



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

A POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO: NOTAS SOBRE AVANÇOS E IMPASSES NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

**Berenice da Silva Cordeiro** (IPPUR-UFRJ) - berenicesc@uol.com.br

*Doutoranda IPPUR-UFRJ e consultora autônoma em políticas públicas de saneamento*

**Ana Lucia Britto** (PROURB-UFRJ) - anabritto@rionet.com.br

*Doutora em Urbanismo, Professora do PROURB-FAU-UFRJ e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles*

**Tatiana Dahmer Pereira** (Escola de Serviço Social -UFF) - tatianadahmer@ig.com.br

*Doutora em Planejamento Urbano e Regional e Professora da Escola de Serviço Social da UFF*

# **A política nacional de saneamento: notas sobre avanços e impasses nos governos Lula (2003-2010)**

## **Introdução**

O objetivo desse artigo é analisar o processo de construção da política pública<sup>1</sup> de saneamento do governo do Presidente Lula, nos seus dois mandatos (2003-2006 / 2007-2010). Nossa ênfase é na construção histórica do período de estruturas e instituições, com base nos processos de negociação relacionados a essa política setorial específica, dentro de uma perspectiva do que é definido por Frey (2000) como *policy analysis*, sublinhando portanto aspectos da estrutura institucional, do processo político (*politics*) e da estrutura de programas.

A passagem do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1997/1998-2002) para o governo Lula trouxe, em um primeiro momento, expectativas e novo ânimo na gestão política do combalido setor de saneamento brasileiro. A esperança alimentou o intuito de reverter, finalmente, o quadro existente orientado pela precarização de investimentos estatais e por princípios privatizantes de organização do setor, em clara política pública alinhada com princípios neoliberais. Nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a ação estatal caracterizava-se pela asfixia financeira dos operadores públicos e pelo franco estímulo à participação privada na prestação dos serviços.

O primeiro governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva iniciou 2003 com grandes tarefas a executar no campo do saneamento, sendo a principal instituir uma política nacional para o saneamento ambiental compromissada com a justiça social. Para assegurar sua implementação, essa deveria garantir o descontingenciamento de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para os serviços públicos de saneamento, contribuindo para irrigar investimentos públicos, fortalecendo a ação estatal e combatendo a estratégia de privatização do setor implementada pelo governo anterior.

Ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula as políticas urbanas no Brasil passam por mudanças significativas, sendo em alguns casos inovadoras e, em outros, de consolidação de conquistas constitucionais. Entre as inovações destacamos a criação do Ministério das Cidades (MCidades), a realização da primeira conferência nacional das cidades (I CNC) e o ciclo desencadeado, e a implantação do Conselho das Cidades (ConCidades), em 2003. Entre a consolidação de conquistas sociais imprimidas na CF, destacamos a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, que após treze anos de tramitação no Congresso Nacional regulamenta os arts. 182 e 183 por meio da promulgação da Lei 10.257/2001.

A construção da política pública de saneamento e a atuação do Ministério das Cidades via SNSA se baseou em 3 pilares: (i) reorganização institucional do setor; (ii) planejamento, retomada e a ampliação dos investimentos em saneamento; (iii) formulação de um marco regulatório para o setor.

### **As bases da reorganização institucional do setor de saneamento.**

Importantes avanços no campo da estrutura organizacional e da definição da política foram alcançados com a criação do Ministério das Cidades e, sobretudo com as Conferências das Cidades. A criação da SNSA, no âmbito do MCidades, pode ser considerada emblemática porque proveu o setor de um endereço institucional e, sobretudo, articulado às outras políticas públicas de desenvolvimento urbano. Sob esta ótica podemos dizer que o Ministério das Cidades representou algo de novo na cena política brasileira, pois colocava no mesmo plano as áreas de Habitação, Saneamento, Programas Urbanos, Transportes, Mobilidade e Acessibilidade.

Além disso, expressou uma resposta efetiva à luta e demandas históricas dos movimentos sociais em defesa de uma política urbana unificada e coerente com os princípios da reforma urbana. Um dos elementos que permitem essa assertiva relaciona-se ao fato que com a criação do Ministério das Cidades, o coordenador da Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA)<sup>ii</sup>, que constituía na época o campo político de luta pelo saneamento como direito, - fora convidado a assumir a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

Lançada ao final do ano de 1997, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental<sup>iii</sup> consiste em uma articulação política de diferentes organizações interessadas em discutir e fomentar a conquista de direitos a partir da implementação de uma política nacional de saneamento voltada à garantia da universalização do acesso e da defesa da gestão pública e democrática dos serviços. .

Dentre as várias propostas, sistematizamos como centrais<sup>iv</sup>:

- (i) a constituição de processos democráticos e de controle social e monitoramento da política pública e de investimentos para o setor, tendo por base o acesso às informações sobre esses serviços.
- (ii) a definição de preços e tarifas adequadas para promover justiça social e acessibilidade universal aos serviços;
- (iii) qualidade, regularidade, continuidade e equidade dos serviços integrantes do saneamento.

Nesse sentido, considera-se que a escolha do coordenador da Frente para assumir a secretaria demonstrava compromisso do então Ministro das Cidades, Sr. Olívio Dutra, com a agenda programática da FNSA.

A Primeira Conferência Nacional das Cidades, em outubro de 2003 ocorre após amplo processo participativo e mobilizatório, tornando-se um marco importante na reestruturação do setor de saneamento em nível nacional.

Entre seus objetivos destaca-se a eleição do Conselho Nacional das Cidades, que deveria planejar e propor o Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e as políticas setoriais para as áreas de habitação, transporte, direito urbanístico, regularização fundiária e regiões metropolitanas. Como apontam Maricato e Santos Junior (2006) a convocação da primeira Conferência alcançou alto grau de mobilização no âmbito dos municípios e estados. Tal mobilização pode ser evidenciada pelo fato de ter sido precedida por 1.427 conferências municipais e de 185 conferências regionais<sup>v</sup> envolvendo 3.457 municípios de todos os estados da Federação. Além disso, 26 dos 27 governos estaduais existentes convocaram conferências estaduais.

