

Revista de  
**Direito Econômico e  
Socioambiental**

ISSN 2179-8214

Licenciado sob uma Licença Creative Commons



# **REVISTA DE DIREITO ECONÔMICO E SOCIOAMBIENTAL**

vol. 9 | n. 1 | janeiro/abril 2018 | ISSN 2179-8214

Periodicidade quadrimestral | [www.pucpr.br/direitoeconomico](http://www.pucpr.br/direitoeconomico)

Curitiba | Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR



## **Perspectivas da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais**

*Management of basic sanitation perspectives in Brazil: indirect  
provision and sectorial deficiencies*

**Irene Patrícia Nohara\***

Universidade de São Paulo (Brasil)

nohara.irene@gmail.com

**Jairo Postal Júnior\*\***

Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)

jpostalj@hotmail.com

Recebido: 12/09/2017

Aprovado: 04/01/2018

Received: 09/12/2017

Approved: 01/04/2018

Como citar este artigo/*How to cite this article*: NOHARA, Irene Patrícia; POSTAL JÚNIOR, Jairo. Perspectiva da gestão do saneamento básico no Brasil: prestação indireta e deficiências setoriais. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 380-398, jan./abr. 2018. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v9i1.21305

\* Professora Pesquisadora do Programa de Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo – SP, Brasil). Livre-Docente, Doutora e Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, por onde se graduou. E-mail: nohara.irene@gmail.com

\*\* Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (São Paulo – SP, Brasil). Professor na Escola Judicial de Servidores do Tribunal de Justiça de São Paulo. E-mail: jpostalj@hotmail.com

## Resumo

No Brasil, o saneamento básico, conjunto de procedimentos que visam propiciar aos habitantes de determinada região uma situação higiênica saudável, está longe de ser universalizado. Na região Norte, pesquisas apontam que 54,51% da população encontra-se servida de água impoluta para consumo, sendo que mais de 100 milhões de brasileiros não têm acesso a uma rede de esgoto. Muito embora a Lei do Saneamento Básico preveja como diretriz nacional para a política pública de saneamento a universalização de acesso, a ausência de articulação efetiva entre entes federativos para a melhor prestação do serviço à população contribui para que grande parte dos cidadãos se encontrem alijados de condições mínimas de higiene. No modelo de administração gerencial adotado pelo Brasil a partir da década de 1990, em que o Estado recebe papel fiscalizatório predominante, concedendo à iniciativa privada grande parte dos serviços públicos, verifica-se uma tendência contemporânea à privatização em sentido lato das atividades inerentes ao saneamento básico. A partir da análise concernente a este modelo de gestão, baseando-se no método hipotético-dedutivo, buscar-se-á a identificação das insuficiências da política nacional de saneamento ambiental, com o escopo de formulação de propostas que tendam a garantir a melhor implementação dos projetos de governo nesta área.

**Palavras-chave:** saneamento ambiental; políticas públicas; administração gerencial; privatização; coordenação federativa.

## Abstract

*In Brazil, basic sanitation, which is a set of procedures that provides the inhabitants of a region healthy hygienic situation, is unfortunately far from universal. In the North region, research indicates that 54.51% of the population is served with unpolluted water for consumption, and more than 100 million Brazilians do not have access to a sewage network. Although Sanitation Law provides a national guideline for public sanitation policy, the universalization of access, the absence of effective articulation between federative entities for the better provision of the service to the population contributes to the bad conditions of sanitation. In the managerialism model of public administration introduced in Brazil since the 1990s, in which the State has a predominant controlling role, granting the private initiative the exercise of plenty of public services, there is a contemporary trend towards privatization in the broad sense of the activities inherent in basic sanitation. Based on the analysis concerning this model of administrative management, the identification of the defects of the national environmental sanitation policy will be sought, with the scope of formulation proposals that tend to guarantee the best implementation of government projects in this area.*

**Keywords:** environmental sanitation; public policies; management administration; privatization; federal coordination.

## Sumário

1. Introdução. 2. Saneamento básico: conceito e perspectiva brasileira. 3. Políticas públicas e realização dos direitos sociais. 4. Adoção do modelo gerencial no cenário nacional. 5. Política nacional de saneamento básico: acertos e desacertos. 6. Conclusão. 7. Referências.

---

## 1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a repartição de competências aos entes federativos, atribuiu à União a competência de estabelecer diretrizes para a execução do saneamento básico (art. 21, XX), o que foi feito por meio da Lei 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto 7.217/2010.

Outrossim, o constituinte reconheceu a competência material comum a todos os entes federativos de promoção de programas de saneamento básico, por meio do art. 23, IX. Há de se reconhecer que todas as esferas federadas têm o dever constitucional de zelar por condições de higiene mínimas para a garantia da saúde popular, as quais devem ser universalizadas na tutela da higidez física do cidadão.

