

CONFLITOS POLÍTICOS E A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO PARTICIPATIVA NO CONTEXTO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

POLITICAL CONFLICTS AND THE IMPORTANCE OF PARTICIPATORY MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF BASIC SANITATION IN BRAZIL

Daniel Victor Silva Lopes¹
danivictorlopes18@gmail.com

Shymena de Oliveira Barros Brandão Cesar²
shymena@hotmail.com

Resumo

O saneamento básico no Brasil é um tema de grande relevância e que deve ser planejado de forma eficaz para o fim a que se propõe, ou seja, proporcionar qualidade de vida à população com o fornecimento e tratamento da água e o manejo de resíduos sólidos. Por meio de uma abordagem quanti e qualitativa, o presente trabalho pretende apontar alguns dados relevantes sobre a atual situação do saneamento básico no Brasil, bem como mencionar a existência de conflitos políticos em torno do tema. Por fim aponta a importância de uma gestão mais participativa no contexto do saneamento básico no Brasil.

Palavras-chave: Saneamento básico; Conflitos políticos; Controle social; Gestão democrática.

Abstract

The basic sanitation in Brazil is a theme of great relevance and should be planned effectively for the purpose to which it proposes, that is, to provide quality of life to the population with the supply and treatment of water and the management of solid waste. Through a quantitative and qualitative approach, the present work intends to point out some relevant data on the current situation of basic sanitation in Brazil, as well as to mention the existence of political conflicts around the topic. Finally, it points out the importance of more participatory management in the context of basic sanitation in Brazil

Keywords: Sanitation. Political conflicts; Social control; Democratic management

1. Introdução

A água é um recurso indispensável à vida. O acesso à água com qualidade e quantidade suficientes, além do tratamento eficiente do esgoto sanitário, são direitos estabelecidos pela Constituição Federal Brasileira, sendo a disponibilidade de tais serviços de responsabilidade do setor público, de forma compartilhada entre a União, o Estado e o Município, de acordo com a Política Nacional do Saneamento Básico (COSTA, 2013).

Segundo a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, saneamento básico é um conjunto de serviços que englobam quatro diretrizes, sendo elas: o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, e é imprescindível para a qualidade de vida da população. O Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico – está previsto na lei e foi estabelecido para substituir o Planasa – Plano Nacional de Saneamento. O novo plano apresenta macrodiretrizes e estratégias relacionadas ao saneamento ambiental no país, além de três programas para fazer operar a política nacional de saneamento básico, atuando nos meios urbano e rural. (COSTA, 2013).

Como o próprio nome diz, o saneamento é um serviço básico, que deveria estar presente na vida de todo cidadão, pois, de acordo com a Constituição Federal, todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porém não é o que se vê na prática.

Mesmo com o desenvolvimento de políticas, a falta de saneamento básico é um problema grave e presente em todo o país e, além de provocar impactos estritamente ambientais, como poluição da água e solo, também produz impactos sociais, trazendo mau cheiro, atraindo vetores de doenças, como ratos, baratas, mosquito da dengue, dentre outros. Porém, o não acesso a esse recurso vai além de questões ambientais e de saúde.

Através de análise bibliográfica, o presente trabalho tem como objetivo chamar a atenção sobre as consequências da falta de saneamento básico em todo o país, abordando os impactos sobre a economia nacional e saúde da população, bem como discutir sobre a necessidade de uma gestão mais participativa, dentro de um controle social, e os conflitos políticos relacionados ao saneamento básico no Brasil ao longo dos anos.

2. Procedimentos Metodológicos

Para essa pesquisa foi feita uma análise bibliográfica de uma série de artigos e legislações, além da utilização de dados fornecidos pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pelo DATASUS e pelo Trata Brasil.

Para a análise e discussão de questões políticas que afetam diretamente na atual situação relacionada aos conflitos e políticos e a gestão participativa nas políticas de saneamento básico no país, foi levado em conta o histórico dos processos políticos relacionados à administração do saneamento básico do país.