A Conferência avaliou cerca de 3.850 propostas originárias das conferências municipais e estaduais. Foram aprovados princípios, diretrizes, objetivos e ações estruturantes da política urbana nacional; assim como atribuições, estrutura de funcionamento e composição do Conselho das Cidades e, por fim, mas não menos relevante, as diretrizes, os objetivos e as ações das políticas específicas de habitação, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito. Por fim, ainda na Conferência foi eleito o Conselho das Cidades, formado por 71 membros e 27 observadores (Maricato e Santos Junior, 2006).

As articulações, fóruns e entidades ligadas ao setor de saneamento, dentre as quais destacamos a Frente Nacional de Saneamento (FNSA), a ASSEMAE, a ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária) e a AESBE (Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais) apresentaram conjunto de propostas para a Conferência, as quais expressavam consensos e interesses conflitantes.

Os pontos consensuais organizam-se em basicamente dois agrupamentos. O primeiro, relacionado à garantia da gestão pública dos serviços articulada à necessidade de ampliação de investimentos estatais e financiamento público, tendo como princípio a idéia que os investimentos em saneamento são investimentos em saúde pública e, portanto, não oneram a dívida pública. O segundo afirmando a necessidade de definição de uma política nacional de saneamento e de seus instrumentos, engendrando mecanismos de garantia de gestão democrática participativa e representativa da complexidade de interesses dos

distintos segmentos da sociedade civil na definição de políticas e do controle social na elaboração dos planos e na prestação dos serviços.

O ponto mais polêmico, dentro de alguns dissensos, centrou-se na definição da titularidade no caso de sistemas de interesse comum, ou sistemas compartilhados, situação que caracteriza a maior parte das regiões metropolitanas do país. Essa perspectiva relaciona-se à complexidade e fragilidade da histórica pactuação federativa brasileira e apresentou duas posições em exposto confronto. Uma primeira que propunha a garantia da titularidade municipal e conseqüente autonomia dos municípios na escolha do modelo de gestão a ser adotado, com diferentes possibilidades de cooperação entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas, defendida pela FNSA e pela ASSEMAE. A segunda, promotora da gestão regionalizada, com os municípios delegando a gestão às Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB) defendida pela ABES e pela AESB. Este consiste em um dos impasses centrais do setor que perdura até hoje.

Avaliando a situação do setor no início da sua gestão o titular da Secretaria Nacional de Saneamento, Sr. Abelardo de Oliveira Filho identificou os seguintes problemas: a presença histórica de desarticulação e de inconsistente planejamento setorial integrado; a falta de investimentos e ausência de uma política estável de investimentos; má aplicação dos recursos; dificuldades financeiras e problemas na gestão dos prestadores públicos; falta de programas de desenvolvimento institucional para reestruturar, modernizar e democratizar as empresas; e, sobretudo, o prolapado “vazio institucional”, que somente poderia ser assim conceituado pela inexistência de uma política nacional regulatória do setor de saneamento ambiental.

A necessária reorganização institucional do setor visava construir um ambiente de cooperação entre os diversos órgãos federais que atuavam em saneamento ambiental buscando: (a) superar o histórico de fragmentação e competição que não estimulava a qualificação das intervenções governamentais; (b) definir claramente as competências entre os diversos órgãos; (c) prevenir a superposição de competências e o paralelismo de atuação, geradores de distorções e ineficiência; e (d) criar condições mínimas para especialização das equipes técnicas e retomada do planejamento setorial das iniciativas (Pinheiro, 2008).

Foi organizado um grupo de trabalho interministerial (GTI), constituído de representantes dos diversos órgãos e instituições da administração federal que atuam em saneamento, que teve entre as suas principais tarefas racionalizar, articular e integrar programas, visando acabar com a dispersão de recursos e esforços que caracterizaram o governo anterior, marcado por 80 ações dispersas em 15 programas, sob responsabilidade de 8 ministérios e

duas instituições financeiras. A proposta era redefinir competências entre os órgãos federais unificar programas de saneamento ambiental no âmbito do Plano Pluri Anual PPA 2004-2007. Com esta atribuição, o GTI constituía também o espaço governamental de formulação da proposta da política nacional de saneamento.

A estratégia adotada pela SNSA foi a de coordenar processo de racionalização das ações e programas de saneamento, o qual envolveu a identificação das vocações institucionais dos diversos ministérios, a redefinição das suas competências setoriais, e uma proposta de modelo de gestão de programas multissetoriais envolvendo órgãos afins.

O processo de racionalização de programas e ações buscou a agregação e o enxugamento dos mesmos, antes dispersos e sua redistribuição entre os órgãos vocacionados para determinadas ações, congregando nesse processo além do Ministério das Cidades os demais ministérios e órgãos com ações em saneamento a exemplo do Ministério da Saúde, a Funasa, o Ministério da Integração, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Desenvolvimento Social, o Ministério do Turismo, o Ministério da Defesa e os órgãos federais que atuam no campo do financiamento do setor como a CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Inicia-se o período que podemos denominar de “gestão por programas”, pois apesar de o setor ainda não contar com uma política nacional ou minimamente uma lei nacional - como veio ocorrer no início de 2007 -, a SNSA buscou reestruturar os programas existentes e os novos sob um mesmo arcabouço de normas, critérios e medidas que conformavam uma espécie de embrião da política que se desenhava para o setor.

A partir dessa reestruturação, um desafio central consistia na qualificação dos gastos públicos através do estabelecimento de padrões mínimos de eficiência na prestação dos serviços como condição para o acesso a novos recursos por parte dos proponentes. Essa política passou a envolver, além de uma melhor articulação entre os próprios órgãos federais na gestão dos diversos programas federais de saneamento, mudanças nas regras de contratação, mediante a inclusão de vários requisitos técnicos e institucionais que os proponentes devem obedecer, tais como: (a) a formalização de Acordos de Melhoria de Desempenho com os prestadores de serviços, pactuando metas operacionais e de eficiência quantitativa e qualitativa a serem perseguidas; (b) divulgação prévia dos critérios de seleção no âmbito de cada programa; (c) retomada de obras paralisadas como condição para que o proponente possa ter acesso a novos recursos federais; (d) adoção de critérios técnicos para escolha dos projetos a serem financiados; (e) regularização da delegação entre operadores e titulares; exigência de uma política tarifária clara e transparente; (f) existência de um grau mínimo de institucionalização nas relações estabelecidas entre operadores e

titulares; (g) e focalização do gasto em áreas mais adensadas e com maiores possibilidades de exploração de economias de escala e de escopo dos serviços (Oliveira Filho, 2006).