A partir da análise da Lei 11.445/2007 é possível extrair que o saneamento básico compreende quatro esferas, quais sejam, o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Muito embora se depreenda do contexto constitucional e legal o dever de universalização de acesso a condições mínimas de salubridade pública, tal realidade se encontra distante no Brasil. Na região Norte, a título exemplificativo, pesquisas apontam que apenas 54,51% da população se encontra servida de água impoluta para consumo, sendo que mais de 100 milhões de brasileiros não têm acesso a uma rede de esgoto (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 24).

Segundo dados levantados pelo Ministério das Cidades (2013, p. 137), por meio do Plano Nacional de Saneamento Básico, o custo para que água, esgoto, drenagem e manejo de resíduos sólidos possam ser oferecidos a todos os brasileiros é da ordem de R\$ 508.000.000.000,00, havendo planejamento para a implantação até o ano de 2033.

Diante da situação de clara precariedade nesta área, há de se questionar quais são as iniciativas tomadas pelo Estado para a consecução de seus objetivos, considerado os modelos de gestão utilizados no Brasil.

Em um Estado Social e Democrático de Direito, tal como é a República Federativa do Brasil, a atuação do Poder Público encontra-se vinculada a objetivos previamente consignados na Constituição Federal, dentre eles a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem comum.

Por essa razão, sendo a promoção do saneamento básico uma imposição do Constituinte, cabe avaliar os esforços do Poder Público no sentido da garantia da higiene e da saúde da população por meio de prestações positivas. Referida avaliação, por sua vez, deve levar em conta a forma utilizada pelo Estado para a implementação das políticas públicas, notadamente no que tange à prestação de serviços públicos por esforços próprios ou por meio de privatizações em sentido lato.

Destarte, por meio do presente artigo pretende-se demonstrar a perspectiva histórica do saneamento básico no Brasil, relacionando-a contemporaneamente com a prestação feita de forma indireta, sugerindo-se, ao fim, possíveis soluções para o trato da deficiência setorial.

## **2. Saneamento básico: conceito e perspectiva brasileira**

O saneamento básico consiste em um conjunto de procedimentos que visam à manutenção da higiene e da saúde públicas, sendo importante instrumento para a garantia da higidez do meio ambiente.

Podem ser destacadas quatro frentes de atuação para a caracterização do saneamento básico: (I) o abastecimento de água potável; (II) o esgotamento sanitário; (III) a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos; e (IV) a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas.

No Brasil, em razão de sua extensão territorial continental, verificam-se deficiências nessas quatro áreas de atuação, tendo destaque para as insuficiências do esgotamento sanitário. Segundo o Instituto Trata Brasil (2015, p. 14), no que tange ao esgotamento sanitário, apenas 39,7% da água impura recebe atendimento adequado, sendo que o remanescente é despejado de forma descuidada no meio ambiente, o que, por consequência, leva à contaminação de rios, de mananciais, de praias e de boa parte do solo de todo o país.

Também no abastecimento de água evidencia-se uma desigualdade regional. Na região Norte, a mais afetada, 54,51% da população se encontra servida de água impoluta para consumo, enquanto que nas regiões Sudeste e Sul a distribuição de recursos hídricos potáveis é mais equitativa.

Quanto à drenagem e ao manejo das águas pluviais, há de se verificar que, em 2004, em decorrência da deficiência do setor, apresentaram-se 2.307.957 casos de diarreia, e, em 2001, 389.737 casos de cólera, de acordo com pesquisa feita pelo Ministério das Cidades. Crises de saúde recentes, como a do zika vírus, enfrentam extrema dificuldade de solução ante às lacunas de qualidade da higiene pública.

Reconhecida a deficiência do Estado em relação ao saneamento básico, por se tratar de garantia de higiene, há de se ter que a problemática tem direta relação com a higidez física dos cidadãos, que somente poderão ter vivência digna caso gozem de saúde mínima para tanto. Reconhecer à coletividade o direito a um saneamento básico, na qualidade de direito (subjeto e substantivo) fundamental, é ter por certo que as normas constitucionais que tutelam os direitos sociais não são meras sugestões, mas representam imposições dirigidas ao Poder Público para a garantia do pleno exercício da cidadania.

No Brasil, uma das razões a que se pode creditar o déficit ínsito à consecução do saneamento básico é a baixa atratividade eleitoral da realização de políticas no setor. De fato, obras como a realização de esgotos subterrâneos e sistemas de drenagem de águas pluviais, que não são tão visíveis aos cidadãos votantes, não incentivam os representantes do povo à sua realização, ainda que tenham por escopo a garantia de um meio ambiente urbano salubre, o que leva, não raro, ao impulso de privatização das políticas regionais de saneamento.

No ano de 2016, 18 Estados da Federação<sup>1</sup> demonstraram ao Banco Nacional do Desenvolvimento Social intenção de aderência a um Plano de Parceria de Investimentos, que visa à desestatização, por meio de concessões e de outros mecanismos jurídicos, dos serviços públicos relativos à água e ao esgoto, o que comprova a onda de privatizações que vem tomando conta do setor.

