

SERVIÇOS DE SANEAMENTO: VISÕES E EXPERIÊNCIAS

MARIANA GUTIERRES ARTEIRO DA PAZ¹

Heller L. e Castro J.E., (orgs). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. Ampl. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p. 567.

Os autores do livro “Política pública e gestão de serviços de saneamento”, organizado por Léo Heller e José Esteban Castro, contribuem com abordagens dos aspectos sociais e políticos dos serviços de saneamento. O livro está organizado em duas partes: I. “Dimensões teóricas e conceituais” e II. “Experiências nacionais e regionais”.

A primeira parte traz visões e discussões teóricas acerca de questões políticas, econômicas e sociais no setor do saneamento. No primeiro capítuloⁱ, Castro discorre sobre a importância dos condicionantes sistêmicos para o desenvolvimento, organização e funcionamento dos Serviços de Água e Esgoto (SAE). O autor adota uma postura crítica em relação ao pensamento e gerenciamento dominantes no setor, no cenário mundial; e enfatiza as condições e limitações sociais mais negligenciadas nas práticas de políticas públicas e gestão dos SAE.

Castro reconhece o contraditório existente: o aumento do reconhecimento de que os principais desafios para os SAE são sociais, e não apenas técnicos e físico-naturais, *versus* a negligência de condicionantes sistêmicos da dimensão social nas análises. O autor finaliza sua discussão colocando um problema que tem sido tendência em países em desenvolvimento: a mercantilização dos serviços de saneamento em decorrência da pressão neoliberal da sociedade atual, pressão também reconhecida por Swyngedouw, no Capítulo 2ⁱⁱ. Tal prática é colocada por Castro e por Swyngedouw como ação que inviabiliza o atendimento de parcela da população, geralmente a mais pobre, pois tem a lógica de recuperar plenamente os custos de investimentos. Porém, Swyngedouw vai além e coloca que o problema não é apenas a mercantilização, mas a societarização das organizações estatais ou privadas que, por si só, impõem a exigência da lucratividade que vem sendo adotada em muitos países, ainda que estas sejam propriedades do Estado.

Swyngedouw destaca que a característica da água, que é um bem territorial de fluidez, inserido em um complexo arranjo social, torna difícil sua transformação em mercadoria e monopólio privado. Neste sentido o apoio do Estado, como as Parcerias Público Privadas,

1. Tecnóloga em Gestão Ambiental (SENAC, 2004); Mestre em Saúde Pública (FSP/USP, 2007); e Doutora em Ciências Ambientais (PROCAM/IEE/USP, 2015). Pesquisadora do Grupo de Acompanhamento e Estudos de Governança Socio-ambiental (GovAmb/IEE/USP). E-mail: mariana_gutierrez@yahoo.com.br.

em que o Estado arca com parcela substancial do investimento e custos de operação, viabilizam aos participantes privados um retorno lucrativo (as externalidades positivas).

O autor defende que com a neoliberalização dos governos urbanos nas últimas décadas, e os problemas coletivos, como a “crise ecológica”, acentuou-se a contradição entre o caráter social da produção e a organização privada, na medida em que os serviços ficam cada vez mais submetidos às forças do mercado.

Já Mulas, no capítulo seguinteⁱⁱⁱ, afirma que o acesso universal aos SAE constitui direito social da cidadania e não pode ser submetido a critérios de mercado, princípio defendido pela Nova Cultura da Água. Em contrapartida, Swyngedouw conclui sua discussão dizendo que a única estratégia capaz de oferecer uma solução em massa é a que se baseia em subsídios e na redistribuição, e que a questão principal é quem decide sobre o investimento e a distribuição, e não quem é o prestador.

Na mesma linha de Swyngedouw, Rouse^{iv} traz em vários momentos na discussão que não importa se é o setor público ou privado quem está operando os SAE, e também coloca como importante os subsídios ao gestor dos serviços. Porém, diferente de outros autores, ele defende o uso de forças do mercado (independente do operador) em companhias de águas como forma de obter ótimo desempenho e boa prestação de serviços, e enfatiza que os serviços de saneamento só podem ser sustentáveis se houver plena recuperação de custos. A necessidade de financiamento público é defendida por vários autores (Swyngedouw; Rouse; Hall e Lobina^v), porém, Hall e Lobina apresentam fortemente um ponto divergente sobre a recuperação plena de custos.

