública à saúde e a previdência social (Held e McGrew, 2001, p. 28).

E, mais, desempenharam, talvez, o seu papel mais importante como definidores de políticas econômicas. Assim, adotaram estratégias de desenvolvimento que

levaram muitos países do ocidente a elevados índices de crescimento econômico e pleno emprego.

Entretanto, não se pode deixar de sublinhar as profundas diferenças sociais e políticas entre os países centrais e aqueles que se situam na periferia do modo de produção capitalista. O modelo de Estado do bem-estar social, onde os indivíduos da sociedade são considerados cidadãos de fato, por usufruírem das *benesses* promovidas pelo Estado, vingou nos países industriais, praticamente como um desdobramento natural do progresso econômico e do modelo social de democracia alcançado por eles. Mesmo que o Estado do bem-estar já tenha dado sinais visíveis de seu esgotamento, em termos econômicos e financeiros, as raízes da cidadania foram plantadas. A crise do modelo se delineia, hoje, mais como cultural e moral do que propriamente econômica (Rosanvallon, 1981).

Já as sociedades dos países de economia periférica não usufruíram do modelo de Estado do bem-estar social. A sua história política recente revela uma predominância de conjunturas marcadas por sucessivas crises econômicas e por situações de instabilidade política que impediram a consolidação de regimes políticos democráticos com forte ênfase nas questões sociais. O processo de democratização dos países periféricos, basicamente os países da América Latina, ainda não se consolidou socialmente falando. As instituições governamentais e as políticas públicas não são suficientemente capazes de diminuírem as fronteiras da desigualdade, embora elas sejam o caminho. A sociedade cindida social e economicamente tem passado por momentos de turbulência com o aumento da violência rural e urbana, da pobreza, do desemprego e dos índices de uma elevada concentração de renda. Reforçados pela sua própria condição de dependência econômica, esses países situam-se no quadro da globalização numa posição desfavorecida, onde são visíveis os sinais de interferência externa nos rumos da

sua política interna. Isto não significa que o Estado-nação, enquanto tal, esteja sendo tocado na sua soberania, pelo menos no que diz respeito ao domínio do seu território. No entanto, já não acontece o mesmo com a sua autonomia político-econômica que fica comprometida, em virtude dos empréstimos externos tomados, cujos agentes financiadores exigem a submissão às regras prevalecentes do mercado internacional, ou seja, a realização da desregulamentação e liberalização da economia.

Held e McGrew chegam a dizer para os que acreditam na força da globalização, como fenômeno capaz de provocar grandes mudanças em várias dimensões da vida social e política, que o

> vínculo exclusivo entre o território e o poder político rompeu-se. A era contemporânea tem assistido a um espraiamento das camadas de gestão governamental dentro e através das fronteiras políticas. Novas instituições internacionais e transnacionais têm vinculado Estados soberanos e transformado a soberania num exercício compartilhado do poder. Desenvolveu-se um conjunto de leis regionais e internacionais que sustenta um sistema emergente de governança global, tanto formal quanto informal (Held e McGrew, 2001, p. 31).

De fato, os processos decisórios das políticas de governo já não se limitam ao âmbito dos Estados, especialmente aquelas políticas que estão relacionadas a questões que extrapolam as fronteiras do Estado-nação, como é o caso, por exemplo, do meio ambiente. A presença maciça de entidades nacionais e internacionais, com os seus movimentos de pressão, influencia e, muitas vezes, interfere nas decisões políticas, mudando em algumas situações os rumos traçados inicialmente pelos *decision-makers*. Além disso, a realização de fóruns internacionais com o intuito de discutirem as questões mundiais tornou-se uma prática freqüente. Esses fóruns são promovidos tanto pelos principais organismos internacionais, dos quais fazem parte a grande maioria dos países, como também por grupos reduzidos de nações como o *G7* e, agora, a Rússia, detentores do poder político mundial devido ao seu potencial econômico e político.

Não há como negar que, no nível internacional, os Estados-nação estão submetidos a pressões, regras e imposições políticas que interferem na estrutura interna dos países, chegando a afetar a vida das suas populações e, isso obviamente, é muito mais acentuado nos países periféricos que, por se encontrarem em posição inferior na escala econômica, ficam mais vulneráveis à ingerência política nos seus assuntos internos, naturalmente desaguando sobre a sociedade. No entanto, isso não significa que a era do Estado-nação acabou, como afirmam alguns. Não houve perda da soberania, muito menos ocorreu perda de poder do Estado no interior das sociedades, ao contrário, os Estados estão cada vez mais fortes na definição de políticas ajustadas à nova era do capitalismo global, independentemente do quanto essas políticas possam causar crises e provocar uma desestruturação na vida dos indivíduos das sociedades.

Hirst e Thompson observam que

> o controle da atividade econômica em uma economia internacionalizada mais integrada é uma questão de governabilidade e não, simplesmente, dos papéis contínuos de governos. Os Estados-nação soberanos declaravam, como sua característica distintiva, o direito de determinarem como qualquer atividade dentro do seu território seria governada ... Ou seja, declaravam um monopólio da função de governabilidade. Ora governabilidade é uma função que pode ser desempenhada por uma variedade de instituições públicas, privadas, estatais, nacionais e internacionais (Hirst e Thompson, 1998, p. 284).

Segundo alguns crêem, a globalização exerce duas forças na economia mundial: “o mercado global e as empresas transnacionais e nenhuma delas pode estar sujeita à governabilidade pública efetiva”. Essas mesmas empresas não podem prescindir do “papel que os Estados desempenham juntos na definição da regulação internacional comum”, ou seja, Estados e instituições devem verificar – em conjunto – as possibilidades de governabilidade econômica e o papel do Estado moderno nessa governabilidade (idem, p. 287).

Quando se analisa o papel do Estado no contexto da globalização, percebe-se que aquele Estado-nação da era moderna, revestido de um poder aparentemente

autônomo, já não existe mais. Hoje, o poder de Estado é mais volátil, suscetível às interferências de outras fontes de poder. No jogo da globalização, as nações mais frágeis, por terem assentos diferenciados nesse jogo, submetem-se às regras dos mais fortes, mas, isso não significa, que esse desequilíbrio econômico acarrete um engessamento do seu poder político. Concorda-se com Sunkel, quando ele diz que o grande desafio da luta pelo desenvolvimento e pela modernidade está

> em recuperar o papel central do Estado e da política como mecanismos para a promoção de intervenções inovadoras na esfera pública, de modo a estabelecer um novo equilíbrio pelo qual um Estado mais enxuto e forte e um mercado maior e mais bem regulado se complementem reciprocamente no contexto da globalização (Sunkel, 1999, p. 178).

O fenômeno da globalização em curso

Aproximadamente em 1850, Marx e Engels escreveram no Manifesto Comunista:

> impelida pela necessidade de mercados sempre novos a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte, criar vínculos em toda parte. Pela exploração do mercado mundial a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países... em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias, desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. E isto se refere tanto à produção material como à produção intelectual (Marx e Engels, 1968, p. 26).

Transpondo o pensamento para o contexto mundial atual, não há distância do que se conceitua como globalização[21]. Essa entendida não apenas como um fenômeno estritamente econômico, apesar de que na base da globalização encontra-se o desenvolvimento do capitalismo, mas como constituição de uma outra formação social, o surgimento de uma nova era histórica, a era do globalismo (Ianni, 1996).

Pode-se seguramente afirmar que o capitalismo hoje se processa numa escala global, após a derrocada do mundo socialista. Do ponto de vista histórico, ele sempre atravessou nações, rompeu fronteiras, introduziu novas formas de trabalho

[21] Sunkel afirma que a "globalização é a forma pela qual um dos estágios de ampliação de um processo de expansão capitalista, que se desenvolve há séculos, vem atualmente se manifestando neste momento histórico específico". Sunkel, O. Globalização, Neoliberalismo e Reforma do Estado in: Pereira, B. L. C., Wilheim, J. e Sola, L. (orgs) Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo, Ed. Unesp; Brasília, ENAP, 1999.

e impôs novos modos de vida, seguindo o curso da sua história manifestada no passado através de outras formas de produção, como por exemplo, o mercantilismo e os sistemas coloniais escravagistas.

Não é intenção reproduzir aqui a história do capitalismo, quer-se tão somente registrar que o capitalismo do mundo atual é um modo de produção e reprodução material e, também, espiritual; como assinala Ianni (1996). Ele se constitui e se transforma em moldes internacionais. As sociedades contemporâneas, apesar das diferenças entre elas manifestadas nos mais diversos níveis econômicos, sociais e culturais, estão articuladas numa sociedade global, porém, global não no sentido da integração, mas da operacionalização de relações sociais de modo desigual e contraditório. As particularidades e singularidades dos contextos sociais que definem comportamentos, modos de vida e valores parecem perder a importância diante da supremacia global.

No entanto, é preciso lembrar, como afirma Gómez, que o termo globalização

> evoca a falsa imagem dum mundo homogêneo e integrado, que pouco ou nada parece ter a ver com realidades de extrema fragmentação e desintegração. Porém, mais importante do que as imprecisões e as ambivalências é o fato de que o termo carrega, como marca de origem, um elevado índice de ideologização (Gómez, 2000, p.129).

Mesmo cientes da diversidade de fenômenos relacionados àquilo que se denomina como globalização, uma possibilidade de abordá-la, por exemplo, é a reflexão sobre as novas configurações geográficas e históricas do modo de produção capitalista. Impõe-se a esse modo de produção, com a globalização, uma nova ordem, tanto na divisão internacional do trabalho quanto nos espaços de produção. Estes são redefinidos territorialmente ou desterritorializados, mas articulados em redes. A noção de rede é fundamental no contexto da globalização, na medida em que ela despersonaliza o sujeito da história e coloca os que estão na rede numa

aparente situação de igualdade. De certo modo pode-se pensar que a noção de território é substituída pela noção de rede. Mas, e os que estão de fora da rede?

Ianni, confirma que a globalização não é um processo histórico-social de homogeneização, apesar de existirem forças presentes nas sociedades que almejam alcançar este fim;

> ou que buscam equalizar interesses, acomodar alianças, criar e reforçar estruturas de apropriação econômica e dominação política. Essa é uma herança antiga, um traço marcante na história da ocidentalização do mundo (Ianni, 1993, p. 127).

O fato é que há uma ideologização de que o global reforça a interdependência entre grupos, indivíduos, povos e nações, apesar dessa interdependência estar impregnada de contradições, tensões e conflitos. Existe um elo comum denominado "ordem de problemas em escala planetária" que afeta a humanidade como um todo. Os questionamentos sobre as grandes catástrofes ecológicas e seus efeitos sobre populações inteiras e as possibilidades de esgotamento dos recursos naturais, diante dos modelos predadores existentes de desenvolvimento econômico, partem quase sempre de organismos internacionais e de governos e sociedades que se encontram numa posição de mando em relação ao resto do mundo, ditando, assim, as regras do jogo mundial entre as nações.

Sobre as diferenças entre nações e os efeitos desiguais da globalização sobre elas não se pode esquecer a penalização maior que sofrem os países que ainda não alcançaram o propalado desenvolvimento econômico e que não atingiram os altos índices sociais apresentados pelas sociedades desenvolvidas, geralmente obtidos graças à implementação de políticas sociais democráticas de regulação nacional e de uma distribuição de renda mais equilibrada.

Constata-se um enorme abismo social entre os países, mesmo entre aqueles que Beinstein considera como países semi-periféricos, como é o caso do Brasil, do

México e da Argentina, com aqueles centrais, porém de segunda linha: Portugal, Espanha e a Bélgica.

> O primeiro grupo combina Estados ineficazes com fortes doses de corrupção, sistemas educacionais desordenados, um grande índice de analfabetismo total ou funcional, importantes parcelas da população em condições de extrema pobreza, violência e caos urbano, concentração de renda elevada e crescente. O segundo grupo, ao contrário, dispõe de sistemas de previdência social que cobre grande parte da população, estruturas educacionais estáveis e de bom nível, cidades organizadas, Estados medianamente eficazes e etc. Esses indicadores relacionados a outros como cultura técnica, 'capacidade tecnológica', qualidade de vida, para citar apenas alguns, explicitam o abismo existente entre duas formas complementares da economia de mercado, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, não como etapas de uma seqüência lógica de marcha para o progresso, mas como inter-relação de dois aspectos específicos da dinâmica global que reproduz essa heterogeneidade decisiva. Na década de 90 surgiu a ilusão de que haveria generalização planetária do bem-estar graças à livre concorrência global. Não é a primeira vez que esta utopia aparece e, como ocorreu em outras ocasiões, é desmentida pela realidade (Beinstein, 2001, p. 51).

Ao que na verdade assiste-se é um aprofundamento do imenso abismo existente entre nações ricas e pobres, entre centro e periferia do modo de produção capitalista, cujas crises parecem reforçar mais ainda a permanência dos países centrais no pedestal da riqueza. Beinstein apresenta dados levantados de relatórios do Banco Mundial, que confirmam esta supremacia.

> Em 1999 os países do *G7* (menos de 12% da humanidade) produziam em seus territórios (16% da superfície do planeta) 65% da produção mundial, contra 62% em 1980. Se ampliarmos a abordagem aos "países de alta renda", constataremos que passaram de 72% em 1980 para 78% em 1999 (Banco Mundial, 1998, pp. 180-182, apud Beinstein, 2001, p. 52).

Os dados acima conduzem à reflexão, ainda que superficial, acerca das mudanças que a globalização tem provocado sobre o capital produtivo. Hoje, sendo o capital predominante o financeiro, com características especulativas e com um jogo pesado nas bolsas internacionais, ele chega a afetar economias inteiras desestruturando-as, causando empobrecimento, desemprego e aumentos dos níveis de exclusão social. Naturalmente que os países dependentes e de democracia formal são os diretamente atingidos, neles o estado de crise é quase que permanente e, ao mesmo tempo, cíclico, pois há uma rotatividade da crise. Ou

seja, não se pode esquecer do efeito-cadeia: a agudização da crise é vivenciada por um, mas com efeitos sobre os demais.

A análise de Beinstein vai ao encontro das observações:

> a concentração geográfica e empresarial, marcada pela dinâmica da especulação financeira, impulsionou desigualdades sociais, exclusão e pobreza tanto nos países centrais quanto nos periféricos, mas nestes últimos tais fenômenos se manifestaram de forma mais aguda. Nações subdesenvolvidas que representam 40% da população mundial experimentaram em meados dos anos 80 importantes reduções em sua renda média por habitante. Para o conjunto da periferia, a globalização significou concentração e desnacionalização econômica acompanhadas de uma ruína de pequenas e médias empresas. ... e a formação de novas configurações econômicas sob o controle de reduzidos núcleos transnacionais (Banco Mundial, 1998, pp. 180-182, apud Beinstein, 2001, p. 61).

As transformações impostas aos países de economia periférica para se adequarem às novas formas de produção do capital mundial atingem setores vitais da sua economia, como o de infra-estrutura e de telecomunicações, cujas empresas, que antes pertenciam ao Estado e à sociedade, passam agora para as mãos do capital privado internacional. No Brasil, o processo de privatização das empresas estatais, assunto que será analisado adiante, desenvolveu-se com o dinheiro público e com um excesso de garantias e, apesar do comprometimento em realizar novos investimentos por parte das empresas compradoras, isto não inviabiliza as grandes remessas de lucro que são transferidas para as empresas matrizes situadas no exterior. O significado dessas medidas tanto pode ser um freio no processo de crescimento econômico ou crescimento sem desenvolvimento social.

A reforma do Estado brasileiro sob a influência da globalização e a repercussão sobre a sociedade

Ao final da década de 80, o tema da reforma do Estado assume uma importância capital no país, dentro de um contexto internacional de mudanças, em virtude do desajuste do sistema financeiro internacional, a crise do petróleo e os efeitos associados à globalização. O tamanho do Estado e o volume excessivo de gastos públicos são apontados como os maiores responsáveis pela crise que afeta países centrais e periféricos.

> A ascensão de governos conservadores em países de posição estratégica no jogo do poder mundial, como os Estados Unidos, a Inglaterra e o Canadá, criou condições para o predomínio do diagnóstico neoliberal, segundo o qual o gigantismo estatal e o excesso de gastos seriam o grande mal a ser debelado (Diniz, 1997, p. 177).

O desdobramento dessa nova ordem mundial repercute no Brasil, com o questionamento do padrão de ação estatal que perpassava as relações entre Estado e sociedade, entre capital e trabalho e entre os setores público e privado. O caráter centralizador e concentrador da presença do Estado passa a ser questionado, em virtude de um novo desenho de tendência mundial: o da formação de um Estado mais flexível e menos centralizador.

O forte papel de interventor da economia, desempenhado pelo Estado brasileiro, em determinados momentos históricos, sempre tendeu a valorizar primeiro o desenvolvimento econômico e a tratar como desdobramento desse o desenvolvimento social[22].

Entretanto, se do ponto de vista das políticas internas as mudanças sociais no Brasil constantemente ficaram a dever, relacionam-se a isso as dificuldades econômicas sempre presentes com medidas políticas altamente inflacionárias seja,

[22] Na época dos governos militares houve uma grande capacitação de investimentos em setores estratégicos, entre eles o de infra-estrutura.

por fatores externos ou internos ou mesmo movidos por ambos, o resultado não poderia ser outro senão um agravamento das condições sociais existentes.

> A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos acabaram por descaracterizar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais... A urgência atribuída ao controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança democrática responsável pela instauração da Nova República (Diniz, 1997, p. 179).

A economia mais uma vez assume o seu papel de instância superior. Só que agora ela é o epicentro de uma gestão democrática do Estado, liderada por um grupo de tecnocratas[23] comprometidos com o sistema internacional, que define o conteúdo das políticas públicas, desde que não haja comprometimento das reformas econômicas. Assim, o objetivo é alcançar a estabilidade econômica apesar dela acarretar custos sociais. O revés dessa política consiste no enfraquecimento das instituições democráticas, que não conseguem sustentar velhas e nem implementar novas políticas sociais, o que redunda num acirramento cada vez maior do quadro de desigualdade social brasileiro.

O objetivo das reformas econômicas que vêm se realizando em vários países do mundo é, segundo Przeworski, "organizar uma economia que distribua recursos de modo racional e constitua um Estado financeiramente solvente". Criar mercados livres dos monopólios, do protecionismo e do controle de preços é a condição básica para que essa racionalidade prevaleça. A solvência do Estado, como diz Przeworski, "impõe a redução dos gastos públicos, o aumento das suas receitas e a venda, às vezes, do patrimônio público" (Przeworski, 1994, p. 187).

Nos países da América Latina, em geral, a execução das reformas tem apresentado um caráter estrutural com um custo de transição elevado do ponto de vista social e político, como já observado antes. O maior compromisso desses

---

[23] Os tecnocratas faziam parte de uma tecnocracia que corresponde "a um sistema de organização política e social fundado na supremacia dos técnicos". Definição extraída do Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001, 1ª edição.

países é criar mecanismos anti-inflacionários que consigam sustentar, por um maior tempo possível, uma realidade social de relativa e aparente estabilidade. Como as soluções para as questões econômicas são políticas, os governos só têm condições de arcar com os efeitos da transição se manifestarem capacidade política para administrar os conflitos advindos de diversas forças (partidos, sindicatos, instituições públicas, privadas, grupos de elite, e outros mais) garantindo, desse modo, através da definição de estratégias e utilização de recursos, o rol de reformas.

As reformas do Estado brasileiro atingiram o seu ápice nos governos de Fernando Henrique Cardoso, especialmente no primeiro. O poder executivo lançou mão de mecanismos institucionais, as chamadas medidas provisórias, numa extensão nunca vista, expandindo ainda mais as suas prerrogativas. Isto fica muito evidente no Plano Real, o qual "promoveu a mais intensa intervenção regulatória na economia, desde 1990" (Diniz, 1997, p.185).

Esse plano, de acordo com Lesbaupin e Mineiro, consistiu

> em uma combinação de abertura comercial e liberalização financeira, simultâneas ao estabelecimento de uma taxa de câmbio sobrevalorizada, utilizando o recurso às importações baratas como elemento de força contra eventuais pressões inflacionárias internas nos setores de bens comercializáveis internacionalmente. Ao mesmo tempo, o estabelecimento de uma taxa de câmbio sobrevalorizada penalizava o setor exportador nacional (Lesbaupin e Mineiro, 2002, p.14).

O fator resultante da política econômica adotada em 94 foi o déficit crescente nas contas do país, que passaram a receber financiamento dos "fluxos internacionais de capitais" (idem, idem).

Analisar-se-ão, em seguida, os ajustes estruturais realizados pelo poder público à luz da reforma administrativa do Estado e do processo de privatização das empresas estatais, assinalando os seus efeitos considerados desestabilizadores.

Pereira argumenta que a crise do capitalismo internacional, nos anos 80, levou a uma reforma de ajuste fiscal e de valorização do mercado, vindo se deslocar nos anos 90 para o âmbito do próprio Estado, no sentido da modernização da sua máquina, de modo a se adaptar aos novos desígnios da política econômica mundial (Pereira, 1998). Diante disso, o primeiro governo eleito de FHC passa a se ocupar com o tema da modernização do aparato do Estado como novidade mesmo, pois ele não fez parte dos seus temas de campanha política para as eleições presidenciais. Cria os mecanismos institucionais necessários à reforma como a transformação de uma secretaria da Presidência em um ministério, denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, o que representa prerrogativas de poder ao novo ministro para implementar as reformas. É proposto, então, que a reforma administrativa seja uma reforma constitucional junto às reformas fiscal, da previdência e a eliminação dos monopólios estatais (Pereira, 1998, p. 21).

Propõe-se, inicialmente, uma flexibilização do estatuto da estabilidade do servidor público. Isso gera uma reação por parte dos próprios funcionários da administração pública, bem como por parte de certos segmentos da sociedade. A reforma, que antes era vista como necessidade interna, passa a ser exigida pelos investidores estrangeiros e pelas agências de financiamento internacionais, dentro do quadro de ajustes que o governo deveria cumprir. O objetivo da reforma é transformar a administração pública de burocrática numa administração gerencial eficiente e eficaz orientada para o cidadão, condizente com o momento de transformação mundial da economia. Refutada a idéia de “Estado mínimo” do projeto liberal, que se mostrou sem legitimidade política, a proposta é modernizar e não eliminar as funções básicas desempenhadas pelo Estado, fundamentalmente, aquelas

relacionadas ao papel estratégico que as políticas públicas desempenham atualmente no capitalismo.

> A reforma provavelmente significará reduzir o Estado, limitar suas funções como produtor de bens e serviços e, em menor extensão, como regulador, mas implicará também ampliar suas funções no financiamento de atividades que envolvam externalidades ou direitos humanos básicos e na promoção da competitividade internacional das indústrias locais (Pereira, 1998, p. 23).

O discurso da reforma do Estado, como se pode observar, é cheio de contradições. Ao mesmo tempo que se fala da importância estratégica do Estado na definição das políticas públicas, fala-se em redução do Estado. E em relação à defesa dos bens públicos, a justificativa - ainda mais estarrecedora - é a de que o Estado burocrático não está capacitado a guardar esses bens, pela imperiosa presença do nepotismo e da corrupção que convivem com uma burocracia beneficiária de privilégios e de excesso de quadros. Cabe lembrar que, apesar das reformas executadas no Estado brasileiro, as práticas de nepotismo e de corrupção continuam a existir de forma marcante na vida da sociedade. São costumes e hábitos que impregnam a cultura do país e que se reproduzem nas práticas sociais.

Não há como se fazer uma avaliação adequada dos efeitos da reforma administrativa do Estado sobre a sociedade brasileira, mas se podem apontar algumas considerações. Do ponto de vista do funcionalismo público, por exemplo, a penalização tem sido grande com os anos sem aumento significativo de salário, num quadro econômico inflacionário, enxugamento de órgãos públicos, esvaziamento e até mesmo desaparecimento de certas funções consideradas vitais. Enfim, um cenário visível de que a opção política adotada para a implementação da reforma do Estado foi o desmonte, através do esvaziamento da sua máquina administrativa que não está sendo reposta, nem em novos moldes.

Por fim, analisar-se-ão os efeitos da privatização das empresas do Estado como medida política que complementa as reformas econômica e administrativa.

O processo de privatização das empresas estatais ocorreu de forma acelerada atingindo vários setores da economia: desde produtos primários até indústrias estratégicas e serviços de infra-estrutura. Destes últimos, exemplos podem ser citados, tais como: energia, transporte e saneamento O modelo de privatização adotado foi o de sucateamento das empresas, vendidas ao capital privado nacional e internacional da forma mais onerosa à sociedade (Biondi, 1999). O próprio Biondi ao fazer o balanço das privatizações, recupera a justificativa do governo de que a venda das estatais serviria para reduzir a dívida interna e externa do país, por causa da quantidade de dólares que entrariam na economia. No entanto, ocorreu o contrário, a venda das estatais mostrou-se um alto negócio para os compradores que foram financiados pelo próprio Estado, além do que, este - para facilitar mais ainda a venda - absorveu a dívida das empresas, aumentando a dívida interna. E, considerando os empréstimos tomados no exterior para a compra, a nossa dívida externa também aumentou (Biondi, 1999, p. 7).

O contexto para a venda das empresas estatais foi devidamente preparado pelo governo através de alguns procedimentos que merecem ser lembrados. Antes de procederem às privatizações, aumentaram o valor das tarifas, para assegurar no futuro lucros aos compradores; iniciaram um processo de desmonte das empresas, através da mídia, apregoando sua ineficiência administrativa e obsolescência tecnológica e o mais grave: garantiram o aumento anual das tarifas de acordo com a inflação e em casos de imprevistos econômicos (crises).

A venda das estatais está associada ao plano de ajuste fiscal que vinha se impondo à sociedade há algum tempo, com a redução de gastos nas áreas sociais, na medida em que o discurso oficial era o de que o dinheiro arrecadado com a venda seria transferido para investimentos nas áreas sociais. Isto não só não aconteceu como ainda o governo investiu nas empresas, modernizando-as -

conforme atesta o sistema Telebrás - para torná-las atraentes ao capital privado, que jamais colocaria seu dinheiro em empresas obsoletas e doentes do ponto de vista financeiro.

> Tudo somado, contas bem feitas mostrariam que as privatizações não reduziram a dívida e o 'rombo' do governo. Ao contrário, elas contribuíram para aumentá-los. O governo ficou com dívidas – e sem as fontes de lucros para pagá-las. Ironicamente o governo reconheceu isso com todas as letras. Na carta de intenções que o ministro da Fazenda, Pedro Malan, entregou ao FMI, inconscientemente, o governo confessa que o equilíbrio das contas do Tesouro ficou mais difícil porque... o governo deixou de contar com os lucros que as estatais ofereciam como contribuição para cobrir o rombo até serem vendidas. Pasme-se, mas é verdade (Biondi, 1999, p. 16).

Os dados apresentados a seguir confirmam não só a queda de investimentos na área social, em destaque os referentes à saúde e ao saneamento, como também, particularmente em 1998 e 2000, os percentuais de despesa social ficaram abaixo da média, em torno de 25%, conforme se verifica na segunda tabela.

1.1 PERCENTUAL DA DESPESA SOCIAL EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO LIQUIDADO TOTAL

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
SAÚDE E SANEAMENTO	4,8	4,5	4,3	3	4	3,3	3,9
EDUCAÇÃO E CULTURA	3	2,8	2,5	2,7	3,4	1,8	2
HABITAÇÃO E URBANISMO	0,03	0,1	0,1	0,02	0,07	0,14	0,14
ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	17,15	19,2	17	14,1	18,8	16	18,7

Fonte: Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, in: O Desmonte da Nação em Dados, Editora Vozes, 2002.

1.2 CONJUNTO DA DESPESA SOCIAL EM RELAÇÃO AO ORÇAMENTO LIQUIDADO TOTAL

(Valores percentuais)

	1995	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
SOCIAL	25	26,6	23,9	20	26,4	21,2	24,8

Fonte: SIAFI/STN/COFF-CD e PRODASEN. Elaboração própria com base no orçamento liquidado total e na despesa social 1995-2001 – dados levantados pelo INESC: apud Ivo Lesbaupin e Adhemar Mineiro, in: O Desmonte da Nação em Dados, Editora Vozes, 2002.

Antes de se passar à análise da privatização do setor de saneamento, é necessário mencionar que nos anos seguintes de governo FHC, iniciada a segunda gestão em janeiro de 1999, o quadro político se manteve praticamente inalterado em relação ao primeiro mandato, engessado como estava pelas alianças construídas para a reeleição.

O processo de privatização das empresas públicas perdeu fôlego e as poucas medidas políticas adotadas vieram no sentido de manter a estabilidade da moeda, principalmente através do controle inflacionário, sem dar relevância aos custos sociais decorrentes dessas medidas. Como observa Fiori,

> o sucesso no combate à inflação acabou se transformando na contraface de um modelo perverso, que só se sustenta ancorado em altas taxas de juros, aumento contínuo do novo endividamento externo e cortes sucessivos dos investimentos e gastos públicos (Fiori, 2001, p. 225 - 226).

A privatização dos setores de infra-estrutura, especialmente a do saneamento

A adoção de medidas institucionais, com o intuito de tornar as empresas de infra-estrutura atraentes à compra pelo capital privado, foi o primeiro passo dado no sentido da privatização desse setor.

Em 21 de junho de 1993 o governo criou a Lei 8666 que regulamenta o art. 37. inciso XXI, da Constituição Federal de 1988. Essa lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Num curto espaço de tempo, em 13 de fevereiro de 1995 é promulgada a Lei das Concessões, Lei nº 8987, que determina no art. 2º, inciso II, a concessão do serviço público feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, pode ser à pessoa jurídica ou consórcio de empresas desde que demonstrem capacidade para seu desempenho e por prazo determinado. Ainda no capítulo II, parágrafo 1º dessa Lei é definido como serviço adequado aquele que

satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. E para facilitar o interesse do capital privado em cima das empresas estatais, principalmente do montante de investimentos a serem aplicados, a Lei 9074 de 7 de julho de 1995 estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos.

Mesmo com as facilidades institucionais determinadas e com o arcabouço jurídico criado, o setor de saneamento não se revelou tão atrativo ao capital privado quanto foi, por exemplo, o serviço das telecomunicações. Apesar dos contratos entre as empresas estaduais e o poder municipal encontrarem-se em via de expiração, por terem atingido o teto dos prazos de concessão dos serviços, a situação dessas empresas, em geral, não era das melhores devido ao acúmulo de déficits orçamentários, de precariedade e de obsolescência dos serviços públicos, o que demandaria grandes investimentos financeiros para a sua recuperação.

Acrescenta-se, além dessas considerações, o questionamento por parte dos investidores privados sobre a falta de um marco regulatório para o setor, que defina as suas regras de funcionamento. Sem isso, esses investidores alegam que não havendo clareza na forma de funcionamento do setor de saneamento, como ocorre com o setor elétrico e a telefonia, não é possível haver investimentos porque não existe segurança de retorno dos capitais aplicados.

A alternativa governamental para suprir a inexistência de uma política nacional de saneamento e a falta de regulamentação institucional tem sido a adoção de medidas políticas que visam, no caso das companhias estaduais de água e esgoto sanitário, atrair investimentos oriundos do capital privado de modo a estimular a concorrência do setor. Para viabilizar a implementação dessas diretrizes, o governo utiliza três instrumentos principais, aos quais atribui-se ao primeiro: um caráter

normativo com o desenvolvimento de programas e projetos, principalmente voltados para o atendimento focalizado de situações críticas. O segundo pode ser considerado um instrumento de caráter institucional, através da difusão da modelagem institucional com enfoque na privatização e na regulação dos serviços firmada pela criação da ANA - Agência Nacional de Águas e de agências reguladoras estaduais, dirigidas por grupos de 'notáveis', sem nenhum outro mecanismo de controle social. Por fim, o terceiro, devido à política de contingenciamento dos recursos destinados às empresas públicas e do financiamento de programas de privatização, determina-se como sendo de caráter financeiro (Britto, 2001).

Apesar da falta de regulação do setor, no sentido de uma lei que defina diretrizes nacionais de metas de atendimento, padrão de serviço e regras de remuneração, ser apontada como uma das principais razões do aparente fracasso do programa de privatização em saneamento, levando as empresas de capital privado a se desinteressarem pelos investimentos, o que de fato ocorre é um descontentamento com o nível das tarifas que não chegam a remunerar adequadamente o capital realizado. Sendo, portanto, insignificante o montante de serviços privados face ao universo de municípios existentes no Brasil[24].

Antes, a grande maioria dos serviços de saneamento era realizada pelas empresas públicas estaduais de saneamento que recebiam benefícios do governo federal como os subsídios cruzados e a tarifa progressiva, que permitiam que a tarifa cobrada pelos serviços prestados se mantivesse num patamar mais ajustado à realidade social da população. Em caso de privatização, o governo passaria, então, a alijar-se do compromisso tarifário, o que deixaria livre o caminho para as

[24] "Desde 1995 os serviços de fornecimento de água e coleta de esgoto podem ser realizados por empresas privadas. No entanto, dez anos depois apenas 1% dos 5.561 municípios brasileiros tiveram seus serviços de saneamento privatizados. Administradas por companhias estrangeiras de saneamento e/ou empresas de

empresas privadas fixarem o valor da tarifa de acordo com o nível dos seus investimentos e a sua capacidade de gerar lucro.

A justificativa do programa brasileiro de privatização se pautou, como já apontado, em cima do argumento de que o Estado, através dos seus governos, não tinha mais condições de manter os ativos existentes, contribuindo com isso para o aumento do caos fiscal e inflacionário. Particularmente no caso do setor de infra-estrutura deixava de fornecer serviços públicos essenciais, o que atingiria em cheio o caráter de essencialidade dos serviços de saneamento.

A responsabilidade da operação de serviços públicos passava às empresas privadas que seriam reguladas e fiscalizadas por órgãos públicos.

Não tendo alcançado esse objetivo, especialmente no saneamento, em parte pela falta de marco regulatório do setor, a saída governamental foi o projeto das parcerias público-privadas, aprovado pelo Congresso Nacional no final de 2004. O projeto tem sido encarado como uma alternativa ao programa de privatização, nos moldes descritos anteriormente, pois as parcerias se constituem numa forma de atrair o setor privado para a realização de investimentos em serviços públicos. O tema das parcerias público-privadas será retomado na segunda parte desta tese.

O processo de privatização no Brasil incide, fundamentalmente, sobre a questão dos investimentos públicos, com a transferência da responsabilidade dos serviços às empresas privadas. Apesar de implícita na transferência, a exigência de uma eficiência na operacionalização de serviços, essa não é cobrada como uma qualidade, isto é, como parte da outorga da autoridade pública.

Para se ter uma idéia das diferenças de parâmetros em outros países, usar-se-á como referência o caso dos Estados Unidos, país que tradicionalmente opera os serviços básicos, em grande parte, com empresas privadas. Donahue, ao

---

engenharia nacional, essas companhias atendem cerca de 5% da população urbana" (Gazeta Mercantil, 20 de

desenvolver um conjunto de princípios que servem de orientação na alocação de tarefas, financiadas publicamente entre organizações governamentais e não-governamentais, revela que a maior parte das discussões sobre privatização tratam o público e o privado como pacotes mais ou menos coerentes de atributos funcionais, filosóficos e simbólicos. No entanto, a sua pesquisa irá mostrar que, examinando os fatores de força e os defeitos das instituições públicas e privadas, o alcance das expectativas, dos direitos e dos deveres implica substancialmente no relacionamento entre indivíduos (Donahue, 1992). Não basta apenas o critério da eficiência na escolha da organização que irá executar uma tarefa coletiva, a responsabilidade é o aspecto mais importante.

Segundo esse autor, as pessoas por dependerem umas das outras estão sujeitas, ou melhor, são afetadas pelo comportamento das pessoas. Responsabilidade é um termo que

> sugere a idéia de levar em conta as conseqüências das ações de um sobre o bem-estar dos outros. Responsabilidade é um atributo central de quase toda definição de "boa sociedade", e um desiderato central de quase todos os códigos morais (Donahue, 1992, p.19).

Nesse sentido o que se espera é a montagem de arranjos eficientes que imponham a responsabilidade sobre os que agem em nome dos seus pares. É uma questão de 'arquitetura organizacional' e de acordo com Donahue, "a medida dessa arquitetura é o grau com que ela restringe o oportunismo e a irresponsabilidade e promove a administração confiável" (idem, p.20).

Colocado dessa maneira o próprio autor reconhece o caráter abstrato da proposição. Eficiência e responsabilidade são atributos éticos indispensáveis, assim se pressupõe, a qualquer situação que se configura na esfera pública ou privada. O problema, entretanto, muda de configuração quando os imperativos da estrutura organizacional entram em choque com os imperativos da viabilidade

---

junho de 2005).

política. Em outras palavras, as pressões políticas tendem a direcionar as questões podendo resultar em conflitos ou em soluções, nem sempre adequadas às condições existentes.

Quando em 1997 iniciou-se o movimento de privatização da Companhia Estadual de Água e Esgoto - CEDAE, no estado do Rio de Janeiro, a empresa estadual para manter o seu caráter público elaborou um documento em que propunha mecanismos de uma atuação compartilhada entre ela e o poder público municipal, por meio de uma parceria institucionalizada. A empresa estadual reconhecia o poder municipal como o poder concedente dos serviços de saneamento (fato outrora negado pelas empresas estaduais de saneamento quando da época dos governos militares). Vislumbrava, como saída para se manter empresa pública, uma ação conjunta de saneamento com a criação de fundos oriundos de recursos municipais, estaduais e da União: com a instalação de Conselhos Municipais, formados por entidades governamentais e não governamentais; com a criação de Conselho Estadual de Saneamento composto por representantes dos Conselhos Municipais; Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro – ALERJ; secretarias de governo; órgãos técnicos e representante da própria empresa estadual e com contratos de gestão firmados entre a CEDAE e os municípios. O discurso é de que objetivavam descentralizar a administração da CEDAE, dando mais autonomia às superintendências regionais "para que possam atender com mais agilidade aos anseios da população"[25].

Ora, sendo a CEDAE uma empresa pública de saneamento que padecia, na época, de uma prestação de serviços eficiente, essa situação reforçava ainda mais o argumento principal da privatização, que era o da falta de investimentos. No entanto, quando se viu preterida, a CEDAE logo apresentou proposta de mudança

na forma de relação entre os poderes governamentais. Propôs a revisão da sua estrutura organizacional independente, enquanto única empresa do governo do Estado fornecedora e executora de serviços de água e esgoto, para se adaptar à nova realidade política, que buscava na privatização o meio para viabilizar a melhoria da má qualidade dos serviços de saneamento prestados à população pelas empresas estaduais.

A mudança organizacional na forma de relação entre os poderes institucionais proposta pela CEDAE, foi, na verdade, uma reação à privatização de serviços de saneamento em municípios do estado do Rio de Janeiro, onde os confrontos chegaram a situações de beligerância, como é o caso de Niterói, que se constitui num dos nossos estudos de caso. Analisar-se-á o processo de privatização dos serviços de saneamento em Niterói, na terceira parte da tese.

No momento, o foco do estudo está centrado na questão da cidadania, por se considerar que os indivíduos da sociedade manifestam interesse sobre a oferta e execução de serviços de saneamento, mesmo que seja mais restrito ao procedimento da cobrança de tarifas e menos sobre como os bens e serviços são produzidos e distribuídos. Diante disso, procede investigar quais são as possibilidades de controle social existentes na sociedade.

---

[25] Uma Proposta para a CEDAE in: "Campanha em Defesa da CEDAE Pública", jornal I, ano I, maio de 1997, p.3.

2º capítulo

A ESTRUTURAÇÃO HISTÓRICO-FILOSÓFICA DA CIDADANIA E A SUA CONSTRUÇÃO NO BRASIL

Introdução

Pretende-se neste capítulo discutir a noção de cidadania no contexto atual da sociedade brasileira. Para alcançar esse amplo objetivo será feito um longo percurso resgatando, através de diferentes abordagens, os elementos teóricos que irão ajudar na formulação e no entendimento dos impasses e limites do que pode ser definido hoje como potencialidades da cidadania no Brasil.

Cidadania é um termo associado à democracia e ambas têm gerado grandes conflitos devido às diferentes formas como elas são apropriadas. Os problemas não são apenas de ordem prática, mas também de origem teórica e remontam à própria história.

Respaldar-se na história consiste em um caminho teórico que permite reconstruir, passo a passo, a noção de cidadania (atravessada pela luta de classes) que está latente e manifesta nas sociedades de maneira conflituosa, contraditória e muitas vezes paradoxal; mas consagrada, pelo senso comum, como a que vincula direitos e obrigações na sociedade, tanto por parte dos sujeitos como do próprio Estado.

Do ponto de vista da teoria social e política, a noção de cidadania está permeada por outra complexidade, a que envolve o próprio conceito de cidadania. Como faz parte das práticas teóricas a cidadania - enquanto noção - está sempre submetida a críticas, a comparações e às mais diversas avaliações (Reis, 1998).

Sistematizar, portanto, sobre o conceito de cidadania é exercício dos mais difíceis no campo das ciências sociais, mesmo sendo cidadania uma palavra-chave na ciência política, devido, como observa Reis, às variações de significado que ela sofre no interior das outras disciplinas das ciências sociais em razão de diferentes

matrizes teóricas. Empreender uma busca das suas raízes históricas é um ponto de partida nesta tarefa. E é por aqui que se irá começar: resgatando dos antigos gregos a noção clássica de cidadania, inventada por eles, e analisando como, posteriormente, a cidadania se manifestou entre os romanos na sua fase imperial. Para, então, alcançar o seu deslocamento na formação das monarquias absolutistas, cujos princípios vieram a se constituir nas matrizes filosóficas que derivam e norteiam até hoje a polêmica noção de cidadania.

Respaldados pelo breve resgate histórico, entra-se no debate contemporâneo da cidadania, no qual se constata que, em nome dela, ocorre um despejo de problemas das mais diversas ordens os quais fatalmente levam a associar cidadania a outras categorias capazes de demonstrar, entre elas, o grau de inclusão/exclusão dos indivíduos nos assuntos da sociedade, o seu vínculo com a noção de justiça e de pertencimento comunitário e a sua inserção como cidadãos ativos ou passivos nas sociedades democráticas, caracterizando a dilemática entre as duas formas de cidadania.

Os atuais acontecimentos políticos mundiais têm levado as sociedades a passarem por rápidas transformações que colocam, muitas vezes, à prova o seu sistema democrático, o qual tem demonstrado que não depende só do vigor das suas instituições, mas também das qualidades e atitudes dos seus cidadãos (Kymlicka e Norman, 1996).

Fundamentados pela visão geral das questões concernentes à noção de cidadania passar-se-á ao universo brasileiro, tentando construir a partir das referências históricas o que é tratado como cidadania na atual conjuntura econômica, política, social e cultural do país.

Iluminados, assim, pela discussão conceitual da cidadania e pelo seu processo de construção no país, estar-se-á capacitado a: i - dimensionar as repercussões

sociais de modelos de gestão diferentes de saneamento sobre a população brasileira e ii – avaliar a eficácia de mecanismos de controle social como instrumentos de cidadania.

As origens históricas da cidadania entre os clássicos e os modernos

Na Grécia antiga, ser cidadão era ser dono do próprio destino, pois a manifestação da vontade, através da fala, era ouvida e perseguida como objetivo. Os princípios adotados na sociedade grega modelavam a prática política. O debate público conflituoso era o ponto fundamental da democracia grega. Platão, um crítico da democracia ateniense, fala na demagogia e critica os sofistas, aqueles que dominavam a arte da fala. Para Platão, a persuasão da fala é incompatível com o rigor da verdade.

O sentido de democracia entre os gregos é o de que a vida política consiste na instância do indivíduo, formando um exercício da política entre iguais. Nunca é demais lembrar que mulheres, estrangeiros e escravos estavam excluídos da vida política.

Certos autores argumentam que entre os gregos havia uma rígida separação entre o espaço privado (a casa, o *oikos*) e o espaço público (a á*gora*) (Malaco, 2003). Para outros, no entanto, essa separação não era tão radical, a *ágora* (uma espécie de praça) representava, na verdade, o espaço ao mesmo tempo público e privado, pois antes das decisões públicas - tomadas nas assembléias - havia troca de conversas entre os cidadãos, justamente na *ágora*.

A cidade para os gregos tem um sentido preciso, ou seja, a *polis* é uma instituição política. Ora, isso acarreta um entendimento específico de cidadania que não se respalda no simples viver na cidade e nem estar submetido ao rigor da lei. A cidadania vai se definir como potencialidade, na medida em que o cidadão consiste

naquele que pode e deve participar dos atos da cidade. Quem é reconhecido como cidadão deve participar como obrigação, deve obedecer à lei da qual ele participou da formulação. Cidadão é ao mesmo tempo governante e governado.

O modelo de cidadania que os gregos deixaram como legado se fundamenta na participação coletiva de todos. A cidadania é vista como solidária da comunidade política de iguais. O grego é titular do poder que ele exercita e pratica junto com os outros gregos. Eles fazem as leis a que eles próprios obedecem, o que os coloca numa posição inteiramente contrária à tradição moderna, onde se obedece às leis elaboradas por outros (Finley, 1998). Cidadania para os gregos não é direito, é fundamentalmente poder: o poder de fazer as leis. Só se entende a cidadania na Grécia, se se entender as características da comunidade política.

Contrariamente entre os romanos do Império, a cidadania assume outro significado. O homem legal passa a ser uma construção jurídica. Cidadania não é mais poder, mas a capacidade de produzir direitos. O caráter passivo da cidadania romana toma o lugar da cidadania ativa dos gregos.

Os romanos haviam conquistado um vasto império, anexando ao território as províncias que originalmente eram terras ocupadas por outros povos. Ocorre, por conseqüência, uma mudança de escala na forma de organização política. Para consolidarem esse imenso território e darem uma impressão de unidade, eles estenderam direitos que significavam cidadania, em que não se exigia mais a participação do sujeito na elaboração da lei, mas apenas a obediência para o reconhecimento da lei. Desse modo, só pelo caráter da formalidade e da passividade que era possível manter o império. Cidadania entre os romanos significava, como observa Walzer,

> alguém mais protegido pela lei do que quem fazia e executava a lei. De fato, cidadania entendida desse modo permitia estendê-la a uma grande e heterogênea população, cujos membros não tinham conhecimento uns dos outros e nem partilhavam a mesma história e cultura. O corpo de cidadãos romanos incluía pessoas, etnicamente diferentes dos romanos originais, com diferentes religiões, diferentes concepções de vida política. Cidadania para estas pessoas era uma importante identidade, mais um status legal do que um fato da vida cotidiana[26].

A concepção romana de cidadania vai embasar o pensamento liberal, o qual extrai do modelo romano a cidadania como status de direito, no caso atribuído aos proprietários. O *homo legalis* para os liberais é aquele que possui propriedades. Contrariamente aos princípios republicanos que procuram restaurar o ideal clássico de cidadania ateniense.

Dois elementos são fundamentais para se compreender a estruturação do modelo de cidadania da época moderna: a formação do Estado-nação e a instauração do capitalismo.

Com o Estado-nação nasce o sentimento de pertencimento a uma pátria, a uma nação - com delimitação territorial definida - e com uma língua própria. O Estado se legitima e a garantia da sua ordem política se dá pela via da nacionalidade e da cidadania. Deste modo, podemos afirmar que o Estado-nação é a forma de construção moderna da *civitas* romana. O Estado passa a ser visto como uma comunidade política, ou seja, uma comunidade de homens submetidos ao domínio da lei. Ser cidadão é ser membro do Estado, do Estado de direito. A concepção moderna do Estado de direito implica numa concepção de sociedade civil que tem o sentido de civilização, isto é, de uma sociedade que se civiliza pelas leis.

Kant desenvolve um entendimento de cidadania a partir de três princípios axiais: liberdade, igualdade e autonomia. A liberdade associada à idéia de um homem natural (pré-político), cujas leis são direcionadas a ele; a igualdade entendida como uma igualdade jurídica, sendo que o sujeito é o titular dessa igualdade; e a

---

[26] Walzer. *Citizenship,* 1989, p.215.

autonomia, que está atrelada à noção de cidadão. Somente os que têm a propriedade e que são letrados podem ser autônomos, portanto, cidadãos.

A liberdade individual, que mostra-se negativa, isto é, negativa em relação ao Estado, é a faculdade imanente de todo homem. A igualdade está atrelada ao sujeito de direitos e a autonomia encontra-se restritamente ligada à idéia de reconhecer o direito através do voto. Logo, no sentido kantiano, o cidadão passivo - ao contrário do cidadão ativo - é aquele que goza da liberdade e da igualdade de direitos, mas não vota. Já a cidadania ativa é naturalmente aquela que empreende o seu voto. No entanto, o fato de votar não representa que possui poder. Esse é monopólio do príncipe, e não do cidadão.

O modelo de cidadania kantiano está relacionado a sua noção de república e de democracia, que se transfigura em autonomia. Como a autonomia é para os que possuem propriedade, são esses que gozam da liberdade e têm direito à proteção da autoridade; a luta é para aumentar a autonomia e, assim, incluir mais segmentos da sociedade ao direito de voto.

Não se trata de um modelo clássico de cidadania ativa ateniense, mas de uma construção de cidadania pautada no direito político de voto.

A vertente republicana vai tentar resgatar a cidadania como poder, nos moldes da cidadania exercida na Atenas clássica.

Após as revoluções, no final do século XVIII, os jacobinos almejavam uma cidadania de poder e não apenas de direitos. Lutaram pela predominância do espírito público, pelo dever cívico, pelas virtudes, mas esbarraram numa sociedade minada pelos valores individuais, distante dos valores coletivos.

Como restaurar um ideal clássico, embasado pelos princípios do humanismo cívico renascentista, num contexto de sociedade burguesa?

Rousseau é o grande pensador da cidadania ativa, para quem só se obedece à lei da qual se participa da formulação. A soberania, segundo ele, não é do príncipe, mas sim, do povo.

Para Walzer,

> o radicalismo dos jacobinos representou uma revolta contra a versão moderna da cidadania passiva – uma (re)declaração dos valores republicanos contra as ordens do império e da monarquia ou do Estado liberal. Mas isto é uma manifestação ideológica e uma revolta fracassada, porque os intelectuais jacobinos nunca consideraram a medida da sua própria sociedade. A França não era uma cidade-Estado. Grande na escala (pelos padrões antigos), heterogênea e dividida, o país não provia de uma base social apropriada para uma cidadania ativa[27].

De fato o que prevalece é o modelo de cidadania que se constitui no projeto burguês a partir dos princípios instaurados pelos ideais do liberalismo econômico. Definida por um escopo de direitos e deveres – o *homo legalis*, a cidadania moderna não pode prescindir do Estado. Ao contrário, o que constitui o Estado é o reconhecimento do membro que o constitui como sujeito que tem direitos.

A formação do Estado está fundada no discurso da soberania. Ele só é soberano se for juridicamente igual a outro Estado. Ao monopólio da lei corresponde, em última instância, o monopólio da força. E apenas o Estado detém esse poder.

A concepção moderna de cidadania é, portanto, o reconhecimento de direitos e deveres através da própria lei. No entanto, este Estado de direito precisa, para se legitimar, desenvolver um sentimento de identidade, nestes termos é que se configura a idéia do Estado-nação. Noção a que se fez referência no início dessa primeira parte da tese.

> No mundo moderno, a noção e a realidade da cidadania também estão organicamente ligadas à idéia de direitos; mas, num primeiro momento, ao contrário dos gregos, precisamente à idéia de direitos individuais ou 'civis'. John Locke, por exemplo, que viveu no século XVII, baseou seu pensamento político na afirmação de que existiam *direitos naturais*. Os indivíduos, enquanto indivíduos, enquanto seres humanos (e não mais enquanto membros da polis, como entre os gregos, ou enquanto membros de determinado estamento, como na Idade Média), possuiriam direitos. Para garanti-los, deveriam contratar entre si a criação de um governo, de um Estado, já que esses direitos naturais estariam ameaçados no pré-político "estado de natureza". A tarefa fundamental para Locke, seria precisamente a garantia desses direitos naturais, que ele considerava inalienáveis. Entre tais direitos inalienáveis, Locke

[27] Walzer. op.cit. p.216

> priorizava o direito à propriedade, que incluiria não só os bens materiais dos indivíduos, mas também sua vida e sua liberdade[28].

Pesquisas mais recentes sobre as diversas correntes políticas que contribuíram historicamente para a formação das instituições democráticas têm demonstrado, por exemplo, como a corrente republicana de humanistas cívicos, que enfatizava a comunidade e as obrigações dos cidadãos para com ela, foi posteriormente superada por pensadores liberais, como Hobbes, Locke, que destacavam como se viu o individualismo e os direitos individuais como valores primordiais. Nessa perspectiva coloca-se o amplo debate entre os filósofos políticos sobre a tradição republicana ou comunitária e a tradição liberal baseada nos direitos individuais, como fundamentos da teoria democrática (Putnam, 1996).

A partir dessas observações, pode-se indagar como esses dois modelos clássicos de cidadania, que se instituíram em duas matrizes filosóficas, se projetam nas sociedades contemporâneas.

[28] Carlos N. Coutinho. Contra Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo, São Paulo, Cortez Editora, 2000. Artigo: Notas sobre cidadania e modernidade, p.52.

O debate contemporâneo da cidadania: a conquista dos direitos sociais e dos direitos humanos

Não há como menosprezar a fórmula canônica marshalliana para dar início a este debate, fundamentalmente no que diz respeito aos direitos sociais que se constituem, junto com os direitos políticos, a base dos direitos humanos. Hannah Arendt "afirma que a essência dos direitos humanos é o direito de ter direitos" (Arendt apud Gorender, 2004, p.21). Hoje, o que se observa pelo mundo é uma violação dos direitos humanos em vários sentidos, apesar da existência de mecanismos institucionais internos e externos, como o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, órgão da ONU, que procura manter uma vigilância internacional na tentativa de resguardar a proteção dos direitos inalienáveis do ser humano, a saber: o direito à vida e à liberdade civil e pública.