3. Resultados e Discussões

Segundo a publicação do Atlas de saneamento de 2011, do IBGE, as regiões Norte e Nordeste são as regiões que têm os estados com maiores índices de doenças relacionadas à falta de saneamento básico. Cerca de 30,5% dos municípios de todo o país lança esgoto não tratado em corpos hídricos, e usam desses corpos para usos a jusante, incluindo abastecimento de água, irrigação e recreação. Entre esses municípios, 16% usam para abastecimento humano, o que deixa o tratamento de água mais caro e, dentre outros impactos, pode causar doenças na população que a consome.

Apesar de, segundo IBGE (2017), haver um desenvolvimento relacionado ao saneamento básico nos municípios, sendo o cenário encontrado em 2011 com apenas 36,8%, evoluindo para 45,3%, em média, dos municípios que implantaram a Política Municipal de Saneamento Básico, a situação continua delicada, visto que o número de municípios que têm estabelecida a política em seus territórios não chega à metade.

Se no meio urbano, o cenário é preocupante, encontramos um pior ainda na área rural, onde apenas 32% dos domicílios estão em áreas que possuem rede de abastecimento de água, com ou sem canalização interna. A maioria da população capta água que vem de poço ou nascente, reservatório abastecido por carro-pipa, coleta de água da chuva, entre outras formas alternativas (COSTA, 2013).

A falta de serviços de saneamento é um problema ambiental que culmina na exposição ao risco de doenças e de morte em grande parte dos moradores da região. O material orgânico presente nos efluentes líquidos geram diversas doenças infecciosas, como diarreia, hepatite infecciosa, cólera, febre, dentre outras, sendo diversos os vetores de tais doenças relacionadas à qualidade hídrica (GALVÃO, 2011).

Segundo WHO (2009), no ano de 2009, a Agência Mundial de Saúde – OMS, alertou que cerca de 88% das mortes por diarreia no mundo são consequência da precariedade do sistema de saneamento básico, o que mostra uma relação direta entre a doença e a ausência do serviço. Ainda segundo a OMS, a cada 1 dólar investido em saneamento básico, se economiza cerca de 4,3 dólares em gastos na saúde.

De acordo com DATASUS (2010), os gastos federais com saneamento básico no ano de 2010 representaram apenas 0,32% dos gastos totais daquele ano. O investimento na universalização do acesso ao saneamento básico poderia reduzir a incidência de infecções gastrintestinais de forma significativa, o que, segundo dados de 2013 do DATASUS, casos de internações relacionados a essas doenças reduziriam de 340 mil para 265,4 mil casos, pelo menos (TRATA BRASIL, 2014).

Em 2017, através de diferentes fontes, como Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram investidos cerca de R\$ 9 bilhões no serviço de saneamento básico. Pode parecer muito, porém o déficit é alto segundo o PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico, chegando a, pelo menos, R\$ 11 bilhões. (Gov BR, 2017 & EOS Organização e Sistemas) Tais dados demonstram uma evolução ao longo dos últimos anos, ainda que se esteja longe do ideal, estabelecido por lei.

Dos conflitos entre os diferentes entes federativos

As políticas relacionadas ao saneamento básico são desenvolvidas em meio a diferentes atores sociais e diferentes esferas de governo, principalmente no país, uma vez que os entes da federação agem de forma autônoma. O Estado Federal é caracterizado pela descentralização do poder. Nesse contexto de repartição de competências entre as diferentes esferas de governo, a União é tida, na prática, como a principal responsável pela coordenação entre os diferentes níveis de governo em relação ao desenvolvimento de políticas públicas. Portanto, é o êxito de tal coordenação por parte do Estado que vai defini-lo como um federalismo competitivo ou um federalismo cooperativo (MORAES, 2015).

Ainda segundo Moraes (2015), uma vez que a maioria dos estados e municípios brasileiros não têm condições financeiras para a implantação direta das políticas relacionadas ao saneamento, o governo federal acaba sendo o principal financiador, tendo “o papel de coordenar as escolhas dos governos locais”, o que acaba dando à União um poder de decisão muito forte em relação ao encaminhamento dos moldes das políticas públicas locais, condicionando as verbas disponíveis à “adesão de estados e municípios aos objetivos da política federal”, de acordo com seus próprios interesses, caracterizando uma sobreposição de poderes. Nesse caso, o oferecimento dos recursos por parte da União permite a ela maior controle sobre essas questões do que, por exemplo, sobre a saúde, onde os conselhos institucionalizados garantem a participação de estados e municípios no estabelecimento de regras relacionadas ao SUS.