Para Hall e Lobina, a recuperação total de custos é um requisito comumente solicitado por doadores privados e bancos de desenvolvimento como contrapartida de financiamentos. Porém “a ênfase no setor privado e na recuperação de custos contraria a experiência dos países de alta renda” (p. 161), que só puderam criar seus SAE com financiamento público. Os autores defendem também que a recuperação total de custos implica no investimento apenas para quem pode arcar com o custo total do investimento, e que inevitavelmente as populações de baixa renda continuariam sem acesso à infraestrutura sanitária. Rouse apresenta como solução para essa questão a criação de sistemas de cobrança acessíveis aos pobres; a reorientação de subsídios voltados mais para os ricos que os pobres, como o caso do Chile; também o papel do agente regulador independente; e políticas sólidas de governo.

Seppälä e Katko^{vi}, da mesma maneira, colocam a importância da regulação e da formulação de regras básicas como aspecto fundamental, dadas as peculiaridades dos SAE^{vii} e sua importância socioeconômica e ambiental. Os autores também apontam a regulação como instrumento que possibilite atingir as camadas mais pobres da população, com serviços satisfatórios, sustentáveis e preços acessíveis.

Mulas embasa sua discussão trazendo a abordagem orçamentária na política do saneamento; na equidade de receita e de despesa, onde considera a equidade social; e defende que embora possam ser prestados pelos setores público ou privado, a obrigatoriedade de provimento de tais serviços é pública. A importância do setor público é discussão central de Braadbaart^{viii}. O autor enfatiza o principal papel deste setor na canalização dos serviços de abastecimento de água, paradigma que se instalou rapidamente pela Europa e América

do Norte, seguindo para os países do Sul. Historicamente foi colocada a questão do ápice das empresas privadas nos anos 1840-50 e posterior declínio, com a responsabilização dos municípios pela saúde pública e rápida expansão urbana, que passou a exigir do prestador dos SAE mais do que as empresas privadas estavam dispostas a oferecer.

As relações entre águas e esgotos e outros setores, como a saúde pública, é importante e ainda limitada na prática, como coloca Heller^{ix}. O autor enfatiza que embora diferentes níveis de desenvolvimento determinem diferentes agendas nos SAE e diferentes interfaces, não se pode negar que as relações existem e deveriam ser contempladas em ações transversais.

Embora outros setores estejam estritamente relacionados, o autor aprofunda sua discussão na relação do saneamento com a saúde, mesmo havendo um conhecimento acumulado desta abordagem. Localizar e especificar esta relação pode potencializar e tornar mais efetivas as ações em saneamento. Heller conclui o capítulo reconhecendo que “buscar a convergência de visões das duas políticas públicas”, rompendo o enrijecimento e a fragmentação das máquinas burocráticas e, portanto, construindo a intersectorialidade” (p. 194).

Os dois últimos capítulos da parte conceitual do livro trazem experiências alternativas de prestação de serviços de água e esgoto, como as cooperativas, autoridades locais^{xi} e serviços geridos pela comunidade ou famílias^{xii}. Estes modelos são adequados para áreas rurais ou periurbanas, não atendidas por modelos convencionais, seja pela inviabilidade técnica ou financeira, para suprir a necessidade de uma parcela da população até então desprovida de infraestrutura sanitária. Ambas as experiências se mostram eficazes na previsão dos SAE e, funcionam melhor quando o envolvimento comunitário é maior e a comunidade melhor organizada.

A segunda parte do livro traz as experiências dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e finaliza com cinco capítulos sobre a experiência brasileira. São trazidos três exemplos europeus: França^{xiii} e Espanha^{xiv} e países nórdicos^{xv}, e por fim Barraqué traz um cenário europeu, com um histórico do desenvolvimento dos SAE no continente europeu^{xvi}.

Na França o autor destaca a descentralização dos serviços, ressaltando que isso beneficia mais as áreas urbanas, e o papel importante do financiamento da infraestrutura para a universalização dos serviços. Na Espanha, entre as questões destacadas pelos autores está o conflito da crescente privatização dos SAE; a grande variação das taxas cobradas pelos serviços; e a divergência da evolução da política do esgotamento sanitário, mais lento que do abastecimento de água. Essa divergência do investimento em água e em esgoto foi encontrada em quase todos os casos trazidos no livro.

Os países nórdicos, assim como na França, também apresentam uma política de descentralização dos SAE. Porém os modelos se divergem bastante, pois os países nórdicos têm uma gestão mais local e grande autonomia municipal, enquanto na França a descentralização é regional, embora os países nórdicos tenham conselhos regionais; os sistemas locais consideram seriamente o tratamento dos esgotos. Barraqué após traçar um histórico e contextualização dos SAE na Europa, conclui seu capítulo com lições para os países em desenvolvimento, como a importância do financiamento por impostos locais, subsídios e a legitimidade da esfera local, como fatores importantes para a universalização dos serviços.