A partir de uma concepção ampliada de cidadania, onde se incorporam direitos, Marshall divide o conceito de cidadania em três partes ou elementos: civil, política e social. A dimensão da parte civil é

> composta dos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. As instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. As instituições correspondentes são o parlamento e conselhos do governo local. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços sociais[29].

Historicamente e tomando a Grã-Bretanha como referência, Marshall assinala que os direitos civis foram os primeiros a serem conquistados. Depois vieram os direitos políticos e, por último, os direitos sociais. Marshall chega a mencionar a distância de um século entre eles, desde os primeiros direitos civis, conquistados ainda no século XVIII, até a conquista dos direitos sociais, no século XX. Aos direitos civis,

[29] Marshall, T. H.: Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

corresponde o Estado de direito[30], aquele que está na base da concepção matricial de cidadania liberal formulada por Kant; aos direitos políticos, a formulação do Estado democrático, que corresponde à democracia representativa; e quanto aos direitos sociais, sua consolidação se processa com o Estado do bem-estar social, que se torna a garantia institucional destes direitos.

A história da conquista dos direitos foi uma história de lutas e entre eles essa história difere tanto no tempo como no caráter.

> Se sustentarmos que, no século XIX, a cidadania na forma de direitos civis era universal, os direitos políticos não estavam incluídos nos direitos da cidadania. Constituía o privilégio de uma classe econômica limitada cujos limites foram ampliados por cada Lei de Reforma sucessiva[31].

Quanto à conquista dos direitos sociais, eles atingem um patamar próximo aos dos outros direitos com o desenvolvimento da educação primária pública em pleno século XX. Isso, especificamente, no caso inglês.

Para Marshall, a cidadania é "um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*"[32]. Já a classe social é para ele um sistema de desigualdade... logo, ainda observa o autor:

> é compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito entre princípios opostos...então, como é possível que estes dois princípios opostos possam crescer lado a lado, no mesmo solo?... A questão é pertinente, pois não há dúvida de que, no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em pé de guerra[33].

Ao dar tratamento à questão, Marshall responde que há dois tipos de classe que são relevantes à sua argumentação: a primeira se baseia numa hierarquia de *status* e mostra a diferença entre uma classe e outra em termos de direitos legais e costumes estabelecidos e fixados em leis. A outra estende o seu *status* social para

---

[30] Bobbio chama 'Estado de Direito' aqueles Estados "onde funciona regularmente um sistema de garantias dos direitos do homem". A Era dos Direitos, especialmente p. 41.
[31] Marshall, 1967, p.70.
[32] idem, p.76.
[33] idem, idem.

além das leis e costumes, e aparece como resultante da combinação de fatores relacionados à propriedade, à educação e à estrutura da economia nacional (Marshall, 1967).

De acordo com o referido autor, então, a contradição interna da sociedade moderna consiste em que o sistema de direitos da cidadania tem sido historicamente instrumental à manutenção da dominação de classe, visto que a igualdade humana básica, associada ao *status* de membro pleno da comunidade, não é inconsistente com uma superestrutura de desigualdades econômicas.

O objetivo da análise de Marshall é averiguar o efeito dos direitos de cidadania sobre as desigualdades sociais e, nesse sentido, ele sustenta que a preservação das desigualdades econômicas encontra mais dificuldade para se manter, devido ao enriquecimento do *status* da cidadania; prevê ainda que, a longo prazo, as desigualdades baseadas em privilégios de classe tendem a desaparecer. Segundo ele, os direitos sociais, em sua forma moderna, implicam na subordinação do preço de mercado à justiça social e a recolocação da livre negociação pela declaração de direitos. O otimismo presente na sua análise é respaldado pelo espírito empreendedor da economia do pós-guerra.

As formas particulares em que ocorrem o desenvolvimento dos direitos de cidadania, em diferentes sociedades, assim como sua extensão permanente, através do tempo, chama a atenção da aplicação - sem crítica - do conceito marshalliano de cidadania a outras experiências históricas.

Dentro da tradição inglesa, o conceito de cidadania adota formas multifacetadas. Alguns autores têm argumentado que

> o conceito de cidadania social está relacionado a tradições estabelecidas na Europa, mas que não tem equivalente na cultura política, por exemplo, dos Estados Unidos. Os ideais liberais de direitos sociais e o respeito igualitário, os princípios comunitários de solidariedade e responsabilidade compartilhada e os ideais republicanos de participação cidadã, convergem na tradição européia dos direitos sociais de cidadania. Mesmo no contexto europeu ditas tradições se têm combinado de diferentes maneiras nos diferentes países, a ponto de que a cidadania implica em diferenças significativas em cada lugar. Ditas diferenças podem

> localizar-se tanto ao nível das tradições intelectuais, como também das práticas políticas de cada país e se encontram vinculadas aos processos de formação estatal particulares, correspondentes a cada caso[34].

Em contraste com a tradição européia, a cultura política dos Estados Unidos tem sido menos receptiva aos assim chamados direitos sociais da cidadania.

De qualquer modo, independentemente de fatores culturais e políticos, as fronteiras da cidadania constituem numa zona em processo de mudança permanente. Por um lado, alterações do regime político, sejam pacíficas ou violentas, freqüentemente podem significar perda dos direitos dos cidadãos. Por outro lado, os segmentos da população que se encontram excluídos dos direitos, com os quais Marshall caracteriza a cidadania, são protagonistas de contínuas lutas para acessar ao território dos direitos dos cidadãos.

A qualidade da cidadania experimentada pelos diversos segmentos de população num mesmo país é enormemente diversificada, sendo que em muitos casos nem se aproximam daquilo que Marshall chamou de padrão de vida civilizada.

Ainda na sua análise da história da conquista dos direitos na Inglaterra, Marshall argumenta que os direitos sociais de cidadania - que originalmente se baseavam no pertencimento a comunidades locais, a associações e que logo foram complementadas pela Lei de Pobres (*Poor Law*) e por um sistema de regulação salarial - se desmantelam ao final do século XVIII e início do XIX diante das forças do livre mercado. Comenta, também, que no século XX ocorre um restabelecimento desses direitos sociais, junto com os direitos civis e políticos, por meio do desenvolvimento dos serviços sociais, inclusive o sistema educacional primário público.

> No modelo de Marshall, o papel principal da institucionalização dos direitos sociais havia sido a abolição das desigualdades qualitativas (desigualdades fundadas em privilégios hereditários de classe social), as quais em contraste com as desigualdades quantitativas (aquelas desigualdades econômicas que estão sujeitas às condições de mercado) são concebidas

[34] Ver o trabalho de José E. Castro: A luta pela água e os direitos de cidadania: o caso do Vale do México. São Paulo, Rev. Teoria & Pesquisa, nº 24-27, 1998.

> como incompatíveis com a democracia e a liberdade. Enquanto as desigualdades quantitativas são vistas como um meio de liberdade, na medida em que são desigualdades de provisão, as desigualdades qualitativas implicam desigualdades de direitos, os quais são inaceitáveis numa moderna sociedade democrática. Na sua perspectiva o progresso da cidadania havia abatido as desigualdades qualitativas, mediante a outorga de direitos aos bens essenciais do bem-estar social a todos os membros da comunidade. Ou seja, é estendida a participação de todos os cidadãos no processo econômico, social e político[35].

A questão que imediatamente se coloca é: quem efetivamente, na prática, sustentará essa posição? Não se hesita em responder que o Estado continua sendo, pelo menos na visão política predominante do pós-guerra, a única instituição política capaz de promover e assegurar os direitos sociais dos cidadãos. O que não significa que as lutas sociais não tenham um papel preponderante nesse processo, como forma de pressão e transformação social.

[35] José E. Castro, op.cit., p. 32.

O surgimento e a crítica do Estado do bem-estar social

Historicamente a criação do *Welfare State* pode ser interpretada como uma demonstração política da consolidação dos direitos sociais, pela via da democratização do Estado, no movimento do pós-guerra. Tornou-se um projeto político que buscava "uma maneira de conciliar a igualdade da ordem política e as realidades das desigualdades econômicas" (Schnapper, 2000, p.106).

A garantia de todos os direitos por parte desse modelo de Estado, na visão de Marshall, "assegura que cada integrante da sociedade se sinta como um membro pleno"...

> a esta concepção denominada cidadania passiva ou privada, dada sua ênfase nos direitos puramente passivos e na ausência de participação na vida pública, existem grandes apoios e isto, por razões nada desprezíveis, porque coloca ao alcance de todos certos benefícios fundamentais, como: seguridade, prosperidade e liberdade[36].

Ao papel de passividade, que é outorgado aos cidadãos pela presença ativa do Estado do bem–estar, tecem-se críticas que vão mostrar, por um lado, a necessidade de se incorporar uma cidadania mais ativa, baseada em "responsabilidades e virtudes cidadãs": um modelo de cidadania que inclua a "auto-suficiência econômica, a participação política e a civilidade" como princípios. E, por outro, vão apontar para a necessidade de se rever aquela definição de cidadania que parece querer incorporar as diferenças sociais e culturais existentes nas sociedades (Kymlicka e Norman, 1996).

É bom lembrar que a conquista dos direitos sociais não foi um processo passivo, ao contrário, ele se deu pela via da luta. Coutinho (2000) chama a atenção para o papel que os trabalhadores tiveram nessa luta, ao longo da história, até atingirem um estágio em que as reivindicações sociais passam a ser formalizadas através do direito positivo.

---

[36] A citação se encontra no texto de Kymlicka e Norman, 1996.

O embate é histórico e encontra suas raízes nos séculos passados, quando se constituíram os pilares de uma ideologia que valorizava o indivíduo, enquanto tal; e que pregava pela sua liberdade negativa (independência do Estado), pelos seus méritos e atributos pessoais, inclusive o de ser proprietário.

São esses pilares que dão sustentação aos valores presentes hoje nos argumentos difundidos entre aqueles que se opõem ao Estado do bem-estar e que se constituem na nova direita. Colocam que o modelo de cidadania passiva não percebeu que a satisfação de certas obrigações é pré-condição do membro para ser reconhecido e aceito na sociedade e que o esforço de integração social deveria ir além dos direitos e permitir, sim, aos indivíduos exercer a responsabilidade de ganhar a própria vida (Kymlicka e Norman, 1996).

Entre a própria esquerda, as questões da cidadania vão assumindo outros matizes, em virtude da tensão entre cidadania passiva e ativa, desloca-se para outros níveis de problematização, como, por exemplo, o de manter o princípio da responsabilidade pessoal com o da obrigação social. Só que diante do contexto atual de desestabilização social das sociedades, o debate entre esquerda e direita parece, às vezes, aproximar-se de uma mesma posição, em que ambas admitem a ineficiência e a incompetência de certas instituições do Estado do bem-estar e acabam favorecendo a 'privatização' da cidadania e a 'clientalização' do cidadão.

Se a questão é cobrar responsabilidade e auto-suficiência, o Estado deve prover, então, os meios, através de políticas, que fomentem uma situação de pleno emprego, de acesso à moradia e aos serviços básicos, para fornecer alguns exemplos. Na verdade não é isto que ocorre, principalmente, entre os países de economia periférica, pois a população, às vezes, é totalmente desassistida ou mal assistida pelo Estado.

A esquerda, como observa Kymlicka e Norman, mesmo aceitando que a cidadania implica direitos e responsabilidades, defende a posição de que os direitos de participação devem preceder a essas responsabilidades. Embora, ressalvam os autores, parece estar-se diante de uma 'cidadania passiva', o que acaba por redundar num ponto de vista crítico assumido tanto pelas posições da esquerda como da direita. E, no caso da esquerda, a saída apontada é a democratização do Estado do bem-estar, atribuindo mais poder às agências envolvidas com os programas sociais e tornando-as mais controláveis por parte dos usuários.

A participação democrática, como forma de resolver os problemas ligados à noção de cidadania, exige como contrapartida certas responsabilidades por parte dos indivíduos. Um programa de saúde preventiva só alcança o seu êxito, por exemplo, se os indivíduos fizerem a sua parte, ou seja, forem responsáveis pela sua própria saúde. Ao Estado sim, cabe prover os meios, as ferramentas para o alcance do bem estar da coletividade. Da mesma forma, o mesmo raciocínio empregamos em relação ao meio ambiente. Preservação e conscientização são palavras-chave que só têm sentido se os indivíduos transformam-nas em práticas na sua vida cotidiana. Requer-se, assim, uma prática de cidadania que só se obtém por meio da cooperação e do 'autocontrole no exercício do poder privado'. Segundo Kymlicka e Norman, uma concepção adequada de cidadania parece exigir um equilíbrio entre direitos e responsabilidades, o que os leva a indagar: onde se aprende essas virtudes? A nova direita, segundo eles, apostam no mercado como escola de virtude[37].

E quanto à esquerda? Para ela, uma das formas é outorgar mais poder aos cidadãos, através da democratização do Estado do bem-estar, pulverizado em

[37] Kymlicka e Norman, 1996.

várias instituições democráticas locais. Isto, entretanto, não assegura que os indivíduos da sociedade participem responsavelmente da coisa pública.

Sabe-se, como bem observa Putnam, que "à medida que aumenta significativamente o número de cidadãos não-virtuosos, diminui progressivamente a capacidade das sociedades liberais para funcionar bem"[38].

O êxito de um governo democrático está intimamente relacionado ao seu modelo de comunidade cívica. Esse inclui tópicos como: a participação nos negócios públicos; a igualdade política; a solidariedade, confiança e tolerância; as associações que incorporem práticas sociais reforçadoras das normas e valores da comunidade cívica.

Por outro lado, a questão da participação é complexa, visto que nem toda atividade política é considerada virtuosa, ou como diz Putnam, ela contribui para o bem geral. Do mesmo modo parece que falar em virtude cívica implica numa busca pelo bem comum à custa do interesse individual. Não se podem colocar os termos tão dicotomicamente, pois - na verdade - não existe sociedade, por melhor sucedida que seja, que não defenda seu próprio interesse. Para Putnam, na comunidade cívica, os cidadãos buscam o que Tocqueville chamava: "interesse próprio corretamente entendido, isto é, o interesse próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais, o interesse próprio que é sensível ao dos outros"[39].

A igualdade política, exercida pelos cidadãos no interior da comunidade cívica, implica em direitos e deveres iguais para todos. Na prática, efetivamente, não é assim porque os cidadãos não podem prescindir de liderança política e nem das vantagens da divisão do trabalho. A comunidade será cívica quanto mais "a política

---

[38] Putnam, 1996, p.101.
[39] idem, p.102.

se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos que seguem as regras de reciprocidade e participam do governo”[40].

Solidariedade, confiança e tolerância são valores imprescindíveis para a comunidade cívica, mesmo em situações de conflito, quando há discordância de pontos de vista ou opiniões entre seus pares. Estudos recentes sobre iniciativas comunitárias na América Latina mostram a importância social da cooperação local e a mobilização política como elementos que ajudam a combater o isolamento e a desconfiança mútua.

Nesse caso, a formação de redes associativas políticas e civis é uma prática fundamental que reforça os valores da comunidade cívica. Elas contribuem, de acordo com Putnam, não só para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, como também elas incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. Os indivíduos que participam de associações têm, em tese, mais consciência política e mais sentido de coletivo, devido à oportunidade de compartilhar o seu próprio com o outro.

Mencionaram-se também, em tese, os princípios básicos de uma comunidade cívica. Entretanto, saber se uma comunidade está próxima ou distante de um ideal comunitário depende de pesquisa, de levantamento de dados sobre a sua capacidade de aglutinar e de representar os interesses de uma coletividade.

A referência a esses princípios permite, assim se crê, formular de maneira mais clara o conceito de cultura cívica ou cultura política. Ao assinalar o peso da dimensão teórica, tanto quanto da prática na formulação da cultura política, o conceito revela que é justo na ação, isto é, no exercício das práticas políticas que se criam e se reforçam a cidadania. Disso pode-se inferir, de forma bem genérica, que ser cidadão, numa sociedade moderna, pode ser interpretado como a prática

[40] Putnam, 1996, p 102.

de exercer os seus direitos e deveres nela, bem de acordo com a visão de cidadania marshalliana. O que não exclui, obviamente, as suas formas de participação que vão justamente dar a dimensão do caráter passivo ou ativo da cidadania.

Em termos históricos, a prática da cidadania vai se manifestar das formas mais contraditórias e antagônicas. A conquista de direitos está atrelada à história das nações: como os indivíduos, das suas sociedades em diversos momentos históricos, lidaram com as suas questões econômicas, políticas, ideológicas e sociais.

Nessa perspectiva concorda-se inteiramente com Coutinho, quando ele registra que

> os direitos são fenômenos sociais, são resultado da história. Hegel tem plena razão quando diz que só há direitos efetivos, ou liberdades concretas, no quadro da vida social, do Estado. As demandas sociais, que prefiguram os direitos, só são satisfeitas quando assumidas nas e pelas instituições que asseguram uma legalidade positiva...

mas, Coutinho continua o seu pensamento afirmando que aquilo que

> todos consideram direitos sociais não figuravam na lista dos direitos naturais defendidos pelos jusnaturalistas liberais ... de todo modo há uma verdade parcial no pensamento deles, ou seja, a afirmação de que o direito é, de certo modo, algo que antecede – e é mais amplo – do que o direito positivo, ou seja, do que o direito estatuído nas constituições, nos códigos. Os direitos têm sempre sua expressão na forma de expectativas de direito, ou seja, de demandas que são formuladas, em dado momento histórico determinado, por classes ou grupos sociais[41].

O Estado do bem-estar social parece ser a consolidação da forma de Estado que assumiu as demandas sociais de grupos diversos, em sociedades distintas, em um dado momento histórico; proporcionando, através das políticas públicas, um enorme bem-estar a essas coletividades. Porém, esse modelo de Estado, em alguns países de economia avançada, ruiu pela falência econômica das suas políticas sociais, substituindo a 'proteção' instituída pelo comando de uma política fundamentada por princípios neoliberais, ou seja, configurando um retorno aos

[41] Consultar o artigo de Carlos Nelson Coutinho. Notas sobre cidadania e modernidade in: Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo. Cortez Editora, 2000, p.53.

tempos do *laissez-faire*, onde era evidente a ausência de ingerência do Estado sobre os assuntos que envolviam os interesses dos indivíduos da sociedade.

Gorender comenta que

> a ofensiva do capital propiciou, em escala mundial, a substituição da política do Estado do bem-estar social (*Welfare State*) pela política do neoliberalismo. Deu-se prioridade ao mercado em detrimento dos direitos assegurados aos trabalhadores. Com a restrição dos direitos econômicos e sociais, os direitos humanos perderam uma parcela da substância historicamente incrementada (Gorender, 2004, p.32).

No bojo desse raciocínio, cabe a afirmação de que o projeto neoliberal consiste em um atropelo às conquistas sociais. E no caso brasileiro? País que, como se sabe, nunca teve um Estado de bem-estar social nos moldes dos países europeus. Nesse caso, como repercutem socialmente as inferências de políticas explicitamente neoliberais? Qual o efeito da adoção dessas políticas sobre os diferentes segmentos de classe no Brasil?

O histórico resumido da cidadania no Brasil

Estruturado no tripé constituído pelos direitos civis, políticos e sociais, propostos por Marshall, o trabalho de José Murilo de Carvalho fornece uma boa noção da condição histórica da cidadania brasileira. O autor chama a atenção para o fato de que a idéia de direitos, ou seja, a própria cidadania é um fenômeno histórico que se desenvolve também em outro campo histórico, quando surge o Estado-nação (Carvalho, 2001, p.13).

Embora não haja uma seqüência lógica na conquista dos direitos válida para todas as nações, ou seja, cada uma constrói a sua própria história, portanto, a sua própria lógica; fica claro que dentro da tradição inglesa, houve uma seqüência aparentemente mais racional que é a dos direitos civis precederem os políticos. Em outras palavras, primeiro ganha-se o status de cidadão, aquele que é reconhecido como tendo direitos, no caso, os direitos civis; para, depois, conquistar o seu direito de participar, através dos direitos políticos, e ampliar a participação com os direitos

sociais. No entanto, a seqüência se quebra com a introdução da educação popular na Inglaterra, que - apesar de ser considerada um direito social - acaba se tornando um pressuposto aos outros direitos, ao levarem os indivíduos da sociedade a se conscientizarem dos seus direitos e, mais rapidamente, reivindicarem por eles.

No Brasil o que sucedeu foi que os direitos sociais, de acordo com as observações de Carvalho, vieram primeiro e os direitos civis, durante muito tempo, não saíram do papel. Historicamente a herança colonial tem um peso significativo no processo de construção da cidadania deste país. Ao se atingir a independência no século XIX, havia um espaço definido territorialmente que possuía uma só língua, com unidade cultural e religiosa. Porém, a sociedade era escravocrata, de economia latifundiária e a grande maioria da população, era analfabeta (Carvalho, 2001).

Escravidão e grande propriedade "não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos"[42]. Os escravos eram propriedade dos senhores de terra, e estes, por sua vez, eram - para Carvalho - apenas homens livres que votavam e eram votados nas eleições municipais e absorviam parte das funções do Estado, principalmente as judiciárias. O sentido de cidadania para os grandes proprietários não se colocava, porque não havia a menor preocupação, por parte deles, em criar um sistema judiciário que debatesse e garantisse os direitos aos indivíduos da sociedade; ao contrário, a prerrogativa do cargo, muitas vezes era o aval para a realização de justiça pelos próprios meios. Tornando-se, dessa maneira, a justiça "um instrumento do poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas"[43]. Não havia uma separação nítida entre o poder do Estado e o poder privado dos proprietários. Muitas das funções públicas eram exercidas por particulares ou por instituições, como a Igreja, ou até mesmo com a conivência

[42] Carvalho, 2001, p.19.

entre os proprietários e os representantes da coroa. Não havia um poder público instituído, de fato, que abonasse uma situação de garantia dos direitos civis.

As revoltas que aconteceram, durante o período colonial, quase sempre ocorreram entre os setores dominantes da sociedade ou entre estes e a coroa, sendo raros os conflitos que envolvessem os segmentos populares. As poucas exceções foram a Revolta dos Alfaiates, na Bahia, e a famosa Revolta dos Palmares, a rebelião dos escravos, que acabou massacrada pelas forças do governo. A Revolta de Pernambuco, em 1817, consistiu-se, na verdade, em uma manifestação de repúdio ao poder monárquico e uma luta pela instauração de uma República independente. Os revoltosos eram oficiais de altas patentes, padres, senhores de engenho, comerciantes que acreditavam num governo livre, mas, no entanto, não faziam sequer menção à escravidão. Para Carvalho,

> chega-se ao fim do período colonial com a grande maioria da população excluída dos direitos civis e políticos e sem a existência de um sentido de nacionalidade. No máximo, havia alguns centros urbanos dotados de uma população politicamente mais aguerrida e algum sentimento de identidade regional[44].

Esses fatores históricos não foram suficientes para a construção de uma independência, de fato, da coroa portuguesa. O movimento da independência acabou sendo um acordo entre a elite brasileira e o governo português, mediado pela Inglaterra, para a permanência da monarquia no Brasil. A influência da Inglaterra resultou na constituição de um modelo de monarquia constitucional, o que exigia uma representação baseada em votos de cidadãos e uma separação de poderes políticos. Entretanto, não se pode deixar de mencionar a criação de um quarto poder, ou seja, o poder Moderador, exclusivo do imperador.

Regularam-se os direitos políticos dos cidadãos brasileiros desde que fossem homens (idade superior a 25 anos para votar, mas haviam exceções) e qualificados

---

[43] Idem, p.21.
[44] Carvalho, op.cit., p.25.

(apresentassem uma renda superior a 100 mil réis por ano). O dado sobre renda é importante, na medida em que o valor exigido - sendo baixo - resultaria numa quantidade elevada de votantes. E, sendo permitido o voto do analfabeto, isso, mais a renda baixa exigida, tornavam a constituição brasileira bastante liberal, quando comparada com as européias, principalmente a inglesa, pois incorporaram uma parcela significativa da população [45].

Os direitos civis estavam, por sua vez, totalmente comprometidos com a permanência do sistema escravagista, com a grande propriedade e com o Estado aliado ao poder privado. Os mesmos direitos políticos ampliados, no início do Império, sofreram um revés com as novas exigências da lei de 1881, que introduziu o voto direto, aumentou o nível de renda exigido, eliminou o voto do analfabeto e introduziu o voto facultativo. Situação que perdura e atravessa o período republicano, quando se assiste a um claro reforço do poder das elites promovido pela descentralização e conseqüente criação do poder oligárquico, gerando um fenômeno político conhecido como coronelismo, cuja influência se faz presente até hoje na política brasileira.

Mesmo a passagem de um Brasil rural, oligárquico, para um Brasil incipientemente industrial, não foi suficiente para difundir uma noção ativa de cidadania, apesar das lutas sociais empreendidas por uma classe operária em ascensão, constituída, em grande parte, por imigrantes. Os métodos repressivos do governo abafavam as possibilidades de eco do movimento operário, mas não o suficiente para impedir um visível crescimento de setores organizados, que não abriam mão da capacidade de se organizarem e lutarem por condições melhores de trabalho.

Por razões políticas, os direitos civis conquistados tiveram pouca eficácia sem os meios políticos para viabilizá-los. Acabou prevalecendo a velha retomada da aliança

[45] Consultar no citado trabalho de José Murilo de Carvalho o conteúdo do direito político exercido pelo cidadão

com o Estado, como o meio mais rápido de se alcançar benefícios. Nas áreas urbanas, algumas conquistas sociais foram implementadas como, por exemplo, as caixas de previdência; o que não acontecia nas áreas rurais, cujos trabalhadores, sem qualquer tipo de assistência social, ficavam à mercê da "boa vontade" dos patrões, os proprietários de terras.

É preciso chamar a atenção para o fato de que o domínio do Estado não se exercia de forma passiva, sem conflito. Em meados do século XIX, várias revoltas espalhadas pelo Brasil foram violentamente reprimidas. Essas revoltas podem ser encaradas como formas de manifestação de uma população descontente, que reivindicava para si o direito de possuir um outro *modus operandi* de vida, ou que simplesmente reagiam às imposições do governo, como foi o caso da Revolta da Vacina no Rio de Janeiro, no início do século XX. De qualquer forma, fica claro que a população lutava por direitos e questionava o Estado, a quem - assim entendiam - cabiam obrigações.

As referências históricas ajudam a balizar o tipo de relação que se construiu entre o Estado e a sociedade no Brasil durante o século XIX. Longe de atender as reivindicações da população, o Estado, ao contrário, as reprimia. Pode-se mesmo afirmar que o Estado brasileiro praticamente não assistia a sociedade. A abolição da escravatura, de certa forma, retrata esta situação. Após a libertação, não se tomou nenhuma medida para inserir os ex-escravos no corpo da sociedade. Sem qualquer tipo de apoio político-institucional, essa população teve de contar com a própria sorte.

De acordo com Marshall, a cidadania é um s*tatus* concedido aos que são membros integrais de uma comunidade. E, pelo fato, de possuírem esse *status* tornam-se iguais, com os mesmos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Em tese,

---

brasileiro à época da monarquia. Especialmente páginas 32, 33, 34, 35, 36 e 37.

funciona assim nas sociedades democráticas; só que na prática, as diferenças de classe social apontam para outra direção.

Historicamente viu-se que, na sociedade brasileira até o século XIX, não eram todos os membros que integralmente pertenciam à comunidade e, mesmo entre aqueles que pertenciam, porém, não de forma igual, havia um desbalanceamento entre direitos e obrigações tanto por parte dos indivíduos como do próprio Estado. Em outras palavras: a não existência de medidas políticas, que contribuíssem para diminuir as desigualdades sociais entre os membros da sociedade, aumentava automaticamente a distância entre eles. Situação contrária do que se passou na Inglaterra, onde Marshall observou o fato de que o Estado, por ter se responsabilizado pela educação pública primária, acarretou - em termos sociais - um enorme ganho à formação da cidadania.

Observando do século XX em diante, vê-se que a situação histórica da cidadania no Brasil não mudou muito. Com direitos civis e políticos frouxos, praticamente inexistiam os direitos sociais. Para Carvalho até 30 não havia

> povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação política era limitada a pequenos grupos... o povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República (Carvalho, 2001, p. 83).

A mudança veio com a criação das leis trabalhistas e previdenciárias e a sua consolidação em 1943. No entanto, atrás do ganho social vinha a perda. A instabilidade política, marcada pela alternância de ditaduras e regimes democráticos, criou um clima de incerteza, por um lado, pela dificuldade de se consolidar um regime que se queria democrático. Por outro, ela se tornou benéfica, pois detonou a organização e o engajamento de segmentos da população na luta política para defender os seus direitos, provocando, assim, o crescimento político e civil dessa população.

Com base no esquema analítico proposto por Marshall, os direitos civis, como a liberdade de expressão e de idéias, por exemplo, foram profundamente seccionados pelo poder do Estado com o golpe militar de 64, sendo que já havia sido antes, em 37, com a ditadura Vargas. Foi debaixo de luta política que esses direitos foram reconquistados, assim como os direitos políticos.

E os direitos sociais brasileiros?

O primeiro passo dado no sentido da conquista dos direitos sociais no Brasil foi o da promulgação das leis trabalhistas na década de 30, na era Vargas. Estabeleceu-se a jornada de trabalho, regulamentou-se o trabalho feminino e, posteriormente, o trabalho do menor, criou-se a carteira de trabalho - instrumento importante nas disputas judiciais entre patrões e empregados - e garantiu-se o direito de férias inicialmente aos segmentos mais categorizados como: os comerciários, os bancários e os industriários. Segundo Carvalho, a Constituição de 34 determinou a criação de um salário mínimo capaz de atender as necessidades básicas de um trabalhador. O salário mínimo foi adotado em 1940 (Carvalho, 2001, p.113).

Junto com os ganhos sociais trabalhistas, aparelhou-se o Estado através da criação da Justiça do Trabalho. Em 1943 consolidam-se as leis trabalhistas, o que ocasionou uma mudança radical nas relações entre empregados, patrões e o Estado. Em seguida, estende-se a previdência social a quase todos os trabalhadores urbanos, através dos institutos representativos de várias categorias de trabalho. Os institutos mais ricos dilataram os benefícios para além da aposentadoria, como o acesso a auxílios para tratamento de doenças, morte e invalidez. Carvalho considera que essas medidas podiam ser interpretadas como privilégios, pois excluíam da classe de trabalhadores os autônomos, os empregados domésticos e os rurais.

> Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles a quem o governo decidia favorecer, de modo particular aqueles que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. Por esta razão, a política social foi bem caracterizada por Wanderley G. dos Santos como 'cidadania regulada', isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas (Carvalho, 2001, p. 115).

O sindicato se constituía num velho instrumento de manipulação do Estado para regular e arbitrar sobre as relações de trabalho entre patrões e empregados, dando uma conotação cooperativista entre as duas classes.

A tutela estatal se revelou, na verdade, duplamente perniciosa. Ao conceder os benefícios trabalhistas e montar um sistema de proteção social, o Estado o faz dissociado dos direitos políticos e das regras da equivalência jurídica, como observa Telles, definindo o vínculo profissional e o pertencimento corporativo como condição para a existência cívica e a capacidade de exercer direitos (Telles, 1999). Deste modo, põe por terra o modelo de cidadania que constrói "a figura moderna do cidadão referida a uma noção de indivíduo como sujeito moral e soberano nas suas prerrogativas políticas na sociedade" (Telles, 1999, p.90). Os que não pertenciam ao sistema sindical não tinham o *status* de cidadão e, para todos os efeitos, não possuíam existência legal.

A outra face do lado pernicioso da tutela estatal reside no exército de trabalhadores qualificados ou desqualificados que, ao ficarem de fora dos benefícios concedidos por não atingirem à regulamentação estatal, transformam-se em 'pré-cidadãos', nos termos colocados por Telles (Telles, 1999).

O sistema institucional - montado para garantir e universalizar direitos aos trabalhadores através de leis e, assim assegurar as prerrogativas sociais - acabou gerando um enorme descompasso na sociedade brasileira. Não é a evidência do descompasso em si que importa, mas sim, o que ele

> revela da lógica que preside a formulação e formalização dos direitos na sociedade brasileira. Pois o que chama a atenção é a constituição de um lugar em que a igualdade prometida pela lei reproduz e legitima desigualdades, um lugar que constrói os signos do pertencimento cívico, mas que contém dentro dele próprio o princípio que exclui as maiorias, um lugar que proclama a realização da justiça social, mas bloqueia os efeitos igualitários dos direitos na trama das relações sociais (Telles, 1999, p. 91).

São essas vicissitudes da cultura política brasileira que não podem ser desprezadas, quando se busca uma forma de compreensão das relações entre o Estado e a sociedade brasileira na constituição de direitos sociais.

A força dos movimentos sociais

Ao final dos anos 70, os movimentos sociais eclodiram por quase toda a América Latina, o que provocou um repensar teórico da esquerda em relação à cultura e à política. O Estado, até então, era visto como o *locus* privilegiado das relações de poder e a própria cultura latino-americana reforçava essa compreensão, na medida em que a concepção de um Estado forte, capaz de levar adiante um projeto de transformação social, era parte dos projetos populistas, nacionalistas e desenvolvimentistas (Alvarez et all, 2000).

Nessa perspectiva, a entrada de um novo ator na cena política - os movimentos sociais - era percebida como uma novidade para as estruturas analíticas que enfatizavam a força do Estado e da ideologia. Não se obtinham explicações para o fenômeno que estava acontecendo. Não havia sido percebido, ainda, que as "práticas participativas representam uma real possibilidade de ampliar o espaço do público" (Jacobi, 2002, p.33).

Era expressiva a visibilidade de que os movimentos sociais exerciam uma força centrípeta no processo de democratização em curso na época e nas concepções de cidadania, que emergiam das lutas travadas no interior desses movimentos. As tentativas de retorno às condições democráticas, colocando por terra os regimes

ditatoriais, revelavam no debate político e intelectual do quanto era crucial a participação da sociedade civil na construção da democracia. Essa participação estava condicionada à existência de sujeitos sociais ativos, que não só reivindicavam por direitos como também lutavam por eles.

> A luta por direitos, pelo direito a ter direitos, revelou o que, de fato, tinha que ser uma luta política contra uma cultura difusa do autoritarismo social, estabelecendo a base para que os movimentos populares urbanos estabelecessem uma conexão entre cultura e política como constitutiva de sua ação coletiva (Alvarez et all, 2000, p.83).

Os autores (Alvarez et all) lembram ainda que sem esta conexão não se demarcaria um campo comum de ação, onde os diversos movimentos sociais, ao buscarem por relações mais igualitárias, ajudaram a construir uma visão ampliada de democracia. Para eles é justa a noção de cidadania que torna operacional essa visão de democracia; pois os indivíduos, ao se sentirem sujeitos políticos, percebem-se como portadores de direitos. E o mais importante: lutam por esses direitos.

O termo cidadania tem sido amplamente utilizado pela sociedade brasileira nas duas últimas décadas. Ele vem sendo apropriado tanto quanto por setores de esquerda como também pelos neoliberais e conservadores, os quais lhe atribuem os mais diversos significados e intenções. No enfoque neoliberal, os direitos de cidadania tendem a ser tomados como direitos de consumidores individuais, o que, em contrapartida, acarreta um certo menosprezo aos direitos coletivos. A determinação das regras de mercado tem uma influência considerável sobre o modo de pensar liberal.

A política perde, nesse caso, a sua força de transformação social para se vilipendiar num mero mecanismo de administração de interesses privados em detrimento da responsabilidade pública. Este parece ser o contexto atual do Brasil em tempos de globalização, fenômeno que tem imposto um ônus pesado ao país

ao exigir mudanças que afetam a economia, o Estado e a sociedade, no intuito de se adaptarem ao novo ordenamento da política mundial.

No entanto, não se pode deixar de ressaltar a força que os movimentos sociais organizados têm alcançado no Brasil, mesmo diante dessa conjuntura adversa. No que se refere ao saneamento, por exemplo, tem sido marcante a luta de Associações de Moradores ativistas, de Associações de Bairros e de ONGs, que, em alguns casos, atuam em parceria com instituições públicas, ocupando os espaços vazios deixados pelo Estado. Esses atores reivindicam direitos que somente são conquistados através de luta, em que ocorre um amplo processo de sensibilização social e mobilização popular. Introduzem, assim, uma nova cultura política, cujo aspecto relevante é a aquisição da consciência política, conseqüentemente, o conhecimento de que os direitos são um atributo de cidadania.

Além disso, lembrando Putnam, a formação de redes associativas políticas e civis é uma prática fundamental que reforça os valores da comunidade cívica.

Então, quais são as potencialidades de cidadania no Brasil atual?

Ao recuperar o objetivo que se propôs a investigar no início desse capítulo e ao se rever o caminho teórico percorrido, embora volátil, já se permite enxergar um viés no imenso debate que o tema da cidadania suscita, embora não se possua um estatuto teórico que responda de pronto à questão.

A abordagem histórica apresenta vantagens, porque ajuda na compreensão sobre o processo constitutivo do termo cidadania e fornece o embasamento para se alçar um patamar mais alto, requerido pelo debate teórico.

Refletir sobre cidadania acaba levando fatalmente à concepção marshaliana dos direitos de cidadania, que já se tornou um clássico dos estudos, pesquisas e debates sobre o tema.

Se os direitos civis e políticos guardam as características de direitos individuais, não sucede o mesmo com os direitos sociais que, em princípio, estão garantidos a todos os membros da comunidade política, a quem se atribui o *status* de cidadão.

Transposto esse raciocínio para o acesso, para a prestação e para o consumo de serviços públicos essenciais ao bem estar da coletividade, estes serviços, nos termos de Karol (2002), constituem uma cidadania urbana, posto que eles atendem direitos cidadãos.

São esses direitos consagrados pelas conquistas democráticas e pelas lutas históricas por maior justiça social e menos desigualdade econômica e social que ficam ameaçados, quando se coloca no epicentro da polêmica mundial as novas articulações do Estado com o mercado e a sociedade.

Quais são efetivamente as potencialidades do cidadão brasileiro, enquanto usuário de um serviço público, de exercer o seu direito de adquirir o serviço e tê-lo com qualidade? Quando não o dispõe, a quem recorre para obtê-lo? Por que um serviço que é público, logo, coletivo, se torna objeto de disputa política? E se o serviço não é mais administrado pelo poder público, quem garante o acesso a ele?

As indagações remetem a equações que revelam as diferentes posições sociais assumidas pelos indivíduos, como, por exemplo, o seu papel de cidadão/consumidor e/ou cidadão/usuário. Ou seja, aquele que paga pelo serviço prestado. Também colocam em questionamento as relações que os serviços públicos mantêm com o Estado e com o mercado, no âmbito de um universo de privatização bem como no interior de uma política municipalizada.

Urge lembrar que a posição de cidadão consumidor/usuário só tem sentido para quem está dentro do sistema, ficando de fora os que não têm acesso aos serviços públicos. Embora o direito de acessar e dispor de serviços urbanos esteja implicitamente consagrado na Constituição Federal de 1988, como já foi referido, vale a pena fazer uma correlação com os direitos humanos para se entender que, além de um direito social, usufruir de saneamento é também uma condição humana. Gorender, no seu livro sobre os direitos humanos os define como

> princípios consagrados em declarações internacionais e na legislação nacional, ou merecedores do consenso moral generalizado, que visam a proteger o indivíduo do arbítrio de autoridades estatais, garantir a integridade física de todas as pessoas sem exceção e promover medidas favoráveis ao desenvolvimento individual saudável (Gorender, 2004, p.142).

Se se levar em consideração o último componente da definição de direitos humanos formulada por Gorender - o de um desenvolvimento individual saudável - e deslocá-lo para a questão do saneamento, fica claro que entre as inúmeras medidas de desenvolvimento saudável que podem ser elencadas, uma delas, sem dúvida, é dispor de serviços essenciais básicos.

A falta de eficácia no cumprimento de direitos fundamentais à existência humana (saneamento, segurança, entre outros) tem-se difundido nos regimes democráticos da América Latina. Com raras exceções a maioria dos países apresenta um quadro de desequilíbrio social, donde se pressupõe que - mesmo não havendo risco iminente à ordem interna – as democracias existentes, como preconiza Gómez,

> permanecerão frágeis e de baixa qualidade democrática na medida que não impulsionem uma efetiva democratização das estruturas de desigualdade e dominação social que atravessam e constituem o regime político, o Estado e o conjunto da sociedade. Em outras palavras, se a democracia formal ou representativa não avança nem se reforça em termos de democracia participativa e social (Huber, Rueschemeyer e Stephens, 1997), nada deterá a marcha ascendente dos processos de descidadanização e de violações recorrentes dos direitos humanos (Gómez, 2004, p 18 - 19).

No caso da população brasileira, uma grande parte encontra-se, como é amplamente sabido, distante do acesso aos serviços de saneamento e mesmo

para quem os dispõe, os serviços ofertados são, em geral, de má qualidade. Sendo assim, uma primeira constatação revela que o quadro traçado da cidadania brasileira está compatível com o baixo nível de serviços de saneamento existentes no país. Para, em seguida, numa visão mais dinâmica, indagar sobre a existência de mecanismos institucionais de controle social sobre a prestação de serviços de saneamento.

Esse é o objeto do próximo capítulo onde se analisará a capacidade de intervenção de dois instrumentos de cidadania, assim considerados, no que concerne ao seu alcance e limite de poder exercer formas de controle social sobre os modos de gestão dos serviços de saneamento.

3º capítulo

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: FERRAMENTAS PARA A CIDADANIA.

Introdução

Canclini (1999) diz que a noção política de cidadania se expande ao incluir direitos, tanto os inerentes às necessidades básicas dos indivíduos, quanto os que se encontram em processo de consumo[46]. Ao se relacionar essa noção com o estado da cidadania brasileira, em que pese a sua construção histórica, o que se pode inferir, como revelado no capítulo anterior, mostra uma cidadania permanentemente em luta pela inclusão de direitos advindos de uma sociedade conflituosa, predominada por desigualdades sociais.

A finalidade desse capítulo é discutir o alcance e o limite de instrumentos de controle social que se encontram disponíveis aos cidadãos da sociedade brasileira, na luta pela aquisição de direitos. Pautou-se a análise em dois instrumentos legais que são: o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor. Apesar de apresentarem características bem diferentes entre si, sustentam o seu papel de abrirem os canais institucionais às reivindicações e aos questionamentos da sociedade.

O Orçamento Participativo tem se firmado como um mecanismo democrático empregado por governos locais que compartilham com a população os processos decisórios sobre os investimentos realizados em seu território. Já o Código de Defesa do Consumidor é reconhecidamente um mecanismo eficaz, como lei, na regulação de conflitos entre os consumidores e os prestadores de bens e serviços.

[46] A noção de consumo para Canclini, que o reconceitualiza, é entendida como "espaço que serve para pensar, onde se organiza grande parte da racionalidade econômica, sócio-política e psicológica nas sociedades" (Canclini, 1999, p.15).

Na questão da oferta de serviços de saneamento, o controle público sobre a prestação desse serviço, considerado de utilidade pública, torna-se inquestionável por duas razões: uma refere-se ao caráter de essencialidade do serviço de saneamento e a outra pela característica de “monopólio natural”, o que significa requerer a existência, em uma só localidade, de apenas um prestador de serviços de água e esgotos sanitários.

Para exercer controle público sobre um serviço essencial sob o regime de monopólio deve haver um sistema de regulação bem estruturado, com regras claras, de modo a garantir a universalização do acesso e evitar que os cidadãos da sociedade sejam penalizados por tarifas excessivas em troca dos serviços prestados.

Da parte da sociedade, o controle se exerce por meio de mecanismos institucionais e legais disponíveis ao seu alcance. Analisar-se-á, em seguida, o poder de atuação de cada um dos instrumentos selecionados e o grau da sua eficácia como mecanismos de controle social. Esse conhecimento se constitui a base da investigação empírica que será realizada na terceira parte da tese quando se abordar os estudos de caso.

A instituição do poder do Orçamento Participativo

Um dos muitos aspectos inovadores da Constituição Federal de 1988 foi o de reconhecer a necessidade de ampliar as relações entre o poder governamental e a sociedade, por meio de variadas formas de organização social. Possibilitou, com isso, principalmente no nível municipal, a criação de instrumentos voltados para o direcionamento dessas novas relações sociais e o surgimento de várias fórmulas de operacionalização dos serviços públicos (Azevedo e Fernandes, 2005). Um desses instrumentos é justamente o Orçamento Participativo como um dos

instrumentos de Gestão Democrática da Cidade, institucionalizado pelo Estatuto da Cidade.

Sánchez comenta que o

> surgimento do Orçamento Participativo (OP), ao que tudo indica, foi a primeira experiência ocorrida na sociedade contemporânea em que uma administração local, nascida de lutas sociais e de um partido popular e socialista como o Partido dos Trabalhadores - PT, criou um mecanismo de gestão democrática e participativa das políticas públicas para decidir a melhor alocação dos recursos (Sánchez, 2002, p.13).

Há, por conseguinte, essa identificação do Orçamento Participativo com o Partido dos Trabalhadores, o principal agente desse instrumento, que aparece como uma novidade democrática no seio de uma organização política fundada por valores tradicionais, como é o caso da sociedade brasileira[47].

Como instrumento, o Orçamento Participativo apresenta certas características que são justamente as que lhe atribuem o caráter democrático e a interpretação de cidadania, na medida em que ao ampliar a participação da população de forma ativa na distribuição do orçamento, proporciona não só uma política de investimentos mais eqüitativa e menos desigual como também instiga o próprio envolvimento da população, que passa a se sentir comprometida e responsável pela alocação dos recursos orçamentários das políticas públicas.

A credibilidade do Orçamento Participativo costuma estar associada a governos que acatam de fato os mandatos populares e conseguem realizar os investimentos solicitados, visto que

> na tradição político-institucional do país, o orçamento público não implica a efetiva aplicação das determinações. A matéria orçamentária é promessa e autorização para que o Executivo realize. Sendo assim, a efetivação dos planos de investimento, votados pela população nos processos de Orçamento Participativo e, depois, ratificados pelas Câmaras Municipais, deve passar, ainda, pelo teste de coerência e de compromisso do próprio Executivo a fim de verificar sua capacidade para executar o mandato popular representado pelo OP (Sánchez, 2002, p.16).

---

[47] Pesquisa realizada sobre as experiências de Orçamento Participativo no Brasil revela que 50% do total de experiências de OP estão ligadas a governos petistas. O restante se vincula a outros partidos ou alianças envolvendo vice-prefeitos, que fazem parte o PDT, o PSDB, o PFL e o PPB (Ribeiro e Grazia, 2003, p.15).

Os governos locais que conseguem deliberar dentro das suas limitações orçamentárias os investimentos indicados pelo Orçamento Participativo são governos que apresentam um outro perfil de gestão política, ou seja, seu comprometimento político é com a população e fora das práticas políticas clientelísticas.

De maneira geral, pode-se afirmar que, historicamente, o modelo de dominação política que se instituiu no Brasil, com características marcantes de uma forte presença do Estado e da inexistência de relações contratuais entre ele e a sociedade, gerou um sistema político que não responde pelos interesses da sociedade, e sim, por segmentos dela. Ou seja, são fatores gerados que acabam contribuindo para

> reforçar os processos de exclusão social e política dos setores populares das arenas decisórias do Estado e dos espaços públicos, sendo as suas demandas por políticas públicas incorporadas através de mecanismos clientelistas (e assistencialistas) e para fortalecer as elites dominantes através de processos institucionais e/ou extralegais de privatização dos critérios de regulação e distribuição do fundo público (Fedozzi, 2001, p.92).

Diante dessa tradição política, que impera no Brasil, a adoção de um mecanismo como o Orçamento Participativo, apesar de todos os problemas e conflitos que ele suscita, parece representar de fato um ganho social e político para a sociedade. Sendo o Orçamento Participativo um fator de mudança das relações entre a população local e o poder executivo municipal, por ele conseguir ampliar a participação dessa população na disputa sobre a alocação dos recursos públicos municipais, como se definem e atuam as suas regras de operacionalização e com quais tipos de dificuldades ele costuma se deparar?

A revisão da literatura sobre o Orçamento Participativo tem confirmado que é indubitável o papel democrático desse instrumento, pois decorre das reivindicações de movimentos populares diante das limitações da democracia representativa, que não conseguiu acabar com a segregação espacial e a exclusão social (Ribeiro e

Grazia, 2003); pode ser compreendido como uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa (Avritzer, 2005), é considerado um poderoso instrumento para a busca de maior eqüidade e igualdade social, política e econômica (Sánchez, 2002).

A literatura também destaca os trabalhos que analisam as experiências de Orçamento Participativo, os quais têm revelado, que mesmo com as tensões e os conflitos que envolvem um mecanismo dessa natureza, os dados são positivos em termos de avaliação do instrumento, como um mecanismo de cidadania e de apropriação de direitos constitucionais (Ananias, 2005; Gomes, 2005). O relato de experiências ajuda, do mesmo modo, a formular um questionamento maior em relação a esse entendimento consensual de que o instrumento introduz uma mudança institucional favorável à cidadania, ao indagar se há realmente transformação da cultura política daqueles que participam dos processos decisórios do Orçamento Participativo, o que demanda novas investigações (Fedozzi, 2001).

Estruturação e operacionalização do Orçamento Participativo

Para se entender o mecanismo de funcionamento do Orçamento Participativo, é melhor, antes, apresentar como se estrutura o orçamento público, que é considerado a peça capital da gestão estatal. Originado do poder tributário e da capacidade de gerar receita para o Estado, o orçamento público se constitui no núcleo duro do processo de planejamento governamental (Singer apud Fedozzi, 2001, p.98). Sua elaboração segue um trâmite burocrático igual em qualquer das instâncias de poder executivo (federal, estadual ou municipal) onde ele é concebido, a saber: a primeira fase compreende a elaboração da proposta orçamentária pelo executivo; a segunda é quando procede a discussão, a votação

e a aprovação da lei orçamentária no âmbito do poder legislativo[48]. Aprovado o orçamento, que representa a terceira fase do processo, é, então, executado. Por fim, a última fase controla a execução do orçamento, sendo que esse controle opera de forma interna, por setores do próprio executivo, e, de forma externa, pelo poder legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas.

Na elaboração do projeto de lei orçamentária anual, o poder executivo deve considerar o plano plurianual, os planos setoriais e a lei de diretrizes orçamentárias, enviados, antes, ao poder legislativo para apreciação. Fica a cargo desse poder o empenho na discussão, votação e aprovação da lei orçamentária (Fedozzi, 2001).

Dentro do processo institucional, o poder municipal goza de uma relativa autonomia na gestão da receita municipal e no ordenamento das despesas, entre elas as referentes aos investimentos, através de escolhas das prioridades a serem definidas, as obras a serem executadas e a relação de equipamentos e gastos com a manutenção dos serviços.

Isso sucede

> em parte porque a classificação de contas orçamentárias no Brasil determina um orçamento que é, ao mesmo tempo, analítico – quando discrimina a despesa segundo o objeto imediato do gasto: pessoal, material de consumo, remuneração de serviços pessoais, encargos, etc. – e sintético, na sua programação por atividades e projetos que são aprovados sem explicitação das obras e serviços, constituindo-se, em geral, numa autorização de teto de despesas. Nesse sentido, que, com exceção das obras de maior porte que necessitam de levantamento de custos e indicação de fontes de recursos, geralmente as demais atividades não constam formalmente do orçamento, para serem decididas durante a própria execução orçamentária. O executivo fica, assim, com uma razoável margem de flexibilidade para a aplicação das verbas e investimentos, uma vez que não é obrigado a submeter-se à discussão e possíveis alterações indicadas pelo legislativo (Giacomoni, 1993, p.56-62 apud Fedozzi, 2001).

[48] A Constituição Federal de 1988 voltou a permitir o estabelecimento de emendas de despesas, que estavam vedadas desde 1967, desde que elas apresentem a indicação dos recursos.

A decorrência dessa prática consiste no arsenal de disputas e pressões políticas, que ocorrem sobre o poder executivo na fase de execução do orçamento, para que ele execute as atividades que são dependentes da aplicação de verbas públicas.

O orçamento público torna-se, nesse procedimento, um instrumento de barganha política entre o poder executivo e o legislativo na definição de interesses que podem ser tanto de natureza pública quanto privada. Os dados do orçamento costumam ser operados por técnicos especialistas dos órgãos da administração pública, sem qualquer compromisso com o mundo exterior, sendo que existem casos de governos municipais que nem consultam as demais esferas da própria administração na fase de elaboração do orçamento municipal (Fedozzi, 2001).

Oposto a esse procedimento fechado da estruturação do orçamento público, o Orçamento Participativo assume, pelas suas próprias características políticas, uma relação mais aberta e transparente do dinheiro público, ao incluir a população local na definição de investimentos municipais.

Ao analisar a dinâmica de funcionamento do orçamento participativo Fedozzi considera que ele

> está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária que se desenvolve com base em três princípios básicos: a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamentação do município; e c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias (Fedozzi, 2001, p.103).

A relação entre a esfera institucional e a população local é mediatizada por órgãos da gestão municipal, envolvidos com o orçamento; por organizações autônomas que têm representatividade junto aos moradores, como os Conselhos Populares, por exemplo; e por instâncias institucionais permanentes de participação comunitária, como exemplos o Conselho do Plano de Governo e Orçamento, as Assembléias Regionais, as Plenárias Temáticas e outras formas de arranjo

institucional[49]. Esses organismos operam em Assembléias Regionais e Temáticas que se realizam ao mesmo tempo, sendo que, no primeiro caso, se processa a discussão sobre a definição das prioridades em geral e, no segundo, sobre as demandas específicas. É, nesse momento, que se instaura o conflito pela disputa dos investimentos.