De acordo com Heller (2014), os conflitos começaram a existir ainda na década de 70, quando o PLANASA - Plano Nacional de Saneamento Básico foi criado como a primeira tentativa de uma política nacional relacionada ao saneamento básico, quando, em cada unidade da federação, criou-se uma Companhia de Saneamento Básico (CESB) a qual prestava o serviço aos municípios que fizessem contrato de concessão e se associassem ao PLANASA, fazendo com que os municípios abrissem mão do seu direito “de prestar serviços de natureza nitidamente local, como os de abastecimento de água e esgotamento sanitário”. Este foi um modelo de gestão centralizado e marcado pela ausência de participação social.

Existia uma forte pressão sobre os municípios para que repassassem o serviço às companhias estaduais, principalmente sobre as cidades de grande porte, que apresentavam um maior potencial de rentabilidade e eram de maior importância política. Essa pressão foi exercida sobre as lideranças políticas locais e vinham de diversos lugares: do executivo federal, governadores, dirigentes das companhias estaduais, entre outros (HELLER, 2014).

Diante desse quadro, duas realidades se apresentavam: os municípios que cederam à pressão, e os que não cederam e continuaram com a sua prerrogativa de prestar o serviço. Os que cederam, assinaram um contrato com as companhias estaduais mistas. O problema é que tais contratos possuíam lacunas, não deixando claro quais eram os direitos e deveres de cada um dos envolvidos. Enquanto a companhia agia ou planejava sem consulta prévia, o município não efetuava seu direito de definir a forma de atuação da concessionária. Já os municípios que não cederam à pressão se encontravam em grandes dificuldades para a implantação do serviço, uma vez que não tinham acesso aos recursos da União (HELLER, 2014).

Heller (2014) ainda destaca que, sendo as Companhias de Saneamento Básico sociedades anônimas de economia mista, com uma perspectiva economicista, implantar o serviço de abastecimento de água era muito mais viável em relação à implantação do sistema de esgotamento sanitário, uma vez que aquele, em geral, demanda menores investimentos, gerando um retorno financeiro mais imediato. Com isso, a implantação de um sistema de esgotamento sanitário ficava sempre em segundo plano, situação que pode ser verificada em várias cidades do país.

Em 2007, foi criada a Lei nº 11.445/07, que estabeleceu novas diretrizes para o saneamento no Brasil, com novas ferramentas de gestão e mudanças na relação concessionária/poder concedente, devendo firmar contratos que considerem questões técnicas e financeiras, buscando a prestação gradativa do serviço em todo o país, estabelecendo prioridades e condições de sustentabilidade econômica, contando com a participação da população no desenvolvimento do contrato e prevendo maior transparência e mecanismos de controle social.

Da necessidade de uma gestão mais democrática no saneamento básico

As questões relacionadas à gestão do saneamento básico precisam ser revistas ao ponto de garantir maior participação social nas discussões de políticas públicas de saneamento que, há muito, são orientadas pelo racionalismo administrativo como condição necessária e suficiente para o sucesso da gestão.

Neste contexto, Ana Lúcia Britto (2012) bem retrata o que assinala o PLANSAB sobre a gestão do saneamento que é tradicionalmente realizada por órgãos técnico-administrativos e artificialmente separados dos processos socioeconômicos e políticos que determinam a forma como estes serviços são geridos e organizados.

Assumir a dimensão política da gestão do saneamento, nos marcos da gestão participativa e democrática é, portanto, uma tarefa complexa para os governos municipais e estaduais; cabe a eles a implementação dos instrumentos apontados na Lei 11.445/2007. Por outro lado, cabe aos movimentos sociais pressionar para que os Conselhos existentes, e os que virão a ser criados, não sejam apenas “de fachada”, para cumprir as exigências para obtenção de recursos do governo federal (BRITTO, 2012, p 18).

Neste sentido, para que os conflitos políticos institucionalizados entre União, Estados e Municípios possam ser superados com maior eficácia, dando exequibilidade ao PLANSAB, é necessário que os cidadãos usuários dos serviços participem dos rumos das decisões com relação à política pública de saneamento, atividade que poderia ser desenvolvida pelos Conselhos Municipais de Saneamento Básico de forma mais participativa.