As experiências Norte-Americanas trazem duas situações divergentes. Por um lado, Canadá^{xvii}, que embora tenha abundância de recursos hídricos no país, sofre com a dificuldade do atendimento em localidades isoladas, trazendo à tona questões de saúde pública, especialmente para os aborígenes; e com o envelhecimento da infraestrutura, questão enfrentada também por outras localidades. Os Estados Unidos^{xviii}, em contrapartida, são reconhecidos pela sua tradição em qualidade da água, tratamento dos esgotos e gestão de resíduos sólidos. No entanto, o país apresenta um excessivo consumo de água, e algumas comunidades de baixa renda ainda com serviços inadequados; e entre seus desafios estão o crescimento econômico desigual da população e o envelhecimento da infraestrutura.

Os países em desenvolvimento têm realidades e demandas muito diferentes dos apresentados nas experiências da Europa e América do Norte. No caso da África Oriental,^{xix} um longo passivo na provisão dos SAE; vasta discriminação aos pobres; deficiências na prestação em assentamentos informais; e dificuldade para a manutenção de sistemas implementados.

No Sul Asiático^{xx}, especialmente Bangladesh e Nepal, os autores focaram em instrumentos para facilitar a participação comunitária, para inclusão dos grupos populacionais de baixa renda como mecanismos importantes para atender às necessidades locais. A questão do financiamento da infraestrutura e da divisão dos custos foi um ponto destacado nestas duas experiências. Os problemas de saneamento da China^{xxi} são comuns de países emergentes, com rápido processo de urbanização; dificuldades para atingir a universalidade e equidade na prestação dos SAE; e um problema institucional e regulatório, com leis e regulações não unificadas. Porém, o país tem um plano de despoluição com metas de controle e tem avançado na provisão e qualidade dos serviços.

Assim como nos casos africanos e asiáticos, as experiências hispoamericanas apresentam cobertura limitada dos SAE, com insuficiência no atendimento aos padrões de qualidade e desigualdade na prestação de serviços entre classes sociais. Este cenário é presente no México^{xxii} e Venezuela^{xxiii}.

O México tem o compromisso de melhorar os índices e qualidade, e recentemente apresentou experiências com a privatização dos serviços. No entanto, as localidades atendidas pelo poder público apresentam melhores resultados para a universalização, qualidade e equidade; enquanto a Venezuela passou por significativas mudanças institucionais com uma perspectiva mais participativa no governo dos SAE, como mecanismo de construção de cidadania e redução de pobreza.

A experiência brasileira é iniciada com um panorama do arcabouço jurídico-institucional e sua relação das mudanças socioeconômicas e políticas no país; e como este arcabouço culminou no panorama jurídico-institucional atual.

Neste capítulo, Costa e Ribeiro^{xxiv} destacam a importância do setor da saúde para o início do desenvolvimento do saneamento no Brasil; a regionalização com as estatais na era do PLANASA e os antecedentes da atual política de saneamento. Dando continuidade ao contexto histórico e jurídico do setor, Heller *et al.*^{xxv} apresentam tipologias de prestadores dos SAE e uma breve discussão acerca das implicações da abrangência e da natureza jurídico-administrativa. Os autores destacam, assim como Costa, a herança sucessiva de políticas de saneamento; e a importância da visão sistêmica para o setor.

Borja e Bernardes^{xxvi} contribuem com uma revisão sobre avaliação de políticas públicas, com tipologias e critérios de avaliação. Os autores fazem uma reflexão sobre aspectos metodológicos e conceituais de avaliação de políticas de saneamento no Brasil, e como a nova política incentiva o desenvolvimento de tais avaliações.

O Capítulo 24^{xxvii} foca numa questão essencial para a sustentabilidade dos SAE, a gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento, a qual está associada ao modelo de gestão institucional e às normas de regulação. Portanto, o autor aborda em seu capítulo o planejamento, como instrumento de gestão, e modalidades de regulação dos SAE, à luz da Lei 11.445/2007, reforçando a importância do controle social para garantir que a política atinja seus objetivos sociais. O controle social é indicado, por Jacobi^{xxviii}, junto com os espaços deliberativos, como instrumentos que fortalecem a gestão democrática, integrada e compartilhada favorecendo a qualidade da capacidade de representação na gestão do saneamento básico. O autor também aborda em seu capítulo os desafios do compartilhamento das decisões e as contribuições da experiência da gestão participativa dos recursos hídricos.