Não há dúvidas de que o Orçamento Participativo é um instrumento que permite a interação, de forma mais estreita, da população com os mecanismos de poder, na medida em que esta população (através dos seus representantes) é parte integrante da ação pela sua participação ativa, em termos decisórios, na definição das diretrizes orçamentárias do município.

A instituição do Código de Defesa do Consumidor

Antes de existir a Lei de Defesa do Consumidor, cuja promulgação foi em 1990, as relações de consumo eram regidas pelo Código Civil, de 1917, que acompanhou os contratos assinados até a data da entrada em vigor do novo Código Civil em 2002. Segundo Marques, o novo Código passa "a regular, de forma unificadora, as obrigações civis e comerciais, sem afetar o Código de Defesa do Consumidor, mas servindo a este de nova base conceitual" (Marques, 2002, p.41).

No entanto, há uma sobreposição de Códigos, o antigo e o novo, em relação aos contratos. Estes, quando anteriores à entrada em vigor do novo Código, mesmo que regulados pelo Código de Defesa do Consumidor, continuam a ser interpretados baseados no antigo Código Civil. Com isso, geram-se várias tendências de interpretação contratual. A observação de Nunes ajuda a entender os pressupostos dessas várias tendências:

[49] A constituição dos arranjos institucionais pode variar de uma instância municipal para outra, mas em tese segue os mesmos princípios organizacionais de funcionamento.

> em relação ao direito civil, pressupõe-se uma série de condições para contratar, que não vigem para relações de consumo. No entanto, durante praticamente o século inteiro, no Brasil, acabamos aplicando às relações de consumo a lei civil para resolver os problemas que surgiram e, por isso, o fizemos de forma equivocada. Esses equívocos remanesceram na nossa formação jurídica, ficaram na nossa memória influindo na maneira como enxergamos as relações de consumo, e, atualmente, temos toda sorte de dificuldades para interpretar e compreender um texto que é bastante enxuto, curto, que diz respeito a um novo corte feito no jurídico, e que regula especificamente as relações que envolvem os consumidores e os fornecedores (Nunes, 2004, p.2).

Juridicamente, o Código de Defesa do Consumidor é compreendido como uma lei de grande alcance social para a sociedade brasileira, pois ao estabelecer normas e procedimentos nas relações jurídicas de consumo, fixou um mecanismo de controle sobre a ação do capital direcionada ao consumidor[50].

Promulgado como Lei nº8078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor foi criado como um subsistema autônomo e vigente no ordenamento jurídico da Constituição Federal. Nunes afirma que "a Lei nº8078/90 é Código por determinação constitucional (conforme art. 48 do ADCT/CF), o que mostra, desde logo, o primeiro elemento de ligação entre ele e a Carta Magna" (Nunes, 2004, p.65). Além disso, o Código de Defesa do Consumidor é uma lei principiológica o que significa que ela atinge toda e qualquer relação jurídica que seja caracterizada como de consumo e que esteja submetida ao ordenamento de outras normas jurídicas. O caráter principiológico é a consagração dos princípios constitucionais como cláusulas pétreas, ou seja, que não podem ser alteradas. Entre elas é dever absoluto do Estado a defesa do consumidor (Nunes, 2004).

No tocante à natureza jurídica dos serviços, o Código de Defesa do Consumidor dispõe que estes englobam tanto os serviços prestados por entidades privadas quanto pela administração pública, incluindo-se - nesta última - as concessionárias de serviços públicos. Os serviços são legalmente definidos como qualquer atividade fornecida ao mercado de consumo, com exceção dos não remunerados e

---

[50] O Código de Defesa do Consumidor entende como consumidor (grifo meu) tanto a pessoa física como a jurídica. A questão importante é a do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor como aquele que

dos decorrentes das relações trabalhistas. Assim, de acordo com Marques, aplica-se o Código de Defesa do Consumidor, "aos serviços públicos referentes ao fornecimento de água, energia elétrica, gás, telefonia, transportes públicos, financiamento, construção de moradias populares etc" (Marques, 2002, p.487).

Portanto, os serviços públicos executados mediante o regime de concessão estão igualmente submetidos à aplicação das normas do Código de Defesa do Consumidor, onde o princípio da continuidade deve ser observado, segundo Marques, na prestação dos serviços públicos concedidos,

> imposto tanto pelas normas de proteção do consumidor como pelas regras do Direito Administrativo. O descumprimento do dever de continuidade gera, além de sanções administrativas, a reparação de danos causados, incidindo responsabilidade objetiva da prestadora de serviço... cabe ao consumidor unicamente: a) a prova da efetiva ocorrência do dano; b) o nexo da causalidade entre a ação ou omissão da empresa e a ocorrência do dano; c) o montante do prejuízo (idem, p.488).

Ainda de acordo com as observações de Nunes, a lei consumerista, como é também chamado o Código de Defesa do Consumidor,

> regrou especificamente os serviços públicos essenciais e sua existência, que por si só, foi de fundamental importância para impedir que os prestadores de serviços públicos pudessem construir 'teorias' para tentar dizer que não estariam submetidos às normas do Código de Defesa do Consumidor. Aliás, mesmo com a expressa redação do art. 22, ainda assim há prestadores de serviços públicos que lutam na Justiça 'fundamentados' no argumento de que não estão submetidos às regras da Lei nº 8078/90. Para ficar só com um exemplo, veja-se o caso da decisão da 3ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo no agravo de instrumento interposto pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Nas razões do recurso do feito, que envolve a discussão a respeito de valores cobrados pelo fornecimento de água e esgoto (que o consumidor alega foram cobrados exorbitantemente), a empresa fornecedora fundamenta sua resignação 'na não-subordinação da relação jurídica subjacente àquela legislação especial (o CDC)'. O Tribunal, de maneira acertada, rejeitou a resistência da SABESP: 'indiscutível que a situação versada, mesmo envolvendo prestação de serviços públicos, se insere no conceito de relação jurídica de consumo. Resulta evidente subordinar-se ela, portanto, ao sistema do Código de Defesa do Consumidor (AI 181.264-1/0, rel. Des. J. Roberto Bedran, j.9-2-1993, v.u., RTJE 132/94, apud Nunes, 2004, p.99).

A jurisprudência tem demonstrado a força protecionista do Código em relação ao consumidor, como apontado por Marques[51].

---

recebe modelos de produção prontos, dos quais ele não participou da concepção. O consumidor é mero espectador, por essa razão, vulnerável (Nunes, 2004).

[51] Veja pesquisa de jurisprudência realizada por Namba, na Revista de Direito do Consumidor 36, p. 145 -146. Assim também o Juizado Especial do RS considera relação de consumo: "Consumo – Serviços – Corsan – Conservação de hidrômetro. Se a empresa concessionária de serviço público, no caso, de distribuição de água,

Um outro exemplo de jurisprudência em relação ao corte no fornecimento de água e inadimplência do consumidor, por exemplo, mostra que o princípio da continuidade tem que ser observado[52].

Essas citações fornecem o embasamento para confirmar o Código de Defesa do Consumidor como um instrumento de cidadania, na medida em que o seu papel, por ser a lei regulamentadora dos direitos e princípios constitucionais consumeristas, é o de intermediar os conflitos que se instalam dentro das relações jurídicas de consumo.

Dentro do inovador sistema criado pela Lei nº8.078/90 e sua regulamentação, Decreto Federal nº2.181/97, vale destacar a importância dos Programas de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCONS, órgãos da administração direta que têm como principal atribuição a defesa dos direitos do consumidor como parte mais fraca nas relações de consumo.

O PROCON é o órgão público onde o consumidor dispõe de apoio tanto informativo, para efetuar um melhor consumo, quanto coibitivo, quando, por qualquer forma, tiver seus direitos violados.

Vale frisar, entretanto, que não se constitui em um órgão parcial, que credite razão unilateralmente ao consumidor supostamente lesado; mas, sim, uma instituição que visa operacionalizar a prática da ampla defesa - como princípio constitucional - através de um regular procedimento administrativo.

---

não informou o consumidor da sua responsabilidade tocante à conservação do equipamento de medição (hidrômetro) e, ainda, não demonstrou que o consumidor tenha sido o causador dos danos no aparelho, procede o pedido para a desconstituição do débito (relativo ao conserto do hidrômetro), unilateralmente lançado. Recurso 01.596932457, Rel. Claudir Fidélis Faccenda, j. 18.12.1996, na Revista dos Juizados Especiais, vol. 18, dez. 1996, p. 71.

[52] "Fornecimento de água – Suspensão – Inadimplência do usuário – Ato reprovável, desumano e ilegal – Exposição ao ridículo e ao constrangimento. A Companhia Catarinense de Água e Saneamento negou-se a parcelar o débito do usuário e cortou-lhe o fornecimento de água, cometendo ato reprovável, desumano e ilegal. Ela é obrigada a fornecer água à população de maneira adequada, eficiente, segura e contínua, não

Estruturação e operacionalização do PROCON

Os PROCONs, em número de 442 distribuídos pelo território nacional, integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), como previsto no Código de Defesa do Consumidor e em sua regulamentação, Decreto Federal nº2.181/97, podem também ser órgãos municipais ou estaduais[53].

Desse modo, o importante é que cada estado e município tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para criar a estrutura necessária para operacionalização das atividades do PROCON. O principal objetivo é orientar e defender os consumidores, o que fatalmente leva a que os produtores procurem oferecer bens e serviços de qualidade.

Avaliação dos mecanismos como instrumentos de cidadania

Não há como estabelecer uma comparação da eficácia dos dois mecanismos, apresentados aqui, em relação ao papel que exercem junto à população, tendo em vista o conteúdo tão diferente dos seus propósitos. Não obstante, nada impede de avaliar o desempenho de cada um em relação ao objetivo do que pretendem alcançar: a representação dos interesses dos indivíduos da sociedade.

O Orçamento Participativo, pelas suas próprias características políticas em se constituir num mecanismo democrático participativo, possibilita um exercício ativo de cidadania, pois ele envolve a população numa participação direta pela disputa por investimentos relacionados à melhoria das condições de vida.

---

expondo o consumidor ao ridículo e ao constrangimento. Recurso improvido" (REsp 201112/SC, Min. Garcia Vieira, j. 20.04.1999).

[53] O número de PROCONs existentes no território nacional pode variar, devido ao fechamento e abertura de postos.

O ganho social e político, decorrente dessa prática participativa, consiste em o Estado, através do governo local, passar a legitimar as reivindicações colocadas pelos movimentos sociais organizados, reconhecendo-as como direitos. O próprio discurso dos órgãos públicos, segundo Jacobi, se transforma "incorporando paulatinamente as demandas da população dos bairros que reivindicam acesso a serviços urbanos básicos" (Jacobi, 2002, p.18). Constatação formulada pelo autor ao analisar a gestão de políticas sociais em quatro municípios de São Paulo, incluindo a própria capital (Jacobi, 2002).

Levando-se em conta o acentuado desequilíbrio social da sociedade brasileira, o Orçamento Participativo se coloca, assim, como uma força política para os segmentos de renda mais baixa e, principalmente, para os que se encontram numa situação de exclusão. Em outras palavras, ele abre o espaço político-institucional, mediante participação e controle, para uma distribuição de investimentos públicos menos desigual em termos sócio-espaciais.

Essa perspectiva lhe concede uma amplitude de alcance social maior ao abarcar segmentos de classe, que fatalmente ficariam de fora dos investimentos de praxe realizados pelos governos, para ficarem submetidos, unicamente, à decisão de investimentos decorrentes de práticas políticas eleitoreiras.

Já o Código de Defesa do Consumidor, pela sua especificidade jurídica, limita seu campo de atuação aos que se colocam na condição de consumidores/usuários, dentro dos princípios estabelecidos pelas relações sociais capitalistas, entre eles, o da relação mercantil, isto é, o da compra e venda de um bem ou produto. Essa limitação não significa que, do ponto de vista social, seu alcance como instrumento de cidadania seja reduzido. Ao contrário, o Código tem se revelado como um ganho para a sociedade por viabilizar a conquista dos direitos consumeristas previstos na Constituição Federal de 88.

Os resultados apresentados, por ambos os mecanismos, serão analisados nos contextos dos diferentes modos de gestão. Por agora, tem-se que conhecer a estruturação da política de saneamento que, no momento atual, encontra-se em debate com posições que acenam em defesa do município, como instância governamental melhor capacitada para realizar uma política pública de saneamento, fundamentada pelos princípios de universalização, eqüidade e justiça social. Ou, até, por posições que preconizam a adoção de parcerias público-privadas como saída para a realização de investimentos, antes de competência exclusivamente pública.

Segunda parte

OS PRECEDENTES HISTÓRICOS DA POLÍTICA ATUAL DE SANEAMENTO. A EFETIVIDADE DO MUNICÍPIO NA GESTÃO DE SERVIÇOS URBANOS.

A parte anterior desta tese situou o contexto histórico da privatização de setores-chave da economia, destacando de forma pormenorizada a parte referente aos serviços urbanos. No geral, foram examinadas as razões políticas que levaram o Brasil a adotar procedimentos baseados em diretrizes econômicas, traçadas por organismos internacionais, que integram as economias dos países centrais. Também foram analisadas as condições históricas da cidadania brasileira, que se encontra despojada, em alguns casos; e destituída, em outros, dos meios que lhes deveriam assegurar os direitos instituídos pela Constituição Federal de 1988.

A presente parte fará uma análise da política de saneamento, ora em curso na prestação de serviços urbanos à sociedade brasileira; abrangendo como referência temporal o período que compreende o lançamento do PMSS – Projeto de Modernização do Setor de Saneamento - no início dos anos 90, até o segundo ano completo do atual governo, que corresponde ao final do ano de 2004. O objetivo da análise será demonstrar que a política empregada até o período pesquisado, ainda não conseguiu assumir um caráter totalmente diferenciado em relação a políticas passadas recentes, no que se refere, fundamentalmente, à moldagem institucional do setor de saneamento. Os dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento, o SNIS, elaborado no âmbito do PMSS pela Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades, em 2004, mostram que com relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário a herança centralizadora do antigo PLANASA, o Plano Nacional de Saneamento que vigorou no país entre o final da década de 60 até meados dos anos 80, ainda perdura. Existem atualmente

no Brasil vinte e seis empresas estaduais, nove serviços micro-regionais e quatrocentos e sessenta e quatro serviços locais.

Com relação ao abastecimento de água, 71% dos municípios têm os serviços concedidos a companhias estaduais de saneamento básico; 28% dos municípios têm os serviços prestados diretamente por entidades municipais; e 1% dos municípios tem os serviços concedidos total ou parcialmente a empresas privadas.

Quanto ao esgotamento sanitário 84,5% dos municípios têm serviços só de coleta, o que significa que o esgoto é despejado "in natura" na água ou no solo. Os serviços são, geralmente, prestados diretamente por entidades municipais ou, simplesmente, não têm os serviços prestados regularmente; 14,5% dos municípios têm os serviços concedidos a companhias estaduais; e 1% dos municípios tem serviços concedidos a empresas privadas.

O que ainda predomina no setor de saneamento brasileiro são as empresas estaduais de saneamento, que operam dentro da lógica das leis de mercado requerendo, por conseguinte, cobrança de tarifa pelos serviços prestados. Isso não significa, entretanto, que não possa existir - dentro do universo empresarial do saneamento - uma política condizente com a realidade social do Brasil, com medidas mais adequadas às carências, nas suas diferentes escalas, apresentadas pela sociedade como um todo.

A análise utiliza, como referência histórica, o PMSS, instituído no Governo Collor, em 1991, e implantado na gestão de Itamar Franco. Houve prosseguimento, como norte da política de saneamento, nas duas administrações de Fernando Henrique Cardoso, que o transformou em Programa em 1995. Mesmo com o corte temporal na observação da política de saneamento a partir dos anos 90, entende-se como sendo de suma importância rever, de forma breve, aspectos anteriores desse setor. A revisão passadista ajudará a vislumbrar melhor os caminhos percorridos por ele,

pois não só contribuíram, como também resultaram no seu desempenho, tal como vem sendo empreendido.

Nessa segunda parte, também foi feito um estudo sobre a municipalização dos serviços urbanos. Levantou-se a estruturação institucional de entidades e organismos que fornecem suporte aos municípios na prestação e execução dos serviços urbanos e no que efetivamente eles contribuem no reforço de uma política de saneamento, operada pelo poder municipal. Pesquisaram-se ainda as leis que definem o modelo da política de saneamento, que é realizado no país, e os projetos de leis, que espelham lutas e esperanças por uma política diferente da concebida atualmente.

Como se viu na parte anterior, a retomada do poder municipal - com a finalização dos contratos de concessão nos anos 90 entre estados e municípios - como poder concedente e órgão gestor de serviços públicos, resultou em formas privatizada e municipalizada de gestão do saneamento. A investigação procedente, fundamentada por esse quadro de mudanças no setor de saneamento, discorre sobre as dificuldades e os alcances políticos de serviços urbanos, operados pelo município; e sobre os limites jurídico-institucionais, que impõem restrições ao seu desempenho. Incluiu-se, ainda, a análise da falta de regulação do setor, que o coloca sem rumo na definição de uma política nacional. Também nesta parte da tese, utilizam-se exemplos de histórias de privatizações em outros países, por propiciarem ilustrações diferentes da realidade conhecida e, assim, ajudarem na reflexão sobre o modo como se conduz a política brasileira de saneamento.

Por fim, elaborou-se um quadro das leis e projetos de leis que fornece uma visão conjunta da evolução política do saneamento. Nesse quadro se percebe, com clareza, a adoção de medidas para ajustarem o saneamento às novas situações

conjunturais. O quadro se encontra como anexo ao final desta segunda parte da tese.

4º capítulo

OS PILARES POLÍTICOS E ECONÔMICOS DO PMSS

Introdução

O único Plano Nacional de Saneamento que o Brasil dispôs antecede ao PMSS. Conhecido como PLANASA, este plano, e o próprio PMSS, apesar de concebidos em diferentes momentos de inserção social e em diferentes conjunturas políticas, propuseram mudanças estruturais ao setor de saneamento, emoldurando novas formas de relação entre os órgãos gestores da regulação e da execução dos serviços básicos, com a redefinição de novas instâncias de poder entre eles e deles com a população.

Nos anos 70, à época da implantação do PLANASA, rompeu-se de vez no país um pensamento que atravessou gerações de médicos, engenheiros e sanitaristas: o de que o saneamento era parte integrante da saúde pública. A pesquisa bibliográfica sobre o tema do saneamento revela que saúde e saneamento receberam, no período da República Velha, um tratamento político resultante da reunião de interesses, valores e da consciência de uma elite política que lançou um papel decisivo na criação de um bem estar coletivo e de políticas públicas de combate à destituição humana (Hochman, 1998).

Do mesmo modo, o trabalho de Rezende e Heller (2002) confirma a tese de que a visão de saneamento, como ação de saúde, fazia parte do pensamento político dos dirigentes públicos no período histórico que antecede ao Estado Novo. Revela, também, que essa visão se amplia e ganha contornos diferentes com as medidas políticas adotadas pelos governos que sucederam à República Velha, até o seu completo desaparecimento, com a instituição do PLANASA, na década de 70.

A pesquisa de Costa (1996), sobre a história do saneamento no Brasil, chama a atenção para o desprezo da literatura atual sobre as experiências passadas, no

plano institucional, quando as ações de saneamento eram desenvolvidas pelo setor saúde. Hoje, com a falta de ações integradas entre os dois setores, tende-se a considerar que a relevância do setor de saneamento só assumiu alguma importância no país, com o PLANASA. Faltam ao saneamento estudos e análises sobre os modelos de gestão, formas de financiamento e administração de serviços anteriores à década de 60 (Vargas, 1996). Pela ausência, acabam por consagrar ao PLANASA, seja por ser fruto da macro-política do pós 64 ou pelo seu forte viés tecnocrático, o papel de relevância política na história do setor (Costa, 1996).

Apesar da concordância com os autores de que a história do saneamento no Brasil não se iniciou com o PLANASA (Costa, 1996), sustenta-se que ele inaugura uma nova era do saneamento devido não só às características do modelo, como também às formas políticas adotadas na sua implantação. É a primeira vez que se formula um programa nacional de saneamento, com ampla repercussão territorial, com uma estrutura empresarial e com uma clara definição de seu sentido, desvinculado do setor saúde. Os antecedentes sobre a organização institucional do setor já vinham sendo objeto de preocupação de engenheiros e sanitaristas desde o início dos anos 60. De modo mais raro, profissionais de outras áreas, economistas e urbanistas, também demonstraram cuidados (Vargas, 1996, p. 124). Essa preocupação denotava uma visão de setor auto-suficiente, isto é, ele deveria tornar-se capaz de responder financeiramente pelos investimentos realizados[54]. Ainda na década de 60, o setor recebe uma atenção especial, quando prevêem investimentos e alocação de recursos de longo prazo, em razão do déficit de abastecimento de água à população e da ausência - em grande escala - de rede de esgotamento sanitário (Rezende e Heller, 2002).

[54] Com a entrada em 1961 do BID financiando sistemas de água e esgoto, alguns órgãos tiveram que se capacitar juridicamente de modo a atenderem as exigências do organismo para a captação de empréstimos (Costa, 1996, p.222).

O modelo é implantado a partir dos anos 70, período político marcado por uma forte centralidade decisória do poder federal. O programa conta com um aparato institucional e uma disponibilidade de recursos econômico-financeiros que vão se mostrar abundantes para os estados e para os municípios que aderem a ele (Vargas, 1996, p. 124). A adesão tem um significado político de peso, porque desde a Constituição de 1891 - a primeira do Brasil República, no seu art. 68 - fica instituído que "os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse"[55].

Tradicionalmente os municípios são os entes responsáveis pelo que existe no seu território. Nessa perspectiva, os municípios eram o poder concedente dos serviços de saneamento, enquanto que para o PLANASA a titularidade dos serviços era concedida às companhias estaduais. A transferência de poder foi efetivada por meio de contratos de concessão, pois os municípios cediam - pelo prazo, em média, de 30 anos - os investimentos e a operacionalização dos serviços de saneamento básico: água e esgoto sanitário.

Essa transferência era feita quase sem resistência[56], posto que muitos municípios - principalmente os situados em área de segurança nacional - não realizavam eleições para prefeito, o qual tornava-se gestor por nomeação do governador do Estado ou, até mesmo, pelo poder federal.

O setor, ainda hoje, guarda resquícios da estrutura política, econômica e organizacional do PLANASA, que perdurou por quase 20 anos. A sua reformulação ocorreu no governo Collor, com a idealização do PMSS. Somente no governo

---

[55] Para conhecimento da Constituição Brasileira de 1891 consultar o livro dos Campanhole: "Constituições do Brasil".

[56] "Em praticamente todos os Estados os serviços de água e esgotos da capital constituíram-se no núcleo gerencial, técnico e operacional das concessionárias estaduais em fase de montagem. Não por coincidência, é no Rio Grande do Sul, onde a Companhia Estadual (CORSAN) já havia sido criada anteriormente ao PLANASA que resiste a única autarquia municipal de água e esgoto das capitais, o DMAE de Porto Alegre. Em algumas cidades importantes como São Paulo, Rio de Janeiro e Santos, onde o município já estava afastado da prestação do serviço, o contrato de concessão não foi necessário" (Marcos Montenegro, prefácio do livro: "O

Itamar, em 1994, é que se inicia o projeto com os primeiros desembolsos pelo Banco Mundial, devido à obtenção de linhas de crédito junto a esse organismo internacional.

Antes, o arcabouço econômico e político-institucional montado pelos militares para o saneamento foi a criação do BNH, em 1967, que passou a se constituir numa "agência central de política de saneamento" (Rezende e Heller, 2002, p. 235). O objetivo da entidade, inicialmente, era dar suporte à habitação através do financiamento de moradias destinadas às populações de baixa renda e traçar um plano nacional para o saneamento.

O saneamento era objeto de interesse dos militares, desde a tomada do poder em 64, estando presente na definição dos planos de ações e programas de desenvolvimento econômico e social. Nessa perspectiva, a sua estruturação era quase uma contingência "natural". Avançando nesse propósito, o governo militar criou o FISANE, em 67, que era um fundo de financiamento para saneamento, responsável pela mobilização de recursos ao setor nos níveis federal, estadual e municipal. Ainda no mesmo ano criam o FINANSA, órgão responsável pela definição de critérios para empréstimos, definição dos agentes financiadores e das entidades promotoras. Além disso, estimulavam a criação de fundos intermunicipais, estaduais e regionais para financiamento do saneamento em cada estado. Alguns desses já haviam criado fundos de financiamento para água e esgotos (FAEs), destinados não só a garantir o atendimento à população e a expansão dos serviços, como também torná-los auto-suficientes "pela via da política tarifária" (Rezende e Heller, 2002, p. 236).

Dentro da estratégia de operacionalização do setor, substituíram o FISANE pelo SFS administrado pelos agentes financeiros – bancos federais, regionais e

---

Saneamento no Brasil – políticas e interfaces", de Sonaly C. Rezende e Léo Heller, Belo Horizonte, Editora

estaduais – credenciados pelo BNH e pelas companhias estaduais, como agentes promotores, que recebiam suporte técnico de órgão estadual capacitado para o determinado fim.

A consolidação da estratégia traçada para o SFS foi a autorização ao BNH, em 69, para utilizar os recursos oriundos do FGTS, das cadernetas de poupança e das letras imobiliárias. No âmbito dos estados, o SFS contava com 50% dos recursos tributáveis das FAEs. Além disso, podiam recorrer, através do BNH, ao financiamento de recursos externos. O acesso a essas fontes de financiamento garantiu não só os maciços investimentos do setor como ainda fortaleceu, sobretudo, as companhias estaduais, visto que a participação municipal era quase ínfima, havendo a contrapartida ela se realizava a fundo perdido.

Por volta de 1971, o BNH passa por uma reestruturação da sua competência tornando-se um banco voltado para operações de repasses e refinanciamentos; ficando o sistema financeiro privado com o financiamento direto aos credores. A mudança foi gerada em parte por pressões do capital privado que queria compartilhar dos recursos do SFH, sistema que operava paralelo ao SFS.

O banco reforça seu caráter empresarial, com uma grande concentração de recursos, quando substitui os mutuários de baixa renda no financiamento da casa própria, por mutuários de renda mais elevada. Soma-se a isso o retorno dos investimentos proporcionado pelas empresas de saneamento.

Durante quase dez anos, o BNH desempenhou um papel crucial na ampliação dos investimentos em saneamento. Dispunha de um quadro técnico qualificado e trabalhava em consonância com as empresas e empreiteiras de engenharia e com os setores do capital envolvidos na política de saneamento e de habitação.

UFMG, 2002).

Em 81 inicia-se a decadência do BNH causado pela crise econômica do país, provocando, entre outros fatores, uma onda de saques do FGTS. Como o índice de desemprego estava elevado, o fundo (FGTS) não era reposto na mesma intensidade, o que comprometia as reservas financeiras do banco. A conseqüência disso foi a restrição de recursos para o setor de saneamento. Esse processo atinge o seu ápice em dezembro de 1986 quando o BNH é extinto e suas atribuições são transferidas para a Caixa Econômica Federal (Rezende e Heller, 2002, p. 239).

Herdeira do BNH, a Caixa Econômica Federal não tem o mesmo envolvimento com o setor de saneamento. Alguns projetos foram financiados por ela, como o ProSanear, mas eles nunca chegaram a configurar um quadro real de mudança na atuação da política de saneamento que continuou permanecendo, ao longo das décadas seguintes, com baixa capacidade de investimentos.

O domínio das CESBs – companhias estaduais de saneamento

Já havia, antes da montagem estrutural do BNH, experiência de gestão estadual no campo do saneamento que se caracterizava pelos mais diferentes arranjos institucionais (Costa, 1996, p.224). Nesses estavam presentes as articulações com órgãos federais como o DNOS, o DNERu e a FSESP, responsáveis pelas ações de saneamento e pela gestão político-financeiro do setor que passava por freqüentes mudanças no sentido de garantir não só a prestação dos serviços, como também uma política tarifária capaz de custear os próprios serviços.

Com a entrada dos militares no governo, o saneamento sofre grandes transformações. Uma delas é a autonomia do setor, que para isso deveria contar com um sistema próprio de sustentabilidade econômico-financeira. Nessa perspectiva é que se viu o papel do BNH, como agente financeiro do saneamento,

repassar às companhias estaduais de saneamento, estruturadas como empresas de economia mista, os recursos necessários para a viabilização do PLANASA.

Portanto, com a instituição do PLANASA o SFS passou a financiar exclusivamente as companhias estaduais. Essas, por sua vez, seguiam as metas - definidas pelo governo central - do programa estabelecido de desenvolvimento econômico, do qual faziam parte os investimentos em abastecimento de água e em esgotamento sanitário que correspondiam às expectativas de uma política urbana centrada no crescimento das cidades.

O modelo de desenvolvimento econômico, adotado pelos militares, é visto como uma ação que contribuiu para o agravamento das questões urbanas, devido ao êxodo rural e ao crescimento populacional acelerado das cidades, objetos de grandes investimentos por parte do capital, que viraram fontes de atração para uma população rural "desassistida e abandonada em razão da ausência de políticas sociais voltadas para o desenvolvimento da área rural, historicamente marginalizada" (Rezende e Heller, 2002, p. 226).

De fato, os recursos aportados pelo PLANASA eram direcionados às companhias estaduais com o intuito de fortalecê-las e torná-las auto-sustentáveis por meio das tarifas cobradas à população. Naturalmente os investimentos eram realizados em áreas prioritárias ao desenvolvimento, ficando de fora as periferias das grandes cidades, quase sempre ocupadas pelas populações de baixa renda; as áreas rurais e os municípios que não abriram mão da titularidade dos serviços, ou seja, os que se negaram a passar a concessão às companhias estaduais.

A forma como as companhias estaduais foram concebidas mudou inteiramente a organização do setor de saneamento no Brasil. O PLANASA ditava as bases de funcionamento às companhias que apresentavam: um perfil empresarial na sua atuação, uma estrutura organizacional centralizada, uma ampla capacidade

financeira de investimentos e uma capacitação técnica dos recursos humanos. Com a reunião desses elementos, elas se tornavam aptas a comprovar o princípio da auto-sustentação tarifária[57]. Esse princípio pressupunha que a cobrança da tarifa fosse suficiente para cobrir os custos da operação, manutenção e amortização dos empréstimos concedidos às CESBs, através do BNH, o que deveria ser comprovado por meio de estudos de viabilidade técnico-econômica, desenvolvidos no interior das companhias estaduais.

Acrescentava-se ao princípio da auto-sustentação tarifária o conceito de subsídio cruzado,

> segundo o qual eram cobradas tarifas únicas para todo o Estado, a fim de viabilizar o sistema globalmente, já que os municípios menores eram, sozinhos, incapazes de atingir a auto-sustentação. Os municípios, segundo o argumento dos agentes financiadores do PLANASA, deveriam transferir os serviços de saneamento às CESBs, com o objetivo de uniformizar a política nacional de saneamento, sendo a centralização das ações um instrumento eficiente para a eliminação do peso das pressões locais que impediam a adoção de tarifas realistas (Rezende e Heller, 2002, p. 244).

Com isso, a maioria dos municípios brasileiros entregou às CESBs o comando das ações de saneamento, ficando de fora das negociações, enquanto instância política; embora as obras do saneamento fossem realizadas em seu território. Os municípios cediam o território aos estados, que delegaram ao BNH, mediante um protocolo de adesão ao PLANASA, a formulação da política. Essa estadualização dos serviços de saneamento formou uma cultura institucional que dificultou a descentralização, mesmo tendo os municípios a titularidade dos serviços de saneamento (idem, idem).

A questão da titularidade municipal - reafirmada pela Constituição Federal de 1988 - sempre foi objeto de debate político, no sentido do questionamento de que muitos municípios, dada a precariedade da sua situação econômica, a fragilidade político-administrativa e a falta de recursos técnicos, não reuniam condições necessárias

[57] Britto expôs os critérios de fixação das tarifas definidos em 1978 através de um decreto-lei, este determina

para gerirem os serviços essenciais de saneamento. Essa visão contou com muitos apoios políticos que reforçaram, e ainda reforçam, a tese de que os estados, por disporem de uma estruturação institucional mais equipada, constituem a instância adequada para administrar o setor de saneamento.

A derrocada do PLANASA: o desaparecimento do BNH

O sistema de saneamento, implantado pelos governos militares, começa a dar sinais de esgotamento com a crise econômica dos anos 80, pois também ele não ficou imune aos desequilíbrios da economia brasileira nos anos anteriores. O início do PLANASA ocorreu num período de crescimento acelerado da economia que chegou a alcançar um crescimento do PIB, em 1973, de 14%. A primeira crise do petróleo, em 73, afetou o processo de manutenção do crescimento, mas não chegou a causar uma grande interferência a ponto de inviabilizá-lo, porém, gerou "preocupações quanto à estabilidade e à repartição da renda" (Rezende e Heller, 2002, p. 247) posto que, o desemprego e a inflação já apresentavam taxas elevadas.

Ao final da década de 70, um novo choque econômico, provocado por outra crise internacional do petróleo, ajudou a desestabilizar ainda mais a já instável economia do país. Vale a pena lembrar que o Brasil tratou com um certo desprezo a primeira crise do petróleo, não adotando o racionamento como tática econômica como o fez na época a maioria das nações. Quando ocorreu a segunda crise, a conjuntura internacional - que era adversa, devido ao aumento da inflação nos países desenvolvidos - jogou o Brasil num processo de desaceleração rápida da economia, o que levou os militares a reverem a política de força, porque não

---

que as tarifas deveriam cobrir os custos totais (Britto, 1995).

podiam mais contar com o crescimento econômico para justificar o regime político ditatorial que eles tinham imposto à população brasileira.

No plano econômico intensificaram-se as negociações com organismos internacionais como o FMI, na tentativa de aliviar os desajustes da política cambial e reequilibrar internamente a economia.

> A partir de 1983 estabeleceu-se uma conexão entre o Brasil e o FMI, com o intuito de se buscar a estabilização da taxa de inflação e a redução do déficit de transações correntes, através do aumento da receita cambial com exportações, contingenciamento das importações não essenciais e realinhamento da taxa cambial. Contudo, os efeitos dessas diretrizes de estabilização foram recessivos e acabaram gerando uma diminuição nos recursos do BNH. Houve uma desaceleração do PIB e crescimento nas taxas de desemprego e subemprego, havendo também uma redução dos investimentos públicos e privados e uma elevação dos custos do endividamento externo dos períodos anteriores. Além disso, a crise mundial resultou na redução dos empréstimos externos, o que agravou ainda mais a situação. Em função dessa crise, o Brasil não alcançou a meta prevista na 'Década Internacional de Abastecimento de Água e Saneamento', desafio lançado pela ONU para a década de 1980 (MPO/Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995 apud Rezende e Heller: "O Saneamento no Brasil. Políticas e Interfaces", 2002, p. 248).

Na verdade, desde a década de 70, o país vinha recorrendo aos empréstimos externos, sendo que o próprio governo federal não repassava de forma sistemática os recursos a fundo perdido para o saneamento. Com isso existia desde essa década uma prática de contrair empréstimos junto ao BIRD.

Um outro fator, apontado como relevante para o insucesso das metas do saneamento, é a relutância das prefeituras, não foram todas, de repassarem a concessão dos serviços às Companhias Estaduais, o que causou um prejuízo à idéia de que as mais rentáveis sustentariam as menos rentáveis. Do mesmo modo, o princípio do subsídio cruzado não conseguiu dar sustentação a tarifas realistas, devido à alta da inflação, o que levou a redução dessas.

As prefeituras que não se integraram ao setor de saneamento fundaram uma associação denominada ASSEMAE, em 1984, da qual faziam parte mais de mil municípios (Rezende e Heller, 2002, p. 248). O clima político, instaurado no Brasil com o advento da Nova República, favoreceu a criação dessa entidade, nascida

num momento de retomada da democracia, apesar da instabilidade econômica que elevava a inflação a patamares altíssimos.

Para amenizar o quadro de desigualdade social em que se encontrava a população brasileira, atingindo, como sempre, de forma dramática as populações de baixa renda, o governo brasileiro retoma a questão do saneamento com a criação do MDU, que passa a incorporar o BNH. Através da ASSEMAE, os governos municipais que não integravam o PLANASA passam a participar dos programas federais de saneamento, de habitação e de meio ambiente.

> Foram propostas novas metas para o PLANASA, visto que as propostas anteriores não haviam sido cumpridas. Estabeleceu-se como prioridade o atendimento às populações com renda inferior a três salários mínimos e a execução de projetos que utilizassem tecnologias adequadas às características locais e que buscassem menores custos com maior eficiência. A nova meta proposta foi implantar sistemas de abastecimento de água para 500 mil moradias e ligações de esgoto para quatro milhões de domicílios (Rezende e Heller, 2002, p. 249).

No intuito de cumprir o objetivo proposto, o governo criou o programa ProSanear, já mencionado, no âmbito da Caixa Econômica Federal, que havia, então, incorporado as funções do extinto BNH. O programa estendia a questão do saneamento básico a outros componentes como drenagem e resíduos sólidos, ampliando desse modo a sua visão de saneamento e direcionando a sua ação para as populações que ocupavam as periferias e favelas das grandes cidades. Uma das suas características foi a tentativa de inovar, buscando soluções técnicas e de sustentabilidade econômica. É, por conseguinte, dessa época as grandes discussões sobre os sistemas de esgotamento sanitário mais adequados às condições físicas das áreas de favela e de periferia. A participação governamental incluía não só os estados como ainda os municípios, sendo que a supervisão dos trabalhos era de competência das CESBs. As discussões sobre o suporte financeiro provinha de uma comissão composta por representantes de diversas entidades, a saber: do MDU, do BNH, do DNOS, DA FSESP, da ABES, da

ASSEMAE e outras. O produto desse trabalho conjunto foi um relatório que expunha as razões dos baixos índices de saneamento e apontava como solução que o setor fosse transferido para a competência municipal[58].

Com a transferência das funções do BNH para a Caixa Econômica, o relatório é posto de lado, assumindo a Caixa a responsabilidade pela execução e gestão financeira do setor. Ocorre nesse período uma sobreposição de poder com a transferência do setor de um ministério para outro, o que chegou até a incluir o Ministério da Saúde, que se tornou o coordenador da política nacional de saneamento, e o Conselho Monetário Nacional - como órgão central dos sistemas financeiros de habitação e de saneamento (MPO/Secretaria de Política Urbana/IPEA, 1995 apud Rezende e Heller, 2002, p.250).

A setorização do saneamento vista como forma eficaz de operacionalização

Por visão setorial, entende-se a organização da produção da sociedade em setores que pode ser interpretada como um

> conjunto de papéis sociais estruturados em uma lógica vertical e autônoma... que vão formar progressivamente novos espaços de reprodução (como os setores industriais, agrícolas, de saúde, de transportes e outros) de caráter a-territorial, conferindo aos indivíduos identidades profissionais. Os setores aparecem, então, como totalidades sociais que se organizam em objetivos específicos do ramo e tendem a transformar seus objetivos setoriais em fins últimos, ou seja, em interesse geral da sociedade (Muller, 1986:72, apud em Sanchez, 2001:91).

Seguindo a lógica de organização setorial criada pelos militares, faltava ao saneamento - para se tornar um meio eficaz com um objetivo específico, ou seja, a implantação de infra-estrutura no país - uma estrutura burocrática com pessoal

[58] Os problemas tarifários e os fraco desempenho econômico-financeiro das CESBs eram, segundo observações de Rezende e Heller, as razões que levavam o relatório a propor os municípios como os prestadores dos serviços de saneamento, incluindo drenagem e limpeza urbana (Rezende e Heller, 2002, p.250).

especializado nas “mediações setoriais”, que fosse capaz de incorporar o meio empresarial dentro do “aparelho do Estado” (Sanchez, 2001, p.91)[59].

O fato é que

> para a tecnocracia do regime militar a falta de saneamento comprometia o objetivo de desenvolvimento econômico. Na ausência de capitais privados dispostos a investir na área, os investimentos públicos, com a criação das empresas estatais, foram considerados um requisito para promover a eficiência econômica e oferecer condições de infra-estrutura para o setor industrial. Buscou-se, no entanto, uma coerência global com os pressupostos tecnocráticos e centralizadores do regime, ou seja, foi elaborado um projeto para o saneamento, no qual se tentou alcançar uma racionalidade técnica na aplicação das verbas, baseado em um planejamento prévio e centralizado que se pretendia único e homogêneo para o território nacional (idem, idem).

A referência acima sintetiza o espírito do PLANASA. Não se tratava de um projeto de desenvolvimento social voltado para a melhoria das condições de vida da população, isto era mera decorrência das medidas de saneamento implantadas para beneficiarem o setor econômico, este sim é que necessitava de uma infra-estrutura básica para o seu desenvolvimento.

Implementado nos moldes do planejamento setorial, o que lhe assegurou uma autonomia financeira e uma estrutura organizacional independente o setor dispunha, portanto, de aparato institucional com respaldo econômico-financeiro e técnico próprios. Não havia qualquer vínculo com outros setores da política econômica do país. Quando havia relação, era como suporte para cumprir funções dentro das suas especificidades.

O programa de saneamento tinha um alcance ambicioso, pois sua escala era nacional. Dessa forma, as particularidades regionais, em princípio, não eram consideradas. E, mesmo do ponto de vista da amplitude, a sua abrangência acabava restrita às áreas das grandes metrópoles, sendo que nessas ficavam de fora, como já registrado antes, as áreas periféricas e as favelas.

---

[59] Sanchez define que os mediadores setoriais são os agentes do setor com capacidade e visão de conjunto para elaborar políticas públicas.

Estudos de avaliação do PLANASA apontam para algumas questões que merecem destaque. Almeida chama a atenção de que seria preciso a adoção de uma política mais ampla e eficaz para que o programa alcançasse bons resultados. Para ele, a eficiência da política de abastecimento de água estaria sujeita a outras políticas: a de programas de habitação, a de sistemas de créditos para a compra dos equipamentos necessários à instalação de ligações internas de redes de água, além de estudos de proporcionalidade de renda para a realização de taxas de ligação à rede pública compatíveis com cada realidade. Faltaram ao PLANASA análises sobre as condições da população em relação a sua capacidade de absorver a prestação de um serviço básico. Esse argumento recebe reforço com as ainda observações que Almeida faz sobre os fatores extra-econômicos, que também influenciavam na priorização da utilização da água.

Foi constatado - nas regiões menos urbanizadas e com moradores de baixa escolaridade, quase sempre oriundos das áreas rurais – um elevado número de casas que abriam mão do abastecimento de água em prol da compra de bens de consumo duráveis, muito em função da facilidade de crédito e do estímulo em favor de sua aquisição. De certa forma, esse comportamento significava a existência de uma faixa da população que representava um ponto de restrição à eficácia da política federal, independentemente do nível de renda familiar. Nesse caso, aponta o autor, a instrução escolar seria o único instrumento capaz de esclarecer a importância do saneamento: a prevenção que ele proporciona à saúde e o cuidado com a higiene (Almeida, 1975 apud Rezende & Heller, 2002, pp: 246, 247).

Um outro fator que merece atenção é o que poderia ser denominado como “cultura PLANASA”, que se dispersou pelas Companhias Estaduais, fruto da criação de um corpo técnico especializado, coeso e fechado, que - durante a vigência do programa nos governos militares - reproduzia o autoritarismo e a centralidade

impostos por eles. E, mesmo após a derrocada do PLANASA, o setor ainda guarda vicissitudes de práticas políticas anteriores, manifestando uma certa resistência às mudanças de re-estruturação do saneamento com as novas propostas governamentais. Essa observação será melhor explicitada na terceira parte da tese, quando se analisará o processo de privatização dos serviços urbanos em Niterói.

PMSS: uma mera reformulação do PLANASA ou a implantação de uma política de saneamento inovadora?

A reformulação do setor de saneamento somente tem início em 1994 com o governo Itamar. Antes, durante a gestão do então presidente Collor, o setor viveu um período de redução - na alocação de recursos - atribuído, em grande parte, ao fato que em 1990 o Conselho Curador do FGTS determinou apenas 30% dos recursos do fundo para a aplicação em saneamento. Essa medida de redução dos recursos estava associada, segundo observações de Britto e Bessa (2003), a uma proposta do governo federal de rearticulação de uma nova política nacional de saneamento.

> A proposta consistia numa flexibilização das estruturas institucionais até então existentes. Formulada a partir de uma crítica da rigidez do modelo PLANASA, a política de saneamento a ser articulada não proporia modelos de gestão, posto que as diferenças regionais são tantas que tornam inviável qualquer proposta de modelo nacional. Caberia aos estados e municípios escolher qual o modelo a adotar, dentro do leque de opções proposto pelo PMSS, entre as quais está a opção da privatização, entendida aqui como a concessão de uma parte ou a totalidade das ações de produção e de operação dos serviços a empresas privadas. Cabe lembrar que o PMSS contava com recursos obtidos a partir de operações de crédito junto ao Banco Mundial, que havia adotado como linha orientadora da sua política para o setor de saneamento o estímulo às concessões da exploração dos serviços à iniciativa privada, como forma de torná-las mais eficientes (Britto e Pontes, 1997, p. 44).

Seguindo essa orientação, abriam-se os caminhos político-institucionais para a privatização do setor de saneamento, atendendo as diretrizes de uma política

nacional orientada por uma nova ordem internacional. Dava-se início, desse modo, à reformulação do setor de saneamento.

Desde a extinção do BNH, o setor de saneamento encontrava-se destituído de uma política institucional, o que significava - em outros termos - a ausência de um plano nacional que determinasse uma escala de prioridades dos investimentos e definisse as formas de obtenção e alocação dos recursos. As ações de saneamento e o seu planejamento encontravam-se distribuídas por diferentes órgãos de governo, "que tinham um grau de integração muito baixo, inexistiam normas e instrumentos para acompanhar a aplicação de recursos e avaliar a eficiência e eficácia social dos investimentos" (Britto e Bessa, 2003, p.8). Além disso, muitos dos agentes estaduais prestadores de serviços encontravam-se com dificuldades operacionais e financeiras e os déficits de cobertura domiciliar eram elevados, principalmente nas periferias das grandes cidades do país.

Barbosa (2004) comenta em seu trabalho que, durante o governo Sarney - período que abrange os anos de 1985 a 1990 - "a falta de definição de uma política deixa o setor bastante vulnerável às práticas clientelísticas". Tanto que em 89, quando se realizou o XV Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente, o tema principal centrou-se em: uma nova política nacional e uma nova re-institucionalização do setor. Ainda segundo Barbosa, foi a partir dessa época, de governo Sarney, que a política de saneamento passou "por um processo caótico de transferência entre diversos ministérios" (Barbosa, 2004, p.46). As observações de Barbosa confirmam o que está registrado acima sobre a pulverização das ações do saneamento por vários órgãos de governo, o que representou um claro indício da ausência de uma política nacional e de uma falta de institucionalização do setor.

O esforço em recuperar a estrutura institucional do setor começou em 91 com o Projeto de Lei 53, elaborado por entidades ligadas ao saneamento: a ABES, a

ASSEMAE, a ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos - e o Sindicato dos Trabalhadores no Saneamento. Em 93 o projeto passa a se chamar PLC 199/93. Ele estabelecia as funções de cada nível de governo no empenho da recuperação do setor de saneamento (Barbosa, 2004, p.49).

Em 94 o projeto recebe a aprovação do Senado Federal; mas, quando submetido à aprovação do Presidente FHC em 95, foi vetado por este por considerá-lo um projeto contra os interesses nacionais. O PL 199 apresentava, porém, propostas para o saneamento consideradas positivas: a construção de um sistema nacional, que integrasse ações com vistas a uma concepção de saneamento ambiental; além da definição de competências e da previsão de instrumentos de controle social. Apesar da resistência de algumas entidades ao veto - como a aprovação de uma monção proposta pelo Coletivo Nacional dos Trabalhadores para o Saneamento e o Meio Ambiente - de rejeição à atitude presidencial, o PL 199/93 é substituído pelo PMSS[60].

Inicialmente vinculado ao Ministério do Bem-Estar Social (MBES), através da sua Secretaria de Saneamento, o PMSS passa a ser um Programa - quando da extinção desse Ministério - por meio da Medida Provisória nº813, de 01-01-1995. A partir dessa data, o Programa foi colocado como um instrumento de uma Política Nacional de Saneamento, gerido pela Secretaria de Política Urbana (SEPURB) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

O PMSS passa, então, a ser considerado o Programa permanente do Governo Federal, com previsão de execução em etapas sucessivas. Atualmente, o Programa é conduzido pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental –

[60] O Coletivo reuniu-se em 1º de abril de 1995 no Espírito Santo para o seu 4º encontro nacional. A monção de repulsa ao ato presidencial deixa claro que a rejeição de FHC não estava fundamentada sequer por uma única justificativa. A reprodução de parte da monção encontra-se na tese de Barbosa, 2004, p.51.

SNSA, do Ministério das Cidades e conta com o apoio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA.

A política do PMSS é de reordenamento do setor, visando a eficiência e a eficácia da prestação dos serviços: por meio dos operadores públicos e pelos da iniciativa privada. Estimula-se, assim, a introdução da concorrência e de mecanismos de mercado na gestão dos serviços.

> Mais uma vez deixa-se de lado a questão da capacidade efetiva de pagamento da população mais pobre, excluída, até então, do acesso aos serviços de caráter essencial, e que não seria incorporada numa perspectiva de gestão pautada pela lógica de mercado (Britto e Bessa, 2003, p. 9).

Para se entender a dinâmica do PMSS é preciso esclarecer alguns pontos.

> O programa é composto de duas linhas de ação complementares e interdependentes. A primeira é o componente institucional e visa, principalmente, desenvolver estudos aplicados para a reestruturação do setor. A segunda contempla um componente de investimentos e modernização em três Companhias Estaduais de Saneamento Básico, a saber: Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), a Empresa Baiana de Saneamento (EMBASA) e a Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (SANESUL), no prazo máximo de cinco anos, de condições técnico-financeiras que assegurem uma política saudável de financiamento dos investimentos. Os resultados deste componente deverão, também, complementar o componente institucional do PMSS e proporcionar um efeito-demonstração para as demais CESBs (MPO 1995, v.1, p.27-28 apud Roméro, Philippi Jr. e Bruna, Panorama Ambiental da Metrópole de São Paulo, São Paulo, Signus Editora, 2004, p. 547).

Desse modo, entende-se que o PMSS foi dividido em duas fases: a primeira, PMSS-I, durou sete anos (1993-2000) tendo, nesse prazo, realizado o componente institucional que estava previsto com a elaboração de proposta de legislação federal em relação aos serviços de saneamento e apoio aos Estados, sobre proposição de instrumentos de regulação e controle. Ainda nessa primeira fase, mas referido à segunda linha de ação do Projeto, foram realizados investimentos nas companhias estaduais selecionadas com recursos do Banco Mundial em contrapartida nacional (Roméro et all, 2004). Quanto ao PMSS na sua fase II, o início deu-se em 2002 e encontra-se em andamento[61]. Ainda estão presentes

[61] Nessa fase por decorrência das restrições impostas ao Programa pela Lei Complementar nº101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que veda a transferência de recursos da União para os

recursos oriundos do BIRD e de outras entidades internacionais. O objetivo principal dessa fase é dar continuidade ao projeto de reordenamento institucional do setor de saneamento, estendendo os benefícios às regiões menos desenvolvidas do país (idem, idem).

Oficialmente, no discurso, o PMSS tem como metas:

> (i) promover a eficiência e aumentar a capacidade de investimentos dos agentes prestadores dos serviços; (ii) apoiar o estabelecimento de novos modelos para a prestação dos serviços, ampliando a participação do setor privado; (iii) propor instrumentos de regulação e controle (Calmon et all in:Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília, IPEA, 1999, p.38).

Apesar dos objetivos propostos, inclusive o da melhoria da qualidade hídrica dos municípios beneficiados pelo Programa, pouco mudou em relação à situação de precariedade do setor de saneamento. Desde a primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso

> permanece a ausência de uma política nacional, ao mesmo tempo, em que são reduzidas as linhas de financiamento destinadas às companhias estaduais que, mesmo com os estímulos à privatização, mantêm-se como empresas públicas. A incapacidade de investir de muitas empresas estaduais levou um número importante de municípios a romperem ou não renovarem seus contratos de concessão, optando pela municipalização da gestão ou pela privatização da concessão. Permanece, porém, a hegemonia das companhias estaduais, responsáveis pela prestação dos serviços em aproximadamente 65% dos municípios. Poucos foram os municípios que optaram por conceder a exploração dos serviços às empresas privadas... os dados do BNDES falam de 28 concessões privadas num contexto de mais de 5000 municípios (Britto e Bessa, 2003, p. 9).

É possível especular que - apesar da autonomia do poder municipal em definir a forma de concessão dos serviços urbanos, principalmente no tocante àqueles que tinham expirado seu contrato de concessão com as companhias estaduais - as limitações financeiras, técnicas, operacionais e a falta de Planos Diretores de desenvolvimento local, de grande parte dos municípios brasileiros, constituem-se em fatores impeditivos que cerceiam a sua capacidade de optar pelo modelo de

---

entes federados, ocorreu uma necessidade de mudança no arranjo institucional do Programa, de maneira a viabilizar a implementação de seus componentes de investimentos. Entraram a Caixa Econômica Federal para financiar os prestadores públicos e o BNDES, para financiamento a prestadores privados.

gestão de serviços urbanos a ser adotado, o que faz com que a dependência em relação às CESBs perdure.

A adoção de um plano nacional de saneamento de estruturação institucional flexível permite, visto sob uma outra ótica, facilmente ajustá-lo a diferentes conjunturas políticas, mesmo em relação às que não apresentam um quadro econômico favorável aos investimentos sociais de natureza pública, como é o caso dos serviços essenciais necessários ao bem-estar da população.