---

<sup>1</sup> Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

Outro fator de importante expressividade para a compreensão da problemática do saneamento básico no Brasil é a ausência de efetiva cooperação entre os entes federados. O território brasileiro é dotado de diversas bacias hidrográficas continentais que, por meio de seus afluentes, desembocam difusamente pelas unidades federativas do país, razão pela qual a solução do problema desafia os limites geopolíticos delineados pelo pacto federativo.

Neste diapasão, muito embora a Constituição tenha reconhecido ao legislador federal a competência para criar normas sobre os aspectos gerais do saneamento (art. 21, XX), cabendo a todas as unidades federativas a competência concorrente para a realização das políticas materiais na área, quase 30 anos após a promulgação da Lei Maior, o coeficiente de articulação política é baixíssimo.

Um dado indiciário desse desinteresse é fato de que a Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445) somente foi sancionada em 2007, ou seja, 19 anos após a promulgação da Constituição Federal, o que é capaz de sugerir uma ausência de interesse político efetivo sobre o tema.

Existem três diferentes frentes de atuações em relação ao saneamento básico (CUNHA, 2011): a estadualista, que prioriza a realização dos serviços por parte dos Estados Federados; a municipalista, que dá maior atenção à atuação dos Municípios; e a privatista, corrente que tomou força a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, tendente à desestatização. A última opõe-se frontalmente às duas primeiras.

Essa disputa, que não foi totalmente dissipada com a edição da LNSB, tem como inconveniente a verticalização da solução a ser adotada, na medida em que concentra a realização das políticas públicas quer seja em entes federativos (ou até mesmo privados) sem propiciar o aprofundamento de um diálogo institucional, o qual seria extremamente útil ao saneamento, dada transversalidade federativa da questão ambiental.

A própria natureza do direito ambiental, difuso por essência (indivisível e pertencente a uma coletividade indeterminada), indica a necessidade uma coordenação entre entes federativos para a sua tutela.

### **3. Políticas públicas e realização dos direitos sociais**

O Brasil se caracteriza como um Estado Democrático e Social de Direito. Trata-se de uma síntese, na acepção hegeliana do termo (HEGEL,

2005, p. 162), entre a proposta Social do Estado, acrescida do elemento democrático enquanto agregador de práticas bottom-up.

Da análise detida da Constituição Federal, depreende-se que a valorização social do trabalho e da livre iniciativa se harmonizam na qualidade de fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV, CF).

Ademais, a ordem econômica, ainda que fundada sob a matriz capitalista, apresenta pronunciado padrão social, dada função social da propriedade, defesa do consumidor, busca do pleno emprego, e objetivo de redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, CF), de forma a equalizar o livre mercado e com a busca pela manutenção de uma vida digna.

Ao albergar diversos direitos sociais, o Constituinte houve por bem traçar rotas pré-determinadas a serem percorridas pelo gestor público. Depreende-se da obra de Maria Paula Dallari Bucci que o objeto dos direitos sociais se debruça sobre a realização das políticas públicas. Trata-se do instrumento a ser utilizado pelo Estado na consecução dos objetivos traçados na Constituição Federal.

Diante desse contexto, a definição teórica do que vem a ser uma política pública ganha relevo. Traçar os elementos caracterizadores deste instituto tem função dúplice: (a) possibilita o trato científico e sistematizado da matéria; e (b) garante condições objetivas da aplicação prática.

De acordo com o clássico conceito proposto por Maria Paula Dallari Bucci, políticas públicas são o conjunto de programas governamentais voltados a uma finalidade comum (BUCCI, 2013, p. 235). Sob a perspectiva de um Estado Democrático e Social de Direito, o fim pré-determinado pela Constituição Federal deve ser entendido como a garantia de padrões sociais mínimos para a manutenção de uma vida digna.

Sob a perspectiva estática, podem-se indicar quatro elementos integrantes de uma política pública: a ação, o programa, o processo e a coordenação.

Em apertada síntese, a ação refere-se à realização da política pública e sua titularidade, que sempre deverá estar vinculada a um ente estatal. Desta sorte, o terceiro setor jamais poderá ser titular de uma política pública (embora poderá exercê-la), a qual sempre deverá ser deflagrada por parte do agente público.

O programa, por sua vez, é o conteúdo concreto da política pública, ou seja, a concretização das opções feitas pelo administrador público para a alocação de recursos e fundos escassos para o implemento de objetivos pré-



determinados pelo Constituinte (no caso do Brasil, a realização dos direitos sociais).

O processo deve ser entendido como a dialética ínsita à própria marcha de formação e realização da política pública, pressupondo o ideal de contraditório e diálogo institucional e popular.

