

Gestão participativa: outro desafio para o saneamento básico no Brasil

Por: Carolina Theodoro da Silva Mota

O desfecho para o atual debate em torno da elaboração de um marco regulatório para o setor de saneamento básico, que teve início com a extinção do modelo implantado durante os anos 70, por meio do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, ainda permanece um desafio.

O estabelecimento de novos critérios para a prestação de serviços de saneamento básico já foi objeto de diversos projetos de lei, elaborados ao longo dos anos 90, que procuravam, via de regra, superar o modelo estatal, fundado na prestação desses serviços por empresas constituídas pelo poder público no âmbito de cada um dos Estados da Federação.[1]

Diferentemente das experiências dos setores de energia elétrica, telecomunicações e gás, que passaram de um regime de monopólio público para um regime de competição baseado na concessão das atividades a operadores privados, nenhum dos projetos para o setor de saneamento básico prosperou até hoje.

Dentre os principais projetos de lei para regular a matéria, destaque-se o Projeto de Lei da Câmara nº 53, de 1991 (convertido no Projeto de Lei do Senado nº 199, de 1993), de autoria da Deputada Irma Passoni, o Projeto de Lei do Senado nº 266, de 1996, de autoria do então Senador José Serra, o Projeto de Lei do Senado nº 560, de autoria do Senador Paulo Hartung, o Projeto o Projeto de Lei nº 2.763, de 2000, dos Deputados Sergio Novais e Maria do Carmo Lara, o Projeto de Lei nº 4.147, de 2001 (ver PL 53/91). Em linhas gerais, pode-se afirmar que esses projetos buscavam responder a mesma questão: a quem compete planejar, regular e executar (compreendendo-se neste último a tarefa de financiamento do setor) as atividades relativas à prestação de serviços de saneamento básico no Brasil.[2]

Tais propostas surgiram no âmbito de um amplo processo de reestruturação do Estado brasileiro, que ocorreu sobretudo a partir do início dos anos 90, no qual pretendia-se rever as funções tradicionalmente atribuídas ao Poder Público, de modo que determinadas funções fossem repartidas ou até mesmo integralmente absorvidas pelo mercado ou pela sociedade civil.[3]

Trata-se de um modelo que, por meio de novas formas organizativas (fóruns, audiências públicas, consultas públicas, conselhos, comitês e outros órgãos colegiados), busca superar o modelo no qual o Estado chama para si o papel de promotor do bem-estar social, assim como o modelo construído nos moldes liberais em que o Estado se limita às tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos.

Esse novo modelo, fundado na gestão compartilhada do exercício do poder político entre Estado, sociedade civil e mercado, impôs, no âmbito do saneamento básico, assim como nos demais setores regulados, o desafio de se criar um novo paradigma regulatório e institucional com base na participação ativa da sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988, considerada o marco formal do processo de (re) democratização do País, afirmou a participação do cidadão, por meio de representantes ou diretamente, como um dos fundamentos de nossa República. Se, por um lado, pode-se observar, na esfera infraconstitucional, a proliferação de normas jurídicas estabelecendo mecanismos de participação nas mais variadas áreas (conselhos de saúde, conselhos de meio ambiente, comitês de bacias hidrográficas, entre outros), por outro, alguns estudos realizados no âmbito da ciência política demonstram que tais espaços de gestão colegiada e participativa são mal aproveitados.[4]

No setor de saneamento básico, a efetivação dessa previsão constitucional que dispõe sobre a democratização do poder decisório encontra alguns entraves.

O primeiro deles, já mencionado neste artigo, diz respeito à ausência de normas que delimitem as competências para a elaboração de diretrizes, regulação e execução de atividades no setor de saneamento. Na prática, isso impede que se identifique, com a devida clareza, as responsabilidades dos atores envolvidos no setor, bem como dificulta a prestação de contas (“accountability”) tanto por gestores públicos como agentes privados de seu desempenho à sociedade.

O segundo entrave está relacionado com a falta de um efetivo diálogo entre a esparsa legislação e a deficiente estrutura do setor de saneamento básico com o complexo arcabouço jurídico e institucional relativo ao gerenciamento de recursos hídricos no Brasil. Ainda que a boa gestão da água seja um dos principais pressupostos para a adequada prestação dos serviços de saneamento, atualmente identifica-se um verdadeiro descompasso entre esses dois temas.

De um lado, a regulação do uso de recursos hídricos, ao adotar a bacia hidrográfica como a unidade básica do sistema, rompe com os limites físico-políticos dos Estados, os quais são utilizados como padrão para as políticas no campo do saneamento. De outro, a Política Nacional de Recursos Hídricos propõe uma política participativa, por meio de um sofisticado sistema de gestão das águas, na qual diferentes grupos ligados à questão da água encontram espaço para defender seus interesses, ao passo que as decisões políticas em relação ao saneamento são tomadas no âmbito dos gabinetes dos governos do Estado, ou, de forma ainda mais restrita, no âmbito da atividade cotidiana das companhias estaduais de saneamento básico.

Com relação à ampliação dos espaços institucionais para decisões compartilhadas, não há uma definição clara em relação às atribuições de cada entidade, uma vez a inserção de novos atores no processo decisório resulta muitas vezes em conflito de competências. Um exemplo clássico de sobreposição de competências entre órgãos colegiados deliberativos e o administrador público pode ser encontrado no caso do Estado de São Paulo, onde a gestão dos recursos hídricos é dividida pela Companhia Estadual de Saneamento Básico - SABESP, Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE e a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, além do Conselho Estadual de Recursos Hídricos - CERH e os Comitês das Bacias Hidrográficas - CBH localizadas total ou parcialmente em seu território.

Por fim, a última observação que se pretende fazer neste artigo é decorrência direta da análise dos mecanismos de participação social acima mencionados em face do texto constitucional: ainda que a participação seja associada ao aprofundamento da cidadania, aqui compreendida em seu sentido amplo, cumpre indagar em que medida esses novos espaços de participação da sociedade civil são de fato compatíveis com o regime republicano e democrático previsto na Constituição Federal de 1988.

(janeiro de 2005).

[1] Apesar da preponderância desse modelo, diversos Municípios continuaram a prestar os serviços de saneamento básico à população local por meio de entidade (em geral departamentos ou autarquias) constituída no âmbito do próprio poder público municipal.

[2] Conforme o artigo “O Saneamento Básico e a Construção do Federalismo Brasileiro”, recentemente publicado por Rodrigo Pagani de Souza, no site “Última Instância”, encontra-se em discussão, no âmbito do Poder Executivo Federal, um Anteprojeto de Lei Política Nacional de Saneamento Ambiental, atualmente sob análise de quatro juristas independentes que foram chamados a opinar para reduzir a possibilidade de contestação jurídica do projeto mencionado.

[3] O conceito de sociedade civil, incorporado ao vocabulário contemporâneo, sobretudo em razão da necessidade de encontrar-se uma denominação para os espaços públicos não-estatais, não coincide com o sentido atribuído a essa expressão pelos clássicos do pensamento político. Se antes o significado de sociedade civil estava muito mais atrelado à idéia de um espaço para a organização de novas hegemonias (que não aquela concretizada pelo Estado), atualmente o conceito de sociedade civil identifica uma esfera onde encontram-se e articulam-se interesses diversificados, mas sem caráter de unidade política.

[4] Nesse sentido, ver a obra "Participação e Deliberação. Teoria Democrática e experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo", coletânea de artigos organizada por Vera Schattan Coelho e Marcos Nobre (São Paulo, Editora 34, 1ª ed., 2004).