Essa é a realidade política do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando a presença do FMI e as suas determinações de ajuste econômico levaram a um comprometimento do objetivo central da Política Nacional de Saneamento, que era a universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água, coleta, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos até o ano de 2010. Para garantir o acesso universal, o poder público pressupunha: que haveria um fornecimento dos serviços no nível da demanda essencial, ocorreria o cumprimento dos padrões de qualidade compatíveis com a manutenção da saúde pública, preservar-se-ia o meio ambiente e seria atendido - de maneira adequada - o direito dos consumidores (Pena e Abicalil in: Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília, IPEA, 1999, p.121).

No entanto, a definição das regras econômicas pelo FMI coloca o governo federal numa camisa-de-força e a saída é intensificar o programa de privatização, realizado às pressas, sem estudos suficientes e planejamento adequado. A ordem é passar ao capital privado os investimentos que o Estado não poderia mais arcar, por se encontrar incapacitado de gerar recursos. No caso do saneamento – e de outros setores como a energia e as comunicações - a função do Estado se restringiria à fiscalização e à regulação do setor.

> Reforçando a política de privatização são adotadas duas medidas envolvendo o acesso a recursos do FGTS. Em 1997 o Conselho Curador do Fundo aprovou a criação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) e disponibilizando, pela primeira vez, recursos do referido fundo para a iniciativa privada. Em julho de 1998 foi divulgada a resolução nº2521 do Conselho Monetário Nacional que vedava aos órgãos públicos as contratações de novos financiamentos em saneamento junto ao Fundo, mesmo que esses organismos comprovassem condições econômicas e financeiras que assegurassem a capacidade de pagamento dos empréstimos pretendidos. Esse contingenciamento dos recursos do FGTS permanece até o final do governo FHC, o que inviabilizou a ampliação dos investimentos no setor (Britto e Bessa, 2003, p. 9).

Examinando com maior acuidade o objetivo central do PMSS, verifica-se que a pretensão de um alcance social, amplo e irrestrito - presente no projeto de modernização do saneamento - não se realizou nas duas gestões de FHC; muito menos foi preparado o terreno, em termos políticos e econômicos, para uma mudança significativa do nível de carência dos serviços essenciais à população através de uma outra estruturação de prestação dos serviços. Ao contrário, o quadro de precariedade do saneamento só tem se agravado, conforme demonstram os dados do Censo de 2000[62].

Pode-se afirmar, com certeza, que - no segundo mandato do governo de FHC - a preocupação em sanear as empresas estatais lucrativas foi para torná-las atraentes à compra pelo capital privado. No que concerne especificamente ao setor de saneamento, a situação das companhias estaduais não era das melhores do ponto de vista econômico-financeiro, o que demandaria um certo tempo de preparação para a venda. Esse pode ser um dos fatores do programa de privatização ter se concentrado com maior intensidade nos setores de energia e de comunicações, principalmente em relação a esse último, cujas empresas eram todas federais. O saneamento ficou para uma ação posterior, salvo as empresas estaduais, muito poucas, que já se encontravam prontas para a venda.

Como um movimento de resistência à privatização do saneamento, foi criado em 1997 a Frente Nacional de Saneamento Ambiental, uma coalizão representativa da

[62] IBGE: Censo 2000.

sociedade civil organizada, que reunia organizações de consumidores e movimentos sociais em defesa da moradia. Adiante será realizada uma análise mais detalhada desse movimento.

A análise do saneamento revela um setor dinâmico e atuante, capaz de mobilizar entidades em torno das suas posições e questionamentos políticos. Uma dessas lutas, assistida ao longo da sua história, consistiu-se na mudança da própria noção de saneamento, fruto de muitos debates.

A concepção, hoje, de saneamento é de uma necessidade inserida no âmbito da política urbana, em articulação com a saúde pública e as questões ambientais. Por essa razão, o setor deve se modernizar - segundo a visão governamental - o que implica no estabelecimento de diretrizes que permitam-o atingir os seus propósitos. Entre essas diretrizes, coloca-se a formação de parcerias entre o setor público e o privado e a

> instituição de legislações e regulamentos adequados para o exercício das funções de regulação e controle nos três níveis de governo, bem como a estruturação do poder público para o desempenho dessas funções, o que inclui a criação de agências reguladoras, sobretudo no nível estadual. Essa estratégia, que induz a novas formas de parcerias pública/privada na prestação de serviços de saneamento, visa promover a sua sustentabilidade e a maximização dos resultados e benefícios (Pena e Abicalil in:Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; saneamento. Brasília, IPEA, 1999, p.121).

O saneamento consiste em um setor que ainda se encontra dependente da gerência das CESBs, as companhias estaduais de saneamento, muitas delas falidas, operando além do limite da sua capacidade técnica e financeira. A regulação do setor, conforme será examinado no próximo tópico, ainda carece de definições políticas. Conseqüentemente as metas de universalização e eqüidade dos serviços, bem como o desenvolvimento de formas de controle social ficam cada vez mais difíceis de serem alcançadas.

Os percursos da incipiente regulação do saneamento

Criar instrumentos de controle para a regulação do saneamento e estabelecer modelos para a prestação dos serviços são as metas estipuladas pelo PMSS II. A regulação de setores-chave da economia sempre existiu no âmbito da administração pública[63]. Entretanto, com as privatizações de serviços básicos nos anos 90, observa-se uma clara tendência, entre os países envolvidos com essa escolha, de adotarem - como política econômica - a criação de agências reguladoras. Isso faz com que muitos associem a criação de agências aos processos de privatização. De todo modo fica evidente no Brasil a relação entre a privatização de setores básicos da economia e o surgimento das agências reguladoras.

Ocorreu uma 'febre de criação' de agências reguladoras, segundo palavras de Sundfeld ao afirmar que

> as várias agências nem seguiram um modelo comum, nem têm competências sempre comparáveis. Mesmo assim, há semelhanças. São entidades com tarefas tipicamente de Estado: editam normas, fiscalizam, aplicam sanções, resolvem disputas entre as empresas, decidem sobre reclamações de consumidores. Gozam de autonomia em relação ao Executivo: seus dirigentes têm mandato e, por isso, não podem ser demitidos livremente pelo Presidente ou Governador; suas decisões não podem ser alteradas pela Administração Central, e assim por diante. Sua tarefa? Ordenar setores básicos da infra-estrutura econômica (Sundfeld, 2000, p.19).

Esse ordenamento suscita algumas reflexões. A regulação do saneamento não dispõe de uma agência própria, específica. O ordenamento de setores vitais às funções econômicas parece deixar de lado o saneamento, embora ele se constitua no setor mais importante da infra-estrutura, do ponto de vista social. Isso contraria a tese defendida, no passado, pelos governos militares: sem saneamento não há desenvolvimento econômico. No entanto, o que - num primeiro momento - pode ser visto como negativo (a ausência de uma instituição nacional regulatória do

saneamento) pode, paradoxalmente, tornar-se benéfico à instituição de uma política de saneamento descentralizada, mais flexível, portanto, mais compatível com as necessidades locais.

A questão da regulação do saneamento, hoje, está associada à gestão dos recursos hídricos. Em 1997 foi criado o Sistema Nacional de Recursos Hídricos e instituída a política nacional de recursos hídricos pela lei nº9.433/97, que substituiu o Código de Águas. Uma série de inovações é introduzida com essa nova regulamentação: a formação de unidades de planejamento e gestão - no nível das bacias hidrográficas - pelos Comitês de Bacia e a perspectiva de cobrança pelo uso da água.

No nível federal foi criada recentemente a Agência Nacional das Águas - ANA, que deverá vir a ser o órgão regulador de todo o sistema hídrico, ou seja, tratará da energia elétrica - relacionada ao setor -, da irrigação e do saneamento. A perspectiva é de que essa agência venha a funcionar como as outras agências setoriais (ANAEEL e ANATEL), isto é, de maneira reativa.

No nível estadual, alguns estados vêm criando agências multisetoriais voltadas para um conjunto de serviços privatizados. Formadas, em sua maioria, por um conjunto de notáveis, sem nenhum tipo de participação de usuários, sua ação no campo do saneamento ainda é muito incipiente.

Por último, a temática do controle social da gestão dos serviços também vem sendo debatida com alguns avanços localizados no que concerne à participação dos usuários na formulação e na discussão da política de saneamento. Essa atuação pode se dar através dos Conselhos Municipais e/ou Estaduais de Meio Ambiente; no âmbito de municípios, que adotaram o modelo de Orçamento

---

[63] Sundfeld argumenta que processos de estatização e privatização foram realizados no passado sem que o Estado apresentasse "qualquer preocupação em ampliar a sua função regulatória" (Sundfeld, 2000, p.19).

Participativo; e ainda nos Comitês de Bacia, que contemplam a participação da sociedade civil.

A regulação de um setor é a forma encontrada de mediar a satisfação do usuário e do interesse público através da prestação de serviços, que tanto podem ser mediante iniciativa privada ou por agente público. No tocante ao saneamento, pode-se controlar a prestação dos serviços relacionados a aspectos de cobertura, qualidade, aspectos econômicos (tarifas e subsídios), investimentos, atendimento aos usuários e àqueles relativos ao meio ambiente, como: saúde pública, recursos hídricos e ainda os especificamente relacionados aos cidadãos como: proteção do usuário, defesa econômica, uso e ocupação do solo, concessões e outros. O exercício da atividade reguladora supõe diferentes níveis de abrangência, de detalhamento e a criação de diferentes instrumentos nos níveis de governo (Britto, 2001).

A regulação decorre, portanto, da opção por um modelo de política econômica em que o Estado deixa de realizar a atividade empresarial - delegando-a a agentes privados - porém, continua a interferir no mercado por meio de "instrumentos de autoridade", leia-se a edição de normas jurídicas e medidas fiscalizatórias entre outras ações. Esse procedimento, que orienta a criação da agência reguladora, assemelha-se a alguns países da Europa: a agência aparece com outros nomes como 'autoridades administrativas independentes' ou 'entes de regulação', mas têm em comum "os desafios da desestatização, da desregulação e da implantação da competição" (Sundfeld, 2000, p.23)[64].

O surgimento das agências reguladoras está vinculado a um contexto específico da economia internacional, isto é, o momento em que as economias nacionais,

[64] Na questão da defesa da concorrência, não se pode deixar de mencionar a existência do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica, criado por lei em 1962 e revisto, no seu modelo atual, pela Lei 8.884 de 1994, que o transformou em entidade independente.

principalmente a dos países em desenvolvimento, contraem vultuosos empréstimos no exterior, necessitando, por conseguinte, ajustar-se às exigências dos organismos econômico-financeiros internacionais e garantir, assim, a proteção dos seus investimentos. Essa clara situação de dependência é questionada por juristas, como Mendes: "o arcabouço regulatório uniforme entre os diversos países é condição primeira para facilitar o livre intercâmbio de capitais". Prossegue indagando:

> como proporcionar segurança aos investidores estrangeiros sem a criação de instituições reguladoras fortes e independentes, semelhantes às americanas? De outro lado, como transportar esse modelo regulatório sem ferir nosso regime constitucional, adaptando-o a nossa cultura política e econômica? (Mendes, 2000, p. 102).

Segundo o autor, esse é um dilema político, jurídico e econômico em que se movem as agências reguladoras, principalmente aquelas situadas em países de economia emergente.

Sem querer ater em profundidade à questão, há entre os juristas brasileiros uma discordância sobre a constitucionalidade das agências reguladoras, já que o modelo adotado no Brasil é baseado nas agências americanas que já existem há longo tempo e, por outro lado, o nosso Direito segue a tradição européia, particularmente a francesa. Trata-se, portanto, de um tema da competência do Direito Constitucional e Administrativo, cuja análise das semelhanças e das diferenças de cada sistema jurídico certamente levará a uma forma de compatibilização entre elas[65].

O que importa é a adoção da regulação através da agência que reforçou, de certa forma, a dimensão político-jurídica do papel de Estado intervencionista. Não se considerou aqui a polêmica que gera, no meio econômico, o desenvolvimento desse papel, por parte daqueles que pregam o não-intervencionismo estatal.

---

[65] Para uma ampla discussão jurídica do problema consultar o livro organizado por Sundfeld, onde se encontram trabalhos de autores da área jurídica que tratam do assunto.

Examinando por outro ângulo, a desregulação (econômica) chega a ser uma contradição, pois a agência - como órgão regulador que é - impõe normas ao desenvolvimento da atividade econômica ou da prestação do serviço público. A maleabilidade do problema ficará, nesse caso, por conta da esfera política. Mas, do ponto de vista jurídico, os autores - em que se fundamentou para argüir sobre a questão das agências - são capazes de afirmar que a simples edição de uma lei abstrata, distante da realidade, não satisfaz mais o contexto de envolvimentos complexos em que se encontram hoje as sociedades. Na realidade brasileira já não bastam

> o modo de produção de normas que conhecemos – que fez nascer o Código Civil – nem o modelo tradicional de solução de conflitos – o do julgamento de ações judiciais pelo Judiciário (Sundfeld, 2000, p.28).

O mesmo posicionamento é acrescido na nossa análise com as observações de Mendes:

> a uma agência reguladora cabe não apenas operacionalizar a regulação contida em lei (normativa), através da competência que lhe é outorgada para fiscalizar e aplicar sanções, mas também complementar tal corpo normativo com regulamentos próprios, além de possuir competência para também dirimir conflitos. Este é o amplo leque de competências diferentes que possui. Ao se falar em regulação, portanto, especialmente quanto às agências reguladoras que vêm sendo criadas, tenha-se em mente que constitui um termo extremamente abrangente, incluindo modalidades e intensidades distintas da manifestação do poder de autoridade (Mendes, 2000, p.118).

O que os autores tentam demonstrar, especialmente Mendes, é que conceitualmente a agência reguladora mostra-se distinta de formas regulatórias anteriores, por não se tratar simplesmente de regulação enquanto "qualquer modo de intervenção estatal" e nem por se limitar "ao conceito restrito de regulação enquanto condicionamento normativo da atividade privada'' (idem, idem). De acordo com a concepção atual de regulação, os agentes econômicos tendem a assumir - devido às normas - um comportamento diferente, como se estivessem submetidos, por exemplo, unicamente às regras do mercado. Ou seja, estariam <u>forçosamente</u> comprometidos com os interesses públicos (o grifo é para sustentar,

do ponto de vista teórico, que - não havendo subordinação aos interesses políticos dos governos do Estado e muito menos aos do capital privado - o papel da agência seria forçosamente construir o seu vínculo), isto é, o seu comprometimento deveria ser exclusivamente com os interesses públicos.

O fato é que não há nenhuma evidência de que as agências são exclusivamente representativas de interesses públicos. Além disso, o exame da realidade social mostra, com muita clareza, que as agências estão no centro da polêmica em relação ao seu vínculo com o Estado, o que acirra a ambigüidade do seu papel sopesado pelo debate sobre a autonomia das agências reguladoras.

O fato é que - com ou sem agências reguladoras - a regulação consiste em uma tarefa que cabe ao governo Federal, aos estados e aos municípios, o que forçosamente implica em diferentes instâncias de regulação. Brito assinala que

> a regulação federal deveria pautar-se mais pela definição de conceitos e princípios de funcionamento do sistema (normas gerais, legais, técnicas etc), e de diretrizes, sendo fundamental no sentido de resguardar o caráter social desse tipo de serviço, e de estabelecer metas nacionais que possam se constituir em parâmetros para o desenvolvimento de padrões mínimos de eqüidade no território nacional. Já a regulação executada no nível dos estados e municípios deveria ter um conteúdo mais operacional, mas sendo sempre orientada pelo princípio da universalização do acesso aos serviços (Britto, 2001, p.1091).

Evidencia-se, assim, uma diferença política que já não pode ser considerada uma mera reformulação de práticas anteriores na implantação do saneamento. É nítida a separação entre a concepção centralizadora e a operacionalização direcionada (gestão das CESBs) na época do PLANASA e a proposta do PMSS, tanto pelo lado, agora, da pulverização do poder de regulação entre diferentes níveis de governo, como pela inclusão de padrões de eqüidade e de universalização dos serviços urbanos aos usuários .

“Podemos pensar a partir da proposta do PMSS, que a regulação seria um instrumento fundamental para o controle social da política”, conforme precisam os documentos formulados pelo PMSS. Esses definem como

> controle social a função que concerne o acompanhamento, a análise e a avaliação dos estudos e propostas da destinação dos recursos e das ações públicas e privadas no sistema de saneamento. Seu objetivo é de garantir a transparência na gestão da coisa pública, desde seus critérios de decisão até os resultados das ações.
> Pode-se, segundo as formulações do PMSS, admitir dois canais distintos de controle social do saneamento ambiental:
> - participação dos usuários, em conjunto com outros agentes, nos órgãos colegiados normativos ou deliberativos da estrutura de regulação e controle; asseguraria-se, desta forma, a participação de representantes legítimos dos usuários no processo de decisão em questões como prioridades, normas, informações sobre carências regionais e padrões técnicos diferenciados;
> - participação dos usuários, enquanto consumidores, com o direito de receber um serviço prestado dentro de padrões adequados de qualidade.
> Com relação à participação dos usuários nos órgãos colegiados federais, estaduais e municipais, o PMSS aponta a necessidade de se estabelecer critérios de proporcionalidade, e destaca a importância de se criarem canais capazes de representar com legitimidade a comunidade usuária dos serviços, nos diversos níveis de gestão pública (união, estado e município). Por outro lado, o programa afirma a necessidade de se determinar critérios para definir quais as entidades representativas dos usuários habilitadas para participar, e sua distribuição por regiões, estados, e municípios (Britto, 2001, p. 1092).

Apesar dessas considerações, o PMSS não segue adiante com as definições do modo de proceder às representações. Somente estabelece o Código do Consumidor (lei federal), através do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como o veículo oficial para reclamações dos usuários/consumidores dos serviços urbanos recebidos.

A regulação do setor de saneamento: discussão e crítica do Projeto de Lei 4147/2001[66]

O projeto de lei sobre a regulação do setor de saneamento foi enviado ao Congresso Nacional pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que solicitou urgência no trato da matéria constitucional. As principais questões eram:

1º - em relação à <u>titularidade</u> dos serviços de saneamento, o Projeto de lei do Governo Federal propõe a transferência da responsabilidade dos municípios para os estados. O Projeto passa a privilegiar a titularidade de acordo com a localização das bacias hidrográficas que abastecem as cidades, ficando de fora do sistema os

[66] As observações relatadas nesse tópico estão pautadas pelo Relatório da Pesquisa "Gestão de Saneamento na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: novas perspectivas para a ação pública e os impactos na qualidade

municípios que não possuem captação própria de água, ou seja, cujos mananciais se encontram além dos limites físicos do município. Dessa forma, o responsável pela titularidade dos serviços fica sendo aquele que é o responsável pela bacia hidrográfica abastecedora. 'Se o rio for municipal, o município; estadual, o Estado; federal, a União'. O projeto mantém na esfera municipal a titularidade dos serviços 'de interesse local', ou seja, aqueles cujas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais se destinem exclusivamente ao atendimento de um município.

2º - quanto à concessão não onerosa, o que significa que a concessão não poderá ser cobrada, será vencedora a empresa que propuser um maior número de investimentos e uma tarifa menor aos consumidores pelos serviços prestados. Caso haja descumprimento das metas de expansão pela empresa vencedora, ela terá que indenizar as populações afetadas, com compensações financeiras.

Segundo Britto,

> com isso os prefeitos e governadores só ganharão dinheiro se venderem as empresas de água e esgoto, em sua maioria estaduais. Se a empresa estiver prestando serviços fora da área de concessão dos estados, o governador terá que entrar em acordo com o prefeito, que precisará autorizar a concessão em sua área a uma nova empresa. Se não houver acordo entre governadores e prefeitos, o responsável pelos investimentos naquela região terá que ser reembolsado. Assim, se o prefeito não concordar com a troca da concessão da empresa estadual para uma privada, terá que indenizar o Estado pelos gastos feitos em seu município, depositando judicialmente o equivalente a três anos de faturamento da empresa estatal naquela região (Britto, Relatório de Pesquisa/CNPq – 2001-2003).

3º - em relação ao estabelecimento de tarifa, o Projeto de lei permitirá que os reajustes sejam repassados anualmente, mas estarão limitados ao Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) ou a um índice setorial de custos. Há uma previsão, no caso de antecipação por parte da empresa no cumprimento das metas de expansão dos serviços, que ela poderá reajustar as tarifas acima do previsto para custear os seus investimentos. O Projeto prevê que a União só poderá dar subsídios nas tarifas das empresas prestadoras de serviços de água e de esgoto,

---

do meio ambiente urbano", coordenada pelo Profª Ana Lucia N. de Paiva Britto. Relatório de Pesquisa/CNPq –

assim mesmo quando os projetos estiverem direcionados a populações de baixa renda ou à ampliação da rede de tratamento de esgoto.

O ponto mais polêmico do Projeto de lei é a transferência da titularidade das políticas de saneamento dos municípios para os estados. Seguem, em anexo, as observações, depoimentos e os comentários de parlamentares, levantados por Britto, no seu Relatório de Pesquisa para o CNPq (2003), sobre o Projeto de lei que regula os serviços de saneamento no Brasil.

O Projeto de lei não foi aprovado em 2001, o que significa que - até os dias atuais - o setor de saneamento prossegue sem a definição de normas e regras claras de funcionamento, embora esteja em pauta uma nova proposta de lei que será abordada adiante.

As experiências internacionais de privatização do saneamento e suas diferentes formas de regulação

Ainda dentro do escopo da regulação, o exame da literatura internacional sobre a privatização de serviços urbanos em países em desenvolvimento revela pontos de vista consensuais, entre os autores, em pelo menos duas questões: (i) a gestão pública enfrenta sérios problemas de déficit e de retração de investimentos em setores básicos da infraestrutura; (ii) a gestão pública deve seguir um programa de ajuste sob a chancela de organismos internacionais (Batley, 1996), (Spiller e Savedoff, 1999), (Gouvello, 1997). Todavia, se esse é o tom da privatização nos países chamados de terceiro mundo, não pode ser o mesmo em países desenvolvidos, pelo menos em relação à atuação das agências multilaterais. Nesse sentido, cabe averiguação sobre os fatos que induziram economias relativamente

---

2001-2003.

estáveis a procederem uma mudança de gestão na provisão de serviços básicos à população e sobre as implicações resultantes.

Inicialmente utilizou-se, como exemplo, a experiência britânica de privatização do setor de saneamento, particularmente o caso da Inglaterra e do País de Gales. Países onde até 1973 prevalecia um modelo fragmentado de serviços urbanos, disperso por organizações públicas locais, municipais ou intermunicipais. A partir dessa data o governo decretou medidas que visavam a regionalização da prestação dos serviços.

> Criaram-se, na Inglaterra, dez *Regional Water Authorities* (*RWA*), empresas públicas controladas pelo governo central que passaram a administrar todo o ciclo de produção e uso da água a partir do princípio da gestão integrada de bacias hidrográficas. Lá, esse arranjo institucional permitiu ao Partido Conservador, que esteve no poder no Reino Unido de 1979 a 1997, lançar as bases, em 1985, da proposta de privatização do setor, que só viria a se consumar em 1989 (Amparo e Calmon, 2000, p. 6).

Cada *RWA* era responsável, na sua área de atuação, pelas funções de abastecimento de água, coleta, disposição e tratamento de esgotos, planejamento dos recursos hídricos, controle da poluição, pesca, controle de inundações, lazer aquático e conservação ambiental. Com isso, o governo aglutinava num só órgão várias funções, tornando-se um poderoso instrumento, como observam Amparo e Calmon, para a “maximização de economias de escala e de aglomeração” (idem, p. 7).

Por razões políticas, parte atribuída às questões decorrentes da política monetária e fiscal do governo e parte pela vontade política de diminuir o papel do Estado na economia, o governo inglês inicia um amplo processo de privatização das empresas estatais. No que diz respeito especificamente ao saneamento o argumento do governo era de que a privatização

> proporcionaria melhores condições de acesso das companhias ao mercado de capitais, o que viabilizaria os investimentos (estimados em US$40 bilhões em dez anos) necessários à

> reabilitação da infraestrutura do setor e ao atendimento dos padrões ambientais estabelecidos pela Comunidade Européia (Amparo e Calmon, 2000, p 9).

A reação da sociedade, representada pelos mais diversos atores sociais, soou alto. Mesmo com as críticas acirradas recebidas pelo processo de privatização, o Partido Conservador reitera a sua intenção e mantém a venda das empresas na bolsa de valores. Retira delas, porém, o papel de controle da conservação de rios e da poluição. Para isso cria um órgão público responsável pelas questões ambientais. E cria também um regulador econômico, encarregado de proteger os interesses dos usuários, fomentar a competição, enfim um órgão encarregado da fiscalização do setor[67].

> Deve-se acrescentar que com o processo de privatização o setor passou por um importante processo de incorporações e fusões... Atualmente o setor é composto por dez companhias de água e esgotos e dezessete operadoras de água, as *Water Only Companies*. Hoje, a maior parte dessas empresas é controlada por dois grupos franceses:*Lyonnaise des Eaux* e *Générale des Eaux,* os quais têm se mostrado bastante agressivos no mercado internacional de privatizações em saneamento, e apenas uma delas é liderada por um grupo dos EUA *[Whitaker's Almanack*, 1999] (idem, p.13).

Depreende-se do modelo de privatização britânico sua concepção com uma nítida separação entre a prestação dos serviços e a sua regulação, sendo que esta atua de forma dual separando o controle tarifário dos padrões dos serviços e da qualidade das águas.

Com a ascensão do Partido trabalhista em 1997, reforça-se a idéia de um controle maior, por parte dos consumidores, sobre o atual modelo de regulação dos serviços urbanos. Uma das propostas para a modernização do modelo de regulação foi a criação de Conselhos de Consumidores, independentes dos órgãos reguladores. "Esse papel não poderia, segundo o governo, ser legitimamente

[67] A criação do ente regulatório foi muito importante na definição da cobrança tarifária, pois após sucessivos combates quanto ao valor e a constatação de um alto grau de inadimplências, ficou estabelecido um percentual condizente com as necessidades financeiras da população, ou seja, um ajuste de tarifa de 1% acima da inflação.

desempenhado pelos atuais órgãos de defesa do consumidor, pois encontram-se diretamente subordinados ao órgão regulador" (Amparo e Calmon, 2000, p 22).

Segundo a análise de Amparo e Calmon, o modelo de regulação implantado na Inglaterra e no País de Gales, onde o consumidor é o protagonista - fruto de um processo longo de inúmeras dificuldades e embates políticos - beneficiou o setor com estímulos ao seu aperfeiçoamento e incentivou o interesse público pelo acompanhamento e controle dos padrões dos serviços prestados. Entretanto, os autores chamam a atenção para o fato de que os bons resultados, apresentados por essa privatização do saneamento, não significam um modelo de marco regulatório a ser seguido pelos demais países; ao contrário, ele guarda as suas "especificidades que derivam fortemente do contexto econômico e político britânico e o tornam de difícil extrapolação para outros países" (idem, p.26).

Um outro caso de experiência internacional que merece atenção é o da França. Os serviços urbanos nesse país são de responsabilidade municipal, instância que goza de uma liberdade em relação à escolha da forma de organização dos serviços de água potável e saneamento[68]. Dessa maneira, cabe ao município, isto é, à coletividade local delegar ou não a prestação dos serviços a uma empresa privada, donde podem surgir as mais diversas fórmulas de execução dos serviços. Desde a simples divisão de responsabilidades de investimentos entre o poder público e o privado, ou passando integralmente a responsabilidade ao setor privado.

Gouvello destaca algumas questões, sobre a forma de estruturação da água na França, que ajudam a entender as características de funcionamento do setor nesse país. Segundo ele, há uma grande concentração da indústria da água, tendo em

[68] Segundo as observações de Gouvello (1997) a liberdade é exercida dentro de um contexto administrativo complexo. Vários ministérios intervêm no saneamento, como Agricultura, Meio Ambiente, Indústria e Saúde, além das agências de água, bem como outros organismos públicos municipais. E o marco regulatório do setor

vista que são poucas as empresas nacionais que operam o setor, são elas: *Lyonnaise des Eaux*, *Vivendi-Générale des Eaux*, e *Saur*, responsáveis por 80% do volume de água vendido. A maneira de operar, apresentada por essas empresas privadas, na grande maioria, tem sido cada vez mais a de integrar uma quantidade diversa de serviços. Portanto, além da água e do esgoto participam de construções de estradas, portos, produção de energia, prestam serviços de telefonia, televisão por cabo, calefação urbana. A diversidade de atividades, o conhecimento acumulado devido à atuação em vários setores, a quantidade de recursos humanos e financeiros acabam gerando um outro efeito, o da necessidade de expandir mercado, pois cada vez mais essas empresas visam o alcance do mercado mundial.

> Atuando de forma cada vez mais importante na produção e gestão de serviços de saneamento em diferentes países, essas empresas assumem pouco a pouco funções de planejamento das redes o que lhes dá um papel essencial na organização do espaço urbano, assumindo na prática a função planejadora que por direito caberia ao Estado. O controle das ações dessas empresas pelo poder público torna-se cada vez mais difícil, mesmo no caso onde são montadas complexas estruturas de regulação. Isto porque, por um lado, estas empresas detêm um saber técnico que as legitima, e por outro lado elas mantêm relações estreitas com aqueles que produzem as normas, que vão orientar a atividade reguladora do poder público, interferindo de maneira direta nas decisões tomadas. Assim é a sua lógica de ação, orientada por princípios de rentabilidade, que passam a dominar a gestão dos serviços de saneamento, que perdem pouco a pouco seu caráter de serviços públicos (Britto, 2001, p. 1082).

Para efeito de análise, deve-se reter algumas considerações sobre o denominado modelo francês de saneamento. Não há na França um ente regulador especificamente encarregado da tarefa de regulação e controle dos serviços como na Inglaterra, o que não significa que não existam mecanismos para assegurarem uma regulação dos serviços. Uma dessas formas de controle consiste na regulação pelo mercado. Qualquer prestação de serviço de saneamento é feito através de licitação. No caso de aumento de tarifas, as empresas têm que justificá-lo aos usuários baseado em dados comparativos (entre cidades do país e até entre

---

é bastante exigente quanto à questão financeira (controle de gastos e rendas), como em relação à parte

países da Europa) que são freqüentemente analisados pelas associações de consumidores.

Esses, como na Inglaterra, são peças-chave na regulação. O voto municipal, na França, constitui-se numa arma poderosa para o cidadão, pois o pleito assegura-lhe a prestação de um serviço de qualidade com tarifa razoável. Por conseguinte, a permanência de uma empresa de serviços, seja pública ou privada, se deve, em parte, pela minimização das reclamações dos usuários e pela boa reputação dela na manutenção de um serviço de qualidade.

Apesar das diferenças na maneira de organizar, executar e fiscalizar os serviços de água e de esgoto, os dois modelos europeus destacam - cada um dentro das suas especificidades e da sua lógica interna - o indivíduo da sociedade, na sua posição de usuário/consumidor de serviços urbanos, como sendo o termômetro das relações entre o poder público e as empresas privadas prestadoras de serviços de saneamento.

De acordo com Lorrain, a diferença entre as duas formas de gerir os serviços urbanos é que no caso francês ocorre uma espécie de auto-regulação, já que uma lei não escrita funciona entre os operadores do sistema. E, nesse caso, o sistema local, calcado no voto, irá pesar na escolha das medidas adotadas pelo setor. Enquanto que no caso inglês é a lei que organiza a relação entre os agentes. Por conseguinte, os dois sistemas evoluem com lógicas diferentes, distinguindo-se, sobretudo, nos aspectos culturais, o que resultará, naturalmente, em formas diferentes de controle do sistema operacional de saneamento (Lorrain, 1993).

Incluiu-se também para análise, a privatização do saneamento no Chile, - como mero exemplo - porque considera-se a importância de constar neste estudo a experiência de um país da América Latina, mais próxima à realidade do Brasil.

---

técnica (controle da qualidade da água potável e dos efluentes despejados no meio ambiente).

A cobertura dos serviços urbanos à população chilena desde sempre foi fornecida pelo Estado, por meio do órgão denominado *Serviço Nacional de Obras Sanitárias* dividido em empresas regionais e em duas empresas metropolitanas que atendiam a capital Santiago e a cidade de Valparaíso.

Segundo os dados da análise realizada por Nascimento e Queiroz, a forma de organização do setor de saneamento adotada pelo órgão estatal chileno propiciou, por um lado, um crescimento significativo do atendimento à população; por outro, acabou por resultar num certo esgotamento da instituição pelo acúmulo de funções exercidas, como a regulação, a execução e a fiscalização dos serviços urbanos. Com isso, o governo chileno reviu o modo tradicional de prestação dos serviços urbanos empregado no país.

Nessa revisão, é retirado do órgão estatal a função de provisão dos serviços e, por promulgação de Lei, é constituído o marco regulatório do setor, aplicável a todos os prestadores de serviços urbanos, sejam eles público ou privado. A partir dessa mudança, a prestação dos serviços de saneamento passa a ser feita mediante concessão, por prazo indeterminado, outorgada a sociedades anônimas, regidas por normas de sociedade anônima de capital aberto.

As empresas estatais, antes existentes, foram transformadas em sociedades anônimas de propriedade do Tesouro Geral da República e da Corporação de Fomento da Produção. É interessante notar que, apesar da abertura do saneamento ao capital privado, o governo chileno ainda continuou a desenvolver atividades empresariais nesse campo. A sua intenção é a de permanecer com 35% das ações, para ter direito de veto nas decisões políticas do saneamento. No caso de haver redução da sua participação - devido à falta de recursos para aumento de capital, mas permanecendo acima de 10% das ações - o governo ainda assim terá direito de voto por 10 anos, contados a partir da data da sua participação acionária

inferior a 35%. A parte de regulação e fiscalização dos serviços é administrada por uma entidade autônoma, criada por lei, funcionalmente descentralizada, submetida à supervisão da Presidência da República, através do Ministério de Obras Públicas. São atribuições do ente regulador: fiscalizar e propor normas técnicas; aplicar e supervisionar os regulamentos de fixação de tarifas; administrar o sistema de concessão dos serviços urbanos e interpretar a legislação setorial.

Em relação à fixação das tarifas, os procedimentos são precedidos pela lei que visa assegurar um nível de rentabilidade adequado e compatível com padrões de eficiência, eqüidade e autofinanciamento na prestação dos serviços de saneamento. Em relação ao atendimento à população de baixa renda, existe a Lei de Subsídio das Tarifas, que estabelece o pagamento dos subsídios diretos às empresas prestadoras de serviços pelos municípios.

Os autores citados acima (Nascimento e Queiroz) comentam que, após a reestruturação do setor e com a implementação da regulação, as empresas de saneamento atingiram níveis adequados de prestação de serviços de qualidade. Água tratada e coleta de esgotos atingiram índices, nas áreas urbanas, de 99% e 90%, respectivamente. O esgoto tratado alcançou 14%.

O resultado das reformas realizadas no setor de saneamento no Chile foi avaliado como positivo, tanto que o governo, tendo em vista a necessidade de investir em tratamento de esgoto, atraiu a vinda dos capitais privados das empresas estrangeiras. Hoje, a situação que se configura naquele país é a de que as empresas de saneamento do Chile, ou seja, as empresas nativas estão sendo operadas por grupos estrangeiros conhecidos pela amplitude da sua atuação no setor de saneamento e pelos consórcios constituídos para a prestação dos serviços. São elas, por exemplo: a *Lyonnaise des Eaux*, da França e a *ENDESA* da Espanha.

Os três casos relatados remetem a aspectos concernentes à privatização do saneamento que merecem um certo destaque. O papel de cidadão consumidor/usuário é forte nos países da Europa, onde os mecanismos de controle social não só exercem de fato uma função como também eles são peças indispensáveis dos regimes democráticos. O que já não se percebe no caso chileno já que não há nenhuma referência à participação do cidadão no processo de mudança dos serviços urbanos naquele país.

Um outro aspecto a ser considerado é o da regulação. Forte na Inglaterra e no Chile e inexistente na França, nos moldes de uma regulação instituída por lei. Os dados disponíveis sobre a regulação revelam um componente importante na gestão dos serviços de saneamento, pois ele estabelece um certo ordenamento na realização dos serviços - principalmente no tocante à cobrança tarifária - peça fundamental na relação entre empresas e consumidores.

Por fim, chama a atenção a expansão mundial das grandes empresas privadas de saneamento detentoras de um saber técnico e de um acúmulo de capitais, tornando-se influentes nos planos políticos estabelecidos pelos poderes governamentais. A contrapartida do agigantamento dessas empresas é a perda parcial do controle público sobre as ações exercidas por elas. Mesmo os países que dispõem de uma complexa estrutura de regulação, não ficam livres do grau de independência que elas detêm (Britto, 1997 e 2001).

5º capítulo

A MUNICIPALIZAÇÃO DO SANEAMENTO E A POLÍTICA ATUAL DO SETOR

Introdução

A ideologia municipalista emerge no Brasil durante o Império com a crítica que pensadores liberais faziam ao modelo monárquico, considerado unitarista e centralizador. Esses pensadores, dentre os quais se destacava Tavares Bastos, pregavam a descentralização política e administrativa do Império, influenciados pelas leituras de Tocqueville, pois buscavam inspiração para o modelo de nação republicana federativa que tanto idealizavam (Melo, 1998).

A crítica formulada por Tavares Bastos era, como observa Melo, de ordem política e administrativa e centrada na noção de autonomia.

> O *local self government*, que tanto enaltecia, e o programa compreensivo de descentralização, que elaborou em "A Província", confundiam-se com um projeto de ampliação da participação política – pela generalização das eleições – e de liberalização do regime. República e federação eram conceitos assimilados por vários publicistas – dos quais Bastos é o maior expoente – à idéia de municipalismo (idem, idem, p.260).

Associado à noção de "agrarismo" (Melo, 1998), o município se torna na República Velha o local de realização de um projeto modernizador de sociedade que acabou fracassado.

A partir da revolução de 30, a nação brasileira se volta para a construção da sua face urbano-industrial, mas sem abandonar o agrarismo que está presente em diversas manifestações encontradas "nas propostas de partidos e associações como a Sociedade de Amigos de Alberto Torres e o Clube Três de Outubro" (idem, idem, p.262).

Durante o Estado Novo, o município é considerado uma peça importante no bojo da nação, embora, como assinala Melo, a adoção da ideologia municipalista no Estado Novo represente um paradoxo. De um lado, a autonomia financeira municipal fica restrita e é proibido o seu endividamento externo; de outro, a

Constituição de 37 eleva o município à categoria de ente representativo dos poderes (Melo, 1998, p. 262). Esse paradoxo cessa quando o município ganha *status* de representação política, ou seja, é nele que estão arraigados os interesses da classe política.

Em 45, com o processo de redemocratização, o município ganha papel de destaque na agenda pública através da Campanha Municipalista e da criação da Associação Brasileira de Municípios – ABM. A partir dos desdobramentos políticos na época, surgiram outras entidades que ainda hoje têm um peso para os municípios, como é o caso do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM[69].

A capacitação técnico-administrativa dos municípios, que só se aprimorou nas décadas seguintes, decorreu de uma necessidade objetiva posta no municipalismo: a vontade de fortalecimento do poder local. Com isso, os municípios tiveram que se capacitar lançando mão de instrumentos vitais à modernização da gestão municipal[70].

Para Melo, por razões históricas, o projeto de modernização da gestão municipal não ocorreu plenamente até hoje, pois o município, como instância política, guarda resquícios de uma cultura patrimonialista. Para mudar esse *status quo* teria que se realizar uma profunda revolução na cultura política e no sistema político do país (Melo, 1998).

A brevíssima exposição-resumo da trajetória do município, desde os primórdios tempos do Império até períodos mais recentes, fornece apenas uma idéia bem geral da construção dessa esfera governamental local e da importância que ela assume, como base eleitoral, no panorama político nacional.

---

[69] Para um conhecimento detalhado dos desdobramentos políticos, consultar o trabalho de Melo (1998).

[70] Para o conhecimento das idéias sobre técnicas modernas de gestão municipal, consultar as obras de Diogo Lordello de Mello (1953, 1957, 1960). Referência citada por Melo (1998).

O município se torna, assim, o foco de um projeto político nacional, que é o *locus*, a base ideal para a realização de políticas, sejam elas condizentes ou não com as necessidades locais.

A criação da ASSEMAE

Fundada em 1984, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE consiste em uma sociedade civil, sem fins lucrativos, congregando um universo de mais de dois mil municípios que administram de forma direta e pública os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, resíduos sólidos e controle de vetores. Organizada em diretorias regionais, sua atuação está direcionada ao atendimento sanitário da população urbana e rural, por meio do fortalecimento da capacidade técnica, administrativa e financeira dos serviços de saneamento municipais e do Distrito Federal.

De acordo com o seu novo estatuto, aprovado em julho de 2003, no âmbito da sua 33ª Assembléia Nacional, foi criada uma Diretoria de Assuntos Internacionais, o que fortalece os laços da ASSEMAE com entidades similares em outros países, além de adequar o estatuto ao momento atual vivido pela entidade.

A ASSEMAE luta pela manutenção do poder municipal na prestação dos serviços de saneamento, conforme disposto nos incisos do art. 2º do seu novo estatuto que se encontra anexado ao final dessa parte.

O exame do art. 2º do estatuto da ASSEMAE deixa antever uma entidade que atua no sentido de fornecer suporte intelectual e reforço político aos municípios que a integram, fundamentalmente, nas questões institucionais e técnicas onde, quase

sempre, as gestões municipais encontram as suas maiores dificuldades de atuação[71].

Os princípios que norteiam a atuação da ASSEMAE

Para se formar uma idéia mais completa da atuação da ASSEMAE, é necessário apresentar o seu referencial conceitual que se baseia na realização das seguintes ações, segundo afirma o presidente da instituição:

> manutenção da autonomia municipal nos serviços locais de saneamento; modernização administrativa por meio de programas de revisão de cadastros, informatização, qualificação do atendimento, geoprocessamento, mapeamento de processos; desenvolvimento de recursos humanos incentivando o intercâmbio de experiências entre os prestadores nos Serviços Municipais de Saneamento; controle e fiscalização dos serviços com redução de perdas e o combate a fraudes no abastecimento de água, a reciclagem e o reuso dos resíduos sólidos; preservação, conservação e utilização racional dos recursos naturais, compatibilizando-os com os serviços de abastecimento de água, coleta de esgotos, limpeza pública e drenagem urbana; campanhas educativas sobre o uso racional dos recursos hídricos e adequada disposição dos esgotos e resíduos sólidos; desenvolvimento e divulgação de pesquisas tecnológicas, incentivando programas de melhoria da qualidade do saneamento ambiental, para o controle e a redução de doenças e outros agravos provocados por veiculação hídrica e sanitária; prática tarifária real para aqueles órgãos que estão executando tarifa equivocada, induzindo-os à manutenção do ciclo de sustentabilidade econômica; incentivo a mecanismos de controle social sobre a prestação dos serviços de saneamento, informando e divulgando à população sobre questões relevantes de saúde pública, preservação do meio ambiente, indicadores e patamares de desempenho, aumentando a transparência sobre a gestão pública (Costa, 2004).

Há uma diversidade muito grande entre os municípios brasileiros não só em tamanho como também em potencialidade econômica. A ASSEMAE trabalha com propostas diferentes, concernentes ao tamanho dos municípios. Para aqueles com população inferior a 30 mil habitantes, a instituição propõe a formulação de convênios de cooperação técnica entre o Governo federal, através da FUNASA e os municípios. E para os de médio porte, os que se encontram com uma população entre 30 mil e 100 mil habitantes, assim como para os de grande porte, ou seja, com mais de 100 mil habitantes, sugere o desenvolvimento de um programa, no âmbito da SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento, órgão do Ministério das

[71] Em entrevista realizada para essa pesquisa com o Presidente da ASSEMAE, em outubro de 2004, ocorreu a informação que há municípios de pequeno porte onde muitas vezes os serviços de saneamento são

Cidades, com a finalidade de promover a melhoria da gestão dos serviços de saneamento, por meio de convênios técnico-institucionais entre a própria SNSA e os municípios, ou da secretaria com a ASSEMAE e a ABES. Esse tipo de cooperação tem um efeito cadeia, na medida em que as experiências ou mesmo as ações desenvolvidas servem de referência aos municípios menores e a eventuais consórcios intermunicipais de saneamento. Destaca algumas ações que ajudariam a melhorar a gestão dos serviços, entre elas a da política tarifária com a proposta de realização de permanentes estudos sócio-econômicos que permitam estabelecer o justo valor tarifário, sem que as empresas percam a sua capacidade de gerarem recursos para manutenção do nível de investimentos necessários.

Além disso, propõe um rigor fiscalizatório 'inteligente' com pessoal adequado para combate a fraudes, perda de faturamento e de arrecadação. No tocante às perdas, a ênfase maior refere-se à questão das perdas físicas e de receitas nos sistemas de abastecimento de água, fenômeno que tem atingido as operadoras de saneamento em todo o mundo. Para tanto, sugere a parametrização em duas etapas: a macro e a micromedição, que ajudam a dotar a operadora de um eficiente sistema de medição de vazão e de consumo de água.

Além das questões técnicas que são importantes para a operacionalização dos serviços, a ASSEMAE se posiciona politicamente sobre a gestão de saneamento com controle social e transparência ao afirmar que

> o estabelecimento de espaço primordial para a construção de novas relações entre o cidadão e o poder público deve transcender a condição cidadã de demandante e controlador de obras e serviços para formas efetivas de participação na gestão da coisa pública – seu planejamento estratégico, serviços, investimentos – de forma a potencializar a solidariedade, cooperação e saber em benefício das pessoas. O estabelecimento de critérios da participação social deve ser estendido na proporção da capacidade da sociedade em absorver esta nova forma desenhada de administração pública. Os controles poderão evoluir desde uma consulta prévia para priorização de obras até a fixação e divulgação de indicadores de desempenho.A evolução técnico-cultural da população poderá permitir a

---

executados por um só indivíduo. Em outros, a execução dos serviços conta com o apoio da Fundação Nacional de Saúde Pública.

abertura de informações e a crescente capacidade para intervir diretamente nas decisões político-administrativas que lhe digam respeito[72].

O estímulo da ASSEMAE para a aculturação de consumidores (de serviços de saneamento) cônscios e articulados do ponto de vista político, que consigam, de fato, exercer uma cidadania ativa, como se viu no modelo inglês, encontra o seu respaldo na existência dos Orçamentos Participativos que, junto com os Conselhos Municipais, estão se tornando o espaço público para o debate de questões que atingem diretamente a vida das populações.

A análise que se empreenderá, na terceira parte da tese, sobre as experiências de Orçamento Participativo - no que diz respeito ao saneamento nas duas cidades selecionadas para exame – contribuirão, em muito, para uma avaliação das dificuldades e dos ganhos na visão de controle social idealizada pela ASSEMAE.

Um outro aspecto relevante da ASSEMAE diz respeito à sua interpretação sobre a construção da parceria público privada – PPP, para o setor de saneamento, proposta pelo PLC 2.546/2003.

Segundo a instituição, do ponto de vista da economia política, a transferência de decisões sobre investimentos governamentais ao capital privado mostra-se um problema, principalmente quando não há - por parte do governo - uma diretriz em relação a sua ação política, com uma definição clara de um programa de alocação de recursos. Portanto, parece difícil, pelas razões apresentadas, que o governo esteja apto a direcionar o investimento privado; o contrário é o que provavelmente acontece, isto é, o capital privado encontra-se livre para investir onde lhe é rentável.

---

[72] O texto reproduzido acima encontra-se no artigo IBAM, intitulado: A visão da ASSEMAE sobre os principais aspectos conjunturais que interessam ao Saneamento Ambiental nos Municípios Brasileiros, de Silvano Silvério da Costa, presidente da ASSEMAE e Diretor de Manutenção e Operação do Serviço Autônomo de Água e Esgotos de Guarulhos, SP, 2004. Site: http://www.assemae.org.br/ibam.htm, consultado em 21/08/2004.

Diante dessa possibilidade, a pergunta que se coloca é: qual o formato e o conteúdo das políticas públicas nesse novo arranjo institucional?

A ASSEMAE argumenta que os contratos PPPs são funcionais ao

> abandono imediato dos objetivos de universalização dos serviços públicos e à focalização da ação governamental em programas assistenciais, destinados à população mais pobre e miserável, conforme as teses defendidas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional. Se esta expectativa se confirmar, os PPPs poderiam ser vistos como mais um instrumento de facilitação de uma mudança bastante anunciada há décadas e ainda não entendida totalmente na sua inserção histórica: a adoção efetiva e institucional de um Estado mínimo liberal, em substituição ao Estado previdenciário e social que, embora incompleto, foi o grande agente da inclusão social verificada entre as décadas de 1930 e 1970 (Costa, 2004).

Além disso, com esse novo desenho político da ação governamental, certamente ocorrerá uma divisão de responsabilidades, ficando o setor privado com os investimentos voltados para os segmentos ricos da população e o Estado com o papel de provedor de programas assistenciais.

> Importante analisar que o projeto aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados da forma como está facilitará o administrador público a contratar qualquer obra de curto ou longo prazo, sem utilizar a Lei de Licitações, o que permitirá também conceder a prestação dos serviços e no caso específico para o setor de saneamento, com um agravante: o administrador poderá fazê-lo sem consultar o legislativo, nem tão pouco a sociedade que é quem vai ter que pagar o ônus pela irresponsabilidade social do Prefeito. Nesse caso, a legislação em vigor, Lei 9.074/1995, no seu artigo segundo, exclui o saneamento básico e limpeza urbana da exigência da lei autorizativa e que fixe os termos para execução de obras e serviços públicos por meios de concessão e permissão. Salvo, os casos onde estiver prevista tal exigência na Lei Orgânica do Município. Essa exclusão na Lei 9.074/1995 foi de autoria do governo Fernando Henrique Cardoso, que aproveitou ao estabelecer normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos de energia elétrica, incluiu misteriosamente um único artigo referindo-se ao saneamento e limpeza urbana para facilitar a privatização desses serviços. Já no projeto de parceria público privada, está previsto nas disposições finais que se aplicam às parcerias público-privadas, os dispostos nas Leis 8.666/93, 8.987/95 e na 9074/95. Ora, porque mais uma vez o saneamento básico e a limpeza urbana ficaram excluídos da necessidade de lei autorizativa que fixe os termos? (Costa, 2004).

A fim de comprovar e fornecer um tratamento mais real à questão da parceria público-privada no setor de saneamento, a ASSEMAE encomendou um estudo econômico para responder à seguinte pergunta: quanto custará à população os serviços urbanos contratados na modalidade PPP? Reproduziu-se, a seguir, a resposta da ASSEMAE, com base nesse estudo em que se comparou uma proposta de contratação de obras no modelo BOT (Construção – Operação e

Transferência) para coleta, tratamento e disposição final de esgotos para cidades de diversos tamanhos (de 10.000 a 100.000 habitantes) com a contratação da mesma obra por autarquia municipal, contraindo financiamento de fontes como FGTS e BNDES. O estudo comparou as despesas e as receitas ao longo do prazo de vigência do contrato; no caso, o período foi de 20 anos; trazidas ao valor presente e identificado o preço por metro cúbico do esgoto tratado.

O resultado, segundo a ASSEMAE, do mesmo empreendimento realizado por órgão municipal, consideradas as mesmas condições, ou seja, custos de operação/manutenção, investimentos e taxas de retorno e utilizando como fonte de financiamento recursos do FGTS, requererá tarifas de 37% a 48% menores do que em regime de PPP/BOT.

> O que se constata é que a oportunidade de alocação do recurso por um ente privado para um empreendimento qualquer – e no saneamento não seria diferente – deve ser traduzido em uma taxa de retorno no mínimo igual à aplicação em uma aplicação financeira. Esta taxa de retorno, da ordem de 20%, adicionada aos tributos inerentes de empresa privada: CSLL: 9% (órgão público imune), IRPJ: 15% + adicional de 10% (órgão público imune), PIS: 1,65% empresa privada (1% para órgão público), CONFINS: 7,65% (órgão público imune), CPMF: 0,38% (órgão público imune) são responsáveis por este acréscimo na tarifa (Costa, 2004).

A realização desse estudo reforça a argumentação defendida pelo presidente da ASSEMAE de que - apesar das inúmeras disparidades encontradas entre os municípios brasileiros, principalmente em relação ao nível econômico - é possível, através da utilização de recursos como o FGTS, na forma de empréstimos, manter a gestão municipal na prestação dos serviços de saneamento[73].

Em razão da essencialidade dos serviços urbanos ao bem-estar da população, isto é, pela sua própria natureza - a proximidade física que une o gestor ao munícipe - torna-se a via mais sensata para o reconhecimento de que o município é a instância que congrega o maior número de benefícios na prestação desses serviços. Dentro dessa visão, a ASSEMAE considera que - dada essa proximidade

física - os benefícios só tendem a aumentar com a titularidade municipal, porque ocorre não só uma integralidade maior do planejamento, pela facilidade de atuação integrada entre os órgãos municipais, como também há possibilidades de realização de tarifas menores, em virtude de uma baixa de custos com o emprego de mão de obra local. Além do que existe uma tendência de se criarem serviços de saneamento com base numa noção ambiental.

Quanto à regulação dos serviços públicos, a posição da ASSEMAE é de que eles sejam regulados e fiscalizados por meio de Conselhos Municipais, nos moldes do modelo empregado no setor saúde – os SUS. Defende, portanto, a criação de Conselhos Municipais, em substituição às agências reguladoras. Com isto, deixa claro que regulação não é só direcionada aos serviços privados; mas, fundamentalmente, para os públicos por se tratarem de investimentos da sociedade e para a sociedade.