Já a coordenação implica na articulação entre os atores responsáveis pela implementação na política. Trata-se de elemento essencial para o sucesso do conjunto de programas, na medida em que evita a duplicidade inútil de esforços e possibilita a harmonização de forças para que melhor sejam atingidos os fins visados.

Sob a perspectiva dinâmica, a formação das políticas públicas é de natureza cíclica, ou seja, é composta de diversas etapas, sendo que as ulteriores impactam diretamente no conteúdo das primitivas, em um movimento constante de retroalimentação (DUARTE, 2013, p. 16).

Assim sendo, a política deverá ser planejada para sua formulação e, durante sua execução, constantemente avaliada. A partir da avaliação dos resultados práticos pelo próprio titular e gestor da política pública, é possível o replanejamento e modificação das premissas originais, com o escopo de melhor atingir o resultado visado, sem que se olvide da fiscalização e controle promovidos pelo Poder Judiciário.

Compreende-se necessária, portanto, a adoção de critérios objetivos que permitam avaliar, in concreto, os acertos e desacertos das políticas públicas, como forma de permitir a adoção de alternativas úteis à melhor implementação dos objetivos visados. Referidos critérios têm aplicabilidade plena na política pública de saneamento básico, objeto de análise deste artigo.

A partir destes conceitos, que oferecem parâmetros objetivos de análise dos programas de governos voltados a um fim comum, tentar-se-á identificar quais as ações governamentais no sentido de garantir condições mínimas de saneamento básico à coletividade, verificando-se a participação da população nesse processo e, principalmente, a articulação de esforços entre os entes federados para a consecução desse mister, ante a imposição constitucional neste sentido. Será traçado um paralelo, também, em relação ao atual modelo gerencial administrativo brasileiro, com a finalidade de contextualização do debate e melhor compreensão dos desafios apresentados.

#### 4. Adoção do modelo gerencial no cenário nacional

É possível identificar na história brasileira a adoção de três distintos modelos de gestão, quais sejam: o patrimonialista; o burocrático e o gerencial. Nesse momento, far-se-á uma síntese em relação a tais padrões de gestão, com a finalidade de, no item subsequente, relacionar a política pública de saneamento básico ao seu contexto histórico-administrativo.

O primeiro dos modelos, denominado patrimonialista, é caracterizado por uma nítida confusão entre o espaço público e o espaço privado, sendo o modo predominante de gestão inserto no contexto histórico da República Velha.

Seus primórdios decorrem do próprio fato de o Brasil, na origem, ter se submetido a um padrão colonial de exploração, o qual se caracterizava como uma aliança entre o poder estatal e as elites agrárias locais. Nesse diapasão, a Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I, previu expressamente o voto censitário, demonstrando que a formação da vontade política ficava restrita àqueles que detinham expressividade econômica<sup>2</sup>.

Com o advento da República, em 1889, e a proclamação da Constituição Federal de 1891, extingue-se o voto censitário, motivo pelo qual houve um rearranjo de forças políticas e econômicas com a finalidade de manutenção do poder das classes economicamente superiores. É no período da República Velha (1889-1930) que expressar-se-á um modelo de relações de interpenetração entre o público e o privado denominado coronelismo.

Tal fenômeno fora analisado por Victor Nunes Leal (2016, p. 68), que identificou no espectro geográfico do município, muito embora não fosse esse caracterizado como ente federativo autônomo, o ambiente de maturação por excelência do referido arranjo político.

Para o autor, o elemento básico de compreensão do modelo é o tipo de liderança exercida pelo “coronel”, o proprietário latifundiário rural, que, em virtude da detenção dos meios de produção, sujeita aqueles que dele dependem para o exercício do labor e a obtenção do sustento. Ante a concentração fundiária inserta em um Brasil predominantemente agrário, o coronel “comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto”.

---

<sup>2</sup> Art. 94. Podem ser eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Província todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exeptom-se: I. Os que não tiverem renda líquida anual duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, commercio, ou emprego.

Portanto, a partir de sua posição econômica privilegiada, o latifundiário tem condições de exigir que seus dependentes votem em determinado candidato por ele indicado, em uma troca de favores políticos que subverterá todo sistema eleitoral da época, provocando os seguintes fenômenos: filhotismo (indicação de parentes do coronel para a composição de cargos da Administração Pública), mandonismo (manifestação exacerbada de perseguição a adversários), e a desorganização dos serviços públicos, haja vista a ausência de compromisso para a boa gestão da coisa pública.

Certos fatores provocaram uma erosão do modelo patrimonialista, dando azo à inauguração de um novo modelo de gestão administrativa, o qual virá a ser denominado modelo burocrático. Dentre os motivos que vieram a dar causa à estruturação de um novo padrão de gestão, podem-se apontar a incompatibilidade da gestão patrimonialista com o novo cenário de industrialização e urbanização; a formação de uma classe médica com maior poder de reivindicação; a atração de maiores trabalhadores urbanos; e o surgimento de uma proposta de Estado Social.