Ainda no propósito de reorganização institucional do setor foram reestruturados o enfoque e o papel do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Criado em 1993, o Programa foi financiado com recursos do Banco Mundial e direcionava suas ações para a elaboração de estudos e propostas com vistas ao reordenamento institucional do setor e para o desenvolvimento da capacidade operacional e institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB

Como afirma Pinheiro (2008) à época da criação do Programa, “a estratégia do PMSS para atingir a meta da universalização dos serviços de água e esgoto repousaria sobre o aumento do investimento privado e da eficiência global do setor, mediante a ampliação das concessões ao capital privado, novas regras contratuais e mecanismos concorrenciais de mercado” (p. 8). No governo Lula o PMSS tem o seu vínculo fortalecido com a Secretaria formuladora da política pública setorial, no caso a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades. Sob a orientação da Diretoria de Desenvolvimento e Cooperação Técnica, a qual é diretamente vinculado, o Programa participou de forma destacada de todo o processo de formulação, negociação e aprovação do novo ordenamento jurídico para o setor.

### **A retomada dos investimentos**

A retomada dos investimentos no setor, com oportunidades de financiamento para os agentes públicos, foi uma prioridade assumida no início do Governo Lula. O objetivo era compatibilizar recursos financeiros e articular os agentes governamentais e as instituições financeiras envolvidas em prol da retomada dos investimentos no setor de saneamento suspensos em 1998 por decisão do Conselho Monetário Nacional, com impacto direto não só sobre o nível de contratações com recursos do FGTS, mas também sobre os recursos de outros agentes financiadores, como o BNDES. A estratégia assumida pelo Ministério das Cidades e coordenada pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental teve como esforço central buscar formas de desbloquear o crédito ao setor público, de forma que os operadores voltassem a investir no saneamento brasileiro (Oliveira, 2009, pp.18)

Todavia essa retomada ficou atrelada às decisões relativas à política macro-econômica, orientadas pela manutenção do superávit primário. Somente no final de 2003 a Resolução 3.153 do Banco Central, de 11 de dezembro, desbloqueou os recursos do FGTS, alterando a Resolução nº 2.827 de 30 de março de 2001. Ficava autorizada a contratação de novas operações de crédito para a execução de ações de saneamento ambiental, nos limites de

até R\$ 1,1 bilhões de reais para financiamentos de projetos vinculados a licitações internacionais; até R\$ 1 bilhão de reais para operações de estados e municípios que fizeram refinanciamentos no Programa de Ajuste Fiscal de 1997 e 2001, respectivamente; e até R\$ 0,8 bilhões para as operações constantes do Sistema de Registro de Operações com o Setor Público - CADIP, respeitada a ordem cronológica de registro das mesmas. Tais ações se destinam ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, desenvolvimento institucional e resíduos sólidos. Posteriormente outra Resolução do BACEN incluiu operações específicas de ações para drenagem urbana e ações integradas de saneamento ambiental (Costa, 2004).

De acordo com dados sistematizados por Santos Junior (2003), a partir das informações fornecidas pela SNSA/MCidades, considerando todas as fontes de recursos – onerosos (como o FGTS) e não onerosos, como o Orçamento Geral da União (OGU) e todos os órgãos envolvidos com ações de saneamento, além do Ministério das Cidades, entre janeiro de 2003 a agosto de 2004 foram contratados mais de R\$ 5 bilhões no setor saneamento, beneficiando mais de 3 milhões de famílias.

Mesmo com essa liberação de recursos e expondo as contradições do governo, ainda permaneciam entraves que deveriam ser resolvidos para que o setor de saneamento tivesse recursos de financiamento permanentes. Dentre alguns, destacamos: o volume de recursos acessíveis ainda era bastante reduzido; estados e os municípios, em muitos casos, apresentavam baixas capacidades de endividamento, requisito imposto pela política de equilíbrio fiscal, para contrair financiamentos. As autarquias prestadoras de serviços, mesmo que em condições para contrair financiamentos, estavam impedidas por terem a sua contabilidade "atrelada" à dos municípios e estados aos quais estão vinculadas. A contabilidade do governo brasileiro considerava o investimento em saneamento como gasto público e, portanto, o uso do FGTS e o acesso a recursos do BNDES para investimento, fariam, segundo essa racionalidade preponderante, aumentar as despesas correntes e, em consequência, comprometer as possibilidades de constituição do superávit primário..

De toda forma, mesmo nesse contexto de opção por manutenção da ortodoxia econômica de ajuste fiscal, durante o Governo Lula dados do Ministério das Cidades apontam uma ampliação dos investimentos em saneamento. Observando a média de investimentos federais contratados ao ano entre 2003 e 2006 (OGU+ FGTS/BNDES), temos:



#### Investimentos federais em saneamento contratados ao ano

Ano	Recursos
2003	2,18 bilhões
2004	3,96 bilhões
2005	2,06 bilhões
2006	4,64 bilhões

Fonte:Ministério das Cidades, 2008.

Como pode ser observado na tabela, o ano de 2005 é atípico no período de ascensão da retomada dos investimentos a partir de 2003, em decorrência das restrições do Conselho Monetário Nacional que contingenciavam os recursos do FGTS, estrangulando a capacidade de investimentos do setor à gestão por excepcionais e submetendo-o às pressões advindas do pacto de governabilidade que, entre outras consequências, resultou na saída do Ministro Olívio Dutra para ceder espaço político ao PP (Partido Progressista)

#### **A formulação de um marco regulatório para o setor**

Nesse contexto contraditório, através da Portaria nº 333, de 2003, o Presidente Lula constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)<sup>vi</sup> com o objetivo de elaborar proposta de lei para a regulamentação dos serviços públicos de saneamento básico.