A ASSEMAE junto com a Frente Nacional de Saneamento, da qual fazem parte várias instituições, são os protagonistas da luta pela titularidade do município na gestão dos serviços de saneamento.

Frente Nacional de Saneamento: movimento de apoio à política de municipalização do setor de saneamento

Lançada ao final do ano de 1997, a Frente Nacional de Saneamento consiste em um movimento de articulação política, criado com o intuito de discutir a política nacional de saneamento. Ela congrega sindicatos, associações de classe, ONGs e movimentos sociais, que se constituem nas entidades que viabilizam recursos para a sua operacionalização. Seu principal objetivo político é discutir uma política de saneamento que garanta a universalização do acesso aos serviços urbanos. Define

[73] Informação registrada na entrevista realizada em out/2004 com o presidente da ASSEMAE.

como propostas preços e tarifas adequadas para promover a justiça social; qualidade, regularidade, continuidade e eqüidade dos serviços urbanos prestados; acesso às informações sobre esses serviços; democratização do processo regulatório, com a participação da sociedade civil e controle social dos serviços de natureza pública[74].

Defende a titularidade municipal na prestação dos serviços de saneamento e assinala a cooperação intermunicipal como uma possibilidade de equacionar problemas de gestão, a exemplo do que já ocorre no ABC paulista com o consórcio entre os poderes locais na administração de vários serviços urbanos, entre eles o da ETE – Estação de Tratamento de Esgoto, que - devido à atuação compartilhada - consegue a melhoria das águas que abastecem os municípios da região.

Estimula a participação da sociedade nos processos decisórios sobre a regulamentação do setor público de saneamento e na fiscalização das concessionárias, pela própria via do poder público, sugerindo que haja uma maior abertura de canais entre as instâncias de governo e a sociedade civil.

Junto com as entidades que a compõem, a Frente acompanha o debate sobre as definições das políticas públicas de saneamento ambiental, defendendo - no âmbito dos respectivos fóruns - o seu posicionamento sobre o modelo de saneamento que se pretende no país.

Segue abaixo a reprodução do seu conclame à sociedade:

> a participação pública no debate sobre a reestruturação do setor, através da promoção de conferências municipais e regionais de saneamento ambiental;
>
> a formulação de políticas públicas alternativas, criando mecanismos de participação e controle social, incluindo sistemas de controle de qualidade dos serviços, indicadores

[74] As propostas da Frente encontram-se no seu Manifesto de Lançamento, publicado no Caderno de Proposta da FASE, em 1998, o qual apresenta os trabalhos resultantes do Seminário "Políticas de Saneamento Ambiental: inovações na perspectiva do controle social", realizado no Rio de Janeiro. O caderno foi organizado por Hélio Ricardo L. Porto, Ana Lucia Britto, Tatiana Dahmer Pereira e Delmar J. Cavalcante da Silva.

ambientais e de saúde, que expressem a eficácia dos serviços prestados e a transparência na aplicação dos recursos;

a organização de comitês de acompanhamento de programas e projetos, e de conselhos municipais de monitoramento social da política de saneamento ambiental;

a reivindicação por recursos públicos expressivos voltados para o setor colocando-o, concretamente, como prioritário em termos de investimentos públicos ao lado de setores como saúde e educação;

a abertura de canais de participação da sociedade na relação com bancos multilaterais e nacionais em torno do acompanhamento dos atuais programas e da definição de novos investimentos;

a participação na formulação de políticas habitacionais articuladas ao saneamento ambiental, dentro da perspectiva da reforma urbana[75].

A Frente Nacional desempenhou uma participação atuante na montagem do governo Lula, no período conhecido como transição entre o governo que finaliza e o que inicia as suas atividades. Junto com a assessoria jurídica da ASSEMAE apresentou propostas que visavam o desenho da nova política de saneamento. Entre elas propôs a instituição da Conferência Nacional das Cidades na estrutura do novo Ministério das Cidades, integrada pelas diversas representações sociais[76]. Apontou a necessidade de se criar uma instância mais técnica, de caráter deliberativo, com a função de fiscalizar e definir a operacionalização do setor.

Quanto à captação de recursos para o saneamento - hoje estimados um montante em torno de 4,7 bilhões de reais por ano, para que a população como um todo possa usufruir de água e de esgotamento sanitário - poderiam advir em grande parte do FGTS, o qual contribuiria com a ordem de 2,5 bilhões de reais. Este valor somado ao do excedente tarifário, já possibilitado pelas companhias estaduais - segundo observações de Abelardo de Oliveira Filho, Secretário Nacional de Saneamento - gira em torno de 1,5 bilhões de reais. Restaria ao governo Lula

[75] Caderno de Proposta da FASE, 1998, p.100.
[76] Essa conferência realizou-se em Brasília, após os vários encontros articulados nos estados com a presença de varias entidades que estão envolvidas com os problemas das cidades.

assegurar a quantia que falta via Orçamento Geral da União, BNDES ou ainda em outras agências de financiamento[77].

Para a Frente Nacional, existem no setor de saneamento desafios a serem superados: a necessidade de reestruturação, modernização e democratização das companhias de saneamento, o fim das imposições ao setor público na busca de empréstimos em bancos oficiais. Os empréstimos necessários seriam sustentados pelo próprio FGTS com a garantia de recursos do Orçamento Geral da União, aplicados a fundo perdido, para que fossem iniciadas as obras nas áreas carentes do país.

O posicionamento da ASSEMAE e da Frente Nacional de Saneamento Ambiental[78] à política de saneamento do governo Lula

A passagem do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo Lula, em janeiro de 2003, trouxe, num primeiro momento, um novo ânimo na gestão política do combalido setor de saneamento brasileiro. A esperança alimentou o intuito de reverter, finalmente, o quadro existente através de posições políticas mais afinadas com as dificuldades sociais e econômicas apresentadas pelo setor.

A reforma ministerial, implementada pelo novo governo, criou o referido Ministério das Cidades, que passou a incorporar o saneamento vinculado aos setores de habitação, transportes e desenvolvimento urbano, por sugestão do Fórum Nacional de Reforma Urbana. A estrutura de funcionamento do Ministério foi concebida por meio de Secretarias Nacionais, instituídas para cada um dos setores. O coordenador da Frente Nacional, na época, assumiu o compromisso da Secretaria

[77] Os comentários acima estão registrados no jornal da ASSEMAE: "Saneamento e Municípios". ASSEMAE, dez/jan, 2003, n.105.

[78] Integram também a essas outras entidades, a saber: Água e Vida – Centro de Estudos em Saneamento Ambiental, Instituto de Defesa do Consumidor- IDEC, Fórum Nacional pela Reforma Urbana – FNRU, a FASE e a Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros.

Nacional de Saneamento Ambiental tornando-se o responsável pela área de saneamento do governo Lula. Área essa que parecia ser relevante dentro do escopo, traçado pelo governo, de políticas públicas prioritárias, com a destinação de 1,6 bilhões de reais para programas de saneamento previstos no orçamento da União para o ano de 2003[79]. Deve-se lembrar que o valor estipulado ao saneamento era parte de um estudo que fixava o montante de recursos necessários, do qual o país não poderia prescindir para resolver, num prazo determinado, os problemas mais urgentes de saneamento que atingem as populações, principalmente os segmentos mais baixos de renda.

A posição política defendida pelo Ministério é o de respeito ao poder local. Propõe como saída, para a resolução das dificuldades do saneamento, a articulação entre os municípios através de uma forma de gestão compartilhada, experiência que tem se mostrado positiva, nos casos existentes, como a ETE da região do ABC.

Há, portanto, uma compatibilidade de posicionamento político - entre o Ministério das Cidades, no que se refere ao saneamento, e outros atores expressivos como a ASSEMAE, a Frente Nacional e os demais membros integrantes - ao defenderem a titularidade municipal na gestão do saneamento e formas associadas de prestação dos serviços para esse fim. Esse posicionamento exige, em contrapartida, a regulamentação do setor para a definição de competências entre os poderes públicos.

A concordância política e a aparente disposição de se criar uma política, de fato, para resolver os problemas nacionais de saneamento, não tem se realizado de modo pleno, pois um dos problemas que o setor vem sofrendo, mesmo no atual governo, é o de contingenciamento de recursos. Em 2002, ainda governo Fernando

[79] Informação do montante destinado ao saneamento encontra-se no “Saneamento e Municípios”, jornal da ASSEMAE, dez/jan 2003, n. 105.

Henrique Cardoso, os cortes chegaram a atingir o percentual de 96% dos 320 milhões de reais programados para o saneamento, conforme estipulado no Orçamento Geral da União. No ano seguinte, agora governo Lula, o procedimento repetiu-se com o corte de 54% em relação ao anterior. Com isso, a política de universalização dos serviços de água e de esgoto fica cada vez mais distante da sua concretização.

Mesmo com os embates e os revezes sofridos pelo setor de saneamento, as entidades em questão têm procurado manter um diálogo permanente com o atual governo. Ainda ao final de 2002 entregaram, junto com outras instituições representativas do setor, um documento ao governo federal no qual defendiam os seguintes pontos:

> diálogo permanente com o setor, por meio de reuniões periódicas, inicialmente mensais; a construção da política nacional de saneamento, entendida no seu sentido amplo, inclusive seus instrumentos legais; o estabelecimento do endereço do setor: com definição de estruturar o órgão coordenador para a elaboração de políticas e alocação de recursos; a retirada do PL 4147/01 e afins; o estabelecimento de critérios claros para a alocação de recursos do Orçamento Geral da União – OGU, focalizando o atendimento da pobreza, a saúde publica e o meio ambiente, baseados nos conceitos de integralidade e sustentabilidade; a eliminação das barreiras desnecessárias ao crédito público; a criação de programa para a reestruturação e capitalização dos prestadores públicos de serviços de saneamento; a busca da integração das políticas setoriais, incluindo as regulatórias urbanas, de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, defesa do consumidor, entre outras; indução da integração entre os atores do saneamento e a sociedade, usando fortemente os meios de comunicação; a definição das formas e mecanismos de participação do setor privado e a revisão da proposta do OGU para 2003, garantindo o aporte de recursos necessários (Saneamento e Municípios. ASSEMAE, dez/jan, 2003, n.105, p.6).

O principal esforço das entidades de apoio à política de saneamento, que vem sendo elaborada pelo governo Lula, é o de lutar pela titularidade do município como a esfera de governo responsável pelo saneamento.

O suporte político dado pelas entidades à proposta governamental decorre não só pelo posicionamento do governo federal, que reconhece a titularidade municipal, como também pelo seu reconhecimento de que o saneamento ambiental é uma política pública de suma importância social.

A interpretação das entidades de apoio à proposta do executivo constitui que o novo projeto procure transformar em lei os princípios da universalidade, eqüidade e justiça, através da garantia de que - mesmo havendo falta de pagamento - o usuário residencial terá direito ao abastecimento de água. Essa proposta tem um enorme alcance social e se constitui num avanço frente a políticas anteriores, desde que sejam criados os meios para operacionalizá-la.

Sendo assim, pode-se interpretar como meios o estabelecimento (no projeto) de que o usuário de serviços urbanos tem o direito de conhecer as penalidades aplicadas nos fornecedores de serviços, em caso de interrupções; de receber informativo sobre o controle da qualidade da água e um manual sobre a prestação dos serviços. O não cumprimento dessas exigências é entendido como uma violação aos direitos do consumidor.

Também pode-se interpretar como meios que viabilizam a proposta de universalidade, a previsão de uma política de subsídios e de subvenções a ser implantada para os usuários que não possuem capacidade de pagar integralmente os serviços de saneamento.

Em relação à questão do controle social, o projeto prevê a criação de instrumentos que exerceriam essa função. Além disso, o projeto reforça o caráter público dos serviços, ao estabelecer que a delegação da prestação dos serviços públicos de saneamento dependerá da prévia realização de audiência e consultas públicas. Estabelece, também, que os serviços de saneamento devem passar por uma avaliação anual a ser realizada pelo Conselho da Cidade ou órgão equivalente e, na falta destes, pelo Conselho Municipal de Saúde, tendo como atribuição examinar e aprovar o Relatório Anual de Qualidade dos Serviços.

Ao fixar essa determinação, que implica em acompanhamento da qualidade dos serviços prestados, o projeto cria uma forma de controle sobre os casos de concessão, estipulando por lei-metas e padrões de qualidade dos serviços, de eficiência e de uso racional das águas e recursos naturais, de formas de cobrança e reajuste tarifário, de definição política de subsídios aos usuários, de constituição e forma de capitalização do fundo destinado à universalização dos serviços. Além disso, cria o Sistema Nacional de Saneamento Ambiental – SISNASA, para a existência de um órgão que garanta o cumprimento das diretrizes definidas na lei. Adota o sistema de bacia hidrográfica, como a unidade regional, para o planejamento das ações de saneamento; estimulando, com isso, uma aproximação do setor de saneamento com o de recursos hídricos, em conformidade com a tendência mundial, devido à crescente importância das águas no ambiente global.

Em relação à articulação entre estados e municípios, o projeto se mostra mais flexível, se comparado com políticas anteriores que excluíam o município da escala regional, por permitir a adesão dos estados e municípios à política nacional de saneamento, por meio de declaração de vontade ou pelo recebimento de recursos da União.

A conseqüência previsível dessa maneira de articular mostrará a possibilidade maior de se manter os programas de saneamento que atravessam (as obras) diferentes administrações públicas, por, supostamente, manter um diálogo entre as esferas governamentais.

Para viabilizar questões que certamente sofrerão dificuldades de diversas ordens, o projeto prevê a criação de um Conselho Interministerial para a Integração de Políticas de Saneamento Ambiental, órgão ligado à Presidência da República, com atribuições de garantir que as diretrizes, determinadas pela lei, sejam cumpridas.

Entre suas atribuições, está previsto o controle do financiamento do setor de saneamento, o que facilita a consolidação das propostas de plano plurianual e de orçamento anual para o setor.

Ao estabelecer um plano nacional para o saneamento, o governo preenche um vácuo político em que passa a ter peso novamente a questão do planejamento, peça fundamental para direcionar os financiamentos e os investimentos. A posição da ASSEMAE, e da Frente Nacional de Saneamento Ambiental e demais órgãos integrantes é a de que o financiamento deverá ser elaborado com a participação da sociedade por meio de consultas e audiências públicas. Essa posição reforça ainda mais o papel dos Orçamentos Participativos como instrumentos de atuação de todo cidadão.

O projeto define que os Planos Nacional, Regionais, Estaduais e Municipais são instrumentos da Política Nacional de Saneamento Ambiental e devem estar capacitados para avaliar, de forma sistemática, as ações programadas de saneamento. Os Planos Nacionais serão elaborados a cada oito anos e revistos a cada quatro anos.

O projeto do governo Lula foi bem recebido pelas entidades atuantes no setor de saneamento por entenderem que ele consegue abarcar a diversidade do panorama nacional de saneamento e, ao mesmo tempo, estabelecer um fio condutor, ao definir uma política nacional para o setor, levando justamente em conta a diversidade.

Se por um lado existe a disposição política de criar uma política de saneamento abrangente e flexível, com claro reconhecimento: de que a titularidade dos serviços é municipal, de universalizar o saneamento e de oferecer serviços públicos de qualidade; por outro, fica contraditório o apoio, mesmo que intermitente, que o

governo federal tem dado às parcerias público-privadas, com a justificativa de que não existem verbas públicas suficientes para atender as necessidades de infra-estrutura, onde se enquadra o setor de saneamento.

Para as entidades de apoio à política de municipalização do saneamento, o PL do governo atual atende as reivindicações políticas do setor, mesmo com as propostas de parcerias, as quais entendem constituídas, apenas, no âmbito da esfera pública. Por isso, ele recebeu sustentação e não o interpretam como um projeto privatizante, ao contrário, entendem que o projeto incentiva a relação entre os entes federados, na busca do fortalecimento dos municípios com a participação dos estados. O projeto regulamenta a gestão associada, reconhecendo que a competência cabe ao município para planejar, regular, fiscalizar e decidir sobre a prestação dos serviços, através de diversas formas de arranjos institucionais, e exige lei autorizativa que define os termos para a delegação dos serviços[80].

Embora num primeiro momento possa parecer que a ASSEMAE e demais entidades - que compartilham do mesmo posicionamento político - estejam propondo um relaxamento na autonomia municipal, está-se ocorrendo em um engano. Ao se comparar a proposta do governo atual com o PL 266 de 1996, de autoria do então senador José Serra, constata-se que no PL 266 havia claramente uma definição de mudança do poder concedente dos serviços de saneamento, quando propôs a transferência destes para o governo estadual, onde houvesse sistema integrado de saneamento que envolvesse dois ou mais municípios de regiões metropolitanas. Na proposta do governo Lula fica mantida a força do poder

[80] Um dos arranjos institucionais que tem sido debatido no âmbito das discussões do setor e visto como uma saída para os problemas locais de saneamento é a gestão associada, prevista no artigo 2412 da Constituição Federal, através do Projeto de Lei dos Consórcios e que, na prática, é considerada a gestão compartilhada.
Vale lembrar que os municípios da região do ABC, a saber: Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul formaram um consórcio desde 1990, que se constitui numa gestão suprapartidária, cuja finalidade é promover formas articuladas de planejamento ou de desenvolvimento regional. Para maiores informações sobre o consórcio ABC consultar o site: http://www.consorcioabc.org.br

municipal na gestão dos serviços de saneamento, mesmo em caso de sistema integrado[81].

Quanto às parcerias público-privadas na análise do posicionamento da ASSEMAE, ficou claro que a entidade é fundamentalmente contra essa forma de arranjo institucional, por defender que o município constitui-se em um ente federativo apropriado para exercer o papel de gestor dos serviços de saneamento.

Entretanto, por conta do contingenciamento de recursos para os setores considerados primordiais no desenvolvimento da economia, entre eles o de infra-estrutura, no qual se encontra o saneamento, o que se tem assistido é que o governo tende, às vezes, a favorecer a política de PPPs.

Sem a transformação do projeto de saneamento em Lei, reafirma-se a fragilidade do setor de saneamento e perdura-se a ausência de um Plano Nacional que se transforme numa política de Governo, perpetuando, por conseguinte, a condição de setor submetido a ditames políticos governamentais relacionados a diferentes conjunturas político-econômicas.

Referendados por esse quadro da política de saneamento em curso, analisar-se-á, em seguida, o desempenho social dos dois modos de gestão selecionados.

[81] A proposta do PL 266/96 foi duramente criticada pela ASSEMAE, que a interpretou como facilitadora da privatização do saneamento. Para acessar informações sobre o PL 266, consultar o site: http://www.senado.gov.br

ANEXO 1

2.1 QUADRO GERAL DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO 1990 - 2004

MATÉRIA	PROPOSTO	APROVADO	VETADO
Concepção de um Sistema Nacional de Saneamento	Projeto de Lei nº53/91 elaborado pela ABES, ASSEMAE, ABIMAQ e o Sindicato dos Trabalhadores no Saneamento		
Substituição do número do PL	Projeto de Lei nº53/91passa a se chamar PL nº199/93	Na Câmara e no Senado	Em 95 pelo Presidente FHC, que o considera contrário aos interesses nacionais
Instituição do PMSS	Substitui o PL nº199/93		
Regulamentação do art.37 inciso XXI, da Constituição Federal	Estabelecimento de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços no âmbito dos poderes federados	Lei nº8.666/93	
Lei das Concessões	Determina que a concessão do serviço público seja feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência	Lei nº8.987/95	
Estabelecimento de normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos	Exclui o saneamento básico e a limpeza urbana da lei autorizativa	Lei nº9.074/95	
Transferência do poder concedente dos municípios para os estados, em caso de sistemas integrados de saneamento que atendam dois ou mais municípios nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro regiões instituídas como tal, mediante lei complementar, nos termos do parágrafo 30 do art. 25 da CF	PL nº266/96		
Instituição da Política Nacional de Recursos Hídricos em substituição ao Código de Águas		Lei nº9.433/97	
Aprovação do Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento – FCP/SAN	Disponibilizar recursos do FGTS para a iniciativa privada	Em 1997 pelo Conselho Curador do FGTS	
Conselho Monetário Nacional veda os órgãos públicos de contraírem financiamento junto ao FGTS		Resolução 2521/98	
Criação da Agência Nacional de Águas - ANA	Coordenar a implantação do sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, criado em 1997 pela lei federal 9.433, e implementar a política nacional de recursos hídricos	Lei nº9.984/00	
Regulação do saneamento com a proposta de transferência da titularidade dos municípios aos estados	PL nº4.147/2001		
Instituição da Parceria Público-Privada – PPP para o setor	PLC nº2.546/2003	Em 2004 pelo Congresso Nacional	
Desbloqueio dos recursos do FGTS	Alteração da resolução nº2.827 de 30 de março de 2001	Resolução nº3.153 do Banco Central, em 11 de dezembro de 2003	
Proposta da Política Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades	Anteprojeto de lei em 2004 enfatiza a força do poder local e propõe a formação de consórcios inter-municipais		
Regulamentação do art. 2.412 da Constituição Federal, que prevê a Instituição da gestão associada	PL dos Consórcios		

ANEXO 2

2.2 DEPOIMENTOS SOBRE O PROJETO DE LEI 4147/2001

Para o deputado federal Adolfo Marinho (PSDB), ex-secretário de Desenvolvimento Urbano do Ceará e autor de um projeto que propõe a dupla titularidade - entre municípios e estados - dos serviços de saneamento, este não é o principal ponto do projeto. "O ponto básico é que o governo assume a universalização dos serviços para todo brasileiro, em qualquer lugar que ele more. Além de estimular o controle social, a proteção dos recursos hídricos e os direitos e deveres dos usuários", diz Marinho. O deputado afirma que o projeto obriga a União, os estados e os municípios a terem políticas de saneamento e cria um fundo para financiar a universalização dos serviços durante os próximos dez anos. “Uma das fontes seria um percentual sobre o faturamento das empresas de saneamento, além de recursos orçamentários, para financiar serviços em comunidades de baixíssima renda onde os moradores não têm recursos para pagar as tarifas.” É um avanço enorme, acredita. Defensor da aprovação da proposta, o parlamentar tucano é, ao lado do então senador José Serra, autor de matéria que propõe a universalização da oferta dos serviços, sem levar em conta uma questão polêmica: se o saneamento ficaria restrito ao setor privado ou público. Ela é fundamental para que haja mais investimentos no setor e, portanto, maior expansão no serviço.

Segundo Adolfo Marinho o saneamento tem hoje duas marcas terríveis no país: primeiro, é o maior poluidor do Brasil. As águas nacionais recebem uma carga de esgotos enorme. Segundo, esse setor é o que causa maior exclusão social. A falta de saneamento é pior do que o analfabetismo, porque mata. Aliás, a proposta orçamentária deste ano traz mais de R$ 1,6 bilhão provenientes do Fundo de Erradicação da Pobreza, destinados a saneamento. Isso já é um grande avanço. A lei também trará outra novidade: acaba a venda da outorga.

Já o deputado federal Sérgio Novais (PSB), que é radicalmente contra a proposta, afirma que o projeto é inconstitucional. “De acordo com a Constituição, a titularidade é dos

municípios”, afirma. Para ele, a intenção do governo não é universalizar os serviços de água e esgoto, mas facilitar o processo de privatização do setor. Sérgio Novais considera que o texto do governo cassa a titularidade dos municípios, garantida pela Constituição, em favor dos estados, e desta forma determina a privatização do serviço. "Todos os estados, no ajuste fiscal acertado com o governo federal, assumiram compromisso pela venda das empresas, por escrito e com cronograma", diz Novais. Segundo estudos elaborados pela assessoria do deputado, o processo de privatização vai elevar para U$ 6 o metro cúbico da água. Dez mil litros de água poderão chegar a custar R$ 120. Seria incompatível com o salário do brasileiro e do trabalhador de classe média, afirma Sérgio Novais.

A opinião do presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Água e Esgoto (Abcon), Marco Botter, é de que “o governo tem de modificar a apresentação do projeto de lei que institui a regulamentação do setor de saneamento para acelerar a sua aprovação e impedir que o item sobre titularidade seja julgado inconstitucional. O projeto peca na sua essência, já que a questão do marco regulatório deveria ser discutida como uma lei ordinária e a da titularidade como complementar, o que não ocorre no projeto". O projeto pode receber uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) e atravancar sua discussão. Este é também o ponto de vista do presidente da Águas do Brasil, José Carlos Sussekind. À frente do grupo responsável pela distribuição de água em Campos e em Petrópolis, no Estado do Rio, Sussekind sustenta que a transferência dos municípios para os Estados só pode ser feita por lei complementar. Segundo ele, o governo não pode incluir, num mesmo projeto, propostas de regulamentação e transferência de titularidade. O projeto, que abre caminho para a privatização em larga escala, enfrenta a oposição de entidades municipalistas, de parlamentares da oposição e até de empresários. Na opinião dos empresários a transferência para os Estados favorecerá, em futuras privatizações, empresas estrangeiras de grande porte. Com a centralização dos serviços, só empresas com alta capacidade de investimento teriam condições de assumir a administração da captação, tratamento e distribuição de água e esgoto nas regiões metropolitanas. Empresas brasileiras, de pequeno e médio porte, seriam preteridas. Nenhum grupo

brasileiro tem capacidade de concorrer com as estrangeiras ou capital para adquirir empresas como a Cedae (no Rio) ou a Embasa (na Bahia). O poder concedente tem de continuar sendo dos municípios, afirma Luís Fernando Santos Reis, presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada.

As críticas são endossadas pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento - ASSEMAE, que representa 1.700 prefeituras, entre elas Porto Alegre e Campinas (SP), que executam seus próprios serviços de saneamento. Para seu secretário-executivo, Sérgio Gonçalves, além de inconstitucional, a proposta da Secretaria de Desenvolvimento Urbano pode ter sérias conseqüências sociais: "saneamento é questão de política pública, tem de ser administrado pelo poder público". A ASSEMAE enviou no dia 5 de março aos 5.560 prefeitos brasileiros uma carta na qual classifica o projeto de 'golpe contra a autonomia dos municípios', diz que ele decreta o 'fim da gestão pública do saneamento' e ocasiona perda de receita às administrações locais. No Congresso a oposição se mobiliza para derrubar a urgência de votação e, em seguida, rejeitar integralmente o projeto. Em 6 de março de 2001 os partidos de oposição pediram aos líderes governistas na Câmara que conseguissem, no Palácio do Planalto, a retirada do regime de urgência constitucional do projeto de lei enviado pelo Executivo instituindo diretrizes nacionais para o saneamento básico. Esta foi uma das decisões tomadas pelos participantes do debate promovido, na Câmara, pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, da qual fazem parte parlamentares e entidades representativas do setor. Devido à urgência constitucional, o projeto - que chegou à Câmara dia 21 de fevereiro de 2001 - só pode receber emendas por prazo muito reduzido e deve ser colocado na pauta de votação até o dia 7 de abril, mesmo que não tenha sido aprovado pelas comissões. O prazo para tramitação - 45 dias - é considerado muito curto pelos oposicionistas. Eles defendem a manutenção da titularidade nos municípios e vêem no texto um importante passo para a privatização do setor.

A retirada da urgência constitucional é ponto fundamental na estratégia traçada pelos opositores do projeto. Os deputados de oposição subscreveram um requerimento ao

presidente Fernando Henrique, pedindo a retirada da votação em regime de urgência. Ao mesmo tempo, capitaneados pelo deputado Sérgio Novais (PSB-CE), os parlamentares de oposição sugerem ao presidente da República, a criação de uma Comissão Geral para ampliar as discussões sobre a privatização do saneamento. O pedido para a instalação de uma Comissão Geral no plenário da Câmara no dia 15 de março foi entregue no dia 6 de março ao presidente da Câmara, Aécio Neves (PSDB-MG), prevendo a convocação dos ministros da Saúde, da Fazenda e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

O governo cedeu e aceitou retirar a urgência constitucional do projeto de lei que institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico. O líder do governo na Câmara, Arnaldo Madeira (PSDB-SP), aceitou o pedido dos líderes e anunciou que o Presidente Fernando Henrique Cardoso retirará a urgência. Mas exigiu que os partidos firmem um compromisso de votar o projeto de lei no prazo máximo de 90 dias.

A Comissão Especial da Câmara que analisará o projeto de lei foi instalada no dia 21/3. O deputado Adolfo Marinho (PSDB-CE) é o relator. Ele é um dos parlamentares especialistas no assunto e possui um projeto que trata das diretrizes para o saneamento, que é o preferido dos prefeitos. Para dirigir a comissão foi eleito o deputado Rodrigo Maia (PTB/RJ).

Ao mesmo tempo, o líder do PC do B na Câmara, Inácio Arruda, concentra esforços no projeto de lei - apresentado simultaneamente ao do Executivo - com o qual pretende excluir do Programa Nacional de Desestatização (PND) os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O PL 4167/2001, de Arruda, acrescenta ao artigo 3º da lei 9491, que institui o PND, o impedimento à privatização do setor, ao lado do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. O projeto tramita em desvantagem em relação ao do governo, porque não tem regime de urgência.

Representantes de oito municípios do Grande Recife uniram forças para tentar barrar o projeto de lei nº4147, do Executivo Federal, que transfere a titularidade dos serviços de saneamento das cidades para o Estado. Dentre as estratégias traçadas, está a mobilização de deputados pernambucanos para rejeitar o projeto durante a tramitação no Congresso Nacional.

Os partidos de oposição apresentaram uma emenda substitutiva global ao Projeto de Lei do Saneamento Básico do Governo Federal. O substitutivo propõe uma gestão pública compartilhada entre estados e municípios, permitindo que as prefeituras interfiram na política tarifária do setor. Ao invés de entregar a concessão dos serviços à iniciativa privada, o projeto prevê a criação de um Fundo Nacional de Saneamento (Fusan). Para suprir a necessidade de investimentos que garantam a universalização dos serviços. Pela proposta dos oposicionistas, a titularidade da concessão dos serviços é das prefeituras. O substitutivo assinado pelos deputados do PPS, PDT, PSB, PC do B, PT e PMDB, condensa dois Projetos de lei que tramitam na Câmara, dos deputados Sérgio Novaes (PSB-CE) e Maria do Carmo Lara (PT-MG). Na emenda global, os parlamentares tratam o saneamento básico como uma questão de saúde pública e ambiental. Mostram que a universalização só ocorre quando é assegurado o direito de acesso aos serviços de saneamento a toda a população, independente da condição sócio-econômica. O artigo sétimo do substitutivo prevê que os estados, Distrito Federal e os municípios, deverão estabelecer as formas de cooperação entre si, através da criação de conselhos, para a resolução dos problemas referentes à prestação e à regulação dos serviços de saneamento. Na proposta de gestão compartilhada, os titulares (municípios e estados) deverão criar as garantias para assegurar a qualidade dos serviços, os valores máximos das tarifas e o seu pagamento. No caso de conflitos sobre as concessões dos serviços entre os estados e os municípios, a proposta da oposição prevê, no artigo nono, que a União interfira, por intermédio do Conselho Nacional de Saneamento. Ou seja, faça o papel de mediador para solucionar os possíveis impasses. O substitutivo estabelece ainda que a concessão ou permissão dos serviços de saneamento seja outorgado através de autorização legislativa, sendo vedada a concessão onerosa dos serviços.

As maiores críticas à proposta estão sendo feitas pelo PT. O partido considera que o projeto do governo é inconstitucional porque cria a figura do serviço de interesse comum - aquele que atende mais de um município, como no caso das regiões metropolitanas - que não está previsto na Constituição. Para o PT, o instrumento para isso teria que ser uma

emenda constitucional. O partido também é contra a concessão à iniciativa privada e considera imoral condicionar a universalização dos serviços de saneamento ao pagamento de uma tarifa pelos consumidores.

O Fórum dos Secretários Estaduais de Saneamento vai defender que o novo modelo proposto pelo projeto não desestruture a operação do sistema em funcionamento. O presidente do Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Recursos Hídricos, Antônio Carlos Mendes Thame, secretário de Recursos Hídricos de São Paulo, criticou o poder excessivo atribuído à Agência Nacional de Águas (ANA). Segundo Mendes Thame, a proposta é de constitucionalidade e jurisdicidade duvidosas, porque transfere para a União atribuições dos estados e municípios, previstos na Constituição. É o caso da criação de uma taxa de regulação, a ser recolhida à Agência Nacional da Água (ANA), da União. "Por que para a ANA?", reagiu Luiz Henrique Moraes de Lima, secretário de Saneamento do Rio, para quem a taxa deve ser dos estados. “O direito da ANA de cobrar taxas dos poderes concedentes poderá acabar refletindo-se nos preços das tarifas”, observou o secretário de São Paulo. O secretário elogiou, porém, a concessão não-onerosa do serviço, que exigirá apenas compromissos com metas físicas, de qualidade e de tarifas.

Até os secretários estaduais de Saneamento, em sua maioria favoráveis à proposta do governo (o Rio Grande do Sul é o único Estado que está contra a proposta do governo) têm críticas ao texto e defendem modificações. Sua principal reivindicação é uma nova redação para que fique claro de quem é a titularidade na exploração dos serviços. Também querem que a regulamentação da lei seja feita pelas Assembléias Legislativas e não pelo governo federal. "Se a regulamentação ficar com a União, acabarão sendo abertas brechas para futuras contestações jurídicas”, sustentou o secretário Thame. Como o projeto tira a titularidade da exploração dos serviços de água e de esgoto dos municípios, passando-os para os Estados em regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, ele tem apoio da maioria dos Estados, mas é rejeitada por grandes municípios e pelos partidos de oposição. Reunidos, em Brasília, no Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento, os representantes dos estados anunciaram a apresentação conjunta de 19

emendas ao texto do governo, fora as modificações propostas por alguns estados de forma isolada. Segundo o presidente do fórum, Antônio Carlos Mendes Thame, é necessário que o texto esclareça melhor de quem é a responsabilidade pela concessão dos serviços em cidades de regiões metropolitanas. A questão do papel da ANA também foi objeto de emenda. O próprio líder do PSDB na Câmara dos Deputados, Jutahy Júnior (BA), assinou emenda questionando de forma dura o papel da ANA na fiscalização do setor. "Os papéis reservados à ANA pelo projeto são completamente equivocados, sendo o credenciamento periódico remunerado de agências reguladoras de serviços de água e esgoto um golpe financeiro sobre o já combalido setor de saneamento", diz o texto da emenda, assinada também pelo deputado Ricardo Ferraço (PSDB-ES).

Parlamentares de vários partidos apresentaram até o início da noite do dia 15/3 209 emendas ao projeto de regulamentação dos serviços de saneamento básico encaminhado pelo governo ao Congresso. As sugestões serão analisadas por uma comissão especial composta por 32 parlamentares. Dezenove das 209 emendas foram apresentadas pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Recursos Hídricos. Entre as 209 emendas apresentadas, o tema campeão de mudanças foi a titularidade do serviço de concessão, ponto central do projeto governista. Os governistas também apresentaram modificações sobre a titularidade, "para esclarecer" as possibilidades de os estados assumirem as concessões, e alguns, como o tucano Saulo Pedrosa (PSDB-BA), propõem um sistema híbrido: os municípios que dividirem serviços comuns mantêm a titularidade estabelecendo consórcios inter-municipais. Nos casos de não criação dos consórcios, o estado passaria a gerir as concessões de saneamento. "O fato de os estados atuarem nas unidades operacionais de interesse comum não significa que a titularidade deva ser retirada dos municípios", argumentou Pedrosa.

Dia 27/4 o governo federal solicita novo pedido de urgência constitucional. O novo prazo para votação será no dia 12/06/01" (Britto, Relatório de Pesquisa/CNPq – 2001-2003).

ANEXO 3

2.3 ESTATUTO DA ASSEMAE (2003)

"Art.2º - A ASSEMAE tem por objetivo defender, ampliar, promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa técnica e financeira dos Serviços Públicos de Saneamento, Municipais e do Distrito Federal, entendidos como aqueles de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, visando:

I – lutar pela manutenção da titularidade municipal da prestação e pela gestão pública dos serviços de saneamento, defendendo o caráter essencial destes;

II – estabelecer programas integrados de modernização administrativa dos associados, através do planejamento institucional, apoiando-os na execução dos serviços administrativos;

III – estudar e sugerir a adoção de normas sobre legislação municipal, estadual e federal, visando a ampliação e melhoria dos serviços locais dos associados;

IV – promover direta e indiretamente o intercâmbio nacional e internacional de experiências municipais e estaduais visando o desenvolvimento dos Serviços Municipais de Saneamento;

V – defender junto aos governos Federal, Estaduais e Municipais, que os serviços públicos de saneamento, classificados como, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores, sejam de fundamental importância para a vida da população brasileira;

VI – colaborar e cooperar com os Poderes Legislativos e Executivos Municipais, bem como, com os Governos Federal, Estaduais e Municipais, na adoção de medidas legislativas que concorram para o aperfeiçoamento e fortalecimento dos serviços públicos de saneamento, em particular dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana;

VII – promover o desenvolvimento institucional prestando assistência técnica, administrativa e jurídica aos municípios, às entidades públicas de saneamento e afins;

VIII – estimular a não geração, redução, reutilização e a reciclagem dos resíduos sólidos visando a conservação e o enriquecimento dos recursos naturais do solo;

IX – estimular a conservação e a utilização racional dos recursos hídricos naturais, compatibilizando esta utilização com os serviços de abastecimento de água, coleta de esgotos, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana;

X – estudar, propor e promover campanhas educativas sobre o uso racional da água de abastecimento público e sobre a adequada disposição final dos esgotos sanitários e dos resíduos sólidos, incluindo a recuperação de áreas e corpos receptores degradados pela disposição inadequada de resíduos sólidos e líquidos, e pelas deficiências de drenagem urbana que provoquem inundações e erosões;

XI – incentivar e promover a criação de sistemas e arranjos institucionais de cooperação intermunicipal e regional, de materiais, equipamentos, serviços e transportes entre os associados, visando a melhoria dos serviços de saneamento;

XII – promover reivindicações, estudos e propostas junto aos órgãos federais e estaduais de interesse comum dos associados;

XIII – promover o desenvolvimento e divulgação de pesquisas tecnológicas e de custos dos serviços de forma a propiciar o auto financiamento de serviços e obras;

XIV – promover gestões junto aos órgãos competentes visando a obtenção de financiamentos para os serviços de saneamento dos associados;

XV – desenvolver outras atividades que por sua natureza venham promover o aperfeiçoamento dos Serviços Públicos Municipais de Saneamento;

XVI – informar a população sobre as questões relevantes para o saneamento, a saúde pública e a preservação do meio ambiente, incentivando a criação de mecanismos de controle social sobre a prestação dos serviços de saneamento;

XVII – incentivar quando for o caso, a prestação dos serviços de saneamento em gestão associada, na forma prevista no artigo 241 da Constituição Federal" (Estatuto da ASSEMAE, julho de 2003).

Terceira parte

GESTÃO MUNICIPALIZADA E PRIVATIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO.

CIDADANIA EM EXERCÍCIO: ATUAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

Raros são os casos no Brasil de gestões municipais bem sucedidas na condução de serviços urbanos, ou seja, que tenham conseguido atingir índices satisfatórios com uma administração pública de qualidade, no sentido de uma gestão responsável. Quando se examina o quadro regional brasileiro referente ao setor de saneamento, resultado dos dados apresentados pelos municípios das regiões brasileiras, depara-se com uma situação que, ao longo dos anos, só tem apresentado piora na prestação e na execução dos serviços básicos à população, sendo que a ênfase maior recai sobre o serviço de esgotamento sanitário, conforme comprovam os dados do IBGE[82].

As causas apontadas dessa situação apresentam motivos diversos que vão desde a indisponibilidade de recursos técnicos, orçamentários e mesmo humanos - alegados pelas administrações públicas municipais e estaduais - até o total descaso administrativo de gestões públicas, cujos governantes se eximem de qualquer responsabilidade sobre os compromissos assumidos com a função pública.

No entanto, existem – atualmente - mecanismos de controle das administrações públicas que têm representado situações de avanços e de recuos, como é o caso

[82] Os dados do censo 2000, apresentados pelo IBGE, revelam, por exemplo, que as regiões norte e nordeste chegam a apresentar um percentual de quase 100% de municípios destituídos de rede de esgotamento sanitário. Mesmo nas regiões mais desenvolvidas, como o sudeste e o sul, que apresentam percentuais mais

da Lei de Responsabilidade Fiscal imposta aos governos. Essa Lei estabelece uma série de medidas de controle de gestão, entre elas o limite na capacidade de endividamentos dos estados e dos municípios[83]. Não se pode generalizar o efeito da aplicação de uma lei dessa natureza e as suas conseqüências, sem uma análise adequada dos seus princípios e resultados; porém, o fato é que - adequado ou não - existem meios, hoje em dia, de controlar a gestão pública[84], principalmente no que se refere aos gastos das finanças provenientes de arrecadação tributária.

Apesar dessa questão não estar diretamente no foco deste estudo, deve-se mencionar a sua importância no aspecto do controle da gestão municipal, em virtude da interferência que ela provoca na definição e na própria execução de programas e projetos municipais. Porque quem acaba, em última instância, afetada por essa interferência é a população local, que muitas vezes sofre pela falta de investimentos.

Nesta parte da tese, prioriza-se a análise dos casos utilizados como referências empíricas. As formas de atuação, na prestação de serviços básicos de saneamento, serão objeto de avaliação quanto ao desempenho, para o qual se

---

elevados de rede de esgotamento sanitário, poucas são as áreas dos municípios que recebem tratamento de esgoto, o que caracteriza uma má qualidade de serviço urbano.

[83] A LRF foi sancionada no segundo mandato do governo FHC. Inicialmente criticada pela bancada do PT à época, hoje ela recebe o reconhecimento da sua importância pelos governantes atuais, inclusive a proposta de que o governo federal também deveria sofrer limites para o seu endividamento, conforme previsto na Lei. Matéria publicada no jornal O Globo, em 05 de maio de 2005, p. 8.

[84] O IBGE divulgou em 13 de abril de 2005 os dados da terceira Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Gestão Pública, reveladores de que o aumento de servidores públicos municipais ativos cresceu em 18,3% entre 1999 e 2002, embora o maior aumento tenha ocorrido entre servidores sem vínculo empregatício. Esses dados podem ser interpretados como uma forma de drible à Lei de Responsabilidade Fiscal que determina que os municípios podem gastar com pessoal até 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Informação retirada do jornal Valor, em 14 de abril de 2005, p. A5.

Por outro lado, na mesma reportagem comenta-se que a pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2002", também do IBGE, mostrou que a formação de consórcios intermunicipais para realização de ações conjuntas em áreas como saúde, educação e meio ambiente (aqui se pode incluir o saneamento) tornou-se alternativa viável para os municípios de pequeno porte e, principalmente, para aqueles que atingiram o limite de endividamento previsto na LRF. O acordo prevê o rateio entre vários entes da Federação para a execução de obras, por exemplo, de uso comum. O que permite superar o limite para o endividamento municipal que é de 1,2 vez a RCL das prefeituras (Valor, 14 de abril de 2005, p. A5).

utilizarão os dados relativos a saneamento no Orçamento Participativo e ao Código de Defesa do Consumidor dos dois municípios selecionados.

Antes de chegar ao objetivo (nesta parte da tese), é preciso discorrer sobre o desenvolvimento da pesquisa que se realizou em 2003 e comentar sobre as dificuldades encontradas no decorrer da formulação do trabalho de campo, quando ainda se esboçavam os primeiros contatos pessoais necessários à obtenção das informações e dos dados empíricos.

Em Santo André visitamos a sede do município, que se situa na grande São Paulo, na região do ABC. Foram dias inteiros de permanência para conversar, entrevistar e observar o trabalho que o SEMASA realiza. Além das entrevistas com os técnicos do SEMASA - com os quais obtivemos dados e informações sobre o modo de gestão dos serviços de saneamento, inclusive sobre a participação do órgão no Orçamento Participativo - visitamos as instalações técnicas da autarquia, onde constatamos o alto nível operacional das funções administrativas e tecnológicas realizadas por ela no município.

A escolha de Santo André resultou da sua longa experiência com a municipalização dos serviços de saneamento, da sua atuação - quase que pioneira na inovação do saneamento ambiental - e das duas últimas gestões municipais que conseguiram dar continuidade à política de saneamento com cunho social e ambiental.

O outro município escolhido foi Niterói, situado na região metropolitana do Rio de Janeiro, porque os seus serviços de saneamento foram privatizados, particularmente água e esgotamento sanitário, por opção de mudança de gestão da própria política municipal.

Nesse município fluminense, obtivemos as informações necessárias para montarmos o histórico da privatização, através de entrevistas com o Presidente da

Empresa Águas de Niterói, com técnicos da Prefeitura e, em especial, com a Secretária, na época, do Orçamento Participativo.

Na ocasião da definição da pesquisa de campo, selecionamos um terceiro município, o de Ribeirão Preto, a fim de contrapor aos dois mencionados. Essa cidade paulista apresenta uma certa peculiaridade: a da municipalização dos serviços de saneamento com a transferência, recente na época, à iniciativa privada dos serviços de tratamento de esgoto sanitário, o que gerou a criação de uma concessão. Isto o caracteriza como prestador de serviços de saneamento proporcionados por um sistema misto.

Infelizmente, não conseguimos obter permissão para uma visita de campo ao município. A nossa solicitação nunca foi atendida. Como o último Prefeito ocupava cargo de Ministro da Economia do governo Lula, ficou a suposição de que os técnicos da Prefeitura se sentiram constrangidos em discorrer sobre ações e sobre procedimentos que, por ventura, consideram poder vir a comprometer o cargo de ministro, naquele momento. Essa atitude é apenas uma suposição nossa, ou seja, da pesquisadora. O fato de nunca obter uma resposta positiva às solicitações encaminhadas ao órgão gestor da política de saneamento e chegamos até ao ápice de ouvir, em conversa telefônica, que não havia nada lá que fosse do interesse da pesquisa, indicam, com toda clareza, uma recusa. Se o compararmos com os outros dois municípios, onde em momento algum sentimos ou percebemos necessidade, por parte dos técnicos e dos executivos, de dificultar o acesso a informações, somente podemos deduzir: ocultação.

Apesar do incidente (político) que os funcionários municipais de Ribeirão Preto causaram à pesquisa, ela não ficou prejudicada. Simplesmente foi excluída a possibilidade de examinarmos o funcionamento e o resultado de um sistema misto de operacionalização de serviços de saneamento.

Quanto ao levantamento dos dados do Código de Defesa do Consumidor, vivenciamos duas situações. Uma parte foi pesquisada na internet, principalmente os referentes ao município de Santo André, pela disponibilidade das informações ao público por essa via de comunicação. Já com Niterói não ocorreu o mesmo, sendo as informações levantadas no Posto de Atendimento ao Consumidor. O estado do Rio de Janeiro ainda não conseguiu colocar em rede as informações por município sobre o registro de reclamações dos consumidores em relação às empresas e serviços.

Faz-se necessário insistir que não é objetivo desta tese comparar os dois modos de gestão: o público e o privado, mas sim avaliar o desempenho de cada um em relação ao atendimento e à assistência à população local.

Além disso, não é nossa pretensão fazer um minucioso levantamento da história dos municípios; ao contrário, a análise histórica surge apenas como referência temporal e espacial para os momentos de transformação urbana e para contextualização das suas ações políticas. Consideramos como momentos de mudança os que causam impacto na estruturação urbana e que certamente contribuem, de forma decisiva, para o crescimento das cidades e desenham, por conseguinte, a qualidade do seu ambiente urbano, em razão das medidas políticas adotadas.

6º capítulo

O CASO NITERÓI: OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO ANTES E APÓS PRIVATIZAÇÃO

Introdução

Segunda cidade da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, Niterói é considerada, pelos índices atuais de desenvolvimento, uma cidade que apresenta um nível de qualidade de vida relativamente elevado, se comparado com outras cidades brasileiras.

O exame histórico do seu processo de formação e consolidação, que visa apenas marcar os momentos significativos de mudanças na estruturação urbana do município, nos mostra que, na década de 70, a cidade sofreu um grande impacto em sua estrutura econômica. A lei complementar nº20, de 1974 efetivou a fusão dos estados da Guanabara e Rio de Janeiro, retirando de Niterói a condição de capital. A implantação do novo Estado do Rio de Janeiro ocorreu em 1975, acarretando mudanças diversas no município, como o inevitável esvaziamento econômico da cidade. Esse quadro não se agravou e até, de certa forma, foi compensado com a conclusão da Ponte Rio - Niterói em 1974, a qual facilitou e intensificou a ligação viária com a cidade do Rio de Janeiro. Houve um redirecionamento dos investimentos públicos na cidade, objetivando a expansão urbana regional e local, exigindo a adequação e a ampliação da infra-estrutura básica existente, visando o crescimento do mercado imobiliário. A existência da ponte Rio - Niterói contribuiu para intensificar a produção imobiliária nas áreas centrais e nos bairros litorâneos consolidados da Zona Sul (Icaraí e Santa Rosa), além de redirecionar a ocupação para áreas vazias da cidade, como as regiões Oceânica e Pendotiba.

As gestões administrativas, que se seguiram pós-fusão, tentaram implementar na cidade melhorias urbanísticas com o intuito de adequá-la ao novo tráfego intenso entre Rio de Janeiro e Niterói. Os prefeitos nomeados executaram várias obras, e o primeiro pós-fusão, Ronaldo Fabrício, chegou a elaborar o primeiro Plano Diretor da Cidade, que não foi aprovado pela Câmara Municipal.

Com a construção da ponte Rio – Niterói, as áreas loteadas em 1940 na região Oceânica começaram a ser ocupadas, acelerando o processo de urbanização do município e, conseqüentemente, da própria região. Baseando-se nisso, os acessos às áreas litorâneas foram melhorados (Estrada Velha de Itaipu) e foi realizada a urbanização de Piratininga.

Em 1976 foi aprovado o "Plano Estrutural de Itaipu", criado pela empresa "Veplan Residência". O projeto previu o aterro das margens da lagoa de Itaipu, sendo marco do processo de transformação ambiental da área, e abriu um canal permanente de ligação entre o mar e a laguna de Itaipu, para permitir o acesso de embarcações aos terrenos situados no interior da lagoa, provocando a modificação do ecossistema.

Ao final dos anos 70, a prefeitura é assumida por Wellington Moreira Franco (1977-1981), época marcada por sucessivos planos urbanos sem concretização. No início da década de 1980, surgiram os "loteamentos especiais" na região Oceânica, baseados na deliberação nº2705 de 1970, consistindo-se em condomínios horizontais, apresentando como atrativo a segurança e oferecendo um elevado padrão de qualidade habitacional e de infraestrutura urbana, incentivando o aparecimento de vários projetos. Fatores que justificaram ser essa a região, dentre as do município, que mais cresceu demograficamente.

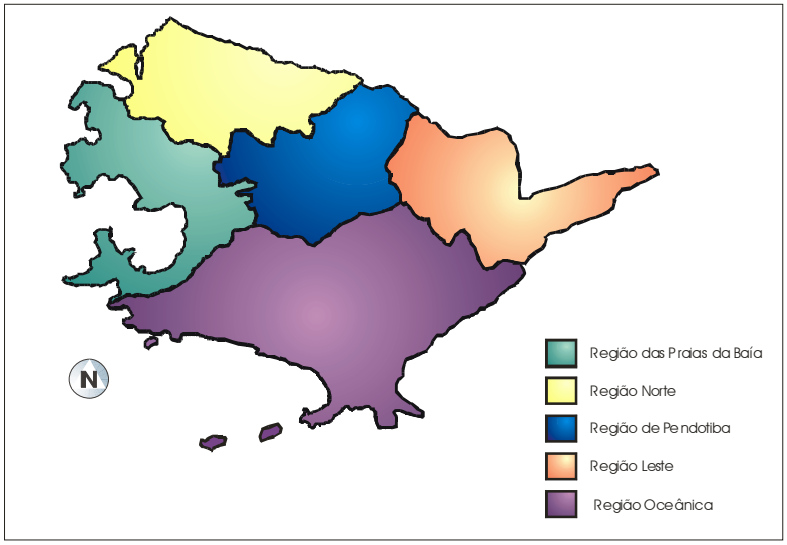
Os anos 90 se caracterizaram pela administração dos prefeitos Jorge Roberto Silveira (1989, 1997 e 2000) e João Sampaio (1993), que promoveram várias intervenções urbanísticas na Cidade. Em 1992 foi elaborado o Plano Diretor de Niterói, baseado na Constituição Federal de 1988, direcionando a criação de várias leis no município, como a de Uso e Ocupação do Solo (1995) e o Plano Urbanístico (Praias da Baía - 1995). Vários projetos e programas foram desenvolvidos nessas administrações, como o Médico de Família (1992), Vida Nova no Morro (1990) e a Revitalização do Centro, que englobou várias intervenções urbanas.

O Plano Diretor de Niterói

O Plano Diretor, lei nº1157 de 1992, é o principal instrumento de intervenção urbana e ambiental do município. Estabelece diretrizes urbanísticas para o desenvolvimento urbano e econômico, parte fundamental do processo de planejamento, garantindo a função social da cidade e a preservação ambiental, orientando e disciplinando o crescimento urbano sob a ótica de um modelo de cidade, concebendo e priorizando os interesses coletivos.

Essa lei dividiu o município em cinco regiões de planejamento baseando-se em critérios de homogeneidade em relação à paisagem, à tipologia, ao uso das edificações e ao parcelamento do solo, considerando-se, ainda, aspectos sócio–econômicos e físicos, em especial, as bacias hidrográficas. São elas: Região Norte, Região Praias da Baía, Região Pendotiba, Região Oceânica e Região Leste. Elas foram subdivididas em sub-regiões, definidas por analogias físicas e urbanísticas, procurando resguardar as características locais.