É nesse contexto em que Getúlio Vargas, ao assumir o governo a partir de 1930, buscará a promoção de uma Administração Pública dotada de impessoalidade e maior eficiência, motivo pelo qual adotar-se-á, a partir de então, um modelo pautado na burocracia, tomando por base teórica o Taylorismo (racionalização do planejamento e da execução, com controle mecanicista do trabalho, em sequência e tempos preestabelecidos); as noções reformistas de Administração Pública de Woodrow Wilson (separação da política e da administração pública, com migração das regras de gestão privadas ao setor público); e, principalmente, as teorias de Max Weber.

No que tange a esse último marco teórico, há de se compreender a racionalização enquanto uma adequação de meios a fins. O modelo legal-burocrático de domínio, em contraposição aos modelos tradicionais e carismáticos, pautados na personalidade do gestor, buscará a concretude de uma liderança pautada em uma regra posta, a qual além de manifestar a discricionariedade do governante, também limitará sua ação.

Referido padrão burocrático apostará em estatutos que contemplam regras de competência determinadas por utilidade objetiva, viabilizando a especialização de atividades e a hierarquização de serviços impessoais, buscando o afastamento da personalidade e do arbítrio. Verifica-se na

burocracia, portanto, um viés claro em busca da eficiência, a despeito da acepção pejorativa delegada ao seu conceito no decorrer da história.

Nesse diapasão, afirma-se que:

Apesar de Weber ter identificado algumas prováveis deturpações que podem surgir da burocracia, principalmente se a especialização for utilizada como arma de distanciamento e de ausência de publicidade, do domínio racional-legal apresenta inúmeras vantagens em relação às outras formas de domínio (NOHARA, 2016, p. 35).

No Brasil, o surgimento do modelo burocrático tem ponto de destaque na criação do Departamento Administrativo do Serviço Público em 1938, empreendido por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, no governo Vargas. O DASP, assim chamado, visava à racionalização da máquina administrativa por meio de redução de gastos e maximização de eficiência, em uma tentativa de profissionalização do funcionalismo público, garantindo-se uma impessoalidade não antes vista no modelo patrimonialista.

Determinadas disfunções, todavia, acarretaram no desgaste do modelo de gestão burocrático, dentre elas a ausência de ambiência cultural favorável à sua disseminação. Não se pode olvidar que, mesmo ante a impessoalidade pretendida pelo DASP nas carreiras de Estado, havia uma notória barganha de cargos públicos no Estado Novo. Ademais, a separação acentuada entre planejamento e execução, por vezes, provocava uma desmotivação dos servidores públicos.

Referido cenário de desgaste interno, aliado a um exaurimento do padrão keynesiano e à crise internacional do petróleo, impuseram ao Brasil uma crise econômica notória no fim do século XX, na medida em que o país havia adotado, durante a ditadura militar, a matriz petroquímica como motor propulsor da economia nacional.

A crise global econômica leva a um repensar do papel do Estado e dos modelos administrativos de gestão. Nesse contexto, o governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, alinhando sua política econômica aos ideais do Consenso de Washington, aposta em austeridade fiscal e nas privatizações, ou seja, na retração do Estado em relação ao mercado.

É nesse ambiente político-econômico que vai despontar um novo modelo de gestão administrativa, qual seja, o modelo gerencial. Iluminado pelo princípio da subsidiariedade, referido standard voltar-se-á contra a

burocracia, uma vez considerá-la ineficiente e contraproducente (olvidando, todavia, que a eficiência faz parte da matriz fundadora do modelo burocrático).

No Brasil, a implantação do modelo gerencial tem por marco propulsor a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual fora elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), capitaneado por Bresser Pereira.

Pautado na ideia de que a atuação do Estado na economia de mercado deve se dar de forma excepcional, tão somente em virtude de interesses estratégicos ou incapacidade dos agentes econômicos, o Plano demonstrou grande interesse na transferência de serviços públicos não exclusivos à iniciativa privada. Cuida-se de um modelo gerencial voltado a resultados, mediante controle ulterior e ação flexível e descentralizada.

São quatro os setores identificados no denominado aparelho do Estado. São eles: (I) núcleo estratégico, responsável pela definição da vontade política e formulação de políticas públicas, o qual deve submissão ao regime burocrático; (II) o setor das atividades exclusivas, caracterizado pelo exercício do poder extroverso, tais como a fiscalização tributária, previdência social, serviço de trânsito, etc.; (III) o setor das atividades não exclusivas, que podem ser concorrentemente realizadas pela iniciativa privada, inclusive o terceiro setor; e (IV) o setor de produção de bens e serviços para o mercado, ou seja, o setor privado por excelência.

Verifica-se, portanto, que o modelo administrativo gerencial volta-se a uma retração do Estado no que tange à prestação de direta de serviços públicos, passando a encampar um papel eminentemente fiscalizatório e regulatório. Nesse modelo, as agências reguladoras, por consectário, ganham importante papel.

Ademais, as Organizações Sociais (OS) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) passam a deter relevo ante a inércia estatal na prestação direta de serviços e a proeminência do papel regulatório e fiscalizatório do Poder Público.

Vê-se, portanto, que as privatizações em sentido lato são uma das pedras fundantes do modelo gerencial, fato esse de notória importância para a compreensão da consecução dos serviços públicos no Brasil, inclusive a implementação do saneamento básico, tema objeto do presente artigo.

Consigne-se ser de grande relevância a observação no sentido de que, muito embora o discurso retórico do modelo gerencial explicita o combate

ao estamento burocrático inerente ao modelo de gestão anterior, a burocracia tem como fundamento a garantia da eficiência, dado esse que viabiliza o diagnóstico dos efeitos semânticos e simbólicos da adoção do *public management* no Brasil, ainda mais se considerado o alinhamento político às pressões econômicas internacionais do capital estrangeiro.

## 5. Política nacional de saneamento básico: acertos e desacertos

Para a análise da política de saneamento básico no Brasil, utilizar-se-ão alguns dos elementos propostos por Bucci (2016, p. 9), tais como a gestão governamental de implementação, a base normativa, o desenho jurídico-institucional, os agentes governamentais e não governamentais atuantes, os mecanismos jurídicos de articulação e o funcionamento efetivo do programa. Da mesma forma, far-se-á um cotejo entre as fases evolutivas da política pública em estudo e o modelo administrativo de gestão vigente à respectiva época.

De início, cumpre salientar que, antes da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), o modelo de saneamento básico no Brasil era o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), advindo do Decreto-Lei nº 949/1969, editado em plena ditadura militar.

O PLANASA era caracterizado por uma tendência centralizadora notória, típica da Administração Pública entre 1964 e 1985. Os recursos destinados ao saneamento provinham da União, por meio do caixa do FGTS, sendo repassados aos Estados-membros que criassem companhias estaduais de saneamento básico, integrantes da Administração Indireta, atuando como concessionárias dos Municípios.

Assim sendo, os Municípios restavam completamente aliados da prestação de serviços públicos na área de saneamento ambiental, haja vista que o financiamento cabia à União, e a operação cabia aos Estados, os quais, por sua vez, eram os grandes centralizadores da competência nessa matéria.

Referido padrão de prestação de serviços demonstra uma hipertrofia do Poder Executivo à época, o qual, paradoxalmente, convivia, a partir de 1967, com o Decreto-lei nº 200, responsável pela descentralização da Administração Pública.

A extinção do Banco Nacional de Habitação e do Ministério do Interior, responsáveis pelo repasse de valores aos Estados-membros e pela regulamentação dos serviços, concentrou ainda mais sobre essas unidades

federadas a competência relativa a saneamento, levando à falência do PLANASA.

Um dos catalisadores da discussão a respeito da titularidade dos Municípios sobre as políticas públicas de saneamento básico foi um contrato de concessão tácito realizado entre a SABESP e a Prefeitura de São Paulo (CUNHA, 2011, p. 10).

A partir daí, são verificáveis três tendências distintas no que tange à titularidade da política pública: a estadualista, a municipalista e a privatista, sendo que esta última aposta no repasse para o setor privado da execução dos programas previstos.

A Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445), promulgada em 2007, é a responsável por fixar, atualmente, as diretrizes gerais do saneamento básico no Brasil. Fora sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em um período de estabilidade econômica e de crescimento do desenvolvimento nacional, antes da crise de 2008.

Todavia, há de se ter em consideração a mora legislativa, já que o diploma somente fora editado 19 anos após a promulgação da Constituição Federal, o que demonstra a ausência de interesse político imediato no trato da matéria (ainda mais se considerada a flagrante decadência do PLANASA).

Outrossim, é importante salientar que a LNSB (posteriormente regulamentada pelo Decreto 7.217/2010, sendo estes dois diplomas a base normativa federal da política nacional de saneamento básico) não resolveu definitivamente o problema relativo à titularidade da política pública de saneamento ambiental. Assim sendo, não reservou a competência exclusiva pelos serviços públicos nesta área nem aos Estados, nem aos Municípios nem à iniciativa privada. Referido fato toma contornos peculiares em decorrência da intensificação da adoção do modelo gerencial na área de saneamento.

Ao invés de nomear quem seja o titular, a Lei nº 11.445/07 apenas regulamentou o exercício da titularidade (Capítulo II), o que possibilita um desenho institucional e federativo amplo para a consecução da política pública, sendo um dos pontos positivos da LNSB.

Assim sendo, o titular poderá ser concomitantemente o operador da política pública, ou esta poderá ser operacionalizada por terceiro (ente privado ou não). O titular, portanto, pode, em tese, realizar os serviços públicos por meio da administração direta ou indireta, ou concedê-lo a terceiro, que poderá ser ente privado ou público inserido em outro ente federativo. No último caso, será necessária a instituição de um órgão

regulador e o estabelecimento de um programa de saneamento básico, de acordo com o art. 11 da LNSB.

Na prática, muito embora a atual legislação inove ao possibilitar esquemas de coordenação diferenciados, para que se provejam as diferentes situações deficitárias na área do saneamento básico, o nível de coordenação entre entes públicos ainda é baixo, o que leva à desgastada situação da higiene pública no País.

Um instrumento que poderia ser muito utilizado no Brasil para facilitar o acesso de todos ao saneamento básico, sendo a universalização um dos princípios insculpidos no art. 2º, I da LNSB, é a figura dos consórcios públicos.

Segundo Leon Frejda Szklarowsky, consórcios administrativos são “ajustes entre organismos estatais, paraestatais, fundacionais ou autárquicos, para a concretização de objetivos de interesse comum” (SZKLAROWSKY, 1999, p. 80). Trata-se de pactos entre pessoas jurídicas de direito público dos três níveis federativos visando à realização de um pré-determinado objetivo.

Até mesmo no setor regulatório, em consonância com o modelo gerencial de administração, o consorciamento administrativo traz grande valia, na medida em que as concessões dos serviços de saneamento devem ser submetidas a um órgão regulatório para tanto, o qual poderia ser instituído conjuntamente pelos entes políticos associados.

Ademais, a concessão mútua de financiamentos e a troca de experiências e de tecnologias podem gerar melhoria do acesso e barateamento do saneamento básico no Brasil. Todavia, no ano de 2005, segundo o IBGE, dos 5.570 municípios hoje existentes, apenas 343 haviam se submetido a consorciamentos para a implementação de saneamento básico, o que demonstra a necessidade de maior entrosamento administrativo neste sentido, sanando-se o problema de coordenação existente (CUNHA, 2011, p. 20).

Por se tratar de uma questão ambiental, o saneamento básico assume um caráter difuso, exigindo, pois, também uma solução difusa. Os limites geopolíticos estabelecidos pelo pacto federativo devem ser mitigados para que se proceda a um conjunto de esforços aptos a promover a integração dos atores políticos com o fim comum de garantia de condições básicas de higiene pública.

Muito embora o saneamento básico seja por vezes preterido pela comunidade política, na medida em que não agrega “capital político”



imediatamente, sendo as medidas adotadas, a exemplo da construção de esgotos subterrâneos, por vezes invisíveis à cidadania votante, impõe-se um diálogo legitimado pela esfera pública sobre o tema, inclusive no que tange à alocação de recursos para a realização dos serviços correlatos.

Conforme o art. 29 da LNSB, o equilíbrio econômico-financeiro da política advém da remuneração pela cobrança dos serviços, sendo a receita preponderantemente tarifária. O art. 47, por sua vez, faculta a inclusão, em níveis estadual e municipal, da participação de órgãos colegiados compostos pelo titular dos serviços, pelo operador e pelos usuários.

Por se tratar de programas geridos por meio de tarifas pagas pelos usuários, a participação da população na avaliação, na fiscalização e no controle (extrajudiciais) da execução da política pública de saneamento básico é medida totalmente salutar, uma vez que, além de legitimar procedimentalmente a atuação estatal, promove a reivindicação da cidadania em relação ao serviço.

Além da falta de coordenação adequada entre os agentes estatais (embora haja viabilidade legal neste sentido) e da falta de interesse político, há de se verificar que, recentemente, cresce uma onda de desestatização no que tange à prestação de serviços públicos na área do saneamento básico.

Tal constatação harmoniza-se ao modelo de gestão gerencial adotado pelo Brasil a partir da década de 1990, no qual a leitura “ortodoxa” do princípio da subsidiariedade viabiliza a delegação de serviços públicos não exclusivos à iniciativa privada, impondo ao Estado um papel fiscalizatório proeminente, conforme visto no tópico anterior.

Em um contexto de crise política e econômica, o governo federal pós-impeachment tem impulsionado um processo de privatização dos serviços públicos relacionados ao saneamento básico.

Em novembro de 2016, dezoito Estados-membros aderiram à proposta do Banco Nacional do Desenvolvimento para transmissão à iniciativa privada dos serviços de esgotos e de sistemas de águas, o que vem a reforçar, por certo, a ausência de interesse político do Estado em investir por conta própria em áreas primordiais para a salvaguarda da saúde pública.

Diante desse cenário, cabe ao Estado repensar sua forma de atuação relativa ao saneamento básico, com a finalidade de garantia da regularidade da prestação do serviço público, inclusive mediante a autocomposição de vontades entre entes federativos para a garantia de uma condição razoável de higiene ao povo.

De fato, após quase trinta anos de vigência da Constituição Cidadã, o saneamento básico no Brasil assume feições deveras precárias, que exigem do Poder Público ação conjunta na realização e na fiscalização dos programas nessa área.

Muito embora a LNSB tenha trazido em seu bojo interessantes possibilidades de articulação política para a solução do problema do saneamento básico no Brasil, não tem sido devidamente implementada, razão pela qual a rearticulação dos atores responsáveis pela realização do programa governamental é medida impositiva.

## 6. Conclusão

Por meio do presente artigo, buscou-se apresentar os acertos e os desacertos da atual política pública de saneamento básico no Brasil, notadamente ante o cotejo da perspectiva histórica de prestação do serviço público e a transformação dos modelos de gestão administrativa.

Demonstrou-se que o Brasil é, por determinação constitucional, um Estado Democrático e Social de Direito, que deve equalizar o sistema capitalista e a garantia dos direitos fundamentais à cidadania. Dentre os direitos fundamentais, os direitos sociais, principalmente, têm por objeto as políticas públicas, que se caracterizam por um conjunto de programas estatais voltados a uma finalidade constitucionalmente pré-determinada.

O direito a um saneamento básico adequado, ao se inserir no espectro do direito ambiental, também se perfaz por meio de programas governamentais conjuntos, cujas diretrizes estão inseridas na Lei nº 11.445 e regulamentadas pelo decreto nº 7.217/2010.

Referidos diplomas legais, embora inovem e permitam um desenho institucional descentralizador, acabam não sendo aplicado na sua integralidade, mormente no que tange à coordenação dos titulares e dos operadores das políticas públicas.

Sugeriu-se a adoção de consórcios administrativos como forma de melhor operacionalização da política pública de saneamento ambiental, uma vez que eles possibilitam a redução dos custos dos serviços públicos e garantem condições uniformes de regulamentação nas hipóteses de concessões.

Verificou-se que a natureza difusa do direito ao saneamento básico impõe uma coordenação adequada entre os entes federativos, já que os

limites geopolíticos do pacto federativo são entraves à boa consecução dos objetivos visados.

Ademais, constatou-se que o baixo coeficiente político em relação às iniciativas de promoção do saneamento ambiental está ligado muitas vezes à baixa visibilidade das medidas adotadas à dita “cidadania votante”, o que impõe a intensificação da participação popular no processo de implementação da atividade estatal.

Por fim, identificou-se que, recentemente, há uma intensa tendência de desestatização dos programas governamentais de saneamento ambiental, o que se alinha com a proposta gerencial, impondo-se ao Poder Público um repensar da prestação dos serviços públicos inerentes à garantia da higiene pública para além das áreas fiscalizatórias e regulatórias, sob pena de manutenção do status quo da deficiência da higiene pública no Brasil.

## 7. Referências

BRASIL. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, DOU 8.1.2007.

BRASIL. Decreto Federal n.º 7.217, de 21 de junho de 2010, Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, DOU 21.06.2010.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D. Quadro de referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Faculdade de Direito Mackenzie, 2016.

COUTINHO, D. R. et al. Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. **Cadernos Direito GV**, FGV, São Paulo, v. 2, p. 1-74. 2000.

CUNHA, A. dos S. **Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional e Desafio Federativo**. IPEA, 2011.

DUARTE, C. S. **O Ciclo das Políticas Públicas**. In **O Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. SMANIO, Gianpaolo Poggio e BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (orgs.). São Paulo, Atlas, 2013.

DUARTE, C. S. Para além da Judicialização: a necessidade de uma nova forma de abordagem das Políticas Públicas. In: **O Direito na Fronteira das Políticas Públicas**. São Paulo: Faculdade de Direito Mackenzie, 2016.

HEGEL, G. W. F. **Enciclopédia das ciências filosóficas em compêndio**. São Paulo, Loyola, 2005.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Perdas de Água: Desafios ao Avanço do Saneamento Básico e à Escassez Hídrica – 2015**. Relatório. São Paulo, 2015.

GRIMM, Dieter. **Constitucionalismo y derechos fundamentales**. Madri: Editorial Trotta, 2006.

GRIMM, Dieter. **Ociosidade das Redes de Esgotamento Sanitário no Brasil**. Relatório. São Paulo, 2015.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

LINHARES, P. de T. F. S. et al. **Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil**. Brasil em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2010.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2015.

NOHARA, I. P. **Reforma Administrativa e Burocracia**. São Paulo: Atlas, 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Brasília, 2013.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos**. Brasília, 2014.

MOTTA, R. S. da. **Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Nota técnica, n. 5).

SZKLAROWSKY, L. F. **Convênios, consórcios administrativos, ajustes e outros instrumentos congêneres**. In: Revista do Instituto dos Advogados. São Paulo, 1999.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UNB, 1999.