Após dez meses de trabalho, em que foram recebidas diversas sugestões e propostas das entidades do setor e de outros órgãos do governo federal, foi elaborada a proposta preliminar para a Política Nacional de Saneamento Básico, datada de 08/06/2004, sob a forma de Anteprojeto de Lei (APL), então submetido à consulta pública. O anteprojeto avança para a forma de projeto de lei, sob a designação PL 5296/2005. Inicia-se outra etapa de discussão sobre o projeto de lei, agora a partir de seminários regionais que desembocam em Seminário Nacional. Durante o processo de consulta pública foram recolhidas 232 sugestões, desde as mais simples, até avultados estudos. Depois de submetido a amplo processo de consulta, o PL 5296/2005 foi aprovado pelos plenos do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e do ConCidades, mediante Resolução nº 8/2006.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o PL 5296/2005 trazia inovações conceituais para o setor. Dentre elas: (a) a definição ampliada de saneamento básico, englobando os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo resíduos sólidos e limpeza urbana, drenagem e manejo de águas pluviais; (b) o planejamento integrado como instrumento obrigatório; (c) o respeito à titularidade dos municípios e o reconhecimento da autonomia dos estados em instituir regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos para integrar as funções de interesse comum; (d) o resgate dos direitos dos

usuários e cidadãos em exercer o controle social sobre os serviços e de participar do processo decisório do setor; (e) a instituição do conceito amplo de saneamento básico sob a perspectiva de um diálogo articulado com as políticas de habitação, planejamento territorial, uso e ocupação do solo, saúde, ambiente e recursos hídricos.

Ademais, o PL 5296 trazia como diretriz central a criação do Sistema Nacional de Saneamento Ambiental (SISNASA) com o objetivo de assegurar o cumprimento das diretrizes e dos objetivos, em particular os que contribuem para fomentar o setor como vetor de desenvolvimento, de geração de renda, inclusão social e integridade do meio.

Encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República à Câmara dos Deputados, em 23/05/2005, o PL 5296 recebeu cerca de 800 emendas. Segundo balanços divulgados pelo governo federal e por algumas entidades do setor, essas emendas eram notadamente oriundas de grupos ligados às empresas estaduais e ao setor privado, e apresentadas pelas entidades que representam os interesses desses grupos, AESBE (Associação Nacional das Empresas Estaduais de Saneamento), ABCON.( Associação Brasileira de Concessionárias Privadas dos Serviços Públicos de Água e Esgotos.), ABIDIB e ASFAMAS<sup>vii</sup>.A AESBE e o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Saneamento demonstraram maior capacidade para mobilizar forças voltadas a estruturar vetos ao PL 5296/2005, proposta original do Executivo federal.

Avaliamos que no âmbito das discussões do marco legal que viria a orientar a prestação dos serviços de saneamento, os agentes travam disputas em torno da concepção sobre o que é o saneamento, tendo por base projetos políticos fundados em duas contraposições fundamentais: i) um, que o mercantiliza e lhe confere a categoria de commodity, submetendo-o à lógica do mercado; ii) outro, que o requisita como direito de cidadania, afirmando o seu caráter de serviço público, de caráter essencial e universalista, cuja primazia de garantia deve ser do Estado.

O foco estratégico de disputa podia ser localizado na afirmação de essencialidade dos serviços públicos de saneamento básico era o princípio orientador do PL 5296/2005. Entre as principais diretrizes do PL, destacamos aquelas que relacionam o serviço à noção de direito: i) todos têm direito à vida em ambiente salubre, cuja promoção e preservação é dever do Poder Público e da coletividade; ii) é obrigação do Poder Público promover a salubridade ambiental, mediante políticas, ações e o provimento universal e equânime dos serviços públicos necessários; iii) é garantido a todos o direito em níveis adequados e crescentes de salubridade ambiental e de exigir dos responsáveis medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias ou reparadoras em face de atividades prejudiciais ou potencialmente prejudiciais à salubridade ambiental.

De acordo com a Exposição de Motivos - E.M. nº 07/2005 MCIDADES – de 16 de maio de 2005, assinada pelo então Ministro de Estado das Cidades, Sr. Olívio Dutra, ao encaminhar o PL para o Presidente da República, o saneamento é visto como direito subjetivo público. O referido documento ressalta que, reconhecidas as premissas definidas no PL acerca do papel que cabe a uma lei de saneamento básico editada pela União, o projeto de lei inova ao entender o saneamento básico como um direito subjetivo público, ou seja, “como um direito cujos titulares não são apenas os seus atuais usuários, mas todos os cidadãos, inclusive os que não têm acesso aos serviços” (item 4.4). Estariam sujeitos a essas diretrizes os agentes públicos ou privados que desenvolvessem ações que interessassem aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de águas pluviais urbanas e manejo de resíduos sólidos urbanos, pois o PL assumia uma concepção ampla de saneamento.

Mesmo sendo considerado municipalista, o PL reafirmava que a questão das competências entre os entes federativos era matéria da Constituição Federal, e não de uma lei ordinária – por mais importante que fosse esta lei. Assim, quanto à polêmica da titularidade, o PL, ao se referir sempre ao “titular” e não ao “estado” ou ao “município”, o que permitiria que a estrutura regulatória proposta se mantivesse, independentemente do entendimento que o Judiciário viesse a adotar a respeito da titularidade da competência para prover os serviços de saneamento básico<sup>viii</sup>.

Mesmo considerando que na sua concepção o PL defende o saneamento como serviço público, o que reflete a posição política da equipe que dirigia a Secretaria de Saneamento do Ministério das Cidades à época, o PL reconhece a liberdade dos municípios para escolher diferentes formas de prestação de serviço: direta centralizada; direta descentralizada (autarquia ou empresa do titular); gestão associada entre os entes federados; indireta com empresas públicas; indireta com empresas privadas. Para tanto, exigia lei autorizativa que lhe defina os termos para a delegação dos serviços sob qualquer modalidade precedida de audiência e consulta pública, além da necessidade de planejamento e prevê o enquadramento, como improbidade administrativa, do gestor que delegar os serviços sem cumprimento da lei.

O conceito de gestão dos serviços que atualmente embasa a organização dos serviços de saneamento básico tem origem no PL 5296. Este projeto de lei adotou o conceito de gestão dos serviços entendido como um “gênero em que estão presentes as seguintes espécies: planejamento, regulação, fiscalização e prestação”, as quais, por seu turno, também foram uma a uma conceituadas (item 4.6 da E.M. nº 07/2005 MCIDADES). Apesar de não incluir nesse conceito a atividade do controle social, como faz a Lei 11.445/2007, o PL 5296 além de reconhecer os colegiados como membros integrantes do Sisnasa atribuíu-lhes caráter de

instituição obrigatória para todos os entes federados que viessem a aderir à política nacional de saneamento básico (arts. 38, V, e 44 a 48).