É cediço que apesar da Lei nº 11.445/07, a partir de janeiro de 2015 os municípios tiveram que instituir o controle social dos serviços públicos de saneamento para ter acesso aos recursos federais destinados às obras e outras ações voltadas aos serviços de saneamento. O Decreto nº 8.211/2014 foi o marco regulatório desse controle. A intenção é que as obras e serviços de saneamento básico nos municípios passassem a ter o acompanhamento da sociedade, exercido por um Conselho Municipal ou órgão colegiado equivalente, com as devidas adaptações das leis de criação.

Neste sentido, a critério do município, o controle social poderia ser instituído por meio de um Conselho Municipal de Saneamento, ou poderia aproveitar a existência de um Conselho Municipal de Saúde ou de Meio Ambiente, com as adaptações pertinentes.

Contudo necessitaria assegurar a representação dos titulares dos serviços; de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; dos usuários de serviços de saneamento básico; de entidades técnicas; de organizações da sociedade civil; e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico (PORTAL FEDERATIVO, 2014).

Todavia, a literatura relacionada ao tema da gestão democrática na política de saneamento básico tem demonstrado que apesar da criação do marco regulatório, a participação social dos munícipes no controle das políticas públicas de saneamento não está sendo praticada em consonância com os preceitos de controle social.

A efetiva participação social pressupõe o envolvimento dos vários atores sociais e dos segmentos intervenientes com busca da convergência dos seus múltiplos anseios em torno dos consensos no interesse da sociedade. (...) O objetivo principal da participação da sociedade organizada é ver verdadeiramente a comunidade na tomada de decisões que vão estabelecer a configuração da infraestrutura de saneamento básico do município (NETO E SANTOS, 2012, p. 70-71 *apud* PENHA, OLIVEIRA e, OLIVEIRA, 2017, p.3).

Neste diapasão, a título de exemplo, em pesquisa recente referente ao controle social nas políticas públicas de saneamento básico no município do Rio de Janeiro, Jéssica Graciano da Penha et al, (2017) concluiu que tal gestão encontra-se aquém das expectativas, demonstrando que grande parte das possibilidades oferecidas no teor legal e nas premissas do plano de saneamento não são exploradas na prática. Segundo os autores, essa deficiência ocorre principalmente pela estrutura burocrática e tecnicista que ainda predomina neste campo. E complementam:

Mesmo com o advento do Conselho Municipal de Políticas Públicas, COMPUR, em 2014, os planos continuaram elaborados através de esferas deliberativas e representações técnicas que, na maioria das vezes, são herdados de gestões anteriores de modo mecânico e apresentados apenas à apreciação da sociedade, visando principalmente à captação de recursos. Apesar dos méritos do conselho no setor, no âmbito social ainda não pode ser considerado uma esfera de debate constante, embora detenha essa prerrogativa por decreto (PENHA, OLIVEIRA e, OLIVEIRA, 2017, p.11).

Tomando o referido estudo como exemplo, e, considerando outros textos recém-publicados, em sua grande maioria, esse controle social tem sido exercido de forma prejudicada, sem o efetivo exercício do debate necessário a consecução do que preconiza o

marco regulatório. Neste mister, imprescindível tornar essa gestão democrática efetiva e eficaz, para que a política de saneamento básico seja alcançada em conformidade com as reais necessidades dos municípios.

4. Considerações finais

Mesmo com a criação da nova Política Nacional de Saneamento Básico tendo o potencial de mudar gradativamente a atual situação do saneamento no Brasil, ainda é pouco tempo, dado o ano de sua criação, para que verifiquemos a sua eficiência e eficácia, visto que ambas dependem de como as questões políticas e o estabelecimento da efetiva participação estão sendo estabelecidos.

O deficit no saneamento básico hoje encontrado é, também, fruto de interferência dos interesses individuais em detrimento de necessidades coletivas. Onze anos, tempo relativo à criação da Lei, é tempo suficiente para que se faça uma análise sobre a sua eficácia. É possível observar que, apesar das dificuldades encontradas para a universalização do serviço, o processo de implementação, ainda que devagar e longe de alcançar o que se foi planejado, apresenta evolução, porém ainda não é o suficiente. Com o marco regulatório do Decreto nº 8.211/2014, e o estabelecimento de uma gestão democrática e participativa, espera-se que os municípios façam valer os conselhos municipais instituídos para esta finalidade.