3.1 MAPA DE NITERÓI



Fonte: http://www.niteroi.rj.gov.br/

Situação ambiental de Niterói

De acordo com os dados de 1994 da Prefeitura de Niterói, as águas do município estão expostas a constantes agressões ambientais, pois são misturados a elas – sem prévio tratamento - esgotos industriais, domésticos e hospitalares. Além dessa agressão, elas sofrem com o derramamento de óleo das embarcações, com os entulhos e demais objetos jogados, contribuindo ainda mais para a poluição das suas águas.

De acordo com as informações básicas prestadas pela Prefeitura, em 1994 o cálculo do setor industrial era de aproximadamente 400 indústrias de grande, médio e pequeno porte. Destas, pelo menos 15 são consideradas as grandes poluidoras, principalmente as de pescado. Atualmente, esse quadro mudou porque houve o fechamento de grande parte das indústrias salineiras e de pesca.

Com uma população concentrada em grande parte nos bairros que drenam para a Baía de Guanabara, fica o restante da população situado em bairros que drenam as águas para as lagoas de Piratininga e Itaipu, lançando o esgoto nos canais que vertem para as lagoas ou em sumidouros, contribuindo para a contaminação do lençol freático.

De modo geral, os bairros de Niterói e, particularmente, os da região Oceânica e Pendotiba apresentam um quadro de insuficiência de serviços básicos como esgotamento sanitário, água encanada, pavimentação de logradouros e transporte coletivo.

As favelas, a maioria já consolidada, ocupam quase sempre os morros, formando os nichos de pobreza, às vezes, contrastante com os bairros circunvizinhos de classe média. Em 1994 o Plano Diretor de Niterói contabilizava 78 favelas com uma população estimada de 190.000 moradores.

Em termos numéricos, os dados do IBGE apontam em 1991 que 76,5% dos domicílios são servidos por rede de água e 65,7% por serviços de esgotamento sanitário, ambos de responsabilidade da CEDAE.

Segundo os dados dessa companhia de saneamento, em 1992 a rede de água em Niterói somava 412.403 km e servia a 114.769 unidades habitacionais, sendo que em muitos bairros de forma intermitente, isto é, com abastecimento três vezes por semana. A água que abastece o município vem de longe, captada pelo sistema de Imunana e Laranjal, localizado no município de São Gonçalo. Laranjal funciona também como a principal Estação de Tratamento de Água do sistema que abastece Niterói.

O volume produzido pelo sistema é de 449 metros cúbicos por segundo, enquanto que o volume tratado é de 432 metros cúbicos. A rede de água, no espaço do município, conta com vários reservatórios que se localizam em diferentes bairros.

A rede de esgotamento sanitário mede 386 km e está ligada a 95.978 unidades habitacionais. Esse serviço também é prestado pela CEDAE que dispõe de uma Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário no bairro de Icaraí. Como se trata de uma Estação de pequena capacidade, Niterói sofre da carência desse serviço. A conseqüência é o elevado índice de poluição das águas do interior da Baía de Guanabara.

Com os dados revelados acima, há uma constatação de que a situação de infra-estrutura do Município é de precariedade, principalmente no tocante aos serviços de água e de esgoto sanitário prestados pela CEDAE[85]. Naturalmente que esse quadro só tende a se agravar com a falta de investimentos no setor de saneamento. É justamente aqui que reza o principal argumento empregado pela

[85] A Prefeitura Municipal de Niterói preparou um documento, em 1994, do qual retiramos os dados expostos acima. O documento informava o nível de carência dos serviços urbanos prestados à população, já com vistas à mudança da forma de gestão do saneamento.

Prefeitura de Niterói ao defender a privatização dos serviços urbanos de água e esgotamento sanitário do município, retirando da CEDAE a titularidade de fornecedora dos serviços básicos de saneamento, o que representa a retirada do poder estadual do âmbito municipal.

O processo de privatização dos serviços de saneamento em Niterói ocorreu de modo polêmico com forte reação da empresa estadual, que chegou a dificultar o acesso da empresa vencedora da licitação a obter a concessão dos serviços de água e de esgoto sanitário.

A saída conturbada da CEDAE, na verdade, reproduz a relativa ambigüidade presente na Constituição Federal de 88, que define como sendo comum aos três níveis de governo a competência para a realização da prestação de serviços essenciais, embora a municipalidade represente o poder concedente - mesmo com limitações em casos específicos - como no das regiões metropolitanas, das micro-regiões e das aglomerações urbanas (Barbosa, 2004).

Justificativa oficial da concessão de serviços de água e esgoto

Reconhecida a situação de precariedade dos serviços de saneamento básico prestados pela CEDAE à população, o município de Niterói - através da Empresa Municipal de Moradia, Urbanização e Saneamento – EMUSA, conforme determinado pelo Decreto nº7545, de 14 de abril de 1997, na qualidade de poder concedente - abriu publicamente a licitação, na modalidade de concorrência pública, do tipo técnica e preço, para contratação de uma empresa que deveria obter a concessão - em caráter de exclusividade - da gestão integrada dos sistemas e serviços de saneamento básico de água e de esgotos sanitários, nos perímetros urbanos do município de Niterói, pelo prazo de 30 anos.

Os argumentos de defesa da Prefeitura de Niterói para a retirada dos serviços de saneamento da concessionária estadual, a CEDAE, foi de que ela não possuía recursos para investir na demanda de saneamento da população; e, muito menos, suporte material e operacional para manter um serviço de qualidade. Segundo dados da Prefeitura, proliferavam pelo município as ligações clandestinas de água e de esgoto, mas não havia disponibilidade de recursos humanos e materiais para o controle. Grande parte da rede de água precisava ser substituída e a rede de esgotos precisava ser ampliada e tratada, fato muito importante para diminuir o índice de esgoto sanitário despejado na Baía de Guanabara.

A Prefeitura de Niterói estimou que os investimentos em água e em esgoto no município eram da ordem de 150 milhões de reais, quantia necessária para levar água a todos e sustar o desastre ambiental provocado pelas redes de esgoto sem tratamento e pelo próprio esgoto jogado "in natura" nas águas que banham o município.

Portanto,

> a gestão das redes ilustra a precariedade gerencial, com expressivos percentuais de água produzida sendo perdidos e acoplados à incidência de usuários que não pagam suas contas, num círculo vicioso que se realimenta e traz a situação a um quadro de impasse final, diante do qual não mais se aceita a omissão do Poder Público... Cabe em nome do interesse público, encerrar a atual concessão, cujo prazo formal já está, há muito extinto e, que deve vigorar, a título precário, somente até a data em que a nova concessionária puder estar operando, o que é possível e indispensável ocorrer no início do segundo semestre de 1997. (EMUSA – Edital da Concorrência Pública nº01/97).

A justificativa objetiva e simples da Prefeitura de Niterói para a concessão dos serviços de água e de esgotamento sanitário a outro gestor, que é privado e não público, deveu-se à falta de intenção dela própria - como está explícito no edital da licitação - em gerir os serviços urbanos necessários à população, reforçada pelo argumento da inexistência de condições financeiras municipais que permitissem criar uma Companhia Municipal para atuar como nova concessionária.

Para reforçar o argumento da privatização, o texto faz uma breve menção às obras de despoluição da Baía de Guanabara. A Prefeitura propôs que a parcela de obras previstas para o município, estipulada no valor de sessenta e dois milhões de reais financiados pelo BID, que precisavam ser implantadas com urgência, poderia ser repassada para a nova concessionária, favorecendo assim o Governo Estadual que deixaria de entrar com a contrapartida da obra.

Assim sendo, o governo municipal entendeu que, ao fim do período de concessão, tudo reverterá, sem qualquer ônus, para o município, o qual passará a dispor de uma rede completa e eficaz de água e esgotos.

Termos da concessão definidos pelo poder concedente

A concessão tem caráter exclusivo, como já foi dito, e deverá constar dos serviços de operação, conservação, manutenção, modernização, ampliação, exploração e cobrança direta aos usuários dos serviços, abrangendo ainda estudos técnicos, serviços, obras e equipamentos necessários à consecução ao longo do período de concessão. Da mesma forma, as obras auxiliares bem como todos os bens, equipamentos, máquinas, aparelhos e acessórios passarão a fazer parte integrante do patrimônio, sendo revertido, sem ônus, ao poder concedente.

A execução será processada através de outorga de concessão de serviço público, nos termos do artigo 2º, inciso II da Lei Federal nº8987/95. Por serviços concedidos definem-se os serviços públicos municipais de produção parcial de água para abastecimento público, distribuição geral de água tratada e coleta/tratamento de esgoto do município de Niterói. A água tratada corresponde à água a ser distribuída à população, que terá duas origens distintas: a água captada e tratada dentro dos limites do município (responsabilidade exclusiva da concessionária) e a água oriunda do sistema Imunana-Laranjal (água captada fora do município, a ser

adquirida da CEDAE ou sucessora, conforme item 17.10 e subitem 17.10.1 do edital. Esses itens remetem à questão do preço da água a ser definido pelo poder concedente com a CEDAE ou sucessora.

Em relação às exigências do poder concedente, ficaram estabelecidas as seguintes condições: (i) o sistema de abastecimento de água deverá assegurar o fornecimento demandado pelas ligações e garantir o padrão de potabilidade estabelecido na Portaria nº36, de 19/01/90 do Ministério da Saúde; (ii) ao final do período de concessão, não se considerando a possível prorrogação, o sistema de produção de água captada no próprio território municipal deverá possuir a capacidade instalada pelo menos igual a 10% daquela que chegar ao município oriunda do sistema Imunana-Laranjal (captação fora dos limites geográficos do Município); (iii) o poder concedente define a projeção populacional do município nos próximos trinta anos como fator fundamental de referência para as obras de expansão de rede que se farão necessárias no prazo de tempo da concessão; (iv) prioriza a região oceânica nos investimentos que deverão ser realizados pela concessionária, exigindo - de imediato - apresentação e execução de um programa de novas captações de água potável destinadas às praias, posteriormente um plano diretor e um projeto conceitual do sistema de redes e tratamento de esgotos das praias oceânicas do município e execução das obras; (v) ao final do terceiro ano, a contar do início da concessão, a concessionária deverá atender em condições de regularidade, volume e qualidade de abastecimento de água, 90% da população urbana do município, incluídos todos os seus bairros. Para isso sublinha que é preciso que o Governo do Estado conclua suas obras de ampliação da capacidade real efetiva de abastecimento de água especificamente destinada a Niterói, oriunda do sistema Imunana-Laranjal; (vi) a concessionária deverá concluir as obras e fornecer os equipamentos para a Estação de Tratamento de Esgotos

Toque-Toque, a ser implantada em estrita observância às especificações e ao projeto básico elaborado no âmbito do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara e aprovado pelo BID, sem quaisquer ônus para o município e para o governo do Estado; (vii) deverá realizar obras para diminuir o índice de perdas de água dos sistema de distribuição em até 25% ao final da concessão, com obras de revisão e substituição da rede de água existente; (viii) o poder concedente define que, a partir do terceiro ano da concessão, o índice de micromedição das ligações do sistema de água não deverá ser menor do que 90%. No entanto, como ele mesmo observa, caberá à concessionária estabelecer o índice de hidrometração que irá adotar, visto que os hidrômetros serão por ela fornecidos. A única exigência é a de que, do universo de hidrômetros instalados, 98% deverão ser mantidos em perfeitas condições de funcionamento; (ix) a concessionária deverá minimizar os problemas de turbidez da água (água suja), causados por tubulações antigas em algumas áreas da cidade; (x) no prazo de três anos, a concessionária deverá implantar e colocar em funcionamento um sistema de controle operacional de abastecimento de água com recursos tecnológicos, entre eles a informatização do serviço de atendimento ao público, de modo a agilizar a prestação de qualquer informação de interesse dos usuários, a adoção de equipamentos operacionais destinados a acelerar o tempo de prestação dos serviços, a fim de propiciar eficiência máxima no atendimento ao usuário; (xi) em relação ao esgotamento sanitário o poder concedente determina que ao final do terceiro ano contados a partir da ordem de serviço inicial, 60% da população do município de Niterói, incluídos todos os bairros, deverão contar com o serviço de esgotos tratados, ao final de cinco anos 80% da população urbana e ao final de sete anos 90% dessa população.

É exigido à concessionária um diagnóstico dos sistemas de abastecimento de água e de coleta, tratamento e disposição final dos esgotos sanitários existentes e um exame da forma como os serviços são prestados pela Companhia Estadual, a CEDAE, o que a permitirá se inteirar sobre a real situação do saneamento do município de Niterói e ter em mãos um documento que a orientará no planejamento e nas suas ações.

Regulamento da concessão

Destacamos apenas o que consideramos relevante em relação à população. O artigo 3 define que a concessão do serviço público municipal de água para abastecimento e de esgoto pressupõe, ao longo de todo período concedido, o pleno atendimento dos usuários, satisfazendo-os nas condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade de tarifa, sem redução da qualidade na água tratada e na quantidade fornecida, além da coleta e tratamento de esgoto. O artigo 4 estabelece que o serviço público concedido tem a tarifa vencedora da licitação julgada pelo critério do menor valor na época de sua realização, e será atualizada, se necessário, para mais ou para menos, restabelecendo-se o equilíbrio econômico-financeiro do contrato celebrado, que é o embasamento jurídico da concessão. E o artigo 5 especifica que o equilíbrio econômico-financeiro será mantido e preservado ao longo de todo o período concedido, a partir da revisão que será realizada para alterá-la, para mais ou para menos, sempre que ocorram aumentos ou reduções que causem impacto em uma das parcelas que lhe deram origem, conforme consta na proposta do licitante vencedor, ou haja a criação, alteração ou extinção de quaisquer tributos ou encargos legais, exceto os impostos sobre a renda.

A questão tarifária, por se constituir num elemento de peso na formulação das possibilidades de cidadania, merece uma consideração mais detalhada na nossa análise. Foi somente na leitura da minuta do contrato de concessão, especificamente na cláusula quarta denominada remuneração que ficam claros quais os critérios privilegiados nos termos da concessão. Vejamos: a cláusula quarta assim estabelece: A remuneração da CONCESSIONÁRIA será efetuada pela cobrança de tarifa, aplicada aos volumes de águas e esgotos faturáveis e aos demais serviços, de forma a possibilitar a devida remuneração do capital investido pela Concessionária, o melhoramento da qualidade do serviço prestado e a garantia da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do presente contrato. Parágrafo primeiro – o cálculo do valor da tarifa será efetuado com base nas disposições do Edital de Licitação e os preços dos demais serviços, de acordo com a "Tabela de Prestação de Serviços" do Edital. Parágrafo segundo – para arrecadação das tarifas e dos demais serviços prestados junto aos usuários, a concessionária deverá implantar um sistema de cobrança de tarifas, em conformidade com o Edital. Parágrafo terceiro – o processo de revisão das tarifas e da tabela de prestação de serviços será realizado pela CONCEDENTE, com a participação do representante da concessionária, nos termos do Edital. Parágrafo quarto – A concessionária deverá promover a cobrança, por via judicial ou extrajudicial, de valores objeto de inadimplemento por parte de usuários, inclusive com o acréscimo de multa e reajuste cabíveis nos termos da legislação federal então vigente.

Segundo Vargas, uma das questões mais polêmicas encontradas no processo de privatização do saneamento em Niterói, foi a participação da EMUSA como poder concedente e, ao mesmo tempo, como órgão regulador/fiscalizador das atividades da concessionária. A EMUSA recebeu uma atribuição, para a qual ela não é

legalmente constituída pela sua própria condição jurídica de empresa para-estatal, subordinada à Secretaria de Obras do Município, o que, inclusive, não lhe dá autonomia financeira. Além disso, sua capacidade regulatória fica restrita em razão da falta de recursos humanos e técnicos. Quanto à função de receber e de apurar queixas dos usuários, a EMUSA não possui nenhum mecanismo de controle que os envolva, conforme estava previsto na lei municipal complementar nº1513, art. 4, ou seja, a lei que autorizou a concessão (VARGAS, 2005, p. 220 e p. 221).

O contrato de concessão dos serviços em Niterói, o consórcio Águas de Niterói[86], foi assinado em julho de 1997. No entanto, a empresa vencedora da licitação não iniciou logo os trabalhos, devido a uma batalha judicial entre o Município e a CEDAE. Somente após dois anos de luta na justiça, tendo o município vencido em todas as instâncias jurídicas, a empresa assumiu o controle dos serviços em Niterói. Portanto, efetivamente o controle privado passou a ser exercido em 1999.

A saída da CEDAE não foi de forma pacífica, como referido antes, inclusive há relato de que foi empregada força policial. Chamamos a atenção desse fato, porque isso – obviamente - vai influenciar nas relações entre a CEDAE, a Prefeitura de Niterói e a empresa Águas de Niterói. O município depende da água fornecida pela CEDAE, da qual ele é comprador.

Características do contrato de concessão

O contrato, como já dito, tem 30 anos de duração e, ao final dele, todos os bens reverterão para o Município sem ônus. Trata-se, em termos jurídicos, de uma

[86] O consórcio é composto por cinco empresas constituíndo-se num grupo 100% privado nacional. São elas: Queiroz Galvão, COVAM, TRANA, Carioca Engenharia e Developer (uma empresa do grupo Carioca Engenharia). Elas compõem o que denominam Águas do Brasil, uma *holding* não oficial, pois ela não tem CGC. A *holding* não oficial tem quatro concessões no estado do Rio de Janeiro e se considera hoje líder na área privada: Águas do Imperador, em Petrópolis, Águas do Paraíba, em Campos dos Goytacazes, Águas do Juturnaíba na região dos Lagos, abrangendo os municípios de Araruama, Saquarema e Silva Jardim. E a Águas de Niterói. Além disso, a Carioca e a Developer têm juntas com empresa local, a Águas de Paranaguá.

concessão não onerosa[87]. Embora haja essa especificidade inicial, a empresa é obrigada - a partir do 30º mês de vigência do contrato - a pagar à Prefeitura de Niterói 3,23% da sua receita, como se fosse uma outorga, ou seja, um aluguel. O presidente da empresa Águas de Niterói afirma que o dinheiro arrecadado é empregado pela Prefeitura onde ela bem definir, porque não há carimbo sobre ele[88].

O contrato prioriza os investimentos, estabelecendo metas. Por exemplo, a empresa tem um prazo x para levar água a uma região estipulada do município. A questão da engenharia e as soluções técnicas, econômicas e ambientais ficam a critério da empresa. Ou seja, o município não especifica que tipo de tratamento técnico deve ser aplicado, ele apenas ressalta que tem de haver a técnica e determina o tempo para estar funcionando.

Segundo as informações obtidas pela pesquisadora na entrevista realizada com o presidente do consórcio Águas de Niterói, a empresa realizou uma grande concentração de investimentos nos primeiros anos, em face da elevada carência de saneamento no município. Em termos numéricos investiram, em 30 meses, o montante de 107 milhões de reais, levando água a 99% da população e no ano 2002 investiram em esgoto sanitário.

O escopo do contrato é rigorosamente distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto. Não há participação da empresa nos serviços de resíduos sólidos e drenagem. E como a água tratada é comprada da CEDAE, não há produção da água[89].

---

[87] O que significa que não houve transferência de dinheiro para obtenção da concessão.

[88] Esse é um dos outros pontos controversos da privatização, apontado por Vargas, pois ele explica que o percentual da taxa de outorga não foi fixado pelo Edital da licitação e, sim, a sua fórmula de cálculo, que seria variável de acordo com a "proposta tarifária dos licitantes" (Vargas, 2005, p. 222).

[89] Os pontos polêmicos sobre a fixação do valor tarifário pelo fornecimento de água tratada à Niterói pela CEDAE, também são bem abordados por Vargas (2005). Ver especialmente as páginas 219 e 220.

Situação de Niterói após privatização

Havia uma irregularidade grande na distribuição da água para a população do município, principalmente em áreas adensadas e também nas ocupadas por uma população de alta e média renda, como era o caso da região oceânica. Os moradores dessa região viviam de poços artesianos e carros pipas. Isso, segundo o presidente da empresa Águas de Niterói

> incomodava muito o município, pois ela é atualmente o grande vetor de crescimento, que estava inviabilizado, porque a Prefeitura não deixava construir mais nada por não ter água e esgoto. As pessoas viviam de poços artesianos contaminados devido à contaminação do lençol freático pela falta de esgoto. Em dois anos, com a colocação da água, pulamos de 72% de população atendida para 99% e em área de abrangência de 46% para 98% (entrevista concedida pelo presidente da empresa Águas de Niterói).

A partir da colocação da rede de água, o que correspondeu a 450 Km, partiram para o investimento em esgotamento sanitário. Fizeram já toda a rede coletora de Camboinhas, Piratininga e outros lugares próximos. Estão, inclusive, construindo - em Camboinhas - uma estação de tratamento de esgoto terciária. É a primeira rede de tratamento terciário da região sudeste. A obra não foi realizada antes por falta de licença da FEEMA – Fundação Estadual do Meio Ambiente. Essa questão, de acordo com o entrevistado, revela a briga política entre o governador do Estado do Rio de Janeiro (na época o governador Garotinho) e o Prefeito de Niterói.

Na parte central da cidade, onde já existe uma rede coletora, a empresa está iniciando a construção de uma estação de tratamento de esgoto. Com isso eles atingem o edital de metas que é o de chegar, ao final do ano de 2003, com água a 100% e esgoto a 75% coletado e tratado. Depois, com mais dois anos, chegarão a 90% de esgoto coletado e tratado, todo dentro do município, por uma questão de bacia. O que ele não é em água é em esgoto, ou seja, um sistema totalmente independente.

A rapidez das obras, as ligações domiciliares realizadas e o cumprimento das metas deram credibilidade à empresa, segundo observação do seu presidente. O nome deles ficou ancorado na cidade. Em um ano colocaram água numa região que só ouviu promessa nos últimos trinta anos. Agora só falta o esgoto, o grande desafio ambiental a ser cumprido, porque requer investimentos nos próximos cinco anos na ordem de 60 a 70 milhões de reais.

Fonte dos investimentos

A empresa mantém um contrato com o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - de 53 bilhões de reais. O empréstimo já foi todo tomado devido ao montante dos investimentos realizados. Além disso, há o aporte dos acionistas. Até o presente momento, foram colocados 43 bilhões de reais. Na verdade, o BNDES financiou 50% dos investimentos. O dinheiro era liberado trimestralmente e a contrapartida, do acionista ou reinversão da empresa, que possui caixa positivo. Em resumo, o investimento foi um tripé: dinheiro próprio do acionista (equivalente a 30%), dinheiro do BNDES (corresponde a 50%) e reinversão da empresa (20%).

Considerando que o dinheiro do BNDES tem um prazo de sete anos para pagamento, dá mobilidade à empresa para dimensionar o seu faturamento e investir o correspondente a ele. Isto é: apesar do capital inicial colocado pela empresa e do retorno considerado de longo prazo, o fato dela contar com um tempo maior para pagamento dos empréstimos lhe dá uma fluidez que lhe permite programar os investimentos com o faturamento e criar um fluxo de caixa. Caso contrário, para fazer caixa ela teria que recorrer ao aumento de tarifa.

Se a concessão fosse onerosa, os investimentos não poderiam ser realizados. Ou eles seriam postergados, ou existiria aumento de tarifa. Não haver concessão

onerosa foi consenso entre vários segmentos de lideranças políticas. É importante lembrar aqui que o PL 4147 proíbe a concessão onerosa.

A empresa dá lucro contábil, mas os acionistas ainda não recebem. O retorno dos investimentos realizados são estimados para os próximos dez anos.

Estratégias da empresa Águas de Niterói para áreas de sub-habitação e população de baixa renda

Por não haver nenhum projeto junto à Prefeitura, um estigma que o presidente da empresa Águas de Niterói fez questão de quebrar, segundo suas próprias palavras, "era de que a empresa privada só vai levar água para rico, só para os condomínios da região oceânica. Nada a ver, pois, até por uma questão geográfica, Niterói tem muita favela.... as áreas de favela estão sendo abastecidas e hidrometradas". O procedimento adotado para colocação da água foi o de procurarem as lideranças comunitárias, contratarem mão de obra local e falarem com as pessoas do tráfico, "têm que falar, esta é a realidade brasileira". Apesar dos contratempos impostos pelo tráfico, "as comunidades carentes foram e serão sempre abastecidas, estão dentro dos nossos projetos" (trecho reproduzido da entrevista realizada com o presidente da empresa Águas de Niterói para a pesquisa de Marcelo Vargas, Projeto Prinwass, 2003).

A decisão pela hidrometração e não pela cobrança de uma taxa fixa é alegada pelo presidente da empresa como uma forma de "educar" o consumidor de baixa renda. Justifica também que a hidrometração controla melhor o desperdício. Se o relógio registrar um consumo maior, o usuário reclama e, assim, pode ser constatado se há ou não vazamento na rede de água. Por essas razões, ele considera que as áreas de favela devem ser inteiramente hidrometradas. A questão da

hidrometração é polêmica, por se tratar de um apetrecho técnico de custo elevado para o consumidor.

Indagado se havia isenção de cobrança de taxas para as populações de baixa renda, o representante da empresa informou que não. O que existe é uma tarifa social, isto é, uma tarifa mais barata. Explica:

> lançamos a tarifa social em áreas que já eram abastecidas, mas que não eram hidrometradas, áreas bem carentes, principalmente porque ninguém era cadastrado. Água de graça não tem. E eles querem pagar: primeiro porque ele quer a continha em nome dele para ir nas casas Bahia e comprar televisão; segundo: ele quer ter o comprovante de residência que normalmente é posse, porque ele não tem um papel que diz que ele mora ali. Isso é uma cidadania para ele; terceiro: quando faltar água, ele liga reclamando. Se ele estiver sem água rola até eu mandar um caminhão pipa. Tem uma assistente social que só faz isso, atende a comunidade carente. Ela atende, vê a prioridade, cadastra, dá cafezinho, etc (Cláudio Abduche, Presidente da Águas de Niterói, 2003).

Nem todas as ligações que pagam a tarifa social são hidrometradas. A empresa só o faz quando é investimento novo; caso contrário, argumentam que não vale a pena. Além disso, a compensação veio com a troca dos hidrômetros quebrados existentes na cidade. Essa medida resultou num grande ganho para a empresa, porque ela eliminou o desperdício resultante das cobranças irrisórias e irreais de consumo de água. A CEDAE cobrava uma média mensal que, em algumas áreas da cidade, era bem menor do que o consumo real. Realizaram, então, um programa de controle de perdas, e efetuaram a troca de todos os hidrômetros dos prédios de Niterói. Com isso, passaram a atender um maior número de consumidores com a mesma quantidade de água adquirida da CEDAE. O argumento é justificado pela inclusão dos indivíduos que passam assim a usufruir do sistema, abandonando os carros pipa e os poços artesianos.

Os investimentos foram feitos em perdas.

> Atacamos em três grandes frentes: primeiro os vazamentos. Toda a cidade vazava, principalmente nas favelas. Consertamos tudo, trocamos redes velhas, colocamos o pessoal da comunidade para trabalhar com a gente nas favelas; segundo: caça a ligações clandestinas. A cidade era cheia de gatos e não era gato de pobre não. Tinha na praia de Icaraí, em condomínios, hospitais, fábrica de gelo, etc. E a terceira e última foi a hidrometração. Com as três ações, reduzimos o índice de perdas de 46% para 23%. E isto interessa porque não há produção de água própria em Niterói. A água que eu perco eu não

> perco a custo, perco a preço. A água é comprada da CEDAE. Por essas razões, conseguimos abastecer mais 100 mil pessoas com a mesma quantidade de água de antes (entrevista de Cláudio Abduche, Presidente da Águas de Niterói, concedida a Vargas, Relatório de Pesquisa para o projeto Prinwass, 2003).

Quanto à estrutura tarifária, a concessionária segue rigorosamente a da CEDAE, que consiste na tarifa progressiva, o que significa que ela aumenta quando aumenta o consumo. Já o estabelecimento do valor da tarifa tem um compromisso independente. Segundo o entrevistado, a tarifa praticada pela empresa é uma das mais baixas do Brasil, o que a torna bem competitiva no mercado. A sua regulação é exercida pelo poder concedente, revista anualmente através do estudo de planilhas e mantendo o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, conforme rege a lei federal das concessões.

Relação entre a concessionária e a EMUSA

A Emusa é a representante do poder municipal na concessão dos serviços de água e esgoto sanitário. Como representante do poder concedente, isto está estabelecido no contrato, ela acompanha o desempenho da concessionária observando se as metas estão sendo cumpridas, faz os repasses necessários das prioridades, quase sempre em termos de obras emergenciais a serem realizadas, correspondendo a demanda dos moradores; enfim, ela exerce um papel fiscalizador das obras e da sua qualidade.

A força da relação entre a concessionária e o poder concedente consta de contrato. A empresa procura seguir o contrato à risca, porque entende que é uma forma de se salvaguardar das injunções políticas. Quando houve a troca de prefeitos para o então prefeito de Niterói candidatar-se a governador do estado do Rio de Janeiro, assumiu o vice que era de outro partido. Segundo o entrevistado, o presidente da

empresa Águas de Niterói, não houve problemas políticos decorrentes dessa troca de posições.

Sendo o serviço concedido pela Prefeitura de Niterói, não existe relação entre a ASEP – Agência Estadual de Serviços Públicos Concedidos, que é uma agência reguladora do governo do Estado, e a concessionária[90]. Não devemos esquecer que o contrato entre a Prefeitura Municipal e a CEDAE, órgão estadual, estava completamente caduco, defasado.

Temos consciência de que algumas informações estão sendo repetidas. O objetivo consiste na lembrança de dados relevantes: o órgão fiscalizador e regulador da concessionária é a EMUSA, que vem sendo capacitada para desempenhar essa função, inclusive em termos de qualificação dos recursos humanos. Justamente essa duplicidade de função gera a contradição, apontada por Vargas, sobre o papel da EMUSA no processo de privatização dos serviços urbanos em Niterói (Vargas, 2005).

As funções que cabem aos dois organismos e o modo de se relacionarem encontram-se definido no contrato. Em relação ao atendimento aos usuários dos serviços de saneamento, a EMUSA não estabelece nenhuma parceria ou se envolve com comunidades mais atuantes, o que deveria - conforme assinalado em dados anteriores - por determinação de lei municipal. Quaisquer demandas por parte dos usuários são encaminhas ao serviço de tele-atendimento da empresa Águas de Niterói, quando isto não ocorre, o órgão da Prefeitura se responsabiliza pelo projeto ou analisa os pedidos de obras e encaminha para a concessionária executar. Não há por parte da EMUSA um compromisso formal de exercer o papel de interlocutora da demanda das populações de renda mais baixa; o que fazem é

[90] Quando do fechamento da tese, descobrimos - através de uma matéria jornalística - de que a ASEP foi extinta em junho de 2005 e para substituí-la criaram duas agências. Uma voltada para o saneamento e energia, intitulada Agência Reguladora de Energia e Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (Agenersa) e outra para

intermediarem, apenas, o contato entre o usuário que solicitou o serviço e a Águas de Niterói, como executora da obra.

Relação da concessionária com a CEDAE

Existe um convênio assinado entre a Prefeitura de Niterói e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, com a interveniência da CEDAE e da empresa Águas de Niterói, que estabelece o valor da tarifa da venda da água em 30 centavos o metro cúbico. O presidente da concessionária considera o valor da tarifa elevado, pois em outros lugares a cobrança é menor. O fato de a tarifa representar um valor alto é preocupante do ponto de vista social, porque ela é repassada ao consumidor. Em termos percentuais, a tarifa aumentou 14% no primeiro ano e 17% no segundo.

Como não há por parte da CEDAE um reconhecimento oficial da empresa, o dinheiro da compra da água é depositado em juízo[91].

Posicionamento da concessionária em relação aos comitês de bacias

De acordo com o presidente da Águas de Niterói, a empresa é plenamente favorável à criação dos comitês de Bacia que substituiriam os governos de Estado na gerência dos mananciais, pois eles teriam receita própria e poderiam investir em água tratada com qualidade, preservação de áreas de mananciais, reflorestamentos e outras questões ambientais. Quase sempre eles são constituídos por Ongs, Estado e usuários. Foi criado, há pouco tempo, o Comitê do Leste da Guanabara, onde Niterói tem assento. A cidade passa, dessa maneira, a se inserir na política atual da água que segue o movimento universal de pensar o elemento na escala da bacia hidrográfica.

---

transportes com o nome de Agência Reguladora de Transportes Aquaviários, Ferroviários, Metroviários e de Rodovias do Rio de Janeiro (Agetransp). O Globo, 22 de janeiro de 2006, p.32.

[91] É claro que essa situação se refere a 2003, podendo hoje estar resolvida. A pesquisadora não tem notícias sobre qualquer mudança ocorrida nesse intervalo de tempo entre a obtenção das informações e o fechamento da tese.

Balanço final da mudança de gestão de saneamento

De modo geral, tem sido positiva a avaliação que se faz da atuação da concessionária na prestação dos serviços de saneamento em Niterói, porque parece estar cumprindo as metas estabelecidas na privatização, como atesta Vargas no seu recente livro. Ele assinala que, após a pesquisa de campo em 2003 e a complementação de dados via Internet, pode-se dizer que a Águas de Niterói

> vem investindo bastante na expansão dos serviços de água e esgotos, reduzindo significativamente os déficits de cobertura existentes, e melhorando a eficiência operacional e comercial dos serviços (Vargas, 2005, p.232).

Para se ter uma idéia da representação dos investimentos da concessionária, apresentamos a tabela abaixo que fornece uma visão conjunta da evolução dos serviços de saneamento em Niterói e mostra, em termos percentuais, como se encontrava a situação do município em 2000, um ano antes da empresa privada assumir a concessão dos serviços e, a situação em 2004, sendo que em relação ao esgotamento sanitário o ganho não foi muito significativo. Observa-se que já havia ocorrido uma melhora na extensão da rede de esgotamento sanitário no período de 1991 a 2000.

3.2 EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO EM NITERÓI 1991, 2000 E 2004

Ano	Rede Geral de Abastecimento de Água	Rede Geral de Esgotamento Sanitário
1991	76,50%	65,70%
2000	78,34%	73,04%
2004	100,00%	75,31%

Fonte: PMN/Subsecretaria de Ciência e Tecnologia; IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000 e Dados do SNIS 2004 - PMSS/Min. das Cidades.

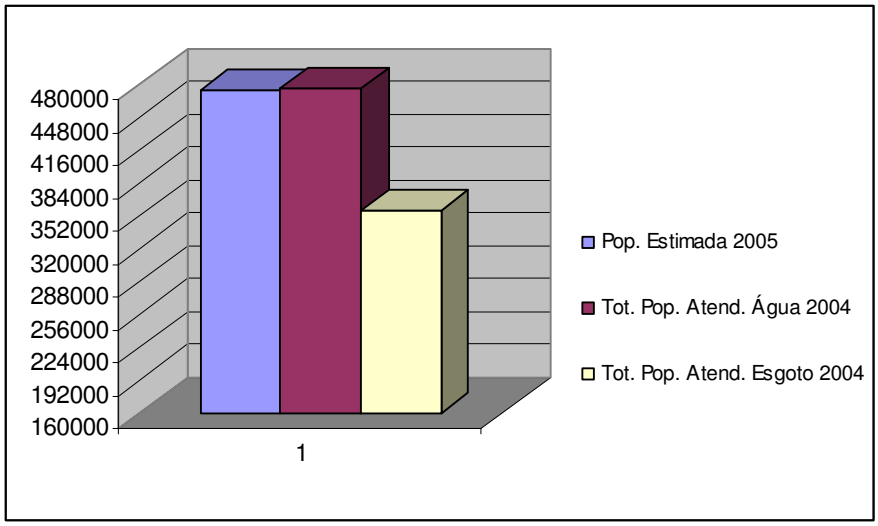
O gráfico abaixo mostra os valores do atendimento dos serviços públicos em relação ao total da população estimada do município.

3.3 POPULAÇÃO URBANA DE NITERÓI ATENDIDA POR REDE DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO

Pop. Estimada 2005	Tot. Pop. Atendida Água 2004	Tot. Pop. Atendida Esgoto 2004
474046	475800	357000

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2005 e Dados do SNIS 2004 - PMSS/Min. das Cidades.

3.4 GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO DA POPULAÇÃO URBANA DE NITERÓI



Fonte: Dados do SNIS 2004. Gráfico elaborado pela autora.

Seguem os comentários de Vargas de que

> aparentemente, o acesso aos serviços tem melhorado não apenas nos bairros de classe média e média alta da Região Oceânica, anteriormente desprovidos de redes de água e esgotos, mas também para os setores mais pobres da população de bairros populares como Pendotiba e respectivas favelas (idem, idem).

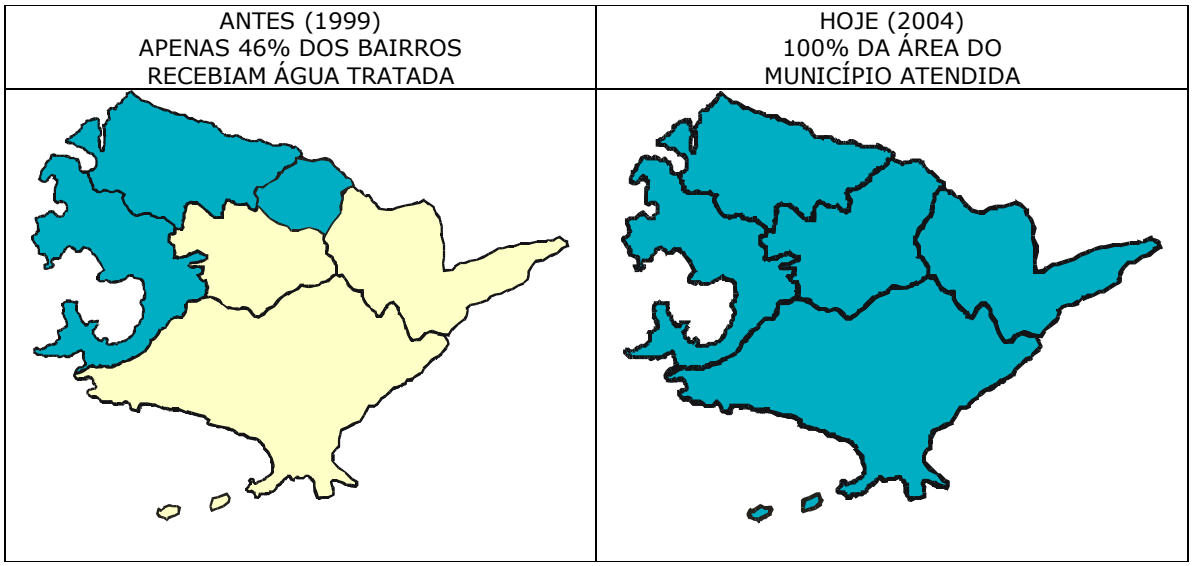
Para se ter uma dimensão mais apurada da melhoria dos serviços de saneamento, principalmente a relacionada aos segmentos de baixa renda, devemos investigar o valor da tarifa cobrada à população. Sendo a questão tarifária complexa, por

envolver cálculos e categorias diferentes de usuários, ela exige um estudo minucioso de como esses cálculos e categorias são praticados.

A análise de Vargas da política tarifária da empresa Águas de Niterói ajuda no esclarecimento. Afirma o autor, com base em dados analíticos, que a concessionária fez umas "adaptações" (aspas do autor) que ora a aproximaram da estrutura tarifária adotada pela CEDAE, e ora a da estabelecida no edital/contrato da EMUSA (Vargas, 2005, p.234 e especialmente a nota 131).

Mesmo que haja "adaptações" em relação à questão tarifária, o que pode representar aumento excessivo ou até mesmo acréscimo indevido, aparentemente a questão fica obscurecida pelo desempenho da concessionária, no tocante ao abastecimento de água, que tem conseguido alcançar as metas a que se propôs, territorialmente, conforme a ilustração abaixo reproduzida de um jornal local[92]:

3.5 MAPA DE REDE DE ÁGUA DE NITERÓI 1999 E 2004



Fonte: http://www.ligjornal.com.br/1492/capa.htm (2004)

Entretanto, algumas questões devem ser esclarecidas sobre o desempenho positivo da privatização em Niterói: o alto índice de cobertura de água se deve ao

[92] Ainda nessa matéria está assinalado que a tarifa de água e esgoto praticada em Niterói é menor do que a de cidades como Rio, Curitiba, Salvador, Porto Alegre e São Paulo. Além disso, está registrado também que a concessionária "possui um baixo índice de reclamações no Procon, Codecon e Juizado Especial. Se há poucas

fato de que tecnicamente a rede de água precede a de esgoto; além disso, estender a rede de água a toda população do município é positiva porque os investimentos de rede de água geram um retorno mais rápido, enquanto que o esgoto além da coleta demanda o tratamento; e, a própria colocação de hidrômetros interessa à Empresa, porque ela amplia o seu cadastro de usuários.

A Águas de Niterói, para tornar mais dinâmico o processo de atendimento de certas áreas carentes da cidade, criou o programa "Parceria Comunitária", que recebe apoio da Prefeitura. A concessionária capta as solicitações de atendimento dessas áreas, que são, às vezes, repassadas diretamente pela Sub-Secretaria de OP, responsabilizando-se pelas despesas de material e pelo suporte técnico e, em contrapartida, contrata a mão de obra local. Alega que essa forma de operar se traduz em geração de emprego e, por desdobramento, em aumento de renda das áreas carentes.

O resultado geral da mudança de gestão do saneamento em Niterói, em relação à população local, será devidamente avaliado – no capítulo 8 que integra esta tese -, quando examinarmos os dados apresentados pelos mecanismos Orçamento Participativo e Código de Defesa do Consumidor, concernentes aos serviços de saneamento prestados.

---

reclamações, a empresa considera que o serviço está sendo eficiente e existe qualidade no atendimento". Consultar o site: http://www.ligjornal.com.br/1492/capa.htm

7º capítulo

O CASO SANTO ANDRÉ: A ATUAÇÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO

Introdução

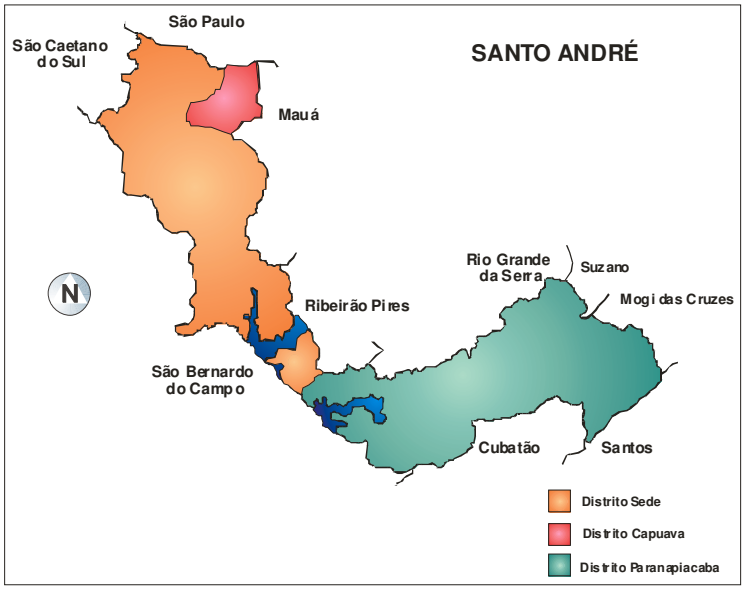
A cidade de Santo André apresenta-se como uma das poucas cidades do país que opera serviços urbanos de qualidade e mantém uma política municipal de saneamento que se desenvolveu independentemente dos esquemas financeiros proporcionados pelo PLANASA. O estudo de caso desse município se baseia na atuação do SEMASA, autarquia municipal responsável pela administração dos serviços de saneamento ambiental, que estão diretamente relacionados à provisão do bem estar da população local.

A cidade de Santo André possui uma história política, desde o último decênio, de governos considerados progressistas (duas gestões seguidas do PT) e reconhecidos como gestões municipais responsáveis e de competência técnica. Um desses canais de avaliação são os resultados positivos apresentados pelas ações políticas, as quais têm como meta conter problemas e transtornos que, antes, assolavam a população, entre eles, por exemplo: as freqüentes inundações da área municipal.

Por integrar a região do ABC paulista, o município foi impulsionado economicamente, na década de 50, pelo desenvolvimentismo dos anos JK, tornando-se, por conseguinte, o segundo pólo industrial de São Paulo, depois da capital. Com a inauguração da Via Anchieta, em 1947, foram atraídas para a região grandes montadoras de veículos. A instalação de fábricas de peças de automóveis no seu território colocou o município na era da industrialização, mas sem evitar as

conseqüências que um pólo de desenvolvimento atrai em termos de população, muitas vezes sem qualificação profissional, a qual - ao permanecer na área - termina por se instalar na periferia da cidade em áreas inadequadas à ocupação urbana.

3.6 MAPA DE SANTO ANDRÉ



Fonte: http://www.saopaulo.gov.br/

Junto, portanto, com as indústrias, iniciou-se o processo de expansão urbana de Santo André, que chegou a alcançar uma população de 418.000 habitantes em 1970, o que correspondia ao dobro da população dos anos 50. Atualmente a população de Santo André consta de aproximadamente 650.000 habitantes em área urbana.

Apesar da preocupação com o crescimento acelerado que se manifestava na forma de promulgação de leis e criação de grupos de estudos da expansão urbana, as gestões municipais anteriores não demonstravam grandes preocupações com o ritmo do crescimento. A ordem era crescer afinada com o espírito de desenvolvimento e progresso que tomou conta do país, fundamentalmente na

região sudeste. Com isso, por opção política, grandes avenidas eram abertas à circulação de veículos, em vez da realização de investimentos nas áreas de enchentes que arrasavam a região em épocas de chuvas. Como é o caso do engenheiro Prestes Maia, antigo prefeito de São Paulo, conhecido pelas grandes obras realizadas no sistema viário.

As medidas urbanísticas adotadas com a abertura de grandes vias de circulação, muitas delas em fundos de vale, agravaram o problema de enchente no município pela falta de preservação das várzeas dos rios para as cheias naturais. Somam-se a isso os problemas ambientais causados pelos deslizamentos de terra em áreas de encosta ocupadas por populações de baixa renda e pelas ocupações de margens de córregos. Como conseqüência, a cidade sofreu várias enchentes arrasadoras até bem recentemente[93]. Além dessas dificuldades, Santo André é um município que sofreu, durante quase toda a sua história, problemas de escassez de água; somente no final da década de 80, com a primeira gestão do PT, a cidade consegue dispor de um plano de abastecimento que é executado com investimentos financeiros próprios[94].

O esforço para empreender uma gestão pública responsável, atenta aos transtornos causados à população pelas inundações históricas e pela falta de abastecimento de água, exigiu da Prefeitura de Santo André a elaboração de um plano de trabalho com uma política tarifária adequada e uma gestão financeira conseqüente. Essas medidas resultaram em desdobramentos sociais positivos, comprovadas pelos dados apresentados adiante, ilustradores do saneamento ambiental do município.

---

[93] Para um estudo detalhado da história das enchentes em Santo André consultar o livro de Magda Santos. Águas Revoltas: história das enchentes em Santo André.

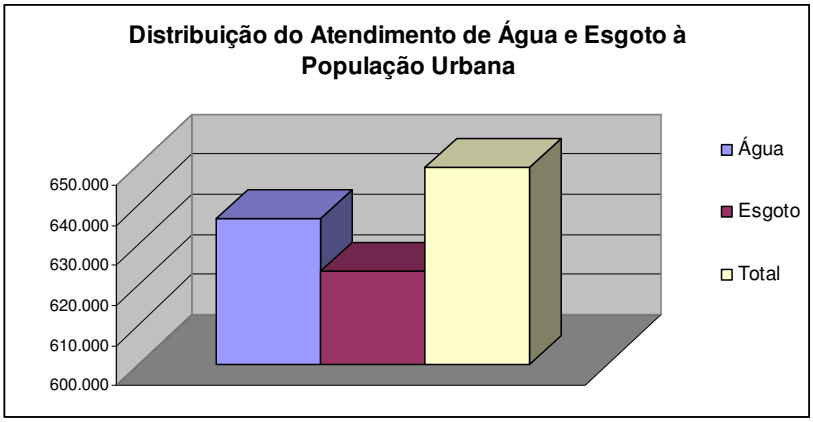
[94] Sobre essa questão consultar a tese de doutorado de Marcelo Vargas, "Gestion Municipale VS. Gestion Étatique Des Services D' Eau Et D' Assainissement Dans La Région Metropolitaine de São Paulo: acteurs, territoires et régulation", apresentada à Université de Paris XII – Val de Marne, Institut d'Urbanisme de Paris,

3.7 POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ ATENDIDA POR REDE DE ÁGUA E ESGOTO SANITÁRIO (%)

Água	**636.344**	**96,9**
Esgoto	**623.357**	**90,3**

Elaboração: Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos - CIS / SOPP / PMSA
Fonte: Microdados da Amostra - Censo 2000 / IBGE

3.8 GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E ESGOTO À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ



Fonte: Microdados da Amostra - Censo 2000 / IBGE. Gráfico elaborado pela autora

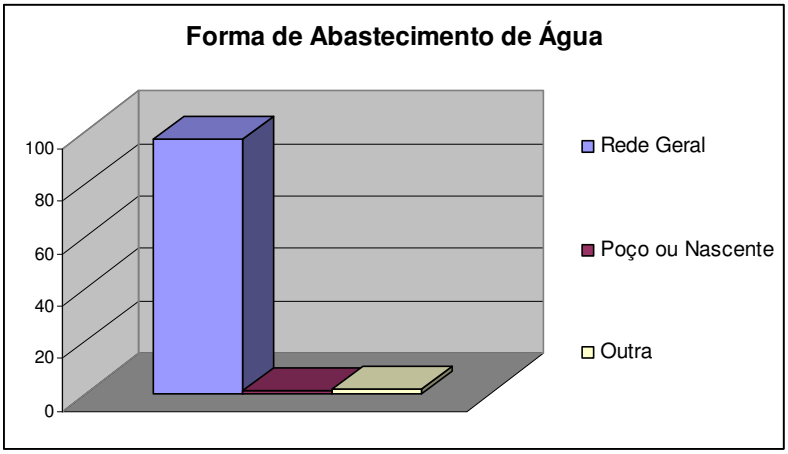
3.9 FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)

Rede Geral		**96,9**
Poço ou Nascente		**1,2**
Outra		**1,9**
Total	**N**	**649.331**
	%	**100,0**

Elaboração: Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos - CIS / SOPP / PMSA
Fonte: Microdados da Amostra - Censo 2000 / IBGE

junho de 1996, em que o autor analisa o desempenho da administração municipal para a realização do plano de abastecimento de água.

3.10 GRÁFICO DA FORMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)



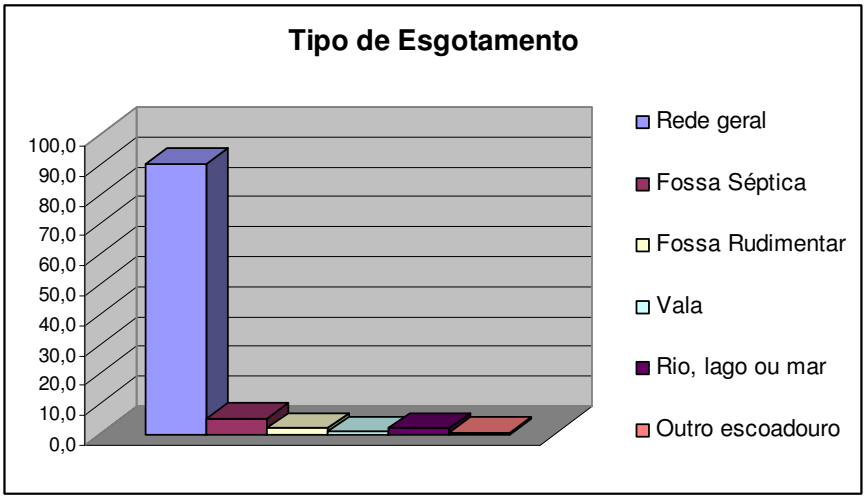
Fonte: Microdados da Amostra - Censo 2000 / IBGE. Gráfico elaborado pela autora

3.11 TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO OFERTADO À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)

Rede Geral		**90,3**
Fossa Séptica		**5,1**
Fossa Rudimentar		**1,8**
Vala		**0,7**
Rio, lago ou mar		**1,9**
Outro escoadouro		**0,2**
Total	**N**	**649.331**
	%	**100,0**

Elaboração: Coordenadoria de Indicadores Socioeconômicos - CIS / SOPP / PMSA
Fonte: Microdados da Amostra - Censo 2000 / IBGE

3.12 GRÁFICO DO TIPO DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO OFERTADO À POPULAÇÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ (%)



Fonte: Microdados da Amostra - Censo 2000 / IBGE. Gráfico elaborado pela autora

O município empreendeu, também, uma série de medidas austeras no sentido de realizar um uso racional da água através de programas de economia e de combate às perdas, executando uma estratégia política de proporcionar serviços de saneamento eficazes[95]. Acreditam que conseguem disponibilizar - através da conservação, mais água para o consumo humano; estimular, pela implantação de um sistema de produção e distribuição de água não potável voltada para o consumo industrial - a retomada do desenvolvimento industrial do município, que vinha sendo afetado pelo alto custo desse recurso natural, entre outros insumos da cadeia produtiva[96].

[95] A autarquia está aparelhada tecnicamente e em termos de recursos humanos. Todos os serviços de manutenção são realizados por eles, pois dispõem de uma ordem de serviço, onde cada código tem o significado do serviço prestado. Com isso conseguem um controle de qualidade do serviço executado. Do mesmo modo ocorre com o sistema de reservatórios de água que é dividido em setores, isso significa que, ao serem fechados, prejudicam em menor número a população.