O PL definia critérios para a regulação, seguindo o princípio básico constitucional de que quem concede tem o poder de regular (Art. 175 da CF), ressaltando que a prestação de serviço, sob qualquer modalidade, deve ser objeto de regulação e de fiscalização permanente por órgão ou entidade com autonomia administrativa, técnica e financeira, que integre a administração direta ou indireta do titular dos serviços ou por consórcio público. Nessa matéria, o PL também previa que as atividades de regulação poderão ser realizadas por meio de cooperação federativa, especialmente por consórcio público (art. 17, § 2º), bem como que poderá ser delegado, por meio de convênio de cooperação, o exercício de atividades de fiscalização (arts. 2º, XIII, e 17, § 4º).

No que concerne à sustentabilidade econômico-financeira dos serviços públicos de saneamento básico, essa deveria ser assegurada mediante os recursos obtidos com a cobrança de tarifas ou de taxas, de modo a garantir: i) a recuperação dos custos e gastos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência e eficácia; ii) a possibilidade de gerar os recursos necessários para realização dos investimentos diretos ou indiretos objetivando a universalização do serviço; iii) mecanismos que permitam o acesso dos cidadãos de baixa renda aos serviços, mediante adoção de taxas ou tarifas subsidiadas ou de subsídios diretos para os usuários que, comprovadamente, não tenham condições econômicas de pagar integralmente os seus custos.

No sentido de garantir a universalização do acesso aos serviços a PNSA/SISNASA obrigava cada ente da Federação que aderisse ao sistema, a instituir em seu respectivo âmbito, fundo público de universalização do saneamento ambiental, como instrumento obrigatório de financiamento da gestão. O mesmo deveria ser composto de: i) recursos provenientes de dotações orçamentárias, de subvenções e doações, de contribuições legais ou espontâneas, públicas ou privadas, destinadas à universalização dos serviços; ii) subsídios cruzados externos; iii) como fonte rotativa complementar, de recursos destinados às operações de crédito para financiamento de ações ou atividades integrantes da gestão ou prestação de serviços de saneamento básico.

Dentro e fora do Congresso Nacional foram desencadeados processos de disputa e de pressão pela modificação do PL 5296/2005. Contudo, o governo federal, em uma situação particular de homologia de interesses com a FNSA, e também entidades representativas dos serviços municipais e de prefeitos, fazia a defesa intransigente do PL 5296 na sua forma original. Um documento contendo mais de 10.000 assinaturas foi entregue pela FNSA ao

então Presidente da Câmara dos Deputados, o deputado federal Aldo Rebelo, reivindicando a aprovação do PL 5296/2005.

Após várias reuniões, tomou-se conhecimento que outro projeto de lei sobre saneamento tramitava no Senado Federal, sob o número PLS 155/05. Este projeto restringia o conceito de saneamento básico aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e a titularidade passava ao nível dos estados quando as atividades, infra-estruturas e instalações operacionais ultrapassassem o território de um município. Também não previa órgãos de participação e de controle social e não regulamentava os direitos dos usuários. O PLS 155/05 foi aprovado por unanimidade em duas comissões e encontrava-se na Comissão de Infraestrutura do Senado em fase terminativa para votação.

Diante do risco de se ver aprovado um projeto de lei muito próximo ao PLS 155, a FNSA intensificou o controle social sobre o trabalho da Comissão Mista da Câmara, conseguindo que fosse aprovado o PLS 219/06, que, em seguida, foi também aprovado no Senado e em ambas as situações de forma unânime. Em 18/07/2006, o PLS 219/06 foi remetido à Câmara dos Deputados, onde recebeu um novo número de identificação - PL 7.361/2006. Aprovado sem emendas em 12/12/2006, o PL seguiu para sanção do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva que o sancionou como a Lei 11.445, em 5 de janeiro de 2007 (conhecida como LNSB).

A aprovação da Lei 11.445 pode ser entendida como uma conquista da política de saneamento do primeiro governo do Presidente Lula (2003-2006), que na nossa perspectiva representou uma inflexão progressista no que toca a adoção de uma “nova” agenda reformista, que incorporou algumas das principais propostas elaboradas pelos pensadores e militantes do movimento pela Reforma Urbana. Avaliamos que este quadro mais geral, de organização do governo brasileiro para a gestão das cidades que marca o primeiro mandato do Presidente Lula, tem reflexo no setor saneamento principalmente sobre três aspectos, sendo os dois primeiros mais relacionados à política e o terceiro à gestão dos serviços:

- i) a elaboração e aprovação da lei nacional de saneamento básico (Lei 11.445/2007) que define as diretrizes nacionais e a política federal;
- ii) a retomada dos investimentos e a qualificação do gasto público visando a redução do déficit de acesso aos serviços e a racionalização das ações em saneamento;
- iii) a ampliação das estruturas de gestão participativa e democrática com a implantação do Conselho das Cidades e a realização das conferências nacionais

Por outro lado, se compararmos o setor de saneamento a outras políticas públicas com as quais existem estreitas interfaces, observamos uma lacuna que a Lei 11.445/07 não

conseguiu preencher. Diferentemente dos setores de saúde, meio-ambiente, recursos hídricos e de habitação de interesse social, o marco regulatório do setor de saneamento não conseguiu instituir um sistema.

Assim, como assinala Costa ao avaliar o novo ambiente político-institucional decorrente do atual ordenamento jurídico do saneamento brasileiro, alerta para o fato de que “a LNSB, na medida em que não instituiu um sistema nacional apontando para um novo modelo de saneamento para o País, e em que ainda há indefinição sobre titularidade para os serviços de água e esgotos, e cujas principais conquistas parecem não ter muita aderência com a principal coalizão do setor, deve enfrentar muitas resistências para ser implementada conforme desejada por seus formuladores” (Costa 2009, pp.353). Segundo este autor, caberá aos grupos de interesse que defendem o projeto político, de certa forma expresso na Lei 11.445/2007, “atuar junto aos gestores e à sociedade no sentido de constituírem agenda pública que possibilitem implementá-la” (Costa, 2009, pp.354). Ainda nessa perspectiva observamos que além de não possuir um sistema o setor de saneamento também não possui um plano nacional. As grandes divergências existentes no Congresso quanto a uma política nacional de saneamento levaram à indefinição do Plano Nacional de Saneamento, o que seria uma espécie de coroamento final do processo de reordenamento institucional do setor..