Observa-se, portanto, com esta importante publicação, o preenchimento de uma lacuna na literatura ao apresentar um referencial teórico sobre os SAE, com visões diversificadas e integradas, além de trazer a aplicabilidade, com experiências em várias partes do mundo. Com textos de renomados autores, o livro, permite ao leitor o acesso a um panorama geral crítico da gestão do setor no mundo. Percebemos que existem questões globais comuns a todas as regiões, independente de sua situação no cenário de desenvolvimento, como a questão de regulamentação e da água como produto mercantilizado. Outras questões são específicas para grupos de países.

Em países em desenvolvimento, a universalização ainda é um desafio, e deve ser tratada principalmente do ponto de vista de gestão, sendo vários modelos possíveis, e geralmente os modelos que apresentam mais sucesso são os descentralizados e/ou que envolvem a comunidade (casos hispanoamericanos, francês e dos países nórdicos). Os países que tem a questão da universalização resolvida lidam agora com o envelhecimento da rede e problemas trazidos pela modernidade, como novas formas de poluição das águas. No caso brasileiro, a discussão trazida no livro é muito pertinente, dado o momento político do país que, após regulamentação da Lei 11.445/2007, os municípios, Estados e a nação estão se adequando à nova política para o setor do saneamento. Os textos desta publicação mostram que as dimensões política e social passam a compor a pauta das discussões sobre os serviços de saneamento em todo o mundo; e que essas dimensões são fundamentais em pesquisas e ações no setor.

Submetido em: 06/10/2014

Aceito em: 26/11/2014

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC1252V1812015>

Notas

- i CASTRO, J.E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos.
- ii SWYNGEDOUW, E. Água e revoltas – A economia política dos serviços públicos essenciais.
- iii MULAS, A. S. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais.
- iv ROUSE, M. Paradigma centrado no papel do setor privado.
- v HALL, D.; LOBINA, E. Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos.
- vi SEPPÄLÄ O.; KATKO T.S. Gestão e organização dos serviços de saneamento: abordagens europeias.
- vii A água tem um papel fundamental em todas as atividades econômicas e sociais; os SAE são intensivos em capital, com 65 a 75% dos custos anuais; os custos fixos são altos e não variam com o volume produzido e consumo; e constituem um monopólio natural.
- viii BRAADBAART O. A transferência Norte-Sul do paradigma da água canalizada (...).
- xix HELLER L. Política pública e gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e suas interfaces.
- x Saúde e saneamento.
- xi HUKKA J.J.; KATKO T.S. O paradigma alternativo: o papel das cooperativas e das autoridades locais.
- xii McGRANAHAN G.; MULENGA M. Organização comunitária e paradigmas alternativos para a melhoria dos serviços em assentamentos de baixa renda.
- xiii PEZON C. A experiência francesa – Descentralização e delegação.
- xiv SAURÍ D.; OLCINA, J. RICO, A. O estado do abastecimento de água e esgotamento sanitário urbanos na Espanha: temas, debates e conflitos.
- xv PIETILÄ P. et al. Serviços descentralizados – a experiência nórdica.
- xvi BARRAQUÉ B. O desenvolvimento dos serviços na Europa: da diversidade para a convergência?
- xvii ROSENBERG M.W. Do mar do leste ao mar do oeste: Canadá (...).
- xviii UDDAMERI V.; SINGH V.P. A experiência dos Estados Unidos em saneamento: interação entre políticas públicas e gestão.
- xix NILSSON D.L.; KAIJSER A.N. Discriminação por princípio: a herança pós-colonial da provisão das águas urbanas na África Oriental.
- xx MURADIAN R. et al. A experiência do Sul Asiático (...).
- xxi ZUO J.; GAN L. Serviços de saneamento na China (...).
- xxii ARMENTIA M.L.T.; CISNEROS B.J. Desafios para a universalização dos serviços de saneamento no México.
- xxiii LACABANA M.; CARIOLA C. Participação e inovação organizativa na prestação de serviços de água e esgotos na Venezuela.
- xxiv COSTA S.S. da; RIBEIRO W.A. Dos porões à luz do dia (...).
- xxv HELLER L. et al. A experiência brasileira na organização dos serviços de saneamento básico.
- xxvi BORJA P.C.; BERNARDES R.S. Avaliação de políticas públicas de saneamento no Brasil.
- xxvii PEIXOTO J.B. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços (...).
- xxviii JACOBI P.R. Planejamento e participação na governança da água no Brasil (...).