[96] Em 1995, a administração municipal iniciou uma série de estudos de viabilidade para a implantação de um sistema de produção e distribuição de água não potável destinada ao uso industrial. Informação retirada do site: http://www.saneamentobasico.com.br/Acervo

A estruturação institucional e social do saneamento ambiental em Santo André – a criação do SEMASA e a sua forma de administração pública

Nosso objetivo nesse tópico consiste em avaliar a experiência de saneamento ambiental realizada no município, com base nos resultados apresentados pelo órgão municipal estruturado, para conduzir a política de saneamento traçada pela Prefeitura de Santo André. Formulado esse conhecimento, o estudo prossegue com a análise das dificuldades e dos ganhos da população quanto aos serviços de saneamento, no âmbito do Orçamento Participativo e do Código de Defesa do Consumidor.

O SEMASA – Serviço Municipal de Água e Saneamento Ambiental de Santo André é uma autarquia municipal, criada em 1969, originário de um órgão de administração direta da Prefeitura: o DAE – Departamento de Água e Esgoto. O seu estatuto, submetido ao Direito Administrativo, confere-lhe como órgão da Prefeitura um grau de autonomia e de independência que o torna gestor dos seus próprios recursos.

No início da operacionalização do órgão, os serviços municipais estavam voltados para o planejamento, o projeto e a execução dos serviços de água potável e de coleta de esgoto sanitário, que consistiam nos componentes do saneamento básico. Dentro desse escopo, ao final dos anos 70, já se percebiam indícios de preocupação do poder público com a situação do saneamento no município. Estudos apontavam para a necessidade de expansão dos serviços básicos - face à demanda populacional - para a necessidade de desenvolvimento de propostas sobre o aproveitamento de mananciais e sobre a instalação de uma estação de tratamento de esgotos.

Com a aprovação da lei municipal n°7733, de 14 de outubro de 1998, estabelece-se em Santo André uma política de gestão e saneamento ambiental, comandada

pelo SEMASA, o qual passa a desempenhar um papel de peso na defesa do meio ambiente. Além das atribuições relativas à distribuição da água, coleta de esgoto e drenagem de águas pluviais, serviços já operados pela autarquia, o SEMASA começa a fiscalizar o cumprimento das leis ambientais municipais, proteger os mananciais e promover a educação ambiental. Observa-se que ocorre um intervalo de tempo relativamente grande entre as necessidades ambientais manifestadas no passado e a efetiva realização de uma política abrangente que conseguisse administrar de forma integrada as questões relacionadas ao ambiente urbano.

Historicamente o SEMASA resistiu, durante os anos dos governos militares, a conceder a operacionalização dos seus serviços de saneamento às Companhias Estaduais, criadas com a implantação do PLANASA; porém, continuou dependente do fornecimento de água da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP. Mesmo com as dificuldades até hoje de relacionamento com a empresa estadual - em função basicamente do preço cobrado pelo fornecimento da água - a resistência lhe assegurou localmente uma relativa independência de gestão, pelo menos em relação ao controle e escolha das ações de saneamento a serem realizadas no município. O fato é que Santo André conseguiu ampliar a capacidade das suas redes e, hoje, o município apresenta um quadro de saneamento que o coloca numa posição bem acima da média do país[97].

Esses resultados podem ser interpretados como escolhas certas do ponto de vista político e, também, pela vivência de desastres ambientais ocorridos no município, que acarretaram certamente um acúmulo de experiências técnicas e administrativas, levando o poder da municipalidade a desenvolver um plano de saneamento integrado. Dessa forma, amplia-se o campo de atuação do SEMASA,

[97] Segundo dados fornecidos pela Prefeitura, Santo André além de apresentar índices elevados de serviços de água e esgoto como já assinalados, o município apresenta também uma taxa de 99,8% da população atendida por coleta seletiva de resíduos sólidos. Os dados conferem ao município índices comparados apenas às cidades situadas em países desenvolvidos.

tornando-se a primeira organização do país a incorporar todas as dimensões do saneamento, o que significa a incorporação de outros componentes dos serviços urbanos além da água e do esgotamento sanitário. Em 1997, o órgão encampou o serviço de drenagem e em 98, a gestão ambiental. A transferência da gestão dos resíduos sólidos se deu em 2000, e, mais recentemente, em 2001, absorveram a defesa civil.

Com isso o município visava atingir as seguintes metas: consolidar e ampliar os serviços de saneamento, implementar um processo contínuo de melhoria da qualidade ambiental da cidade, otimizar recursos técnicos e administrativos, possibilitar agilidade administrativa e técnica e garantir a participação da população. Para assegurarem as condições de viabilização do projeto, estabeleceram que era necessário haver decisão política e técnica para a implantação. Transferiram também todas as áreas de saneamento para um mesmo órgão, acrescido da transferência de recursos materiais, humanos e financeiros. E, por último - como condições-chave - firmaram a necessidade de se manter um equilíbrio econômico e financeiro e a prestação consolidada dos serviços de água e esgoto.

A visão inovadora de saneamento integrado e as metas ambiciosas traçadas para alcançá-lo, já colocam em si o município de Santo André numa posição diferenciada em relação a projetos concebidos em outros espaços políticos. Porém são as referências às dificuldades, aos riscos e aos erros - que uma experiência nova acarreta - que fazem o município se destacar no cenário nacional. Em outras palavras, junto com os objetivos examinam as dificuldades que aparecem, na forma

de resistência a mudanças e dos empecilhos deparados, quando se tem que redistribuir custos, receitas e despesas[98].

Essas medidas certamente acabam gerando pontos críticos e descontentamentos, que ocasionam um desgaste político, devido à necessidade de criação - ou mesmo – de transferência das taxas e das tarifas. O contrário também é um problema, como o caso da gestão ambiental, que pela própria natureza do serviço prestado, é difícil gerar receita para as despesas efetuadas. O serviço de resíduos sólidos, segundo dados do SEMASA, tem uma receita 60% maior que a arrecadada pela administração direta, mas cobre somente 70% dos custos dos serviços. Já a drenagem, com a taxa criada em 98, consegue arrecadar o necessário para manutenção do sistema em condições adequadas. Para a realização de obras, o processo fica mais complicado por causa dos seus altos custos. De qualquer modo, houve uma redução em 50% dos pontos de alagamentos e enchentes da cidade[99].

Apesar das dificuldades relatadas, a gestão municipal de saneamento integrado tem se mostrado positiva para a população de Santo André, que desfruta - de forma articulada - da prestação de serviços essenciais por um só órgão. E, para o SEMASA, a viabilização de um projeto de saneamento ambiental deve-se, em parte, porque houve uma ampliação da capacidade de arrecadação da sua receita e um maior rigor de critério e eficácia nas determinações das obras e dos investimentos executados. O ganho social aparece com a participação efetiva da população em diversos programas e o ganho econômico com a diminuição da inadimplência, resultado possível com a cobrança de tarifas adequadas[100].

---

[98] Essas observações são fruto das entrevistas realizadas pela pesquisadora junto aos técnicos do SEMASA, os quais não demonstraram qualquer preocupação em esconder dificuldades e insucessos.

[99] Todos os dados apresentados foram retirados de documentos fornecidos pela Prefeitura, por ocasião da pesquisa de campo realizada pela autora. Ver no caso, especialmente, o trabalho de Carlos Pedro Bastos, apresentado num seminário em Belo Horizonte, MG, em novembro de 2002.

[100] O modelo de gestão do saneamento ambiental, adotado pelo SEMASA, tem sido apresentado em muitos municípios do Brasil, por solicitação de prefeituras de várias cidades, tornando-se, por conseguinte, uma referência nacional no setor.

Um desses exemplos consiste no programa Coleta Comunitária, direcionado principalmente ao atendimento em áreas urbanas de difícil acesso, como é o caso das favelas. O trabalho é realizado por moradores do próprio núcleo, organizados em cooperativa, que executam o serviço de coleta domiciliar. Eles transportam os resíduos para caçambas instaladas em lugares onde o veículo coletor tem acesso. O projeto atende atualmente a 29 núcleos de favela e envolve 76 trabalhadores.

Um projeto dessa natureza não chega a se constituir em uma experiência totalmente nova, pois se encontram formas semelhantes em outros lugares do país. A diferença em relação a Santo André é a seriedade com que esses programas são administrados, de modo que a visão ambiental do saneamento prevaleça sobre cada serviço, entendidos como partes integrantes daquilo que se denomina saneamento ambiental.

Um outro programa de saneamento importante no município ocorre para combater o desperdício da água; medida, aliás, bastante plausível tendo em vista que o abastecimento de água do município é fornecido pela SABESP. O programa de combate ao desperdício da água, administrado pelo SEMASA, conta com a assessoria técnica do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S. A. – IPT e visa a redução e a diminuição das perdas na rede de distribuição da água e em instalações prediais de edifícios públicos[101]. Além desse, encontra-se em andamento, o programa de reuso da água para fins industriais que, por se tratar de um programa ainda pouco difundido no Brasil, requer maior discussão técnica e regulamentação do reuso urbano da água[102].

Um outro aspecto do saneamento ambiental a ser mencionado refere-se ao esgotamento sanitário, cuja população atendida é bem elevada, como vimos,

[101] O SEMASA monitora os vazamentos da rede de água, através de um procedimento técnico que utiliza um equipamento denominado geofone.

principalmente se comparada a outras cidades brasileiras. A implantação do sistema decorre de um Plano Diretor de Esgoto, concluído em 1997, que buscou atender padrões sanitários condizentes com ambientes urbanos de qualidade.

De acordo com Dias, o "sistema opera através de redes coletoras e é conduzido para os cursos d'água que compõem a bacia hidrográfica do município, diretamente, ou através da rede de drenagem de águas pluviais" (Dias, 2004, p.375). Com a operação da Estação de Tratamento de Esgotos do ABC, ETE-ABC, partes dos despejos estão sendo interceptados para o coletor tronco e encaminhados para tratamento na ETE. Alguns interceptores foram instalados nos anos 70 pela antiga Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo - SANESP, nas margens de rio e córrego. Hoje esses interceptores são operados pela SABESP.

Baseado nas diretrizes do Plano Diretor de Esgotos, o SEMASA tem realizado obras, como a implantação de coletores-tronco em vários bairros da cidade, que conduzirão o esgoto gerado no município até os interceptores operados pela SABESP e deles para a ETE-ABC, permitindo, assim, que o esgoto da cidade seja tratado.

Relação da autarquia com a SABESP

Um dos problemas apontados, por ocasião da pesquisa, é o valor da tarifa de água cobrado pela SABESP, que se configurava, em 2003, como o pomo da discórdia na relação entre as duas esferas governamentais.

O SEMASA discordava do valor da tarifa, o qual considerava muito elevado. Esse argumento ganhou força política com a comprovação, através de consultoria, de

[102] Ver o trabalho de Ramos e Telles (2004) sobre questões relacionadas às diferentes formas de reuso urbano da água, inclusive a advinda das estações de tratamento de esgoto, baseadas na regulamentação, ainda em

que o valor cobrado estava além do necessário. Com base nisso, a autarquia pagava à SABESP somente o valor tarifário fixado pelo estudo e o depositava em juízo, o que certamente se constituía como zona de conflito na relação inter-institucional entre os dois organismos.

Balanço final da gestão do SEMASA

Quando analisamos o resultado da atuação do SEMASA em Santo André, não fica dúvida de que a situação ambiental - altamente favorável - em que se encontra o município é decorrente de gestões administrativas encadeadas, que seguem o mesmo norte político. Tal afirmação decorre de uma primeira observação: certas demandas, principalmente as técnicas, necessitam às vezes de um período maior de implantação e de operacionalização que ultrapassa o tempo de uma administração pública eleita por um período determinado. Segunda: tem de haver uma predisposição dos políticos eleitos em manter as ações administrativas de governos anteriores.

Nesses aspectos parece que Santo André foi contemplado com uma seqüência de gestões municipais que compartilhavam dos mesmos objetivos políticos, dando continuidade às ações de saneamento, cujos resultados positivos só tendem a se acumular.

No entanto, a análise do desempenho municipal na gestão do saneamento revelou uma situação de dependência do município que o coloca numa situação pouco confortável. O ponto frágil da administração do SEMASA encontra-se no abastecimento da água. A única Estação de Tratamento de Água – ETA, existente na cidade, que data de 1943, atende somente 5% da população do município,

---

Minuta do Projeto de Lei, sobre o tema.

ficando os 95% restantes da população dependentes da água comprada da SABESP.

Como somos conhecedores dos traços da cultura política brasileira, podemos supor a quase impossibilidade de haver uma situação em que a SABESP deixe de abastecer o município por questões judiciais, pois o desgaste político de tal procedimento seria maior do que manter a relação, mesmo de forma conflituosa. Vale lembrar que, sendo a água um elemento imprescindível à sobrevivência da natureza humana, o seu fornecimento é considerado um serviço essencial, segundo os princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro. Portanto, os interesses da população sempre se colocam acima dos interesses públicos.

De qualquer modo, o fato de estar numa situação de dependência não deixa de contribuir para um relativo engessamento do SEMASA, que aparentemente consegue lidar bem com a situação, desenvolvendo-se em outras frentes, isto é, em outras ações de saneamento que justificam o título de Gestor responsável.

A comprovação do desempenho da administração pública de saneamento em Santo André será investigada utilizando os mesmos critérios com que abordaremos a questão em Niterói.

8º capítulo

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: PARÂMETROS PARA AVALIAÇÃO DOS MODOS DE GESTÃO

Introdução

Neste capítulo realizaremos a análise dos dados empíricos apresentados pelos OPs e pelos PROCONS de Niterói e de Santo André. Eles são parâmetros na avaliação do desempenho das duas formas de gestão de saneamento, no que se refere ao fornecimento dos serviços de água e de esgoto sanitário à população local.

Quando discutimos os referenciais teóricos do que conceituamos como cidadania, assinalamos que, no caso brasileiro, ainda não se atingiu um patamar de cidadania referendado e vivenciado nos países desenvolvidos, principalmente no que concerne à qualidade de vida proporcionada pela disponibilidade de serviços de infra-estrutura. As populações desses países costumam não só dispor integralmente de serviços essenciais, como também eles – metonimicamente, os países - tendem a apresentar elevados índices de controle da qualidade urbana, o que faz a diferença entre a nossa realidade e a deles.

Se focalizarmos o fornecimento de serviços básicos no Brasil, constata-se que o caráter de essencialidade presente no saneamento não faz parte da nossa cidadania, pela comprovação empírica de que parcelas inteiras da população não dispõem de serviços de saneamento ou dele não dispõem integralmente[103]; não há controle de qualidade dos serviços ofertados e o objetivo social de universalizar o saneamento ainda se configura como luta política.

---

[103] Os dados do IBGE sobre as diferenças regionais de saneamento, que apresentamos antes, permitem inferir que, quando comparadas as regiões, o baixíssimo índice apresentado pelas regiões norte e nordeste, em

Sabemos que dispor de serviços essenciais é um direito da sociedade, como está indiretamente evidenciado na Constituição Brasileira. Só que o princípio se constitui, apenas em tese, na medida em que os governos ainda não conseguiram realizar ações políticas que atendam esse direito de forma plena.

A abordagem que fizemos de Marshall, no segundo capítulo, ajudou-nos a elucidar a questão dos direitos. Apenas revisando: o autor nos diz que a institucionalização dos direitos sociais se deu com a abolição das desigualdades qualitativas, aquelas desigualdades fundadas em privilégios hereditários de classe social; incompatíveis, hoje, com as modernas sociedades democráticas. O desaparecimento das desigualdades qualitativas ocorreu mediante a outorga de estender direitos a todos os membros da sociedade, que passavam, desse modo, a ter acesso aos bens essenciais, considerados promotores do bem-estar social - nessa classificação entendemos que dispor de saneamento faz parte do bem-estar social -. Essa medida representava a participação de todos os cidadãos da sociedade no processo econômico, social e político das nações.

O que se verifica no Brasil é a não concretização do direito porque o Estado cumpre mal o seu dever. Embora o acesso ao saneamento seja um princípio constitucional; não há, por questões políticas e econômicas, o cumprimento da lei. A Constituição prevê nos artigos 6º e 196º a saúde e no artigo 225º um ambiente equilibrado, mas o direito direto torna-se indireto na prática. Acaba que o acesso ao saneamento é restrito, longe de ser universal, e coloca de fora parcelas da população que para disporem dos serviços de saneamento, precisam fazer da luta política o meio para o acesso que lhe é outorgado por direito.

Nesse sentido é que podemos entender o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor como meios de controle social ao alcance da população

---

termos de atendimento de serviços de saneamento, é um pressuposto de que certamente as populações dos

que a colocam em movimento, isto é, que dão o aspecto dinâmico da cidadania por transformarem o ato, a atitude, em ação, em possibilidade concreta de exercício da cidadania, abrindo espaço para a manifestação e para o questionamento da população frente àquilo que lhe deveria ser prestado por direito, que são os serviços públicos, seja pela administração pública, seja pela administração privada ou pela forma mista.

A institucionalização do Orçamento Participativo em Niterói e a participação da população local: desdobramentos e conflitos

Uma das formas de democratizar o poder nas cidades tem sido a de adotar o Orçamento Participativo como instrumento de gestão. Essa forma permite não só o envolvimento direto da população nos assuntos locais que lhe dizem respeito, como ainda pode proporcionar uma distribuição de renda mais equilibrada, ao pulverizar o produto da arrecadação tributária por toda a população do município.

O OP de Niterói ganhou força política com a administração petista ocorrida em 2002, quando o vice-prefeito ascendeu ao cargo de prefeito, por desincompatibilização de Jorge Roberto da Silveira, que iria concorrer ao posto de governador do estado do Rio de Janeiro. A proposta de se implantar o OP já existia no município desde 1997, ano da criação do Grupo de Trabalho do OP, fruto de um acordo político-partidário entre o PDT (partido de Jorge Roberto da Silveira) e o PT (que apoiou a candidatura pedetista). Nessa ocasião assumiu a coordenação do OP Godofredo Pinto, que é, então, o atual prefeito de Niterói, eleito em 2004.

municípios mais pobres não devem dispor de qualquer tipo de serviço de saneamento.

Um estudo sobre a institucionalização da participação popular na gestão pública, cuja referência empírica foi justamente o caso do OP de Niterói, chama a atenção para o fato de que a instituição do OP nessa cidade optou por uma estratégia de implantação que fosse gradual, de modo que inicialmente criaram apenas duas regionais localizadas em áreas socialmente diferentes que servissem de projeto piloto para a experiência em curso. As áreas selecionadas foram: na zona sul, os bairros de Jurujuba, Charitas-Preventório e São Francisco; e na zona norte, apenas o bairro denominado Ilha da Conceição[104]. A atuação do OP seria via as Secretarias Regionais, que se subdividem na administração dos bairros do município (Silva, 2001).

Uma outra parte importante do estudo de Silva é a que faz referência aos investimentos. A autora afirma serem várias as secretarias do município que se envolviam com a verba da prefeitura. O interessante nesse processo é a participação da EMUSA, por ser vinculada à Secretaria de Obras, ela recebia todo o recurso orçamentário do OP, ficando como a entidade responsável pelas obras (idem, idem).

O que se depreende é que os recursos chegavam às Secretarias e eram repassados à EMUSA, esta os distribuía conforme as obras demandadas eram executadas.

> Por exemplo, no caso das creches, envolve recursos da Secretaria Municipal de Obras, através da EMUSA, para construção do local, e da Secretaria Municipal de Educação que estaria mais envolvida com o pagamento dos funcionários, ou seja, a parte de manutenção. O processo de licitação das empreiteiras é feito pela EMUSA, sendo que não participam desse processo nem os secretários regionais, nem os delegados do OP. A Secretaria Municipal de Obras é responsável pela contratação e pagamento das empreiteiras, bem como na elaboração do orçamento, ou seja, dos custos que terão as obras demandadas pela comunidade nas Plenárias Populares (idem, p.57).

[104] Silva (2001) assinala na sua análise do texto do relatório da constituição do Grupo de Trabalho do OP de Niterói, que a falta de clareza na definição dos critérios para a escolha das regionais revela que foram determinações políticas que pautaram as escolhas, inclusive o grau de amizade de líderes políticos com o prefeito eleito.

Nos anos subseqüentes, ainda na gestão pedetista, houve aumento das áreas beneficiadas pelas obras estipuladas pelo OP, mas o que é relevante são as observações apontadas por Silva de que

> a comunidade não participa do processo de discussão de elaboração orçamentária. Não participa da negociação com a Câmara Municipal de Vereadores, ou seja, não se trata de "Orçamento Participativo" em sua noção plena. A comunidade não decide nem a verba de investimento a ser destinada a cada regional. A definição de recursos de investimentos é feita apriorísticamente, pelo prefeito, para cada regional. Esse recurso - já devidamente estipulado pela prefeitura - é dividido nos bairros pertencentes àquela regional, num processo de negociação entre os delegados, sendo decidido por voto. Ou seja, quem tem maior número de delegados fica com mais recursos, independente da necessidade de cada localidade (Silva, 2001, p.58).

O quadro seguinte permite uma visualização da composição do OP de Niterói, ainda no governo pedetista. Observa-se que há uma realização de um segundo fórum de delegados da sub-região (bairro), que se caracteriza como uma tentativa de abreviar o processo decisório de divisão dos recursos para investimentos.

3.13 INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI – RJ

	Plenária Popular	**I Fórum de Delegados da Sub-região**	**Congresso do OP da Região**	**II Fórum de Delegados da Sub-região**
Participantes	• Moradores da Região; • Entidades Comunitárias; • Secretários Regionais e Vereadores; • Coordenador do OP.	• Delegados eleitos nas plenárias; • Coordenador do OP.	• Delegados da Regional; • Coordenador do OP.	• Delegados de determinados bairros; • Coordenador do OP; • Secretário regional
Atribuições	• Recolher demandas e prioridades dos moradores; • Eleger Delegados.	• Dos Delegados: Listar as fichas dos moradores com as prioridades definidas nas plenárias.	• Dos Delegados da Regional: Apresentar as propostas de distribuição dos recursos entre as sub-regiões; • Negociar e dividir os recursos; • Eleição de Comissão Paritária, (3 membros da comunidade e 3 do governo), encarregada de acompanhar e coordenar a implementação do OP.	• Informar o montante de recursos para a sub-região; • Relacionar o custeio para execução das obras solicitadas; • Definir as prioridades dos serviços.

Silva, Lessandra, 2001.

As observações, contidas no estudo realizado por Silva (2001), nos dão uma relativa dimensão do que representou a institucionalização do OP em Niterói. Apesar da estrutura de representação estar baseada no modelo do OP - com delegados eleitos por voto nominal e com realizações de plenárias para discussão do orçamento e das prioridades de demandas solicitadas - não havia, na administração pública, identidade com esse tipo de proposta política. A inclusão do OP na gestão municipal decorre de um acerto de contas político-partidário e não de uma crença no valor democrático do instrumento, como meio possível de realizar uma distribuição menos desigual dos recursos públicos.

A experiência do OP em Niterói (a que chamaremos de primeira fase do OP), que corresponde à administração pedetista, confirma, de certo modo, a observação de

Sánchez, que a instituição do OP está associada ao PT porque foram dos seus ideais de gestão democrática e participativa das políticas públicas que se criou um mecanismo que melhor pudesse alocar os recursos públicos.

Com a saída do prefeito, para se candidatar ao cargo de governador do Rio de Janeiro, em 2002, encerra-se a primeira fase do OP; visto que é alçado - ao posto máximo do município - o vice-prefeito petista, que tinha sido o coordenador do Grupo de Trabalho do OP. Está comprovada a situação no documento histórico do OP fornecido pela Sub-Secretaria de Orçamento Participativo, elaborado por uma coordenação de informação, em março de 2005, "no ano de 2000, devido ao processo eleitoral, o OP ficou paralisado" (Sub-Secretaria de OP de Niterói, 2005).

Os trabalhos são retomados em 2001 com a criação da Secretaria Municipal de Orçamento Participativo – SMOP, que estabelece uma nova dinâmica de trabalho.

A SMOP realiza três seminários internos quando são debatidas as questões pertinentes à realização do OP.

> Uma das metas apontadas nestes seminários foi a prestação de contas do OP e as perspectivas para 2002 nas regiões onde fora implementado. Neste sentido, uma das primeiras ações foi a realização de reuniões com as entidades, com as secretarias regionais e visitas às diversas regiões e assim fazer o levantamento das obras realizadas e das demandas paralisadas. De posse deste levantamento, foi elaborado um relatório e um calendário de reuniões com os delegados e delegadas das respectivas regiões para a prestação de contas e discussão das perspectivas (Sub-Secretaria de OP, 2005).

Ainda em 2001, a SMOP define - como metas e perspectivas - implementar o OP em todo o município, criar as condições de tornar o OP um programa prioritário no âmbito da administração municipal, realizar o OP de Juventude e garantir o repasse dos recursos financeiros.

Buscam o aprimoramento das atividades, através da troca de experiências com outros municípios, realizando seminários e encontros para obterem subsídios que ajudem na formulação da metodologia de trabalho do OP.

O OP ganha, então, (no que denominamos segunda fase de atuação) uma nova

estruturação, válida para o biênio 2002/2003, quando se completaria o período dos quatro anos de governo, cuja metade havia sido pedetista e agora era petista.

O documento da Sub-Secretaria de OP afirma que no ano de 2002

> a importância do Orçamento Participativo como canal de democracia direta e de participação popular ficou mais evidente. A metodologia passou a funcionar em ciclos, ampliando as regiões envolvidas no processo – contemplando toda a cidade – combinando com o incremento do OP de Juventude e a criação do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização.

Cabe ao Conselho Municipal do OP as maiores atribuições, de acordo com o Regimento Interno, entre elas a de coordenar o processo do OP a partir de 2003; a de elaborar o Plano Municipal de Investimentos e Serviços, respeitando as deliberações das Plenárias Populares ou Temáticas, dos Fóruns de Delegados e do Congresso da Cidade; a de elaborar a pauta de obras e a de acompanhar a execução orçamentária e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos; a de propor alterações no Regimento Interno; a de avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos; a de prestar contas ao Fórum Municipal de Delegados; a de apreciar, emitir opinião e posicionar-se sobre a proposta de LDO do governo; a de apreciar, emitir opinião e deliberar sobre a proposta de critérios de priorização dos Fóruns de Delegados.

Quanto à composição de membros que integram o Conselho Municipal, a distribuição ocorre da seguinte forma: 4 conselheiros e seus suplentes do OP-Juventude e 4 conselheiros e suplentes do Fórum de Delegados para cada região, a saber: região Norte, região Pendotiba, região Praias da Baía, região Leste e região Oceânica. Além desses, integram também 20 conselheiros e suplentes do Congresso da Cidade; 4 conselheiros e suplentes da Prefeitura de Niterói.

São as Plenárias Populares que elegem os delegados que fazem parte dos fóruns e do congresso da cidade. O voto é nominal e o delegado eleito só poderá representar uma região da cidade. As Plenárias são divididas em temáticas e sub-

regiões, de acordo com as regiões mencionadas acima. Elas fazem o levantamento das demandas das sub-regiões que são compostas por bairros[105]. Nessas Plenárias toma-se conhecimento do montante de recursos destinados a cada região, implicando em uma divisão de recursos entre sub-regiões, o que equivale dizer, entre bairros.

Naturalmente que o resultado dessa forma de operar deságua, invariavelmente, no processo de negociação entre os delegados sobre as necessidades e as prioridades dos seus respectivos bairros, cuja decisão a respeito da distribuição de valores é discutida no âmbito do Fórum de Delegados.

Inicialmente fazem uma separação entre o que é solicitação nova e o que é manutenção ou reparação de serviços já existentes. Pode acontecer de sustarem as demandas por serviços, enquanto não houver cumprimento do cronograma de obras aprovadas.

O ciclo 2003/2004 é de consolidação do Conselho Municipal de Orçamento Participativo, Controle e Fiscalização que executa as tarefas de acompanhamento das obras, define o que é prioritário nas demandas, controla os gastos e a receita. Além disso, o Conselho firma parceria com o SEBRAE para a prestação do curso "Líder Cidadão" e realiza as Conferências da Cidade, que se constituem em reuniões preparatórias para a Conferência Nacional realizada pelo Ministério das Cidades.

Com a eleição direta de Godofredo Pinto para a Prefeitura de Niterói, em 2004, algumas mudanças administrativas são realizadas. A SMOP deixa de existir e é criada, em 2005, uma Sub-Secretaria de OP que passa a funcionar dentro da Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária. Com isso há uma reformulação do OP, passando a operar com uma nova metodologia. Acabam os

[105] Uma sub-região pode abarcar mais de um bairro ou simplesmente parte de um bairro.

Fóruns Regionais e entra em vigor a eleição direta para conselheiro.

O OP não trabalha com dotação orçamentária e são as Secretarias de Governo que recebem as informações sobre as demandas, definidas anualmente, a partir da prioridade temática. Nesse caso, pode haver uma priorização da saúde e da educação (como exemplos) ou de outros temas. Saneamento é sempre um tema dos mais solicitados.

A tabela abaixo apresenta a relação numérica das demandas feitas pela população no âmbito do OP.

3.14 RELAÇÃO DAS DEMANDAS POR OBRAS NO OP DE NITERÓI

TIPO DE DEMANDA	OCORRÊNCIA
PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM	87
SANEAMENTO BÁSICO	**32**
CONTENÇÃO DE ENCOSTAS	31
EDUCAÇÃO	22
SAÚDE	15
ESPORTE E LAZER	15
MEIO AMBIENTE	06
SEGURANÇA	03
CULTURA	02

Fonte: Dados da Sub-Secretaria de OP - 2005

O ciclo 2004/2005 corresponde à fase na qual o Conselho se encontra atualmente, a prioridade tem sido a discussão sobre os meios que permitam realizar as solicitações levantadas nos anos anteriores. Cabe mencionar a mudança do papel da EMUSA: agora fica apenas com a responsabilidade das obras e não mais com o de receber e destinar recursos como antes.

No entender da Sub-Secretaria de OP - como instrumento - o OP é capaz de gerar uma consciência de cidadania, na medida em que democratiza as decisões sobre as questões públicas.

> Por meio dele os cidadãos e cidadãs podem, direta e concretamente, operar a luta por seus direitos, combinado a decisão individual de querer participar e com a participação coletiva que gera decisões públicas, estabelecendo uma nova relação onde as comunidades, junto com a Prefeitura, decidem as obras e serviços para a cidade (Sub-Secretaria de OP, 2005).

A população deixa de ser simples coadjuvante da participação político-tradicional para ser protagonista ativa da gestão (Sub-Secretaria de OP, 2005).

Os quadros a seguir apresentam não só as demandas de saneamento básico por localidade e a situação em que elas se encontram, relativas ao período de 1999 a 2004, como também as demandas de saneamento para 2005, selecionadas por ordem de importância:

3.15 DEMANDAS DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO EM NITERÓI

1999 - 2004

PERIODO	LOCALIDADE	DEMANDA	*SITUAÇÃO*
1999	PALMEIRAS	ESGOTO DA RUA MANOEL DE ENCARNAÇÃO SÁ	CONCLUIDA
2002/2003	BOA VISTA	SANEAMENTO BASICO NA TRAV PROJETADA E ZITA DE CARVALHO	EM ANDAMENTO
2002/2003	BOA VISTA	AGUA NA BOA VISTA	EM ANDAMENTO
2003/2004	CUBANGO	SANEAMENTO BÁSICO EDGAR PESSEGO E TRAV HERDY	CONCLUIDA
2003/2004	SOUZA SOARES	COMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE ESGOTO NO CAMINHO DAS PEDRAS 1 E 2	CONCLUIDA
1999	CACHOEIRAS	COMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE ESGOTO DA RUA RONALD G MENEZES	CONCLUIDA
2002/2003	ITITIOCA	COMPLEMENTAÇÃO DA REDE DE ESGOTO RUA E	CONCLUIDA
2002/2003	VARZEA DAS MOÇAS	SANEAMENTO BÁSICO NA RUA JEAN VALENTEAU DO MOLIAC	EM ANDAMENTO
2002/2003	ITAIPU	SANEAMENTO BASICO EM TODO BAIRRO	EM EXECUÇÃO
2002/2003	SOUZA SOARES	SANEAMENTO BASICO NO MORRO SOUZA SOARES	PARALIZADO AGUARDANDO AGUAS DE NITEROI
2002/2003	JURUJUBA	SANEAMENTO BÁSICO NA SALINAS (PARTE BAIXA)	CONCLUIDA
2003/2004	MONAN PEQUENO	URBANIZAÇÃO DO VALÃO DA TRAV DAS CRIANÇAS	CONCLUIDA
2002/2003	BAIRRO DE FATIMA	SANEAMENTO BÁSICO, PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM DA TRAV GASTÃO GONÇALVES	CONCLUIDA
2002/2003	CUBANGO	SANEAMENTO BASICO, PAVIMENTAÇÃO E DRENAGEM DA TRAV VIANA E CONSTRUÇÃO DE ESCADARIA	CONCLUIDA
2002/2003	VARZEA DAS MOÇAS	SANEAMENTO BÁSICO ESTRADA VELHA DE MARICA	NÃO REALIZADA POR SER ESTRADA ESTADUAL
2002/2003	RIO DO OURO	SANEAMENTO BASICO DA RUA A	PROJETO COMPLETO
2002/2003	TEIXEIRA DE FREITAS	SANEAMENTO BASICO DA RUA JOSE CARLOS NOGUEIRA E VILA OLIVEIRA	PROJETO EM ANDAMENTO
2002/2003	HOLOFOTE	COMPLEMENTAÇÃO DE ESGOTO DA DILZA CUNHA	CONCLUIDA
2002/2003	PIRATININGA	SANEAMENTO BÁSICO NA RUA 29	PROJETO COMPLETO
2002/2003	CAMPIM MELADO	AGUA E ESGOTO NA RUA BISPO JOÃO DA MATA	EM EXECUÇÃO
2002/2003	LARGO DA BATALHA	REDE DE AGUA	CONCLUIDA

Fonte: Dados da Sub-Secretaria de OP - 2005

3.16 DEMANDAS DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO EM NITERÓI POR COMUNIDADE 2005

Santa Rosa (B)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Viradouro (Morro do Africano)	Urbanização de Valão na Rua Nª Srª das Graças.	1°
Viradouro (Morro do Africano)	Canalização ou Urbanização do Valão na Trav. Da Barraca (em frente à praça Viradouro).	2°
Souza Soares	Saneamento Básico na Trav.654	3°

São Francisco (C)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Preventório	Saneamento da Rua D. Pedro e Construção de Reservatório de água para 700.000 L.	1°
Cachoeira	Saneamento (Água e esgoto) na Rua Ruth de Oliveira.(subida da rua 2 e rua 12)	2°
São Francisco	Saneamento Básico na Rua Mário Joaquim Santana.	3°

Engenhoca (D)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Nova Brasília	Água na Trav.6.	1°

Barreto (E)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Holofote	Complementar Esgoto na Parte Alta da Dilza Cunha.	1°
Holofote	Saneamento no Buraco Quente, Trav. Espacial, Caminho da Lua, e Final da Rua B.	2°
Leopoldina	Saneamento Básico na Trav. Do Viaduto, Rua George Alan e Lobo Sarmet.	3°

Fonseca (F)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Teixeira de Freitas	Saneamento Básico da Rua José Carlos Nogueira .	1°
São José	Saneamento Básico na Rua Bezerra de Menezes e Trav.65.	2°
Vila Ipiranga	Melhoria do abastecimento de Água na Trav. Paulistano e Trav. Eurico.	3°
Castro Alves	Manilhamento do Valão da Trav.6 e Complementação da rede de esgoto na parte alta do morro.	4°

Santa Bárbara (G)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Maria Paula	Saneamento Básico da Rua Polônia.	1°

Caramujo e Itiitioca (H)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Atalaia	Água e Esgoto na Rua Vai Quem Quer e Caminho do Nordestino.	1°
Capim Melado	Saneamento Básico (Água e Esgoto) na Rua Bispo D. João da Mata.	2°

Largo da Batalha (J)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Largo da Batalha	Saneamento (Esgoto) na Rua Manoel Loureiro de Freitas.	1°
Maceió	Saneamento (Água e Esgoto) na Rua Jardel Filho.	2°
Cantagalo	Saneamento (Esgoto)Trav. Moacir Machado, Frei Orlando e Waldemar Condak e Canoa.	3°

Centro (L)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Bairro de Fátima	Esgoto na Trav.Gastão Gonçalves(até o alto do morro) e Rua José Lins da Cunha (Travs.1, 2 e 3). (PPP Águas de Niterói)	1º
Morro da Penha	Saneamento Básico nas Travs.: Da Bananeira, Da Mina, Nª Srª da Penha, São Lázaro (reparo) , Souza Marques (reparo) e Francisco Soares Pacheco (no final, junto a Trav. Da Mina) e Major Rocha (no alto do morro), Trav. Barão de Mauá 282. (PPP Águas de Niterói)	2º

Ilha da Conceição (M)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Ilha da Conceição	Construção de Reservatório, com capacidade para 50.000 L, de Água no Morro do Mic.	1°

Itaipu (O)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Engenho do Mato	Saneamento nas Ruas 41, 42, 45 e 53.	1°

Piratininga (P)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Cafubá	Saneamento Básico (esgoto) na Rua 412.	1°
Cafubá	Urbanização do canal da rua 34.	2°
Piratininga	Saneamento Básico (esgoto) na Rua 129.	3°

Rio do Ouro (Q)

Comunidade	Descrição	Reclassificação
Várzea Das Moças	Saneamento básico na Rua Jean Valenteau Moulliac.	1°
Rio do Ouro	Saneamento Básico na Rua A.	2°

Fonte: Dados da Sub-Secretaria de OP – 2005

Depreende-se do OP de Niterói: o que chamamos de primeira e segunda fase não há diferença de concepção política do OP. O modelo adotado é praticamente o mesmo, o da estruturação orçamentária no âmbito do poder municipal. Antes, a EMUSA era responsável pelo repasse financeiro; e, agora, são as Secretarias de Governo. As mudanças ocorridas na operacionalização do OP de Niterói são provenientes mais de alterações realizadas na metodologia de trabalho do que a adoção de uma outra forma de comportamento político.

Embora a divisão temática do que é prioridade sempre tenha sido discutida nos fóruns regionais, procedimento adotado desde o governo pedetista, o que acontece de fato é: os temas que não envolvem obras perdem, de certo modo, a força para aqueles que demandam obras, como é o caso específico do saneamento e de outros, como a drenagem e a pavimentação.

A disputa pela divisão do orçamento e pela realização de obras não só se torna, assim, um campo aberto ao conflito, em grande parte ocasionada pela escassez de recursos, mas também pelos embates políticos entre lideranças locais. A luta é pela definição do que é prioritário numa escala em que o nível de carências é elevado.

O envolvimento da população no Orçamento Participativo de Santo André: ganhos sociais e dificuldades políticas

O campo analítico do OP de Santo André, examinado nesta tese, está restrito à vinculação da população nos assuntos de saneamento comandados pelo SEMASA. Sendo assim, as referências utilizadas aqui dizem respeito exclusivamente ao desempenho desse órgão municipal e a sua forma de atuação no OP. Antes, porém, faremos uma pequena apreciação sobre a estruturação do OP em Santo André.

A condução dos trabalhos do OP em Santo André encontra-se sob a responsabilidade da Secretaria de Orçamento e Planejamento Estratégico, por meio do Departamento de Orçamento Participativo. Trata-se de um projeto que envolve praticamente todas as Secretarias de Governo, e, como assinalado, o SEMASA tem uma participação de peso, por causa da gestão do saneamento integrado.

A experiência político-administrativa do OP, que acumula uma década de existência, funciona pautada por um regimento interno. Para operacionalização das demandas e compatibilização dos recursos, dividiram a cidade em dezenove regiões. Em cada uma delas, são realizadas as plenárias deliberativas e informativas. Como são muitas as solicitações, organizaram a discussão em nove eixos temáticos, constituídos em grupos de trabalho, que correspondem às

questões macro do município, a saber: questão cultural; saúde; reforma do Estado; qualidade ambiental (eixo conduzido pelo SEMASA); educação; inclusão social; combate à violência urbana; desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico.

Essa estrutura organizacional permitiu uma divisão de funções. As grandes reivindicações são recolhidas no conjunto das temáticas, através das reuniões formalizadas pelos grupos de trabalho; e as questões mais pontuais são apresentadas e discutidas nas regiões, onde aparecem as demandas para a realização das obras. Segue abaixo a relação das regiões do OP com os respectivos bairros agregados.

3.17 RELAÇÃO DAS REGIÕES DE ATUAÇÃO DO OP – SANTO ANDRÉ

OP	Regiões do OP
A	Bairro Santa Terezinha, Vila Metalúrgica e Vila Camilópolis;
B	Jardim das Maravilhas, Jardim Santo Antonio, Jardim Utinga, Vila Francisco Matarazzo e Vila Lucinda;
C	Bangú, Parque Jaçatuba, Parque da Nações, Vila Curuça e Várzea do Tamanduateí;
D	Parque Oratório, Parque Novo Oratório, Jardim Ana Maria, Jardim Itapoan e Jardim Santo Alberto;
E	Parque João Ramalho, Jardim Alzira Franco, Jardim Rina, Parque Capuava e Parque Erasmo Assunção;
F	Bairro Campestre, Bairro Santa Maria, Bairro Jardim, Vila Guiomar e Vila Alpina;
G	Vila Palmares, Vila Aquilino, Vila Príncipe de Gales e Vila Sacadura Cabral;
H	Vila Floresta, Vila Valparaíso, Bairro Pinheirinho, Jardim Bom Pastor, Vila Scarpelli e Vila Gilda;
I	Bairro Paraíso, Jardim Jamaica, Jardim Oriental, Jardim Stella, Jardim Cristiane, Jardim Las Vegas e Jardim Milena;
J	Jardim Alvorada, Jardim do Estádio e Vila Linda;
K	Vila Marina, Bairro Silveira, Vila Pires, Vila Helena, Vila Junqueira e Vila Vitória;
L	Vila Alice, Bairro Casa Branca, Centro, Vila Alzira , Vila Assunção, Jardim Bela Vista e Vila Bastos;
M	Jardim Santa Cristina, Jardim Telles de Menezes, Jardim Guarará, Vila Luzita e Sítio dos Vianas;
N	Centreville, Jardim Marek, Parque Marajoara, Jardim Santo Antonio de Pádua, Parque Gerassi e Cidade São Jorge;
O	Vila América, Vila Guarani, Vila Humaitá, Vila Progresso e Vila Homero Thon;
P	Vila Tibiriçá, Condomínio Maracanã, Vila Guaraciaba, Jardim Ipanema, Vila Lutécia e Vila Suiça;
Q	Parque Pedroso, Jardim Riviera, Parque Miami, Recreio da Borda do Campo, Três Divisas, Waisberg I e Waisberg II;
R	Acampamento Anchieta, Bairro Rio Grande, Cabeceiras do Aracauva, Cabeceiras do Rio Grande, Cabeceiras do Rio Mogi, Cabeceiras do Rio Pequeno, Campo Grande, Estância Rio Grande, Fazenda dos Tecos, Sítio Taquaral, Jardim Clube de Campo, Jardim Guaripocaba, Jardim Joaquim Eugênio de Lima, Parque América, Parque das Garças, Parque Represa Billings II, Parque Represa Billings III, Parque Rio Pequeno, Reserva Biológica Alto da Serra, Parque Estadual da Serra do Mar, Várzea do Rio Grande e Vila de Paranapiacaba;
S	Jardim Santo André, Jardim V. Rica, Vila João Ramalho, Bairro Cata Preta e Jardim Irene.

Fonte: http://www.santoandre.sp.gov.br

Debatidas as questões no interior de cada região e nos grupos temáticos, definem-se os conselheiros e os delegados – representantes de cada região e de cada grupo (um representante para cada) - que apresentarão o cronograma de prioridades. Esses representantes fazem parte do Conselho Municipal de Orçamento. Segundo dados da Prefeitura, em 2001, após a primeira formatação da proposta feita pelos conselheiros, foi possível programar 75% das solicitações.

Ocorre, no entanto, um acúmulo de demandas solicitadas que não são atendidas por razões tanto orçamentárias como políticas, no momento em que se definem as prioridades. Por isso, em 2003, o Conselho Municipal do Orçamento definiu que não haveria eleição de novas prioridades, enquanto não houvesse um cronograma de atendimento das prioridades já solicitadas. Medidas como essas que podem dirimir ou agravar as situações de conflito, que – fatalmente - ocorrem pela falta de recursos para atenderem todas as solicitações.

Particularmente em relação ao SEMASA, devido à especificidade das suas atividades sempre dependentes de realização de obras, seja como investimentos, seja como manutenção e da própria abrangência de serviços sob a sua responsabilidade, há sempre uma demanda muito grande ao órgão, por parte da população. O fato de demandar não significa que sempre ela é atendida. Concernente a isso, surgem os conflitos, na medida em que todos entendem suas demandas como prioritárias. Daí, a importância de se estabelecer um cronograma de prioridades, que idealmente deveria ser cumprido à risca, quando algumas obras assumem até um caráter preventivo, a fim de que sejam evitados transtornos futuros à população, mas - pelas limitações de diversas naturezas - acabam aguardando pela execução[106].

[106] Para conhecer a relação das obras escolhidas ou realizadas no setor de saneamento, extraídas das definições do OP, consultar o site: http://www.semasa.sp.gov.br.

Mesmo com as fragilidades políticas apontadas, a participação da população de Santo André - principalmente das classes populares, no controle dos investimentos públicos em saneamento - assegura a ela o compromisso e o empenho na melhoria das condições ambientais da cidade. Fato que se comprova com um recente estudo comparativo sobre a gestão estadual e municipal de serviços de água e esgoto sanitário na região metropolitana de São Paulo. Os dados da pesquisa mostram que em Santo André, a eficiência e a eficácia da gestão, apesar de uma pequena queda, ainda assim apresentam resultados elevados quando comparados com outras situações, o que os estudiosos depreendem como resultantes, em grande medida, de um processo contínuo de avaliação das políticas públicas pela população local, ao participar ativamente dos mecanismos de implementação dessas políticas[107].

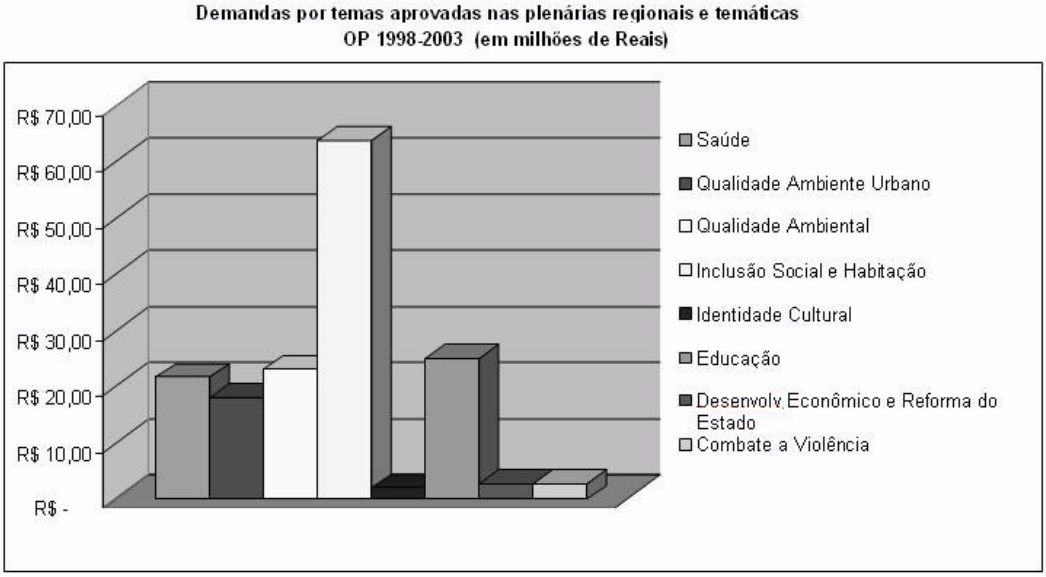
Embora a forma de estruturação do SEMASA, com as suas ações integradas de saneamento, revele um alto nível de positividade, há de se considerar, no entanto, dois problemas que parecem se constituir em fatores limitantes a um melhor desempenho do órgão no processo do OP. Por um lado, a dependência em relação à SABESP, para o fornecimento da água, o que o coloca, de certa maneira, numa camisa de força; e, por outro, a amplitude da própria ação de saneamento devido à concepção de saneamento integrado, que faz com que o órgão lide com uma demanda excessiva de investimentos e execuções de obras, que nem sempre vêm acompanhadas dos recursos necessários.

No cômputo geral pode-se afirmar que a população de Santo André, apesar das dificuldades nem sempre contornáveis, ganhou poder de participação política com a instituição do Orçamento Participativo. Poder esse que redunda, no tocante ao saneamento, num ganho social ainda maior, por tratar-se da prestação de serviços

[107] Ver o trabalho comparativo de Rita Ogera e Arlindo Philippi (2004), sobre a eficiência e a eficácia de

que exercem uma influência direta sobre o bem-estar da população, em termos da realização de um ambiente urbano de qualidade. Nesse caso, o poder de influir sobre decisões em relação a obras necessárias, permite-lhe não só participar da definição de prioridades como também lutar pela sua execução, o que tem se mostrado positivo pelo próprio empenho do poder executivo em não acumular um grande aporte de investimentos, ao sustarem o processo de definição de novas prioridades, enquanto não houver execução das solicitadas. As tabelas abaixo fornecem uma noção das demandas temáticas mais solicitadas pela população, compreendidas entre 1998 e 2003, onde se verifica que a maior demanda da população é referente à inclusão social e habitação. Apesar de qualidade do ambiente e qualidade do ambiente urbano responderem juntas pela segunda demanda, elas ficam relativamente distantes da primeira temática mais solicitada:

3.18 GRÁFICO DAS DEMANDAS POR TEMAS APROVADOS NAS PLENÁRIAS REGIONAIS E TEMÁTICAS DO OP DE SANTO ANDRÉ 1998-2003

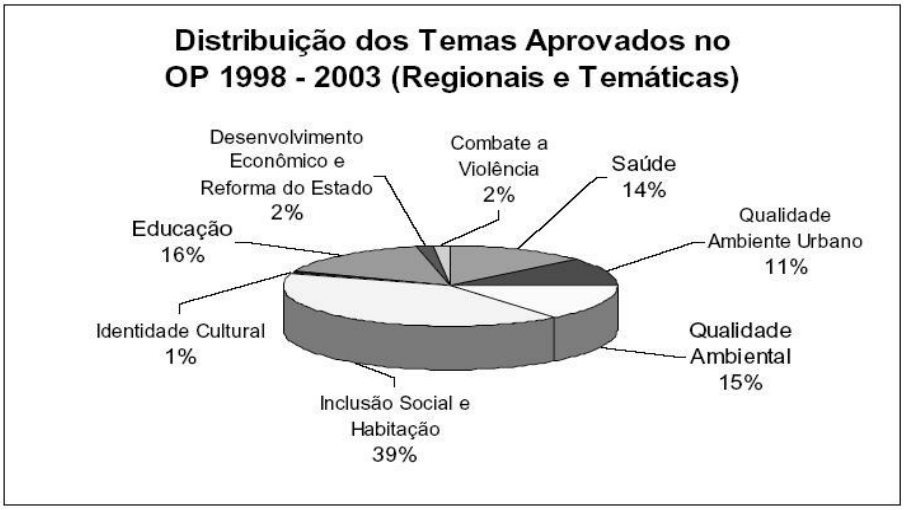


Fonte: Orçamento Participativo e o Saneamento Ambiental a Experiência de Santo André (SP) de 1998 a 2003. Marcelo Bispo e outros. http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae092.pdf

---

serviços de água e esgoto em gestões municipais e estaduais.

3.19 GRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DOS TEMAS APROVADOS NO OP DE SANTO ANDRÉ 1998-2003



Fonte: Orçamento Participativo e o Saneamento Ambiental a Experiência de Santo André (SP) DE 1998 à 2003. Marcelo Bispo e outros. http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae092.pdf

É preciso, no entanto, que se considere que a experiência de OP em Santo André, refere-se a um caso singular. Uma pesquisa realizada sobre experiências de orçamento participativo no Brasil, no período compreendido entre 1997 a 2000, revela que

> o número de experiências está longe, ainda, de significar uma verdadeira tendência à inversão nas relações sociedade-governo na rede municipal brasileira. Isto se dá não apenas em decorrência da sua pequena dimensão relativa face ao total dos municípios, mas também, por causa dos limites observados nos processos que, caso implementados, podem vir a garantir a afirmação de sujeitos coletivos, a ampliação da participação política e a experiência da cidadania (Ribeiro e Grazia, 2003, p.113).

Em Santo André, como tentamos comprovar, ocorre uma valorização política do processo de OP, que aparece no respeito que o poder Executivo tem em acatar as demandas da população nas escolhas das prioridades dos investimentos públicos municipais.

E quanto ao SEMASA, pela essencialidade dos serviços prestados, confirma-se a importância da sua participação no processo do Orçamento Participativo e o seu esforço em atender os pedidos de realização de obras, porém, o que ficou ressaltado é que essa participação parece conflituosa tanto pelas dificuldades

intrínsecas ao próprio funcionamento do órgão, quanto pela abrangência do seu raio de ação, que ao incorporar serviços de naturezas diversas incorpora, por conseguinte, solicitações diversas, algumas de caráter emergencial ou outras simplesmente preventivas, mas que têm uma objetividade inquestionável: a demanda pela realização de obras de saneamento.

A operacionalização do PROCON de Niterói

O primeiro órgão de defesa do consumidor em Niterói intitulava-se CODECON - Código de Defesa do Consumidor e era parte integrante da Câmara de Vereadores. Posteriormente foi criado o PROCON estadual, porém, no governo Garotinho (1999 – 2002) ele foi fechado.