De nada adiantará a criação de leis e o estabelecimento de políticas públicas se não houver a efetiva participação popular como parte indispensável do processo de tomada de decisão, além da renúncia de interesses próprios para a efetiva prestação do serviço, prestando a todos, independentemente de condições socioeconômicas, o direito fundamental ao saneamento básico no Brasil.

Referências

Atlas de Saneamento 2011. **Saneamento e Meio Ambiente**. 2011. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv53096_cap3.pdf>. Acesso em 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de Janeiro de 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico, altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445.htm>. Acesso em 15 ago. 2018.

_____. **Decreto nº 8211, de 21 de março de 2014**. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8211.htm#art1> Acesso em 15 ago. 2018.

BRITTO, Ana Lúcia. **A gestão do Saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais.** ano 3. 2012. Disponível em: <<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/GestaodosaneamentonoBrasildesafioeperspectivas.pdf>>. Acesso em 27 de out. 2018.

COSTA, Adriano Borges. **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. 2013. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2061/2061.pdf>>. Acesso em 18 de out. 2018.

DATASUS. **Gasto Federal com saneamento como proporção do gasto federal total**. 2010. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/e14.htm>>. Acesso em 19 out. 2018.

EOS – Organização e Sistemas. **POR QUE INVESTIR EM SANEAMENTO BÁSICO?** Disponível em: <<https://www.eosconsultores.com.br/investimento-em-saneamento-basico/>>. Acesso em 11 de mar. 2019.

GALVÃO, Luiz Augusto C.; FINKELMAN, Jacobo; HENAO, Samuel. **Determinantes ambientais e sociais da saúde**. Washington, DC: Editora FIOCRUZ, 2011.

GOV BR. **Investimentos e saneamento somam R\$ 9 bilhões em 2017**. 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/01/investimentos-em-saneamento-somam-r-9-bilhoes-em-2017>>. Acesso em 11 de mar. 2019.

HELLER. Léo. **Conflitos no campo do saneamento básico**. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-HELLER_eo_-_Conflitos_no_campo_do_saneamento_basico.pdf>. Acesso em 17 de out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa de Informações Básicas. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Saneamento Básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico 2017**. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101610.pdf>>. Acesso em 17 out. 2018.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento: qualidade de vida produtividade e educação valorização ambiental. Relatório de pesquisa produzido para o Instituto Trata Brasil e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo, SP: Trata Brasil; CEBDS, 2014. Acesso em: 19 out. 2018.

MORAES. Luiz Roberto Santos. **Saneamento Básico e problemas de gestão VII ENSUS – Encontro de Sustentabilidade em Projeto – UFSC – Florianópolis – 08 a 10 de Maio de 2019**

intergovernamental e interorganizacional de políticas. 2015. Disponível em:
<<http://www.trabalhosasemae.com.br/sistema/repositorio/2015/1/trabalhos/74/93/t93t7e1a2015.pdf>>. Acesso em 17 out. 2018.

PENHA, J.; OLIVEIRA, W., OLIVEIRA, L. **Controle Social em Políticas de Saneamento Básico: o Caso do Rio de Janeiro**. Artigo científico. Disponível em: <2017[https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6297/1/J%C3%A9ssica%20Graciano%20 - %20Luciano%20Barbosa%20-%20Welinadia%20Lins.pdf](https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/6297/1/J%C3%A9ssica%20Graciano%20-%20Luciano%20Barbosa%20-%20Welinadia%20Lins.pdf)> Acesso em: 15 out. 2018.

PORTAL FEDERATIVO. Secretaria de Governo. **Municípios terão que instituir controle social para acessar recursos federais de saneamento básico**. Notícias. Disponível em: <<http://www.portalfederativo.gov.br/noticias/destaques/municipios-terao-que-instituir-controle-social-para-acessar-recursos-federais-de-saneamento-basico>> Acesso em 15 out. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Diarrhoea: Why children are still dying and what can be done**. Geneva, Switzerland. 2009. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/44174/9789241598415_eng.pdf;jsessionid=3C118DE51343BD6A61862D2F9680608D?sequence=1>. Acesso em 19 out. 2018.