A despeito – ou mesmo em função - das contradições internas do governo, a concepção de “gestão por programas” permanece, sendo que, segundo análise realizada no âmbito do Estudo Panorama do Saneamento Básico no Brasil, entre os anos de 2004 e 2009, sete ministérios atuaram no campo do saneamento básico. Nesse período foi desenvolvida uma média anual de 179 ações relacionadas ao saneamento básico, distribuídas em 32 programas

### **O segundo governo Lula (2007-2010): as mudanças no Ministério das Cidades e a formulação do PAC**

Entre 2005, a saída do Sr. Olívio Dutra do Ministério das Cidades e assunção da pasta pelo Sr Márcio Fortes, do Partido Progressista (PP), marcaram o início do segundo mandato de Lula, em 2007. O Ministério das Cidades e a SNSA passaram por profunda reestruturação. A equipe da SNSA que possuía legitimidade junto ao setor, formada por técnicos experientes que haviam presidido associações de profissionais e entidades prestadoras de serviços de saneamento e que vinham militando junto aos movimentos progressistas há mais de 20 anos, comprometida com o programa da FNSA , foi sendo substituída por outros dirigentes e novos técnicos, ligados ao Ministro do PP. A mudança progressiva do corpo técnico foi ocorrendo ao longo do segundo governo do Presidente Lula, demonstrando claro

afastamento de compromissos necessários à implementação da política nacional para o setor, definida sob vários aspectos na Lei 11.445/2007. Se em um primeiro momento a mudança não comprometeu a agenda da Secretaria, que havia assumido as principais bandeiras construídas pelo movimento progressista do saneamento e que ganharam materialidade no ordenamento regulatório aprovado para o setor, ao longo do período entre 2008 e 2010, ela expressa uma série de conflitos relacionados a uma outra forma de fazer política, marcando, portanto, claras mudanças dentro do campo da *politics*.

Exemplificando as ações contraditórias do governo, ainda em 2007, ao mesmo tempo que sancionou a Lei 11.445/07, o Presidente Lula anuncia o Plano de Aceleração do Crescimento (Plano de Aceleração do Crescimento). Realizando investimentos massivos na área de saneamento e de habitação, se por um lado o PAC expressa ampliação dos patamares de investimento em saneamento inédita nos últimos anos (investimentos de 40 bilhões em quatro anos e um volume contratado em 2007 de 10,4 bilhões, mais que o dobro do contratado em 2006) <sup>ix</sup>, por outro lado, ele não se orienta por Plano Nacional para o setor, nem tampouco respeita o processos democráticos construídos ao longo de anos em torno da elaboração da política de saneamento. Expressamente pautado em perspectiva desenvolvimentista, associando de forma limitada o saneamento à intervenções de infraestrutura, o PAC sintetiza macro investimentos em obras em todo o país sem transitar pelas esferas públicas existentes, nem respeitar diretrizes e propostas construídas em ciclos de conferências nacionais, e muito menos respeitar o ordenamento de investimentos de fundos públicos direcionados a partir de diretrizes definidas pela lei nacional do setor. Claramente o PAC significou o atropelamento dos esforços da SNSA de qualificar e dar coerência aos gastos públicos, abortando as possibilidades de construção de uma política de Estado em contraposição a um programa de governo.

A SNSA recebeu um volume grande de projetos, inclusive por parte de prestadores de serviços e de municípios que não teriam condições de ter seus projetos aprovados, segundo os critérios de qualificação de gastos públicos anteriormente estabelecidos. O processo de decisão sobre onde e como aplicar esses recursos do PAC não guardou a devida aderência com o que preconiza a LNSB. A alocação dos recursos foi decidida pela União em diálogo com governadores estaduais, sem a participação dos conselhos nacionais e da maioria dos municípios. As obras seguem o modelo anterior de intervenção no território, operando por meio de grandes empreiteiras, sem inovação tecnológica, sem vinculação com a gestão dos serviços e sem contar com qualquer mecanismo de controle social para acompanhamento e avaliação. Além disso, no processo de negociação do PAC o governo federal acabou cortando recursos de programas que os técnicos da SNSA consideram importantes. Um deles era o de apoio à gestão e revitalização de companhias estaduais e serviços

municipais. Ele atendia os anseios da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe) e da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) para fortalecer os prestadores dos serviços de forma a ajustá-los ao novo ritmo de investimentos proporcionado pelo PAC, e ao cumprimento dos princípios da Lei 11.445/2007.

Mesmo assim, os projetos foram analisados, algumas reformulações foram demandadas; projetos antigos que esperavam aprovação foram retomados, sendo estabelecido cronograma de desembolso paulatino dos recursos à medida que as obras se definissem melhor. Contudo, os desembolsos paulatinos não ocorreram e o volume de recursos destinados à gestão e à recuperação dos operadores públicos ficou muito aquém do esperado.

Mesmo em plena euforia de anúncio público do PAC, setores dentro da SNSA, com apoio de segmentos do Conselho das Cidades fizeram pressão no sentido da elaboração de um Plano Nacional para o setor de saneamento, visando orientar por política de Estado os investimentos desse programa. O Plano Nacional de Saneamento Básico viria em cumprimento do artigo 52 da Lei 11.445/07, e da Resolução Recomendada 33 do Conselho das Cidades de março de 2007, que recomenda a instituição de Grupo de Trabalho para formular proposta de planejamento para a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e prazos para a elaboração dos Planos de Saneamento Básico. Conforme determina a Lei 11.445/07, o plano seria elaborado pela União, sob a coordenação do Ministério das Cidades em processo que deverá incluir os diversos órgãos federais responsáveis pelas políticas públicas para o saneamento; segundo a Resolução 33, ele deveria ser acompanhado em todas as etapas pelo Comitê Técnico de Saneamento do Conselho das Cidades.

O processo de construção do plano foi iniciado a partir da constituição de Grupo de Trabalho Interministerial e de um Grupo de Acompanhamento do Comitê Técnico de Saneamento do Conselho das Cidades – o GTI-GA/CTS, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério das Cidades. O processo foi bastante moroso, impedindo que os prazos estabelecidos na Resolução 33 pudessem ser atendidos. Em 2008 foi formulado o documento “Diretrizes para o Projeto Estratégico de Elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico”, primeiro produto da reflexão compartilhada dos órgãos federais e de representantes do Comitê Técnico de Saneamento do ConCidades.

Ainda em dezembro desse ano, foi aprovada a Resolução Recomendação 62 do Conselho das Cidades que recomenda a aprovação do documento “Pacto pelo Saneamento: mais saúde, qualidade de vida e cidadania” e alteração da Resolução Recomendada nº 33 de 1º



de março de 2007. O pacto apresenta as definições em termos de conteúdo, pressupostos, grandes desafios, eixos estruturantes, objetivos prioritários e processo participativo a serem engendrados no Plano. O processo de elaboração do Plano iniciou-se em 2009, com lançamento de edital público, e, após licitação, a contratação de equipe formada por pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal da Bahia (UFBA) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), para elaboração do Estudo Panorama do Saneamento Básico no Brasil e de uma Versão Preliminar do Plano a ser discutida em consulta pública. A versão preliminar encontra-se com a equipe da SNSA e existe expectativa que a consulta pública aos Conselhos e através de seminários ocorra apenas em 2011.

Identificamos que há, nesse contexto do segundo governo do Presidente Lula, marcado por contradições, alguns avanços e significativos recuos, uma certa continuidade no processo de definição de um marco legal que oriente o setor. Essa continuidade se deu com a regulamentação da Lei 11.445/07. Porém esse processo foi permeado de uma série de conflitos.

No âmbito do Conselho das Cidades entidades como a AESBE e a ABCON defendiam que não havia necessidade de regulamentação da Lei. Paradoxalmente o Ministro das Cidades se posicionou a favor da regulamentação, mas não cumpriu compromisso de assegurar viabilidade institucional de encaminhamento do processo e do decreto de regulamentação da Lei 11.445/2007 na data acordada. Refletindo e traduzindo as posturas ambíguas do governo, existiam, de fato, três diferentes minutas de Decreto de Regulamentação, refletindo mais uma vez as diferentes concepções de saneamento presentes entre os agentes do setor. Consideramos que a Lei de Saneamento, n. 11.445/07, como as demais, foi redigida em termos gerais, abrindo brechas para disputas e deformação de seus princípios. O detalhamento era, portanto, essencial à efetiva aplicação da Lei. A dificuldade na regulamentação revelava a correlação de forças e a resistência de alguns setores que apostavam em cenário com regras menos claras; sem a regulamentação, há liberdade de interpretação da Lei segundo interesses de mercado. Uma minuta de Decreto foi finalmente aprovada na reunião do Conselho das Cidades em março de 2009, entrando no processo de tramitação do governo federal. O Decreto foi assinado pelo Presidente Lula em junho de 2010 (Decreto n. 7.217 de 21 de junho de 2010).

Ainda em 2010 o governo federal aprovou, após 21 anos de discussão, a Lei que define a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que regulamentará a destinação final dos resíduos no País e estabelece um outro pacto ao definir como princípio fundamental a responsabilidade compartilhada em relação ao tema, desde o gerador até o consumidor

comum. Como a Lei 11.445 e seu decreto de regulamentação, a Política Nacional de Resíduos Sólidos também representa um pacto onde concessões foram feitas. Mesmo assim, ela expressa alguns avanços: (i) ela determina que fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes recolham embalagens usadas de agrotóxicos, pilhas, baterias, pneus, óleos lubrificantes e todos os tipos de lâmpadas e eletroeletrônicos, dando-lhes destinação ambiental correta; (ii) incentiva a cooperação entre municípios na gestão dos resíduos; (iii) incentiva a mudança do padrão de consumo; (iv) impõe para a área um novo marco sócio-ambiental ao formalizar o trabalho dos catadores, historicamente exercido de forma expropriada, com apoio insuficiente do poder público e da sociedade.

Além disso, o projeto expõe responsabilidades mais claras aos municípios e trata a política de resíduos sólidos como ação estatal integrada e implementada mediante planos com definição de metas e articuladoras de programas condizentes aos princípios da PNRS. Contudo, sem tirar o mérito desta importante conquista, cabe a ressalva de que a política aprovada não tem efeito imediato. Ela necessita ainda de muitas regulamentações, particularmente do conceito de logística reversa, da elaboração dos planos locais de resíduos sólidos por parte dos municípios e da implementação do novo marco sócio-ambiental que formaliza o trabalho dos catadores, historicamente exercido de forma expropriada, com apoio insuficiente do poder público e da sociedade.

### **Considerações finais**

A dinâmica enfrentada nos últimos anos para regulamentação de política nacional do setor de saneamento exprime o complexo campo de batalhas que contrapõe interesses de mercado à conquista de direitos fundamentais. Essas dificuldades expressam o pesado jogo de disputas em torno do que deve vir a ser o saneamento no contexto mais amplo da dinâmica de acumulação capitalista. Como política pública estruturante do território e necessariamente financiada pelo Estado -, enquanto condensador dos conflitos de classes no capitalismo – o saneamento aglutina conjunto antagônico de interesses.

A afirmação de uma política pública pautada na conquista de direitos pressupõe, como se percebe no complexo processo de constituição de seus marcos regulamentadores, um embate com a política econômica que orienta as ações do Estado, fortemente permeada pelos interesses do grande capital, e com os grupos que atuam no setor de infra-estrutura e obras públicas.

Apesar do reconhecimento de um avanço na construção de uma regulamentação orientada pela perspectiva do saneamento como direito, alertamos para a preponderância do poder corporativo nos processos de tomada de decisão do setor saneamento. A disputa histórica

que marca o setor decorre em parte da ambigüidade da natureza dos serviços de saneamento, mas, sobretudo, de como os agentes que representam um ou outro projeto se movimentam no espaço social onde a disputa política acontece. E não se trata de um embate entre agentes em igualdade de condições, porque sabemos o quanto o padrão de intervenção nas cidades favorece cada vez mais os interesses utilitaristas, pautado por uma relação contratualizada em bases mercantis, onde os cidadãos(ãs) são reduzidos a meros consumidores de mercadorias ou parceiros de empreendimentos rentáveis.

É certo que a LNSB e o decreto que a regulamenta, consolida referências normativas que asseguram o caráter de serviço público do saneamento básico. Entretanto, sublinhamos algumas ressalvas. O que temos até aqui é uma lei. Se por um lado, podemos afirmar que estão criadas as condições para se fazer a opção política de transformar o que é lei em agenda pública, por outro, sabemos que leis, mesmo como a resultante de processos sociais, não acabam com as contradições sociais e não rompem com a dinâmica avassaladora do capital e o modelo excludente de sociedade que gera. A tendência legalista, o acento demasiadamente jurídicista e o aprisionamento dos processos participativos aos espaços institucionais podem levar os movimentos sociais a superestimar a importância das leis e dos planos, cultivando um otimismo excessivo com os pactos e consensos que muitas vezes despolitizam a ação coletiva e não preparam a sociedade para o enfrentamento com as forças contrárias aos processos de transformação. Como agravante, lembramos a tradição arbitrária de aplicação da lei em nosso País. Ainda que a LNSB materialize um avanço no quadro normativo do setor, a sua tradução em agenda pública está condicionada à capacidade de gestão dos titulares dos serviços e do papel da União para fazer com que “a lei pegue” com aderência a esses princípios.

Por outro lado destacamos a importância do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), ainda enclausurado na SNSA/MCidades, um instrumento eficaz para orientar a atuação da União e, sobretudo, promover por meio de mecanismos institucionais (incentivo e coerção) o atendimento dos estados e municípios às diretrizes nacionais. A universalização do acesso ao saneamento, orientada por princípios de justiça social não passa apenas pela aplicação de mais recursos; ela demanda necessariamente a redução de condutas clientelísticas, de práticas pontuais e do uso excessivo de emendas parlamentares na alocação dos recursos em saneamento básico. Com tamanho repertório, fica clara a necessidade de um esforço político nessa direção. O papel do governo federal se impõe determinante para fazer com que a conquista na dimensão da normatividade do setor, tenha rebatimento efetivo na esfera da política e da gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil.

## Referências Bibliográficas.

BRITTO, A.L. Nota Técnica Saneamento. In: Estudos Prospectivos Setoriais e Temáticos da Dimensão Territorial do Planejamento de Longo Prazo no Brasil. Fundação Economia de Campinas, CGEE, 2007.

COSTA, A. M. Saúde Pública e Saneamento: resistências e possibilidades intersetoriais no contexto da Lei Nacional de Saneamento Básico. In: Cordeiro, B.S (org) Coletânea sobre a Lei 11.445/2007. Livro II, p.347-356. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília, Ipea, 2000 (Planejamento e Políticas Públicas, n. 21).

MARICATO, E. e SANTOS Junior, O. Dossiê: Conferências Nacionais - Uma política urbana participativa. Teoria e Debate nº 66 - abril e maio de 2006. Disponível em:<http://www3.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/dossie-conferencias-nacionais-uma-politica>

MARICATO, Ermínia (2007). "Nunca fomos tão participativos". Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/coluna>. Acesso em: 06/02/2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL. Gasto Público em Saneamento Básico. Governo Federal e Fundos Financiadores. Relatório das aplicações de 2007. Ministério das Cidades, abril de 2008

OLIVEIRA FILHO, A. "Institucionalização e desafios da Política Nacional de Saneamento: um balanço prévio". Saneamento e Municípios, Brasília, Assemæ, jun-ago. 2006.

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,

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos ; RIBEIRO, L. C. Q. . Democracia e Segregação Urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. Revista EURE, Santiago do Chile, p. 79-95, 2003

SOUZA, C Estado da arte da pesquisa em políticas públicas in Políticas públicas no Brasil. HOCHMAN, G., ARRETCHE, M. e MARQUES, E (orgs). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

---

<sup>i</sup> O campo de estudos sobre políticas públicas é bastante complexo e denso. Com efeito, para a análise em questão, compreendemos como política pública todas as ações e omissões do Estado a despeito dos modelos ideais que permitem distinguir sistemas de política pública de programas e projetos pontuais. Souza (2007) explica que a área de políticas públicas na Europa “surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas”. Nos Estados Unidos esse campo de conhecimento “surge no mundo acadêmico, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (Souza, 2007, p.67).

<sup>ii</sup> Na época o Sr Abelardo de Oliveira Filho, que manteve-se no cargo até o final do 1º mandato do governo Lula.

<sup>iii</sup> Compõem a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental diversas entidades e movimentos sociais, e fóruns de relevante atuação política como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (**FNRU**). Ela abarca as seguintes entidades: Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (**Assemae**), Federação Nacional dos Urbanitários (**FNU**), filiada à CUT; Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros (**Fisenge**); Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (**Idec**); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (**Fase**); Confederação Nacional das Associações de Moradores (**Conam**); Rede Brasileira pela Integração dos Povos (**Rebrip**); Central de Movimentos Populares (**CMP**); Movimento Nacional de Luta pela Moradia (**MNLM**); Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (**Abes**) Instituto **Polis**; ONG **Água e Vida**; Fórum Nacional das Entidades Cívicas de Defesa do Consumidor e a União Nacional de Moradia Popular (**UNMP**), além de pesquisadores vinculados a algumas universidades (UFMG; UFBA; UFRJ; UnB; entre outras) que atuam individualmente, mas que agregam em seu conjunto a participação da academia.

<sup>iv</sup> As propostas da Frente encontram-se no seu Manifesto de Lançamento, publicado no Caderno de Proposta da FASE de m 1998 (Porto, Britto, Pereira e Silva ,1998).

<sup>v</sup> O regimento facultava a opção pela realização de conferências conjuntas para os municípios de uma mesma região.

<sup>vi</sup> O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi composto por representantes do Ministério das Cidades, que o coordenou; da Casa Civil; da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Meio Ambiente; do Turismo; da Integração Nacional e, também, da Caixa Econômica Federal, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e da Fundação Nacional de Saúde.

<sup>vii</sup> A Asfamas é a associação que reúne as indústrias de materiais e equipamentos para hidráulica e saneamento, edificações e obras de infra-estrutura, sendo o saneamento um dos grupos setoriais da entidade; a Abdib, Associação Brasileira da Infra-estrutura e Indústrias de Base, reúne cerca de 160 grupos empresariais das áreas de engenharia elétrica, gás e derivados, transporte, construção, saneamento ambiental, entre outras que atuam na área de infra-estrutura.

<sup>viii</sup> A definição da titularidade está na dependência do julgamento, no Supremo Tribunal Federal, de duas ADIS, Ações Diretas de Inconstitucionalidade, a saber: as ADIS 1842 do Rio de Janeiro e a 2077 da Bahia, que dispõem sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas

<sup>ix</sup>Ministério das Cidades, 2008