Atualmente foi instituída pelo governo municipal uma Sub-Secretaria de Defesa do Consumidor que possui um posto municipal dentro do Terminal Municipal Rodoviário, por ser um lugar de acesso com grande circulação de público, o que facilita o registro de reclamações. Além desse posto, a Sub-Secretaria possui um posto móvel de defesa do consumidor e atende pelo telefone e pela internet através do seu site.

Antes da montagem dessa estrutura, tal como funciona hoje, o PROCON de Niterói operava com postos de atendimento, alguns situados na Faculdade de Direito, que mais tarde se transformaram em Escritórios-modelo.

A dinâmica de trabalho no posto de atendimento do Terminal Rodoviário consiste no preenchimento de uma ficha, onde fica registrada a reclamação do consumidor. Esse trabalho é realizado por estagiários, sem remuneração, quase sempre alunos da Faculdade de Direito que contabilizam a experiência como prática forense.

No exame realizado sobre as fichas desse posto relativas à prestação de serviços de água e esgotos, com registros de reclamações nos anos 2003, 2004 e 2005,

constatamos que o número de registros é muito baixo. Apenas um caso em 2003, três em 2004 e cinco em 2005. Trabalhando com essa realidade verificamos que as reclamações dirigidas à empresa Águas de Niterói, dizem respeito fundamentalmente à quebra e colocação de hidrômetros.

Além disso, em entrevista realizada com o Sub-Secretário de Defesa do Consumidor, foi-nos dito que, de modo geral, as reclamações são atendidas agilmente pela concessionária de serviços de saneamento, que mantém um posto de atendimento ao consumidor no centro da cidade de Niterói[108]. Com isso, há uma filtragem das reclamações, o que pode responder, em parte, ao baixo registro no posto do PROCON do Terminal Rodoviário.

No entanto, quando verificamos o desempenho da empresa no quadro geral do PROCON de Niterói, disponibilizado na internet, o número de reclamações é maior, por englobar certamente o registro de reclamações oriundas de outras fontes. Só que não há informações detalhadas de dados qualitativos, ou seja, dos motivos que acarretaram o registro das reclamações[109]. Estão disponíveis somente os dados numéricos na sua totalidade, sem qualquer desmembramento de fonte.

Apresentaremos a seguir o quadro a que nos referimos antes, em que a Águas de Niterói registra um número bem maior de reclamações no ano de 2004, posicionando-se numa colocação que a situa entre as empresas mais reclamadas do município. A situação se reverte no ano seguinte com a comprovação do número reduzido de reclamações, o que a conduz a um melhor posicionamento. A mudança tanto pode ser interpretada como um indício de maior atenção aos usuários dos seus serviços de saneamento, como pode simplesmente expressar o

---

[108] Por ocasião da entrevista realizada com o presidente da Águas de Niterói, tomamos conhecimento desse posto, conforme registrado anteriormente.

[109] Segundo o Sub-Secretário de Defesa do Consumidor, é projeto da Prefeitura de Niterói, para o ano de 2006, disponibilizar para o público os motivos pelos quais as empresas fornecedoras de bens de consumo e serviços recebem reclamações dos consumidores e usuários.

desconhecimento ainda dos usuários, agora em maior número, em relação à força política desse canal de comunicação.

3.20 REGISTRO DE RECLAMAÇÕES DA EMPRESA ÁGUAS DE NITERÓI NO PROCON - NITERÓI

ANO	POSIÇÃO ENTRE AS 10 EMPRESAS MAIS RECLAMADAS	Nº DE RECLAMAÇÕES
2003	-	-
2004	4	23
2005	9	5

Fonte: http://www.defesadoconsumidor.niteroi.rj.gov.br/index.php?page=19

A operacionalização do PROCON de Santo André

O município é a instância responsável pelo funcionamento do PROCON, que atua em convênio com a Fundação Procon de São Paulo. O órgão do governo estadual mantém, entre outros, um serviço de informações à população sobre a atuação das empresas fornecedoras de bens e serviços, através do registro de reclamações fundamentadas. Com isso, o órgão alega que o consumidor passa a conhecer o nível de responsabilidade e de seriedade do fornecedor, pela consulta ao registro, e preventivamente pode evitar para si futuros danos.

Disponibilizar a informação com conteúdo representa, sem dúvida, mais um passo em direção ao fortalecimento do Código de Defesa do Consumidor como instrumento de controle social, pois permite que o acesso à informação seja melhor qualificado. Em outras palavras, a população passa a dispor de mais informações que a ajudam a avaliar de forma mais consistente os fornecedores de bens de consumo e de serviços.

Nesse aspecto o PROCON do estado de São Paulo está mais avançado do que o do estado do Rio de Janeiro, que ainda não conseguiu cumprir integralmente os

preceitos da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, como os de garantir ao consumidor o seu direito à informação e acesso pleno ao registro das reclamações que, por força de lei, são públicas.

No entanto, vale considerar que a informação qualificada se torna razão fundamental para aqueles bens e serviços prestados por várias empresas, isto é, onde há concorrência. Mas a situação se complica quando se refere à prestação de serviços essenciais, que são monopólios de empresas tanto das públicas como das privadas.

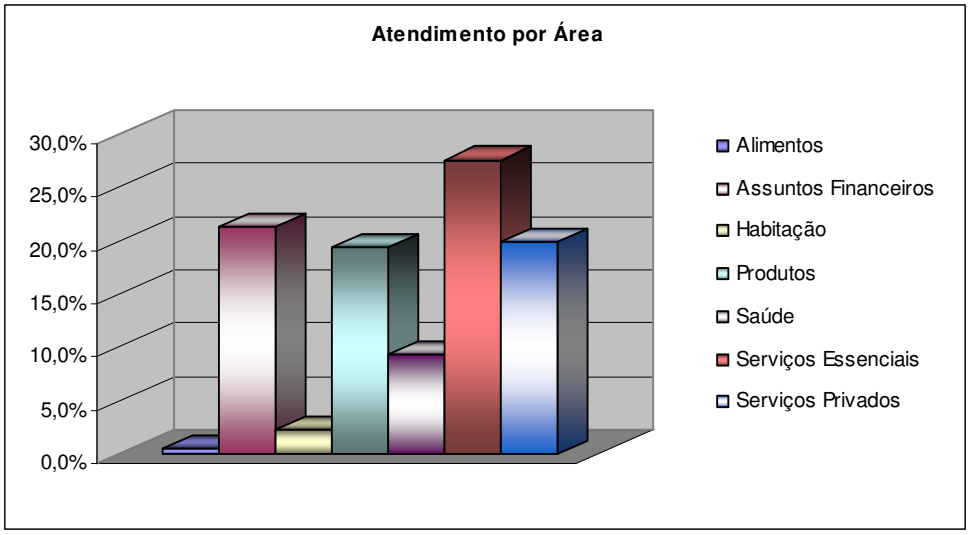
Segundo os dados do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC, que correspondem ao registro de atendimento feito pelos PROCONS a cada consumidor, observa-se - de acordo com a tabela apresentada a seguir - que no estado de São Paulo o maior atendimento por área é justamente a de serviços essenciais, onde se inclui o saneamento. O SINDEC considera que o registro de atendimento pode representar consultas, pedidos de orientações ou reclamações. Mesmo abarcando outras modalidades além das reclamações, o fato de os serviços essenciais apresentarem o maior percentual de atendimento, pode estar relacionado justamente ao caráter monopolista dos serviços básicos, que coloca o usuário sem opção de mudança de fornecedor.

3.21 REGISTRO DO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO POR SETORES NO ESTADO DE SÃO PAULO

Área	%	Total
Alimentos	0,44	1327
Assuntos Financeiros	21,31	63928
Habitação	2,27	6821
Produtos	19,32	57950
Saúde	9,25	27745
Serviços Essenciais	**27,51**	**82539**
Serviços Privados	19,9	59703
Total		300013

Fonte: http://www.mj.gov.br/dpdc/sindec/sindec.html - pesquisa realizada em 25/09/2005

3.22 GRÁFICO DO REGISTRO DO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO POR SETORES NO ESTADO DE SÃO PAULO



Fonte: http://www.mj.gov.br/dpdc/sindec/sindec.html - pesquisa realizada em 25/09/2005. Gráfico elaborado pela autora.

Especificamente em relação aos dados do PROCON de Santo André, como demonstraremos adiante, fica comprovado o baixo número de reclamações quanto ao desempenho do SEMASA na realização dos serviços de saneamento ambiental no município. Em cinco anos de atividades, foram registradas somente três reclamações. Entendemos que o baixo registro de reclamações pode ser um

indicador do bom desempenho da autarquia na prestação dos serviços municipais de saneamento.

3.23 REGISTRO DE RECLAMAÇÕES DO SEMASA NO PROCON – SANTO ANDRÉ

ANO	RECLAMAÇÕES		
	ATENDIDAS	NÃO ATENDIDAS-	TOTAL-
2000	-	-	-
2001	-	-	-
2002	0	1	1
2003	-	-	-
2004	1	1	2

Fonte: http://www.procon.sp.gov.br/

As informações obtidas dos PROCONS, no tocante ao saneamento, apontam para alguns questionamentos. Os baixos números de registros de reclamações podem estar tanto relacionados à falta de costume da população em usar o instrumento como meio para fazer valer os seus direitos; ou, somado a isso, o instrumento ainda se encontra numa fase de aperfeiçoamento técnico, onde são visíveis falhas de registro de reclamações, como é o caso de Niterói.

Nessa perspectiva, a idéia de disponibilizar as informações pela internet se, por um lado, é altamente favorável devido ao alcance público, por outro, é inteiramente restritiva, porque deixa de fora parcelas da população que se encontram em situação de exclusão digital. Nesse caso, o órgão não pode prescindir de uma ampla divulgação permanente, em outros meios de comunicação, da sua competência e das formas de atuação.

Não obstante as dificuldades e imprecisões técnicas, o PROCON - instância de operacionalização do Código de Defesa do Consumidor, quando fornece aos

indivíduos da sociedade os meios para eles assumirem uma posição ativa nas relações sociais de consumo - está potencializando a cidadania com a exposição de instrumentos que agem em defesa dos direitos.

A recorrência de grandes empresas prestadoras de serviços e de classes corporativas de profissionais liberais a instâncias jurídicas superiores, para ficarem de fora do jugo protecionista do Código ao consumidor, parece representar um sinal positivo de que o Código de Defesa do Consumidor tem cumprido o seu papel de instrumento de cidadania.

Conclusão

Difícil tarefa concluir uma pesquisa sobre a política de saneamento que parece não ter fim, porque está sempre mudando. Mesmo assim encerramos a nossa análise dos mecanismos de controle da população sobre o desempenho, das funções específicas, de diferentes modos de gestão de saneamento com constatações que merecem toda a nossa atenção, por instigarem a repensar as velhas questões do setor e por despertarem para os novos questionamentos: frutos da dinâmica complexa do saneamento brasileiro.

A pesquisa sobre saneamento envolve o pesquisador num posicionamento político e disso não há como escapar. Não existe a suposta 'neutralidade científica', isto é, o distanciamento analítico do sujeito perante o seu objeto quando lidamos com questões sociais que implicam em ações concretas, cujos resultados positivos dependem de ações governamentais. Não há como menosprezar o peso da responsabilidade dos governos, em se tratando de saneamento, sobre o destino das populações. Tivemos o cuidado em não incorrer em julgamento *a priori* dos resultados apresentados pelas pesquisas.

Um desses resultados é a comprovação, pela análise dos diferentes períodos históricos - empreendidos na tese - de que até hoje o Brasil não conseguiu realizar uma política de saneamento de âmbito nacional que fincasse raízes, no sentido de constituir um ponto de partida para a construção permanente de um quadro de bem-estar da população.

Verificamos que o setor está sempre suscetível às determinações políticas conjunturais em termos da formulação e da execução do saneamento. Tem sido assim desde os tempos do PLANASA, quando, pela primeira vez, criou-se um plano de saneamento nacional. Ou seja, da formulação desse plano até os dias

atuais, constatamos que ainda predominam mecanismos de atuação - como as companhias estaduais de saneamento - que são resquícios da época do PLANASA; que as tentativas de modernização do saneamento nos anos 90 - com o PMSS - não atingiram o resultado esperado. A indefinição política, que leva a coexistência de formas de operação dos serviços tanto por empresas estaduais obsoletas como por iniciativas locais bem sucedidas, foi o que restou ao setor de saneamento.

Constatação, aliás, não muito diferente, quando verificamos que nem a Constituição Federal de 1988, com os seus princípios de avanço democrático, ainda não conseguiu refletir todo esse avanço no plano fático. Isso fica visível na segunda parte da tese quando analisamos os aspectos jurídico-institucionais da falta de regulação de determinadas leis ou, mesmo, a falta de aprovação de projetos de lei que apresentassem um conteúdo político inovador para o saneamento, acabando por dificultar o próprio funcionamento do setor que fica, assim, acéfalo de definição política.

Para haver realização e controle das atividades que envolvem o bem-estar da população, no tocante ao saneamento, tem de existir uma proposta política com uma definição de princípios sociais que garantam aos cidadãos o acesso ao direito de disporem de serviços públicos e de um ambiente urbano sustentável, com serviços de qualidade e aplicação de tarifas justas monitoradas por mecanismos de controle social.

O acesso ao direito de usufruir serviços essenciais, baseado na atuação de dois modos diferentes de gestão de saneamento, foi atrelado a dois mecanismos de controle social: o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor, conforme já discutimos nesta tese.

Chegar à definição do foco da tese implicou num longo caminho onde foram tecidas, passo a passo, as inúmeras questões que envolvem o saneamento, que lhes imprime um caráter de tema complexo, atravessado por interferências político-ideológicas.

O saneamento, por se constituir em serviços essenciais monopolizados, está automaticamente comprometido, do ponto de vista ideológico, com o debate dos modos diferentes de gestão, se tiver como pretensão política o alcance de metas de universalização e de eqüidade. Como hoje em dia existem os mais diversos arranjos institucionais na gestão de serviços de saneamento - desde formas de cooperação estritamente públicas, como consórcios intermunicipais ou entre municípios e estados, ou formas mistas que envolvem organismos públicos e privados ou, ainda, forma inteiramente privada - isso resultou na seleção de duas formas distintas de gestão de saneamento, a saber: a de serviços públicos municipais operados pelo próprio município, no caso uma autarquia municipal; e a de serviços públicos municipais delegados à empresa privada.

O saneamento tem um compromisso direto com a saúde pública e com a qualidade ambiental urbana, o que o remete a toda uma discussão relacionada à formulação de políticas públicas que consigam estabelecer novos rumos na definição de um quadro de mudanças institucionais e políticas, de modo a garantir o acesso democrático à terra e à moradia que, junto com o saneamento, se constituem em princípios da Reforma Urbana, entre eles, o Direito à Cidade.

Devemos registrar que o debate sobre a gestão da água e dos serviços de saneamento tem sido constante nos fóruns da Reforma Urbana, principalmente, se levarmos em consideração o fator determinante de que os recursos naturais e a titularidade dos serviços de saneamento pertencem ao Estado. Nesse caso, cabe a ele estabelecer o modo de execução dos serviços de saneamento, seja pela forma

direta, quando o Estado é o próprio prestador, seja pela indireta, quando ele delega a terceiros a execução dos serviços.

Fundamentados por essa constatação, estruturamos o tema central da tese que é o de avaliar, através dos mecanismos de controle social selecionados, como diferentes modos de gestão de saneamento, um na forma pública e o outro na forma privada, se desincumbem do seu dever, dentro das suas funções específicas, de prestar serviços essenciais à população.

Para tanto, houve a necessidade teórica de se contextualizar o debate sobre as diferentes formas de gestão. A privatização no âmbito da reforma do Estado - realizada nos anos 90 no governo de Fernando Henrique Cardoso, cujo propósito era criar as condições para a entrada de recursos no país, que se encontrava, segundo alegações da época, sem meios para realizar os investimentos econômicos e sociais necessários - não produziu eco no setor de saneamento, sendo inexpressivo o número de privatizações realizadas.

Ainda no escopo da privatização do saneamento, ficou claro que o governo criou um arcabouço jurídico para dar sustentação ao seu objetivo político: o de privatizar a prestação de serviços essenciais. Dentro da lógica, obviamente, por se tratar de serviços públicos, ele tem apenas o poder de delegar o fornecimento de serviços; mas tem que guardar para si a incumbência de exercer a função de planejar e de regular. Constatamos que essa função está sempre comprometida com a comprovada falta de regulação das leis do saneamento, ou mesmo de uma discussão sistemática sobre os projetos de lei.

Do mesmo modo contextualizamos a política de municipalização, desde o levantamento das entidades mais representativas - criadas para reforçar a constitucionalidade do município como ente responsável pela gestão do saneamento e que hoje desempenham um papel preponderante na atuação em

prol da autonomia municipal - por reconhecerem o município como a única esfera governamental capaz de definir as prioridades locais, até o debate atual sobre o saneamento, que é o de transformar em lei os princípios da universalidade, da eqüidade e da justiça através de alguns procedimentos políticos, entre eles, a garantia de receber o abastecimento de água, mesmo em caso de inadimplência.

Esses procedimentos dependem, como observamos no quinto capítulo, de recursos jurídico-políticos para operacionalizá-los, como

> o direito de conhecer as penalidades aplicadas aos fornecedores de serviços em caso de interrupções; de receber informativo sobre o controle da qualidade da água e de um manual sobre a prestação dos serviços. O não cumprimento dessas exigências é entendido como uma violação dos direitos do consumidor.

Além dos procedimentos, de medidas políticas que permitam viabilizar a inclusão social, por meio de subsídios para os usuários de serviços que não têm como pagá-los, de instrumentos de controle social e da avaliação anual dos serviços de saneamento por Conselhos Municipais, entre eles, especialmente, o Conselho de Saúde.

Ao estabelecer os critérios da política de saneamento, que desejam implantar neste país, as entidades envolvidas na luta pela municipalização do saneamento participaram da elaboração de um projeto de prestação de serviços públicos que pode até operar com diferentes arranjos institucionais públicos, desde que não comprometam a titularidade municipal dos serviços de saneamento e de que eles disponham de meios para controlar as concessões na forma de parcerias público-público.

Essas são as diretrizes da política que ainda tramitam na forma de projeto de lei, porque o setor de saneamento opera mesmo é com os critérios estabelecidos pelo PLANASA.

O que se depreendeu da análise da proposta atual de formulação da política de saneamento foi a existência de uma maior aceitação da relação entre estados e

municípios em termos da constituição de formas compartilhadas de gestão pública. Para nós esse é um dado novo na concepção da política que está sendo proposta para o setor. Pode-se afirmar que está havendo uma flexibilização maior no próprio posicionamento daqueles que defendem a autonomia municipal. Se compararmos com políticas passadas, como é o caso do PLANASA - quando a titularidade do município em relação aos serviços de saneamento foi usurpada e transferida pelos governos militares, às companhias estaduais de saneamento - a situação hoje assume outros contornos com a ampliação do poder dos municípios que, a partir da retomada da sua titularidade dos serviços públicos com o fim do prazo dos contratos de concessão dos serviços às empresas estaduais e da própria criação de novos municípios, podem determinar a forma de gestão que eles querem para operar os seus serviços de saneamento.

Nesse contexto o exame de formas diferenciadas de gestão de saneamento procede, na medida em que serve de referencial para futuras avaliações. Isto não significa que possam se constituir em parâmetros comparativos com o enfoque analítico empregado nessa pesquisa, por se tratar de concepções políticas pautadas por princípios e valores distintos, torna-se difícil a comparação entre elas. A nosso ver a comparação entre modos diferentes de gestão mostra-se viável quando relacionada a resultados apresentados por índices de avaliação de qualidade e de quantidade de serviços de saneamento prestados, por valores relativos à cobrança tarifária, por um dimensionamento da capacidade de investimentos, entre outros campos mensuráveis.

Partimos para a pesquisa com a hipótese dos serviços de saneamento mostrarem-se melhores quando atendidos pelo poder público municipal: por ele ser o representante da população local, portanto, ciente das características e das necessidades locais; por ele ser, em caso de serviços públicos municipais, o ente

responsável pela formulação do planejamento da política de saneamento, portanto, capaz de envolver a população na participação e no controle desse planejamento; por ele ser um gestor público, portanto, comprometido institucional e politicamente com os indivíduos da sociedade. Esse último qualificador opõe-se – logicamente - a uma gestão operada pelo setor privado, que tem por determinação o compromisso, em primeira instância, com os seus investimentos de capital.

Imbuídos dessa suposição criamos a expectativa de que os serviços prestados por uma gestão pública municipal apresentariam um resultado bem superior aos serviços ofertados por uma empresa privada de saneamento.

Contudo, os dois casos selecionados: Niterói - com a privatização - e Santo André - com a gestão pública municipal - apresentaram resultados muito próximos no que concerne ao desempenho das suas funções de prestar serviços de saneamento, conforme os dados levantados pelos dois instrumentos de cidadania selecionados: o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor. Na avaliação vimos que os dois modos de gestão prestam serviços de saneamento considerados de qualidade e, praticamente universalizaram os serviços com os altos índices de rede de abastecimento de água fornecida à população; apesar de Niterói ainda apresentar, em relação aos serviços de esgotamento sanitário, um resultado insatisfatório, porém, à frente do quadro nacional. Além disso, criaram mecanismos de estreitamento das relações entre prestadores de serviços e os usuários, embora com proposições bem diferentes. É justamente aqui que reside o ponto nevrálgico da nossa tese, em termos de argumentação teórica, sobre os resultados apresentados pelos dois modos de gestão.

Da forma como está colocado o resultado positivo apresentado por eles, em relação aos serviços de saneamento prestados, parece indiferente definir o modo de gestão de saneamento que se deve adotar no Brasil. Uma leitura superficial da

questão pode partir do raciocínio que - mesmo calcados por interesses distintos e imbuídos por propósitos diferentes - não havendo resultados tão antagônicos em relação à prestação de serviços de saneamento, fica difícil o convencimento, num primeiro momento, de que há diferenças cruciais, do ponto de vista social, entre os dois distintos modos de gestão de saneamento. Vejamos, então, outros elementos empíricos apontados na tese que certamente darão aporte teórico ao problema em questão.

No caso de Santo André, é visível a preocupação política desenvolvida ao longo dos anos em manter serviços públicos de qualidade à população local. Sendo que o foco dessa preocupação está centrado: nos segmentos de baixa renda, nos moradores das áreas de favela e de periferia para incluí-los, de forma permanente, nos serviços de saneamento, através de programas elaborados com esse objetivo e, também, para estimular a participação, com controle social. O município apresenta um resultado surpreendente quando comparado a outros e com a média nacional; tanto pela própria concepção de saneamento ambiental que ele desenvolveu, como pela estruturação institucional criada para operacionalizar os serviços urbanos. O SEMASA é um órgão público maduro, com um corpo técnico altamente capacitado e articulado, o que o torna ágil na execução, fiscalização e manutenção dos serviços.

De forma semelhante, porém diferente, é o caso de Niterói. Fruto de uma privatização relativamente recente, os serviços públicos do município têm sido prestados pela concessionária Águas de Niterói, que vem desenvolvendo um trabalho com resultados até agora positivos, não só em termos das suas obrigações contratuais como também no que concerne ao atendimento da população local, conforme atestam os dados apresentados pelos instrumentos de cidadania. Porém, não há qualquer indício, no exame da atuação da empresa

privada, de elaboração de programas que tenham a preocupação de envolver a população local, especialmente as que vivem em áreas de favelas, no sentido de estimular a sua participação. Em outras palavras, não estamos nos referindo àquela participação de simplesmente contratarem indivíduos da localidade para trabalharem em projetos destinados ao beneficiamento da população local, e, sim, estamos nos referindo à participação que tem voz, ou seja, que junto com os gestores do saneamento esteja capacitada para discutir não só o plano local de saneamento como ainda exercer controle sobre a sua operacionalização.

Nessa perspectiva, cabem aqui algumas considerações sobre a noção de cidadania que já trabalhamos nesta tese. A análise teórica levou-nos a concluir que a história da construção da nossa cidadania, no que concerne à conquista dos direitos civis e políticos, é marcada por perdas e ganhos e os nossos direitos sociais ainda se encontram em processo de conquista. Esse processo, por sua vez, é sabidamente desigual entre os diversos segmentos de classe da sociedade, por ainda manter parcelas da população numa situação de exclusão social. Fato comprovado no setor de saneamento.

Vimos que, do ponto de vista teórico, seria uma tarefa árdua tentar trabalhar com um conceito de cidadania, por seu caráter difuso com inúmeras concepções e utilização. Optamos por trabalhar com potencialidade de cidadania que passa uma noção mais concreta de cidadania ativa. Nesse sentido é que selecionamos o Orçamento Participativo e o Código de Defesa do Consumidor como mecanismos capazes de exercerem o papel de instrumentos de controle social e servirem de parâmetro à avaliação dos diferentes modos de gestão.

Quando analisamos a potencialidade de cada instrumento e a sua forma de operar, constatamos que de fato eles cumprem o seu papel de mecanismos de controle social, porém, com certas deficiências, como é o caso da operacionalização do

Código de Defesa do Consumidor em Niterói, através do funcionamento do PROCON-Niterói. Deficiências as quais atribuímos tanto “à falta de costume da população em usar o instrumento como meio para fazer valer os seus direitos”, como também agravado pela falha técnica no registro das reclamações dos usuários.

De qualquer maneira, a nossa conclusão é a de que os instrumentos, mesmo com as dificuldades operacionais apresentadas por eles, servem de meio para viabilizarem as reivindicações e os questionamentos da população. No entanto, há diferenças entre eles que merecem a nossa atenção. O OP consiste no mais democrático dos instrumentos de cidadania da sociedade, por tratar da questão orçamentária do município, pois diz respeito à população local como um todo. Apesar do nível de abrangência social do instrumento, conta-se com a presença maior nas reuniões de OP dos segmentos com renda mais baixa da população, isto é, a população que carece, no nosso tema, de serviços essenciais de saneamento. Pode-se mesmo afirmar que o OP é um instrumento que atende à população pobre do município, por servir de canal institucional às necessidades locais.

Em relação ao Código de Defesa do Consumidor vimos que o acesso a ele é para aqueles que apresentam a condição de consumidor/usuário. Nesse enquadramento ficam de fora parcelas da população que não acessam os serviços de saneamento, por não disporem desse direito. E, mesmo nas ações civis públicas, como as movimentadas pelo IDEC, somente delas participam os que são consumidores, portanto, os que são protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor.

A conclusão a que chegamos é a de que a análise da atuação dos instrumentos de cidadania selecionados revela e reafirma, ao mesmo tempo, uma sociedade cindida que tem buscado, por caminhos diferentes, o direito que lhe é constitucionalmente assegurado, mas que não lhe é concedido.

Ficou patente nesta tese que as populações pobres dos casos-referência recebem tratamento político diferente por parte dos prestadores de serviços de saneamento. Enquanto que em Santo André são criadas instâncias de participação pelo próprio SEMASA, através de seus programas de ação social, que servem de fermento ao desenvolvimento da consciência social, já não sucede o mesmo em Niterói. Não há compromisso por parte da empresa privada de saneamento em envolver a população local na gestão do saneamento, porque o próprio modelo privatizado, pelos seus princípios, é de um modelo que não se submete à vontade dos cidadãos.

Sem mecanismos regulatórios que definam formas de controle e de fiscalização dos serviços, devido à ausência de uma política de saneamento, fica a dúvida sobre a capacidade que a população tem de assegurar a permanência de um bom nível de oferta de serviços prestados por operadores privados.

Mais uma vez a penalização recai sobre a população pobre, porque quem está na condição de consumidor/usuário dispõe dos meios de controle social para garantir o atendimento. Porém, para os segmentos de renda baixa, somente através de participação, conforme ficou claro nos Orçamentos Participativos analisados, eles conseguem acessar algum benefício em termos de saneamento.

Portanto, a participação social consiste em uma questão-chave para aqueles que não dispõem de saneamento, porque somente por meio de mobilização popular - efetuada pelas entidades representativas – consegue-se capacitar os indivíduos da sociedade (que carecem de saneamento) a lutarem pelos seus interesses.

Não deveria ser assim, pois dispor de saneamento é um direito - como foi comprovado nessa tese - ou seja, usufruir de saneamento não deveria ser por meio de luta, mas, sim, por dever do Estado que tem de cumprir esse compromisso com os seus cidadãos. Essa é a grande diferença entre as duas formas analisadas de

gestão de saneamento. No caso da gestão pública, os gestores entendem que é direito da população, por isso não só criaram programas para prestarem os serviços de saneamento, como também estimulam a população a demandarem por eles. E, no caso da gestão privada, o abastecimento da rede de água e de esgotamento sanitário à população é obrigação contratual, sendo que em relação à população pobre o atendimento está vinculado à conjuntura política municipal. Se favorável aos segmentos de renda mais baixos, certamente as reivindicações serão melhores atendidas. Caso contrário, não há abastecimento porque não há compromisso político em realizar o atendimento.

Assim, procuramos mostrar nesta tese que o debate sobre modos diferentes de gestão, quando relacionado à cidadania, afasta não só a pesquisa sobre serviços de saneamento do risco de queda na armadilha neoliberal - a de que a privatização de serviços de saneamento é a única saída possível para resolver o velho discurso político da falta de recursos financeiros para investimentos e da ineficácia operativa das empresas públicas na prestação desses serviços - como também ilumina o nosso entendimento, ajudando a desfazer a visão equivocada de que o modo de gerir serviços de saneamento no Brasil pode ser indiferentemente público ou privado, desde que eles apresentem bons resultados de atendimento e capacidade de investimentos.

Apesar da nossa análise da política de saneamento abarcar o período histórico de 1990 a 2004, quando ainda estava em discussão um projeto político do setor de saneamento que acabou por resultar em dois projetos de lei: o PL 5296/05 e o PLS 155/05, os fatos políticos que se sucederam merecem registro.

Os dois Projetos de Lei passaram por um longo período de tramitação quando foram recebidas várias emendas que ora apoiavam a gestão pública, ora acatavam

a sugestão de parcerias público-privadas para a realização de investimentos de saneamento.

Finalmente em 11 de julho de 2006, uma Comissão Mista do Congresso Nacional aprovou um texto substitutivo aos Projetos de Lei sobre saneamento que tramitavam na Câmara e no Senado, preservando a titularidade municipal dos serviços de saneamento e remetendo ao Supremo Tribunal Federal o julgamento dessa questão, por se tratar de matéria constitucional.

Do resultado sairá um novo projeto que estabelecerá a Política Nacional de Saneamento, o que certamente pode representar um passo decisivo no tão aguardado objetivo de se instaurar uma política nacional de saneamento baseada em princípios democráticos, traduzidos por universalização, por eqüidade e por justiça social, com forte poder de regulação e controle social.

O novo, então, é entendermos que uma maior flexibilização na montagem de arranjos públicos - de modo a estimular trocas de cooperação técnica, apoio financeiro, capacitação de gestores entre parceiros de diferentes instâncias de governo tanto no nível nacional como internacional - pode ser um caminho eficaz para ampliar os serviços de saneamento à população, desde que haja uma diretriz política nacional bem traçada, com forte poder de regulação, de fiscalização e de controle social. E o principal: que seja um projeto político firme no alcance da universalização, da eqüidade e da justiça social, valores tão almejados pelas forças progressistas do setor de saneamento, defensores de um serviço público de saneamento ambiental com qualidade.

Enfim, está em pauta um projeto político de serviços de saneamento que, ao transpor o campo da idealização para o campo da realidade, pode contribuir para a constituição de uma sociedade que consiga afinal desfrutar, coletivamente, do bem-estar de viver em um ambiente salutar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVAREZ, S. E., **DAGNINO**, E., **ESCOBAR**, A., Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2000.

AMPARO, P. P., **CALMON**, K. N. A Experiência Britânica de Privatização do Setor Saneamento. Brasília, IPEA, 2000.

ANANIAS, P., Orçamento Participativo – Por que o implantamos em Belo Horizonte? in: Azevedo, S. Fernandes, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.

AVRITZER, L., Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre: comparando instituições e práticas in: Azevedo, S. Fernandes, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.

AZEVEDO, S**. FERNANDES**, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.

BARBOSA, A. M. G., La Reorganisation des Services Publics d'Eau et d'Assainissement dans l'Etat de Bahia au Brésil: un enjeu multiniveaux, une ouverture aux acteurs sociaux. Thèse de doctorat. Institut d'Urbanisme de Paris, Latts, Université de Paris XII, 2004.

BASTOS, C. P., Gestão Integrada do Saneamento. Prefeitura Municipal de Santo André. Trabalho apresentado no Encontro 50 anos. Serviços Municipais de Saneamento. Belo Horizonte, nov de 2002.

BATLEY, R., Public-Private Relationships and Performance in Service Provision. Urban Studies, Vol. 33, Nos 4-5, 723-751,1996.

BEINSTEIN, J., Capitalismo Senil: a grande crise da economia global, Rio de Janeiro, Ed. Record, 2001.

BIONDI, A., O Brasil Privatizado: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Ed. Fund. Perseu Abramo, 1999, UNESP e Brasília: ENAP, 1999.

BOBBIO, N., A Era dos Direitos. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1992.

BRITTO, A. L., A Regulação dos Serviços de Saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública. Trabalho publicado nos Anais do 9º Encontro Nacional da ANPUR, 1080-1093, Rio de Janeiro, maio de 2001.

_____ Experiências Internacionais na Gestão de Serviços de Saneamento: os casos da Inglaterra, da França e da Argentina. Trabalho apresentado no Seminário Nacional: Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações nas Perspectivas do Controle Social. Rio de Janeiro, nov. de 1997.

_____ Les Modes de Gestion des Services d'Eau et d'Assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986): logique technico-sectorielle nationale vs logiques politiques locales. Thèse de doctorat. Institut d'Urbanisme de Paris, Latts, Université de Paris XII, 1995.

BRITTO, A. L., BESSA, E., Saneamento Ambiental: bem-estar coletivo ou privilégio de alguns? Uma discussão acerca dos princípios de eqüidade, universalização e justiça social nos modos de gestão dos serviços. Trabalho apresentado no VIII SIMPURB – Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Recife, nov. de 2003. Publicação digital em cd-rom

BRITTO, A. L. e PONTES, C., As Novas Perspectivas Para os Serviços de Saneamento: o PMSS e a questão da privatização da gestão dos serviços. Trabalho apresentado no Seminário Nacional: Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações nas Perspectivas do Controle Social. Rio de Janeiro, nov. de 1997.

BUTTEL, F. M., Sociologia Ambiental, Qualidade Ambiental e Qualidade de Vida: algumas observações teóricas in: Herculano, S., Porto, M. F. S., Freitas, C. M., (orgs.). Qualidade de Vida e Riscos Ambientais. Niterói, Eduff, 2000.

CALMON, K.N., **AMPARO**, P.P., MORAIS, M.P., **FERNANDES**, M. Saneamento: as transformações estruturais em curso na ação governamental – 1995/1998 in: Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Saneamento. Brasília, IPEA, 1999.

CAMPANHOLE, A. e **CAMPANHOLE**, H. L., Constituições do Brasil. São Paulo, Ed. Atlas, 4ª edição, 1979.

CANCLINI, N. G., Consumidores e Cidadãos. Conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1999.

CARLES, J.& DUPUIS, J., Service Public Local: gestion publique, gestion privée? França, Collection Secteur Public, Nouvelles Éditions Fiduciaires, 1989.

CARVALHO, J. M., Cidadania no Brasil. O longo caminho. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2001.

CASTRO, J. E., A luta pela Água e os Direitos de Cidadania: o caso do Vale do México. São Paulo, Rev. Teoria & Pesquisa, nº24-27, 1998.

CHEVALLIER, J., Le Service Public. Paris, Presses Universitaires de France. 1987.

COMPANS, R., Empreendedorismo Urbano. Entre o discurso e a prática. São Paulo, Editora UNESP, 2005.

CORDEIRO, B. S., Gestão Democrática da Cidade e Saneamento: o foco no processo decisório do setor. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR, vol.3. Recife, maio de 1997.

COSTA, A .M., Análise Histórica do Saneamento no Brasil. Anais da XXII Assembléia Nacional da ASSEMAE, Belo Horizonte, junho de 1996.

COSTA, S. S., A Visão da ASSEMAE sobre os Principais Aspectos Conjunturais que Interessam ao Saneamento Ambiental nos Municípios Brasileiros. São Paulo, artigo IBAM, 2004. Disponível no site: http://www.assemae.org.br/ibam.htm

COUTINHO, C. N., Notas sobre Cidadania e Modernidade in: Contra a Corrente: ensaios sobre a democracia e o socialismo. São Paulo, Cortez Editora, 2000.

DIAS, I. C. A., O SEMASA e o Tratamento de Esgoto na Cidade de Santo André. Trabalho apresentado na 34ª Assembléia Nacional da ASSEMAE, Caxias do Sul, RS, maio de 2004.

DINIZ, E., Crise, Reforma do Estado e Governabilidade. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DONAHUE, J. D., Privatização. Fins públicos, meios privados. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1992.

DUPAS, G., Atores e Poderes na Nova Ordem Global. São Paulo, Editora UNESP, 2005.

FEDOZZI, L., Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, Rio de Janeiro: FASE-UFRJ/IPPUR, 2001.

FINLEY, M. I., (org.) O Legado da Grécia. Uma nova avaliação. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1998.

FIORI, J. L., 60 Lições dos 90. Uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro, Editora Record, 2001.

GOMES, M. A., Orçamento Participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática in: Azevedo, S. Fernandes, R. B. (orgs.). Orçamento Participativo – construindo a democracia. Rio de Janeiro, Ed. Revan, 2005.

GÓMEZ, J. M., Direitos Humanos, Desenvolvimento e Democracia na América Latina. Rio de Janeiro, Rev. Praia Vermelha, nº 11, 2004.

_____ Globalização da Política – Mitos, realidades e dilemas in: Gentili, P. (org.). Globalização Excludente. Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial. Petrópolis, Ed. Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GORENDER, J., Direitos Humanos. São Paulo, Editora SENAC São Paulo, 2004.

GOUVELLO, B., Gestión de los Servicios Urbanos de Agua y Saneamiento: el modelo frances y sua 'exportabilidad'. Trabalho apresentado no Seminário Nacional: Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações nas Perspectivas do Controle Social. Rio de Janeiro, nov. de 1997.

HELD, D., McGREW, A., Prós e Contras da Globalização. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2001.

HERCULANO, S. C., A Qualidade de Vida e seus Indicadores in: Herculano, S., Porto, M. F. S., Freitas, C. M., (orgs.). Qualidade de Vida e Riscos Ambientais. Niterói, Eduff, 2000.

HIRST, P., **THOMPSON**, G., Globalização em Questão. Petrópolis, Ed. Vozes, 1998.

HOCHMAN, G., A Era do Saneamento. São Paulo, Editora Hucitec – ANPOCS, 1998.

HOUAISS, A., Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro, Ed. Objetiva, 2001, 1ª edição.

HUBER, E., **RUESCHEMEYER**, D., **STEPHENS**, J. D., The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions. New York, The City University of New York, vol. 29, nº 3, April 1997.

IANNI, O., A Sociedade Global. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1993.

_____ A era do Globalismo. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 1996.

JACOBI, P., Políticas Sociais e Ampliação da Cidadania. Rio de Janeiro, Ed. Fund. Getúlio Vargas, 2002.

KAROL, J. L., Cliente Mata Ciudadano: en torno a la noción de ciudadania urbana. Argentina, Anais do VI Congresso Internacional del CLAD. 2002.

KYMLICKA, W., & **NORMAN**, W., El Retorno del Ciudadano. Uma revisión de la producción reciente em teoría de la ciudadanía. Cuadernos del CLAEH, n.75, 1996.

LESBAUPIN, I. e **MINEIRO**, A., O Desmonte da Nação em Dados. Petrópolis, Editora Vozes, 2002.

LORRAIN, D., Les Services Urbains, Le Marche et Le Politique in: L' Expérience Française du Financement Privé des Équipements Publics. Paris, Economica, 1993.

MALACO, J. T. S., O Lugar da Assembléia dos Cidadãos de Atenas. São Paulo, Alice Foz, 2003.

MARICATO, E., Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta in: Ribeiro, L. C. Q. e Santos Júnior, O. A., (orgs.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

MARQUES, C. L., Contratos no Código de Defesa do Consumidor. O novo regime das relações contratuais. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MARSHALL, T. H., Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MARX, K. ENGELS, F., O Manifesto do Partido Comunista, São Paulo, Ed. Escriba, 1968.

MEIRELLES, H. L., Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2003.

MELO, C. H., Capacitação Institucional e Técnica das Prefeituras para o Controle e Gestão dos Serviços de Saneamento Ambiental. Trabalho apresentado no Seminário Nacional:

Políticas de Saneamento Ambiental: Inovações nas Perspectivas do Controle Social. Rio de Janeiro, nov. de 1997.

MELO, M. A. B. C., A Ideologia Anti-Urbana e a Modernização da Gestão Municipal no Brasil: 1900-1960 in: PADILHA, N., (org.). Cidade e Urbanismo. História, teorias e práticas. Salvador, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da FAUFBA, 1998.

MENDES, C. H., Introdução às Agências Reguladoras in: SUNDFELD, C. A., (coord.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2000.

NAJAR, A. L., Políticas Públicas no Brasil: Estado de Bem-Estar Social ou de Segurança Nacional? uma discussão sobre a política de saneamento para áreas urbanas entre 1970/1984. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 1993.

NASCIMENTO, L.V., **QUEIROZ**, C. M., Regulação e Privatização dos Serviços de Saneamento. Experiências de Países da América Latina e da Inglaterra. Trabalho IX-007 apresentado no XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental.

NUNES, L. A. R., Curso de Direito do Consumidor. São Paulo, Ed. Saraiva, 2004.

OGERA, R. C. e **PHILIPPI,** A. J., Estudo Comparativo da Gestão Municipal e Estadual de Serviços de Água e Esgoto in: Romero, M. A, Philippi, A. J. e Bruna, G. C. (orgs.). São Paulo, Editora Signus, 2004.

PENA, D. S. e **ABICALIL**, M. T., Saneamento: os desafios do setor e a política nacional de saneamento in: Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; Saneamento. Brasília, IPEA, 1999.

PEREIRA, L.C.B., Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado, in: Pereira, L.C.B. e Spink, P. (orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, L.C. B. e **NAKANO**, Y., O Contrato Social Ausente. Rev. Sociedade e Estado, vol. XIII, nº 2, jul-dez de 1998.

PORTO, H. R. L**., BRITTO**, A. L. N. P., **PEREIRA**, T. D. e **SILVA**, C. D., Caderno de Proposta da FASE. Rio de Janeiro, Fase, 1998.

PRZEWORSKI, A., A., Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina. Rio de Janeiro, Relume-Dumará, 1994.

PUTNAM, R. D., Comunidade e Democracia. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAMOS, M. H., & TELLES, D.A., Regulamentação do Reuso Urbano. Minuta do Projeto de Lei. Trabalho apresentado na 34ª Assembléia Nacional da ASSEMAE, Caxias do Sul, RS, maio de 2004.

REIS, E. P., Processos e Escolhas: estudos de sociologia política. Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria, 1998.

REZENDE, S. C., & **HELLER**, L., O Saneamento no Brasil. Políticas e interfaces. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2002.

RIBEIRO, A. C. T. e **GRAZIA** de G., Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Petrópolis, Ed. Vozes, 2003.

ROMÉRO, M. A., **PHILIPPI**, A. J. e **BRUNA**, G. C., Panorama Ambiental da Metrópole de São Paulo. São Paulo, Signus Editora, 2004

ROSANVALLON, P., La Crise de l'État – Providence. Paris, Éditions Seuil, 1981.

SÁNCHEZ, F., Orçamento Participativo. Teoria e prática. São Paulo, Cortez Editora, 2002.

SANCHEZ, O. A., A Privatização do Saneamento, São Paulo, São Paulo em Perspectiva,15(1) 2001.

SANTOS, M., Águas Revoltas: história das enchentes em Santo André. Santo André:Semasa:PMSA, 2002.

SCHNAPPER, D., Qu' est-ce que la Citoyenneté?. Paris, Éditions Gallimard, 2000.

SILVA, L., Institucionalização de Práticas Participativas na Administração Pública: caminho para democratização do poder local? (um estudo de caso do Orçamento Participativo de Niterói). Rio de Janeiro: ENAP/FGV, 2001. (Dissertação de Mestrado).

SOARES, L. T., Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina, São Paulo, Cortez Ed., 2000.

SOUZA, M. L., ABC do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2003.

SPILLER, P. T., **SAVEDOFF**, W. D., Government Opportunism and the Provision of Water in: Savedoff, W. D., Spiller, P. T. (edited) Spilled Water: institutional commitment in the provision of water services. Inter-American Development Bank, Washington, 1999.

SUNDFELD, C. A., Introdução às Agências Reguladoras in: SUNDFELD, C. A., (coord.). Direito Administrativo Econômico. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 2000.

SUNKEL, O., Globalização, Neoliberalismo e a Reforma do Estado in: PEREIRA, L.C.B., WILHEIM, J., SOLA, L., (orgs.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo, UNESP e Brasília, ENAP, 1999.

TELLES, V. S., Direitos Sociais. Afinal do que se trata?. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 1999.

VARGAS, M. C., O Negócio da Água. Riscos e Oportunidades das Concessões de Saneamento à Iniciativa Privada: estudos de caso no sudeste brasileiro. São Paulo, Annablume, 2005.

_____, Relatório de Pesquisa dos Casos Brasileiros do Projeto Prinwass, Universidade de Oxford, Inglaterra, 2003.

_____, Gestion Municipale VS. Gestion Étatique des Services D' Eau et D'Assainissement dans la Région Métropolitaine de São Paulo: acteurs, territoires et régulation. Thèse de doctorat. Institut d'Urbanisme de Paris, Latts, Université de Paris XII, 1996.

WALZER, M., Citizenship in: T. Ball., J. Far e R. Hanson (eds.), Political Innovation and Conceptual Change. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

FONTES

Documentos e Relatórios Técnicos

ASSEMAE.
EMUSA - Prefeitura Municipal de Niterói.
IBGE – Censo Demográfico.
Relatório de Pesquisa/CNPq – 2001-2003, pesquisa coordenada pela Profª: Ana Lucia N. de Paiva Britto, PROURB/FAU/UFRJ.
Relatório do PNUD.
SEMASA – Prefeitura Municipal de Santo André.
SMOP - Secretária de Orçamento Participativo de Niterói.
Sub-Secretaria Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor de Niterói.
Sub-Secretaria de OP de Niterói, vinculada à Secretaria Municipal de Defesa Civil e Integração Comunitária de Niterói.

Periódicos/Artigos

Campanha em Defesa da CEDAE Pública, jornal I, ano I, maio de 1997.
Gazeta Mercantil, 20 de junho de 2005.
O Globo, 06 de abril de 2005.
O Globo, 05 de maio de 2005.
Saneamento e Municípios, Jornal da ASSEMAE, dez/jan, 2003, n.105.
Valor, 14 de abril de 2005.

Entrevistas Realizadas pela Autora

Ana Lucia Fernandes Pereira – Secretária Municipal de Orçamento Participativo de Niterói, em 2003.
Cláudio Bechara Abduche – Presidente da Empresa Águas de Niterói, em 2004.
Carlos Pedro Bastos – Superintendente do SEMASA, em 2003.
Celso Garcia Crespo – Engenheiro-Gerente de Extensão e Manutenção de Redes do SEMASA, em 2003.
Leonardo Giordano - Sub-Secretário Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor de Niterói, em 2006.
Marcelo Bispo – Assistente Técnico da Superintendência do SEMASA, em 2003.
Marcilene Souto – Sub-Secretária de OP de Niterói, em 2006.
Milton Luis Joseph – Engenheiro-Assistente do Departamento de Manutenção e Operação do SEMASA, em 2003.
Roseli Aparecida Silvestrini – Advogada do SEMASA, em 2003.
Silvano Silvério da Costa – Presidente da ASSEMAE, em 2004.

Sites Visitados Internet

	Resultados recentes, de 2005, apresentados pelo PNUD (1ª parte)	http://www.pnud.org.br/rdh/
	Lei 8666 – (1ª parte)	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm
	Lei 8987 – (1ª parte)	http://www.sef.rj.gov.br/legislacao/financeira/basica/leis_federais/lei_fed_8987.shtml
	Lei 9074 – (1ª parte)	http://www.antt.gov.br/legislacao/Ferrovias/Lei9074-95-ConcServPublicos.pdf#search=%22lei%209074%22
	Lei 8078 – (1ª parte)	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm
	Lei 9433 – (2ª parte)	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm
	Lei 4147/2001 – (2ª parte)	http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=26401
	Constituição Federal 1988 - (1ª parte)	https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm
	PROCONS (1ª parte)	http://www.mj.gov.br/dpdc/sndc.htm
	PPP - SEMASA	http://www.semasa.sp.gov.br/scripts/display.asp?idNot=499
	Consórcio ABC (2ª parte)	http://www.consorcioabc.org.br
	Pesquisa sobre PL 266/96 (2ª parte)	http://www.senado.gov.br http://www.almg.gov.br/revistalegis/Revista31/maria31.pdf#search=%22%22Projeto%20de%20Lei%22%20n%C2%BA%20266%2F96%22
	Plano Diretor de Niterói (3ª parte)	http://www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br/download.html
	Mapa Niterói – sem escala (3ª parte)	http://www.niteroi.rj.gov.br/
2004	Censo 2000 – Saneamento Básico (2ª parte e 3ª parte)	http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb/pnsb.pdf
2005	Concessão Niterói (3ª parte) Relatório Concessão Niterói – BNDES Reportagens jornais – Niterói, CEDAE e Águas de Niterói Acesso ao site: www.ligjornal.com.br no link: edições anteriores, ano 2004	http://www.abcon.com.br/index.php/19 http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7420.pdf#search=%22%22%C3%A1guas%20de%20niter%C3%B3i%22%22

		http://www.abcon.com.br/news.php/94 http://www.abcon.com.br/news.php/222 http://www.ligjornal.com.br/1371/capa.htm http://www.ligjornal.com.br/1492/capa.htm (2004)
2005	Mapa Santo André (3ª parte)	http://www.saopaulo.gov.br/
2005	Pesquisa saneamento básico (3ª parte)	http://www.saneamentobasico.com.br/Acervo
2005	Lei Municipal 7733 (3ª parte) – site do SEMASA	http://www.semasa.com.br/scripts/display.asp?idnot=499 http://www.semasa.com.br/scripts/display.asp?idnot=501 http://www.semasa.sp.gov.br/scripts/display.asp?idnot=494 http://www.assemae.org.br/cd/Trab6/e1.pdf
2005	OP Santo André (3ª parte)	http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo_secao.asp?opr=225 http://www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=5618
2005	Gráficos OP Santo André (3ª parte)	http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae092.pdf http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assemae092.pdf
24/03/2003	Agências Reguladoras	http://www.jb.com.br
21/04/2003	Agências Reguladoras	http://www.jb.com.br
06/05/2003	Agências Reguladoras	http://www.valoronline.com.br/
16/05/2003	Investimentos em Saneamento	http://www.gazetamercantil.com.br
20/05/2003	Investimentos em Saneamento	http://www.jb.com.br
25/05/2003	PPP	http://www.valoronline.com.br/
11/06/2003	Dados da Cidade – População Santo André 2001 (introdução)	http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php
11/06/2003	Dados da Cidade – População Niterói 2001 (introdução)	http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php
20/06/2003	Fundo Obras de Infra-Estrutura	http://www.valoronline.com.br/
20/06/2003	Política Nacional Água	http://www.gazetamercantil.com.br
29/07/2003	Agências Reguladoras	http://www.valoronline.com.br/
04/08/2003	PPP	http://www.valoronline.com.br/
15/08/2003	PPP	http://www.valoronline.com.br/
17/08/2003	Investimentos em Saneamento	http://www.valoronline.com.br/
02/09/2003	Dados da Cidade – População Atendida Santo André (Água e Esgoto) – 11/06	http://www.snis.gov.br/
17/10/2003	BNDES e Santo André	http://www.bndes.gov.br

17/10/2003	Dados da Cidade - Extensão da Rede de Água e Esgoto Santo André	http://www.santoandre.sp.gov.br
17/10/2003	Dados da Cidade - Oferta de Água Tratada em Santo André	http://www.santoandre.sp.gov.br
17/10/2003	Pesquisas de Informações Básicas Municipais - Niterói	http://www.ibge.gov.br
18/10/2003	Dados da Cidade - Porcentagem da Pop. Atendida Rede Santo André - 1996/2001	http://www.santoandre.sp.gov.br
18/10/2003	Dados da Cidade – Índice da Qualidade de Água em Santo André	http://www.santoandre.sp.gov.br
29/10/2003	PPP	http://www.valoronline.com.br/
29/10/2003	PPP	http://www.brasil.gov.br/emquestao
29/10/2003	PPP	http://www.planejamento.org.br
25/12/2003	Ações Emergenciais em Saneamento Ambiental. Saneamento do país - Visão da ASSEMAE	http://www.semasa.sp.gov.br
25/12/2003	Estatuto ASSEMAE	http://www.assemae.org.br
21/08/2004	ASSEMAE – (2ª parte, pág. 54)	http://www.assemae.org.br/estatuto2003.htm http://www.assemae.org.br/ibam.htm
30/01/2005	Reportagem: Aprovação PPP Senado e Câmara	http://www.assemae.org.br
28/04/2005	Relatório sobre PPP - ASSEMAE	http://www.assemae.org.br
13/06/2005	Projeto de Lei das Companhias Estaduais	http://www.assemae.org.br
13/07/2005	Site CEDAE (1ª parte) -	http://www.cedae.rj.gov.br/
25/09/2005	Pesquisa SINDEC	http://www.mj.gov.br/dpdc/sindec/

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo