

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E
DESENVOLVIMENTO – PPED

ADRIANA PEREIRA DE SOUSA

**INFLUÊNCIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL
NA FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E
ACCOUNTABILITY DO SANEAMENTO BÁSICO:
UM OLHAR PARA GOIÁS**

RIO DE JANEIRO
2014

ADRIANA PEREIRA DE SOUSA

**INFLUÊNCIA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL
NA FORMAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DA
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E
ACCOUNTABILITY DO SANEAMENTO BÁSICO:
UM OLHAR PARA GOIÁS**

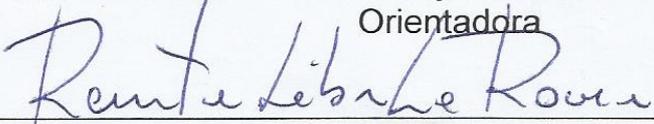
Tese de Doutorado apresentada ao Doutorado Interinstitucional da Universidade Estadual de Goiás e Universidade Federal do Rio de Janeiro no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – PPED como requisito para a obtenção do título de doutora.

Aprovada em 28 de outubro de 2014.

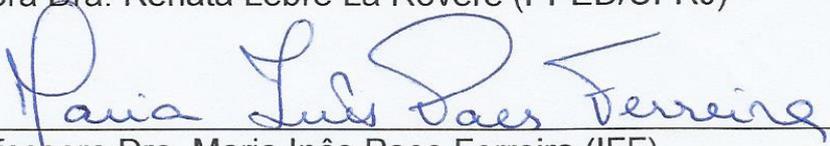


Professora Dra. Valéria Gonçalves da Vinha (PPED/UFRJ)

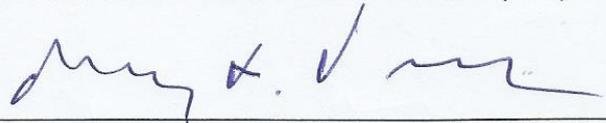
Orientadora



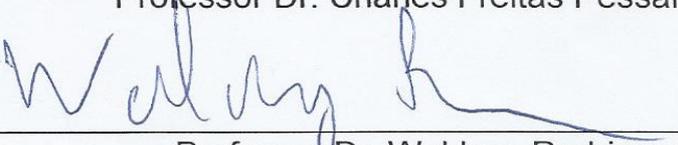
Professora Dra. Renata Lebre La Rovere (PPED/UFRJ)



Professora Dra. Maria Inês Paes Ferreira (IFF)



Professor Dr. Charles Freitas Pessanha (UFRJ)



Professor Dr. Waldecy Rodrigues (UFT)

FICHA CATALOGRÁFICA

- S725 Sousa, Adriana Pereira de.
Influência da mudança institucional na formação e organização da estrutura de governança e accountability do saneamento básico : um olhar para Goiás / Adriana Pereira de Sousa. -- 2014.
201 f. ; 31 cm.
- Orientadora: Valéria Gonçalves da Vinha
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, e Universidade Estadual de Goiás, 2014.
Referências: f. 142-147
1. Saneamento básico. 2. Estruturas de governança. 3. Accountability. I. Vinha, Valéria Gonçalves da, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

*Às minhas duas fontes de inspiração:
Meus filhos, Marina e Miguel Augusto*

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UFRJ, à UEG e ao programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, por terem me proporcionado o enriquecimento cultural e meu aperfeiçoamento profissional e pessoal, além de oferecerem as condições essenciais para a elaboração deste trabalho.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG), pela concessão da bolsa de estudos, indispensável para realização desta tese.

Aos funcionários do Instituto de Economia da UFRJ, pelo apoio durante toda a duração deste curso.

Aos professores do PPED, que fizeram o sacrifício de se deslocarem até Anápolis-GO, para ministrar as aulas, e que foram de essencial importância para o meu crescimento acadêmico e também pessoal.

À Saneamento de Goiás S.A. por ter me dado a possibilidade de realizar a pesquisa e conhecer mais profundamente o mundo do saneamento básico goiano.

Aos entrevistados que muito somaram a este estudo, pois sem essa colaboração seria impossível sua realização.

À minha orientadora, professora Valéria Gonçalves da Vinha, por ter me proporcionado a honra de caminhar ao seu lado, mesmo que a quilômetros de distância, pela paciência, compreensão; pela disponibilidade em atender minhas necessidades e sanar minhas dúvidas durante a realização deste trabalho.

Aos colegas do Dinter, que participaram intensamente de todo esse processo, compartilhando aflições e inquietações, mas também alegrias e vitórias. Em especial agradeço à Carla Conti e ao meu amigo e compadre Mário César Gomes de Castro, pela primordial ajuda durante a elaboração do meu projeto de qualificação. E também ao Eduardo Batista Borges pelo apoio durante o período de aulas.

À Kelley, Roseli, Yara, Cleusa, Daniela, Marlene, Maria Luísa, Marcelo José, Marcello Siqueira, Renato Leite, Eduardo Gomes e Eduardo Batista, antes colegas de Universidade, agora amigos do coração, conquistados durante a realização do curso.

À minha madrinha, Maria Lúcia, pela disponibilidade em realizar junto comigo a pesquisa de campo em alguns municípios goianos.

Ao grande amigo e colega de trabalho, Giovanni Bretones Mora, por todo o auxílio, durante a realização deste estudo.

Ao Cristiano por ter me proporcionado a oportunidade de descobrir a força, a determinação e a fé em escondidas.

Às minhas amigas de longa data, Déborah Beze e Cleides Ribeiro, atuais moradoras do Rio de Janeiro, que cederam, além de suas casas, suas preciosas companhias durante minhas estadas na Cidade Maravilhosa, o que fortaleceu ainda mais a nossa amizade.

À minha tia Onícia, que me amparou no momento necessário, prestando seus serviços para cuidar, com todo o carinho, de mim e dos meus filhos, enquanto eu realizava meus estudos.

À minha mãe, que novamente foi, é e sempre será minha base, meu forte, meu rochedo, minha segurança; que esteve sempre presente, me apoiando e amparando, fosse para me acompanhar em algumas de minhas viagens para a realização das entrevistas, fosse para cuidar da Marina e do Miguel Augusto – ela sempre estava lá. Inteira. Físico totalmente fragilizado pela idade e pelas intempéries da saúde, mas alma forte, cuja força é impressionante e na qual sempre me inspirei para seguir a vida.

À minha tia Umbelina (*in memoriam*), que torceu muito para a minha aprovação neste programa de doutorado e que faleceu assim que iniciei o curso, mas durante toda a sua vida foi como uma segunda mãe, sempre me apoiando e compartilhando de sua simples, mas muito rica experiência de vida e que vai ficar eternamente em meu coração.

Agradeço a uma pessoa em especial, meu mestre, professor e amigo Dr. Waldecy Rodrigues, que um dia quando viu em mim um pequeno centeio de potencial não hesitou em me encaminhar para o crescimento acadêmico, apoiando e direcionando meus primeiros passos neste caminho. Meus sinceros agradecimentos.

Enfim, agradeço a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, me auxiliaram na elaboração desta tese.

E, acima de tudo, agradeço a Deus, que me proporcionou todas as condições necessárias e imprescindíveis para a realização deste sonho.

*"A primeira condição para modificar a realidade
consiste em conhecê-la." (Eduardo Galeano)*

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo responder à seguinte pergunta: “em que sentido a aprovação do novo marco regulatório do setor de saneamento básico (Lei 11.445/2007) tem influenciado a atuação das instituições locais na formação/organização da estrutura de governança e no fortalecimento da *accountability* do setor no estado de Goiás?”. Foram levantadas duas hipóteses; a primeira apontava que a aprovação do marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007), representando a mais relevante mudança institucional do setor, nos últimos 40 anos, tem influenciado as ações das instituições locais na configuração de uma nova estrutura de governança, saindo da estrutura de governança hierárquica, onde o estado era o principal responsável pelas ações, para uma estrutura de governança híbrida, em que há maior participação do setor privado juntamente com as ações do estado. A segunda hipótese era a de que a aprovação da Lei 11.445/2007 veio melhorar os mecanismos de *accountability* do setor, fortalecendo tanto a *accountability* horizontal, quanto a *accountability* vertical. Após realizada a pesquisa, verificou-se que a primeira hipótese foi parcialmente aceita, considerando que tem havido alterações, ainda que incipientes, na estrutura de governança do saneamento em Goiás, exercida anteriormente, basicamente, pelo poder público, para uma estrutura com maior presença do setor privado. Entretanto, não se pode afirmar ainda que esta alteração seja consequência direta do novo marco regulatório do setor. A segunda hipótese foi refutada, pois constatou-se que os mecanismos de *accountability* utilizados ainda são os mesmos do período do Planasa. Conclui-se que a existência de um marco regulatório representa um passo importante para o melhoramento dos mecanismos de *accountability*, embora o setor continue funcionando, quase que em sua totalidade, da mesma maneira como funcionava antes da aprovação da Lei nº 11.445/2007.

Palavras-chave: Saneamento Básico, Estruturas de Governança, *Accountability*

ABSTRACT

This study aimed to answer the following question: "In what sense the approval of the new regulatory framework for the sanitation sector (Law 11,445 / 2007) has influenced the work of local institutions in the formation / organization of the governance structure and strengthening accountability of the sector in the state of Goiás? Two hypotheses were raised; the first pointed out that the approval of the regulatory framework of sanitation (Law 11,445 / 2007), representing the most significant institutional change in the industry over the past 40 years, has influenced the actions of local institutions in setting up a new governance structure, leaving the hierarchical governance structure, where the state was the main responsible for the actions, for a hybrid governance structure, in which there is greater participation private sector along with the actions of the state. The second hypothesis was that the approval of Law 11,445 / 2007 has improved the mechanisms of accountability in the sector, strengthening both the horizontal accountability, and the vertical accountability. After conducting the survey, it was found that the first hypothesis was partially accepted, considering that there have been changes, albeit incipient, in the governance structure of sanitation in Goiás, previously pursued primarily by the government, for a structure with greater presence the private sector. However, one cannot yet say that this change is a direct consequence of the new regulatory framework for the sector. The second hypothesis was refuted because it was found that the accountability mechanisms used are still the same and not has been occurred in practice, strengthening of the accountability, although the Law 11,445 / 2007 bring in its essence, requirements that should strengthen it. We conclude that the existence of a regulatory framework is an important tool for improving accountability mechanisms, although the sector continues to function, almost in its entirety, as it was before the enactment of Law No. 11,445 / 2007.

Keywords: *Sanitation, Governance Structures, Accountability.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1:	Percentual de municípios com abastecimento de água segundo as grandes regiões – 2000 e 2008	30
Tabela 2:	Percentual de municípios com serviço de coleta de esgoto sanitário segundo as grandes regiões – 2000 e 2008	30
Tabela 3:	Distribuição dos recursos federais não onerosos na LOA para o saneamento básico	46
Tabela 4:	Valores totais comprometidos e desembolsados com recursos do OGU em saneamento básico por região de 2003 a 2010 (em R\$ bilhões)	47
Tabela 5:	Estado de Goiás – Sistema em operação de água e esgoto – 2000, 2005-2010.	50
Quadro 1:	Prestadores de serviços de água e esgoto no Brasil por abrangência e número de municípios	38
Quadro 2:	Abastecimento adequado de água	42
Quadro 3:	Esgotamento sanitário adequado	44
Quadro 4:	Total dos investimentos em saneamento básico realizados no Estado de Goiás pela SANEAGO – 1999/2007	53
Quadro 5:	O velho e o Novo Institucionalismo	60
Quadro 6:	Pontos de convergência das diversas abordagens institucionalistas	64
Quadro 7:	Tipologias de accountability com exemplos ilustrativos	89
Quadro 8:	Tipologias de accountability com exemplos ilustrativos aplicáveis ao saneamento básico goiano	90
Quadro 9:	Visão das instituições do saneamento básico goiano	120
Quadro 10:	Principais leis que influenciam atualmente as ações do setor de saneamento básico em Goiás, na visão dos titulares dos serviços, em ordem decrescente de influência	131
Quadro 11:	Principais Leis que influenciam as ações do setor de saneamento básico, na visão dos titulares dos serviços em ordem decrescente de influência	132
Quadro 12:	Principais fatores relacionados ao planejamento do saneamento básico em Goiás na visão dos titulares dos serviços	135

Gráfico 1:	Abastecimento adequado de água – Brasil x Centro-Oeste	43
Gráfico 2:	Abastecimento adequado de água – Brasil, Centro-Oeste, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul	44
Gráfico 3:	Esgotamento sanitário adequado – Brasil x Centro-Oeste	45
Gráfico 4:	Esgotamento sanitário adequado – Brasil, Centro-Oeste, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul	46
Gráfico 5:	Esgotamento sanitário adequado no Brasil, Centro-Oeste e em Goiás de 2001 a 2009	52
Gráfico 6:	Total dos investimentos em saneamento básico realizados pela Saneamento de Goiás S.A. – de 1999 a 2007	54
Figura 1:	Distribuição espacial dos municípios com serviços de abastecimento de Água no Brasil em 2008	28
Figura 2:	Distribuição espacial dos municípios com serviços de esgotamento sanitário no Brasil em 2008	29
Figura 3:	Ligações de água em Goiás – 2000	50
Figura 4:	Ligações de água em Goiás – 2010	51
Figura 5:	Ligações de esgoto em Goiás – 2000	51
Figura 6:	Ligações de esgoto em Goiás – 2010	52
Figura 7:	Aspectos inerentes às transações	71
Figura 8:	Quatro tipos de mudança institucional	80
Figura 9:	Ambiente institucional e arranjo institucional	81
Figura 10:	Principais aspectos da accountability	85
Figura 11:	Os tipos de accountability e seus principais aspectos	91
Figura 12:	Exemplos dos determinantes da especificidade dos ativos do saneamento básico	95
Figura 13:	Instituições que compõem o setor de saneamento básico goiano	123
Figura 14:	Visão das instituições sobre a influência da Lei 11.445/2007 na estrutura de governança do saneamento em Goiás	135

LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS

AGM	Agência Goiana de Municípios
AGR	Agência Goiana de Regulação
ANA	Agência Nacional de Águas
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CESBs	Companhias Estaduais de Saneamento Básico
DES	Departamento Estadual de Saneamento
DNOS	Departamento Nacional de Obras e Saneamento
FCP/SAN	Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNOS	Fundo Nacional de Obras de Saneamento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LNSB	Lei Nacional do Saneamento Básico
MP	Ministério Público
OGU	Orçamento Geral da União
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNCDA	Programa de Apoio à Gestão dos Sistemas e Coleta e Disposição da Água ¹

PPP	Parceria Público-Privada
PQA	Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica
PREVISAN	Fundação de Previdência dos Empregados da Saneago
SAA	Sistema de Abastecimento de Água
SANEAGO	Saneamento de Goiás S.A.
SEE	Sistema de Esgotamento Sanitário
SEGPLAN	Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I – TRAJETÓRIA DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO	19
1.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO BRASIL	19
1.2 IMPORTÂNCIA DO SETOR DE SANEAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO	24
1.2.1 Interligação entre saneamento, saúde e desenvolvimento	24
1.3 FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO	31
1.4 A ATUAÇÃO DO SETOR PRIVADO NO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO	35
CAPÍTULO II – O SANEAMENTO BÁSICO NO CENTRO-OESTE E EM GOIÁS	40
2.1 O SANEAMENTO NO CENTRO-OESTE	40
2.2 O SANEAMENTO EM GOIÁS	47
CAPÍTULO III – REFERENCIAL TEÓRICO: O NEO-INSTITUCIONALISMO	55
3.1 DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO	55
3.2 AS DIFERENTES ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS: VELHO E NOVO INSTITUCIONALISMO	58
3.2.1 O Velho Institucionalismo	60
3.2.2 O Neo-Institucionalismo	64
3.2.2.1 Institucionalismo da escolha racional	65
3.2.2.2 Institucionalismo econômico ou nova economia institucional.....	66
3.2.2.3 Institucionalismo sociológico	71
3.2.2.4 Institucionalismo histórico.....	72
3.2.2.4.1 Dependência da Trajetória	73
3.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL	77
3.3.1 Resistência à mudança	81

3.4	<i>ACCOUNTABILITY</i>	
	CAPÍTULO IV – O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO À LUZ DA TEORIA NEO-INSTITUCIONALISTA.....	91
4.1	INCERTEZAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO.....	91
4.1.1	A especificidade dos ativos do saneamento	92
4.1.2	Incertezas e Riscos do Setor de Saneamento Básico Brasileiro do PLANASA à Lei 11.445/2007	94
4.2	A MUDANÇA INSTITUCIONAL: LEI 11.445/2007 E SEUS IMPACTOS SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO	102
4.2.1	Resistência à mudança no saneamento básico brasileiro	106
4.3	O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA.....	108
	 CAPÍTULO V – ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E <i>ACCOUNTABILITY</i> DO SANEAMENTO GOIANO – VISÃO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NO SETOR.....	113
5.1	CAMINHOS PARA A ANÁLISE	113
5.2	MATERIAIS E MÉTODOS DE PESQUISA.....	114
5.3	RESULTADOS	121
5.3.1	Visão das instituições executoras sobre as implicações da lei 11.445/2007 e <i>accountability</i> no saneamento básico em Goiás.....	123
5.3.2	Visão das Instituições Reguladoras e Fiscalizadoras	125
5.3.3	Visão dos Titulares dos Serviços.....	127
5.3.4	Visão da Sociedade Civil	131
5.4	APONTAMENTOS DAS INSTITUIÇÕES QUANTO AO FUTURO DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE GOIÁS.....	133
	 CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS.....	142
	ANEXOS.....	149

INTRODUÇÃO

Considerando a relevância do setor de saneamento básico para o desenvolvimento, é curioso que, no Brasil, ao longo dos anos tenha sido relegado a segundo plano, no que se refere à implantação dos serviços e também no tocante às políticas e regulamentações direcionadas ao setor. Para exemplificar, toma-se o fato de que a Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) somente foi aprovada 40 anos após a Lei Federal Nº 5.318, que instituía a Política Nacional de Saneamento e criava o Conselho Nacional de Saneamento, promulgada em 1967.

Assim, observando o histórico do saneamento básico brasileiro, constata-se que, nos últimos 40 anos, o fato institucional mais importante após o fim do PLANASA, foi a promulgação da Lei 11.445/2007, sendo, portanto, esta, uma mudança institucional relevante para o setor.

Observando-se o contexto geral do saneamento brasileiro e, posteriormente, direcionando o foco para o estado de Goiás, especialmente diante de seu desempenho em comparação aos demais estados da região Centro-Oeste, surgiu a seguinte pergunta: Em que sentido a aprovação do novo marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007) tem influenciado a atuação das instituições locais na formação/organização da estrutura de governança e no fortalecimento da *accountability* do setor neste Estado?

Quanto à estrutura de governança, a hipótese apontada, no presente trabalho, foi a de que a aprovação do marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007), representando a mais relevante mudança institucional ocorrida no setor desde o fim do Planasa, tem influenciado as ações das instituições locais na configuração de uma nova estrutura de governança, saindo da estrutura de governança hierárquica, onde o estado era o principal responsável pelas ações, para uma estrutura de governança híbrida, em que há maior participação do setor privado aliada às ações do estado.

No que se refere à *accountability*, a hipótese é de que a aprovação da Lei 11.445/2007 veio a melhorar os mecanismos de *accountability* do setor, fortalecendo tanto a *accountability* horizontal, quanto a *accountability* vertical.

Para a realização deste estudo, com o intuito de fundamentá-lo metodologicamente, buscando-se o suporte necessário para alcançar os objetivos almejados, foi realizada a abordagem qualitativa, utilizando como métodos de análise o estudo de caso e a análise de conteúdo, a técnica utilizada para o levantamento das informações necessárias foi a realização de entrevistas.

Para a realização das entrevistas, a metodologia de abordagem utilizada foi o painel de especialistas, por meio do qual se buscou obter as informações mais precisas possíveis quanto à postura e ao papel das estruturas de governança e das instituições locais no processo de desenvolvimento do saneamento em Goiás.

Neste estudo foi utilizada a pesquisa individual em profundidade, buscando-se obter, com máxima veracidade, as informações necessárias para a análise. As perguntas efetuadas foram apresentadas em um formulário, previamente definido, de acordo com cada ambiente social ou, no caso, com cada instituição pesquisada, de forma a orientar os passos da entrevista, evitando os desvios exagerados do tema central desta pesquisa.

Considerando-se a subjetividade das informações e da forma de coleta de dados, foi utilizado como ferramenta auxiliar de análise de dados o *software* NVivo, que suporta os métodos de pesquisa qualitativos e mistos, e permite que sejam reunidos, organizados e analisados conteúdos de entrevistas, discussões em grupo, pesquisas, áudio, mídias sociais e páginas da web.

Após definidos a metodologia e os métodos de coleta e análise de dados, partiu-se para a delimitação das variáveis de interesse da pesquisa. Assim, no que se refere à teoria institucionalista, as variáveis teóricas consideradas foram: as mudanças institucionais, as estruturas de governança.

Posteriormente, ainda observando-se a dimensão institucionalista, foi a vez de analisar as variáveis campo, definidas para esta dimensão da pesquisa como sendo: a legislação do setor de saneamento e as estruturas de governança envolvidas no processo de desenvolvimento do setor, buscando-se apresentar a relação existente entre as mudanças institucionais ocorridas a partir do ano 2000 e a formação e organização da estrutura de governança do setor no estado de Goiás.

Quanto aos apontamentos da *accountability*, as variáveis consideradas foram: o conhecimento e o cumprimento da legislação, especialmente quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2001), a Lei da Transparência (Lei complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a participação social, por meio das audiências públicas, e a participação efetiva dos órgãos representativos, como as câmaras municipais e os conselhos municipais, na elaboração, na implementação, no monitoramento e na fiscalização dos planos municipais de saneamento.

Desta forma, com o objetivo de expor sobre o desenvolvimento institucional e a *accountability* do setor foi examinada a evolução do marco legal federal do saneamento e a legislação relacionada ao setor, por meio de decretos e leis que regulamentaram o saneamento durante toda a sua trajetória no cenário brasileiro e, especialmente, o desenvolvimento do setor no estado de Goiás, campo de estudo desta pesquisa.

A presente pesquisa foi dividida em sete partes, contendo a introdução, cinco capítulos e a conclusão, além das referências bibliográficas.

O primeiro capítulo trata do histórico do saneamento no Brasil, no qual são retomados alguns dos principais acontecimentos no contexto do saneamento básico brasileiro, desde o seu surgimento até a aprovação da Lei Nº 11.445/2007 – Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB). Neste capítulo, ressalta-se a importância do setor de saneamento básico para o desenvolvimento socioeconômico do país; a interligação entre saneamento, saúde e desenvolvimento, além de questões sobre o financiamento do saneamento básico no Brasil e a atuação do setor privado no saneamento básico brasileiro.

O Segundo capítulo, buscando contextualizar o saneamento básico em Goiás, foco de atenção deste estudo, apresentará como temas centrais o saneamento básico no Centro-Oeste e em Goiás. Este capítulo tem como finalidade apresentar as principais características do saneamento básico no Estado de Goiás e, para tanto, o contextualiza na região Centro-Oeste, visto que esta região tem apresentado crescimento considerável no setor de saneamento básico na última década, especialmente quanto aos níveis de atendimento do esgotamento sanitário, justificando, assim, a relevância da pesquisa.

No terceiro capítulo, tem-se o embasamento teórico, com destaque para as teorias que amparam a presente pesquisa: a Nova Economia Institucional, com foco

nas mudanças institucionais e nas estruturas de governança, e o enfoque teórico da *accountability*. Este capítulo aponta as diferentes abordagens institucionalistas configuradas pelo velho institucionalismo e pelo novo institucionalismo. Apresenta também a definição de instituição, além de tratar dos apontamentos teóricos da mudança institucional e das estruturas de governança e, ainda, o presente capítulo apresenta a ideia de *accountability*, buscando defini-la de acordo com o entendimento baseado nas ideias de O'Donnell e Brinkerhoff.

O quarto capítulo trata das mudanças institucionais e incertezas no setor de saneamento básico brasileiro, trazendo como pano de fundo as especificidades dos ativos, as incertezas e os riscos do saneamento básico.

O capítulo cinco traz a discussão sobre a estrutura de governança e a *accountability* do saneamento básico goiano diante das mudanças institucionais do setor. Este capítulo apresenta, ainda, os resultados obtidos pela presente pesquisa e algumas discussões sobre o tema.

A conclusão apresenta as hipóteses levantadas anteriormente à realização da pesquisa e o resultado obtido por meio desta. Destaca-se que o quadro apresentado neste estudo revela que o setor de saneamento básico, em Goiás, ainda engatinha, na questão da nova regulamentação; que as questões ainda são mais políticas do que técnicas e que existe um grande distanciamento entre o conhecimento do novo marco regulatório e a prática efetiva da mudança institucional e da *accountability* por ele apresentada.

CAPÍTULO I

TRAJETÓRIA DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

O saneamento básico está diretamente relacionado ao processo de desenvolvimento econômico, especialmente ao processo de urbanização vinculado à industrialização e à migração da população para os centros urbanos.

No Brasil, o saneamento básico passou, ao longo de sua história, por diversas fases, alternando entre a predominância do setor público e alguns momentos de presença mais forte do setor privado, porém seu desenvolvimento tem sido lento em comparação com outros setores de infraestrutura.

1.1 HISTÓRICO DO SANEAMENTO NO BRASIL

De acordo com Moreira (2006), em meados do século XIX até a década de 1920, o Estado propiciava a concessão de serviços de água e esgoto à iniciativa privada, e buscava a autonomia dos serviços com a constituição de autarquias e de mecanismos de financiamento para o sistema de abastecimento de água.

As intervenções realizadas neste período caracterizavam-se por serem pontuais, técnicas e em áreas vitais para a economia. Nessa época, deu-se a implantação dos primeiros sistemas de água e esgoto nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Santos.

Segundo o Ministério das Cidades (2009), no final do século XIX empreendeu-se a privatização dos serviços de água de cidades importantes. Contudo, no início da década de 1930, o ciclo das privatizações dos serviços essenciais mostrava seu esgotamento, o que impulsionou a estatização destes.

De acordo com Lucena (2006), no começo da década de 1930, o crescimento urbano e a aceleração industrial passaram a exigir um incremento no setor de infraestrutura, incluindo, nesse caso, o saneamento básico. Assim, em 1934, o governo Vargas promulgou por meio do Decreto nº 24.643, de julho de 1934, o

Código das Águas, que dava ao governo a possibilidade de fixar tarifas. Desta forma, iniciou-se a intervenção estatal no setor e o processo de nacionalização da prestação de serviços, que até então estava nas mãos de concessionárias estrangeiras.

Contudo, esta intervenção foi realizada com excessiva dependência de recursos orçamentários, pois os recursos para os sistemas, em grande parte, eram conjugados entre estados, municípios e união.

Analisando o investimento direto do Estado em atividades produtivas industriais pós 1930, verifica-se, de acordo com MENDONÇA (1985), que:

... Inexistindo o grande capital nacional privado em proporções compatíveis com o vulto da obra econômica a ser realizada – a implantação de empreendimentos de infraestrutura como a siderurgia, a eletrificação, a expansão dos sistemas de transporte e outros – o Estado se viu pressionado a atuar muito além do papel de um mero coordenador da economia, através da produção, pelas empresas estatais...(MENDONÇA, 1985 p.31).

Em 1940, foi criado o Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), e em 1942, o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), vinculado ao Ministério da Saúde.

Conforme Oliveira e Rutkowski (2000), a década de 1950 foi marcada pelo fortalecimento do projeto nacional de desenvolvimento, que preconizava como papel do Estado o provimento de condições estratégicas para esse desenvolvimento, priorizando o fornecimento de infraestrutura econômica.

Esse período, correspondente ao segundo governo de Getúlio Vargas e conhecido como Nacional Desenvolvimentismo, trouxe como consequência o aumento da participação do Estado na economia, em especial nos investimentos em infraestrutura, base para o desenvolvimento do país.

Nas décadas de 1950 e 1960, acentuou-se o caráter intervencionista do Estado, tendo como principal fonte de financiamento os empréstimos estrangeiros.

Ressalta-se que, neste período, de acordo com Mendonça (1985), as transformações sofridas pelo mercado interno nacional e os altos índices de crescimento do polo urbano-industrial atraíram para as cidades um expressivo contingente populacional do campo, e tal situação reforçou a importância de se ampliarem os investimentos em saneamento básico, devido à necessidade de se

higienizar o povoamento das cidades. Assim, em 1953, foi criado o Plano de Financiamento de Serviços Municipais de Abastecimento de Água.

Segundo Moreira (2006), na década de 60 iniciou-se o processo de criação das primeiras companhias de saneamento estaduais, e essa fase coincide com o aumento dos empréstimos estrangeiros para investimentos em infraestrutura.

Em 1964, com a instauração do regime militar, ocorreu a concentração de recursos e a centralização das decisões na esfera federal. Em 1966, criou-se o Plano de Desenvolvimento Econômico, que estabelecia metas para os sistemas de água e esgoto. Em 1968, foi criado o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), gerido pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

No período de 1963 a 1972, houve significativa melhoria nos serviços de abastecimento de água e um crescimento considerável na extensão da rede de esgotos sanitários.

Na década de 1970, houve a centralização nas companhias estaduais, excluindo o poder local de participação no processo decisório, e, a partir de então, o planejamento e a coordenação do setor passaram a ser realizados em nível nacional.

Em 1971, foi formulado o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) – que tinha como característica marcante a transferência da estrutura e do patrimônio do setor pertencentes aos municípios para as companhias de saneamento estaduais. Nessa época, observou-se uma significativa evolução dos índices de atendimento por sistemas de abastecimento de água, de 51% para 77%, e esgotos de 26% para 31%, em áreas urbanas.

De acordo com Arretche (1999), entre os anos 70 e meados dos anos 80 expandiu-se notavelmente a oferta de serviços de saneamento básico no Brasil, como resultado dos mecanismos institucionais e financeiros postos em prática pelo PLANASA. Nesse período, de acordo com a referida autora, constituíram-se, no Brasil, 27 companhias estaduais de saneamento, as quais passaram a controlar a maior parte das operações. Esta situação permanece até a atualidade, visto que as mesmas detêm a concessão dos serviços de mais de 4.000 municípios brasileiros, em um universo de 5.500.

Contudo, ainda de acordo com Arretche (1999), a partir de meados dos anos 80 as condições institucionais e financeiras de operação do PLANASA apresentaram evidentes sinais de erosão, corroboradas pela política de afastamento do Estado por

meio das dificuldades impostas para a obtenção de recursos pelas companhias estaduais e de incentivos à entrada do setor privado na prestação de serviços de saneamento.

A década de 1980 assistiu a fatos importantes. No plano mundial, a crise impulsionava a consolidação de novas formas de acumulação, via fortalecimento da política do estado mínimo. No Brasil, essa década ficou marcada pela crise da dívida econômica generalizada que assolou o país, culminando na paralização do investimento em saneamento devido à necessidade de transferência de recursos para o exterior, para pagamento da mesma, aprofundando a crise financeira do setor público e convivendo com a ameaça da hiperinflação.

Ainda na década de 1980, observa-se que o modelo de intervenção estatal sofreu os reflexos da crise política, fiscal e econômico-financeira do país, e, nesse contexto, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, contudo, esta política não contemplava ainda o setor de saneamento básico. Costa e Ribeiro (2013), afirmam que, em 1986, o BNH – que dependia do FGTS, ou seja, de que houvesse grande nível de emprego – foi à bancarrota, sendo extinto por meio do Decreto-lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, sem, contudo, consolidar outro órgão que formulasse a política do setor de saneamento.

Para Oliveira Filho (2006), o modelo do PLANASA começou a entrar em crise em função de dois fatores básicos: i) restrição de recursos do Governo Federal a partir da segunda metade dos anos 80, e ii) mudanças no quadro jurídico e político-institucional do país, com o fim do regime militar e a vigência da Constituição municipalista de 1988. Segundo o autor, após a extinção do BNH e o esgotamento do PLANASA, o setor de saneamento passou por uma séria crise institucional, que envolveu a dispersão e a desagregação das instituições antes integrantes do sistema.

De acordo com o Ministério das Cidades (2009), após passar pela década perdida dos anos 1980, na década de 1990 o saneamento básico padeceu devido à falta de recursos e à política orientada pela cartilha do Fundo Monetário Internacional (FMI) e, a partir de 1995, o Brasil experimentou um período de privatizações no setor.

A década de 1990, até o início do século XXI, foi marcada por um período de indefinição quanto à obtenção de novos recursos para o setor, além de ter ficado evidente o esgotamento do modelo institucional e financeiro baseado no PLANASA.

Para Oliveira Filho (2006), esse período foi caracterizado pelo vazio institucional e pelo desmonte do setor de saneamento. Para reforçar tal argumento, o autor afirma que, após a extinção do BNH e o fim do PLANASA, a política de saneamento passou a ser pulverizada e gerida sucessivamente por uma série de distintos órgãos e ministérios, todos eles, nessa ótica, sem condições políticas e institucionais de proverem um marco regulatório, porque, ao final dos anos 80 e início dos anos 90, o quadro que caracterizava o saneamento básico brasileiro era de dispersão e pulverização de recursos, superposição de competências e ausência de uma política global para o setor.

Nesse contexto, iniciou-se a discussão de propostas para a reformulação do setor, inclusive com a tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional.

Diversos programas de saneamento foram implementados a partir dos anos 1990. De acordo com Cunha (2011), dentre esses estão o Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), o Programa de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica (PQA), o Programa de Apoio à Gestão dos Sistemas de Coleta e Disposição da Água (PNCDA), o Programa de Financiamento a Concessionários Privados de Saneamento (FCP/SAN) e o Pró-Saneamento, atualmente sob o nome de Saneamento para Todos, que opera os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), apresentando-se como principal programa em termos de recursos disponíveis e modalidades financiadas.

Em 1997, por meio da Lei nº 9.433, foi instituída a Política Nacional de Recursos Hídricos e criado o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; em 1998, iniciou-se a supervisão dos recursos do FGTS para financiamento de empreendimentos de saneamento, e, em 2000, criou-se a Agência Nacional de Águas (ANA). Contudo, a criação da ANA não representava articulações específicas com o setor de saneamento básico brasileiro.

A década de 2000 caracterizou-se pela busca da ampliação do atendimento dos serviços de saneamento, visando atender aos anseios da maioria da população e de entidades representativas. De acordo com o Ministério das Cidades (2009), por iniciativa da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), o Congresso Nacional aprovou, em 2007, a Lei 11.445, que instituiu as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico e a política federal para o setor.

Esta Lei representa o marco regulatório e o ponto de mudança do setor de saneamento, visto que até então não havia uma legislação específica que orientasse

e regulasse as atividades do setor no país. Sendo assim, a referida Lei configura uma mudança institucional do ponto de vista das ações políticas que envolvem o setor de saneamento no Brasil.

Outro ponto importante deste período foi a elevação dos investimentos no setor, especialmente com recursos provenientes do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007.

Cunha (2011) afirma que nos últimos anos tem-se percebido certa maturidade do setor, surgida em consequência de décadas de inserção setorial secundária e permanente crise de financiamento. A aprovação da Lei 11.445/2007 pode ser caracterizada como um exemplo de fortalecimento dessa maturidade.

1.2 IMPORTÂNCIA DO SETOR DE SANEAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

É incontestável a importância do saneamento básico para as condições de saúde pública e no desenvolvimento do País. De acordo com Heller (1998), a relação entre saneamento e desenvolvimento é bastante clara, pois, segundo o autor, países com mais elevado grau de desenvolvimento apresentam menor carência de atendimento de suas populações por serviços de saneamento.

1.2.1 Interligação entre saneamento, saúde e desenvolvimento

Um fator importante, que ressalta a ligação entre desenvolvimento socioeconômico e saneamento, é que é possível observar que o saneamento apresenta-se deficiente nos locais onde a pobreza prevalece, proporcionando uma relação direta entre pobreza, doença e ausência de saneamento básico.

Heller (1998) aponta que diversos estudos epidemiológicos, investigando-se a relação entre saúde e saneamento, já foram desenvolvidos, contemplando diferentes indicadores de saúde, diferentes ações de saneamento e diferentes realidades socioeconômicas e geográficas. Ainda de acordo com o autor, na maioria dos estudos publicados vem sendo relatada uma associação positiva entre saneamento e o indicador de saúde analisado.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) realizou em 2002 uma avaliação da carga mundial de doenças a partir da ingestão de água não potável, saneamento e

higiene, com o objetivo de identificar fatores de risco à saúde relacionados a estes aspectos (Prüss-Üstün, et. al., 2006). De acordo com a OMS, 88% das doenças relativas à diarreia são relativas ao abastecimento inadequado de água, do não tratamento do esgoto sanitário e da falta de higiene. A OMS aponta ainda que a maior incidência dessas doenças ocorre nos países em desenvolvimento, especialmente em áreas mais carentes, onde a universalização do saneamento ainda é algo distante.

Heller (2013) preconiza que a qualidade dos serviços costuma ser muito precária nos países em desenvolvimento, sendo frequentes a intermitência generalizada do abastecimento de água, as deficiências na qualidade da água consumida, a ausência de tratamento de esgotos e a disposição inadequada de resíduos. Todavia, esta não é uma característica exclusiva dos países em desenvolvimento, visto que mesmo em países considerados desenvolvidos existem dificuldades relacionadas aos serviços de saneamento; o fato pode estar mais ligado à questões de justiça ambiental do que especificamente à questões de desenvolvimento econômico. Contudo, este não é o foco deste estudo.

De acordo com o Instituto Trata Brasil (2012), a ausência de saneamento básico influencia diretamente na incidência de algumas doenças, causando prejuízos tanto no que se refere à saúde pública como também a outros aspectos do desenvolvimento como geração de renda, escolaridade etc.

Constatando a influência do saneamento básico nas questões relacionadas à saúde, seria importante, segundo Heller (2013), o planejamento das ações de saneamento buscando-se reconhecer a necessidade de priorização de situações nas quais os impactos positivos possam ser maximizados. Nesse sentido,

[...] as políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário podem incorporar: planejamento plurianual de governo; planejamentos plurianuais que prevejam a melhoria da saúde da população, *vis-à-vis* a evolução das condições de saneamento, incluindo metodologia para sua aferição; mecanismos para vincular a prioridade para a concessão de financiamentos públicos com situações onde maiores impactos sobre a saúde podem ser alcançados; mecanismos para o fortalecimento do poder local, assumindo-se que nesse nível as ações possam melhor se sintonizar com os objetivos de promoção da saúde (HELLER, 2013, p.190).

Considerando as dificuldades de expansão dos serviços de saneamento básico, é possível constatar que este setor ainda é bastante incipiente em algumas regiões, levando-se em conta a extensão e a diversidade do território brasileiro.

Para Lobo (2003), o Brasil é um país onde o saneamento e, principalmente, o esgotamento sanitário ainda são serviços insuficientes, passando ao largo das periferias onde vive a maioria da população.

Moreira (2006) afirma que mais da metade dos domicílios urbanos em que a renda familiar varia entre meio e um salário mínimo não conta com nenhum serviço de esgotamento sanitário.

O setor de saneamento básico no Brasil ainda está longe de atender a toda amplitude das demandas e necessidades da população e, além disso, esse atendimento se dá de forma descompassada, heterogênea, com o agravante de não atender adequadamente às famílias de baixa renda e às localidades menos favorecidas de recursos ambientais e econômicos. Considerando a realidade hídrica do território brasileiro que é bastante heterogênea, observa-se que existem algumas peculiaridades, por exemplo, o maior volume de água doce (cerca de 70% do volume total) encontra-se disponível na região norte do país, especialmente na Amazônia, onde está a menor parcela da população, contudo, mesmo tendo abundância hídrica esta população não recebe os serviços de saneamento básico de forma adequada, devido ao baixo nível desenvolvimento socioeconômico e à dificuldade de atender uma população espalhada por grandes extensões do território.

Outro exemplo da especificidade do território brasileiro está no fato de que nas regiões onde a disponibilidade de água é bem menor, como nas regiões sul e sudeste, está concentrada quase que a totalidade da população; nestas regiões a dificuldade em atender a totalidade da população está vinculada tanto a fatores socioeconômicos quanto a fatores ambientais. Além das condições e dificuldades naturais, há o agravante associado ao uso indevido e ao desperdício nos locais onde a água é encontrada de forma mais abundante.

Ressalta-se também que a demanda por água é muito mais expressiva que a demanda por esgotamento sanitário, e, diante desta realidade, é compreensível a diferença da expansão do sistema de abastecimento de água em comparação ao sistema de esgotamento.

Oliveira Filho (2006) refere que a demanda por serviços de esgotamento sanitário, coleta de lixo e drenagem urbana perdem força por serem menos importantes do que levar água para quem ainda não dispõe desse serviço.

Outro fator que contribui para as dificuldades do setor é a questão energética, especialmente considerando a política de geração de energia por meio de barragens que, certamente, cria novos problemas ambientais de ordem qualitativa e quantitativa, que se fortalecem na busca pelo aumento da produção e do desenvolvimento.

A universalização do saneamento básico configura-se como questão política, econômica e social, e sua implementação depende mais de iniciativa política do que técnica.

Em 2001, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), o atendimento do saneamento básico no Brasil apresentava déficit de 11,46% no serviço de abastecimento de água e 47,25% no serviço de esgotamento sanitário. Segundo o Ministério das Cidades (2005), para universalizar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no País serão necessários R\$ 180 bilhões de reais, até 2020.

O Atlas do saneamento de 2011, publicado pelo IBGE (2011), apresenta os mapas da distribuição espacial dos serviços de saneamento no Brasil no ano de 2008. A figura 1 demonstra a rede geral de abastecimento de água e a figura 2 a rede geral de esgotamento sanitário.

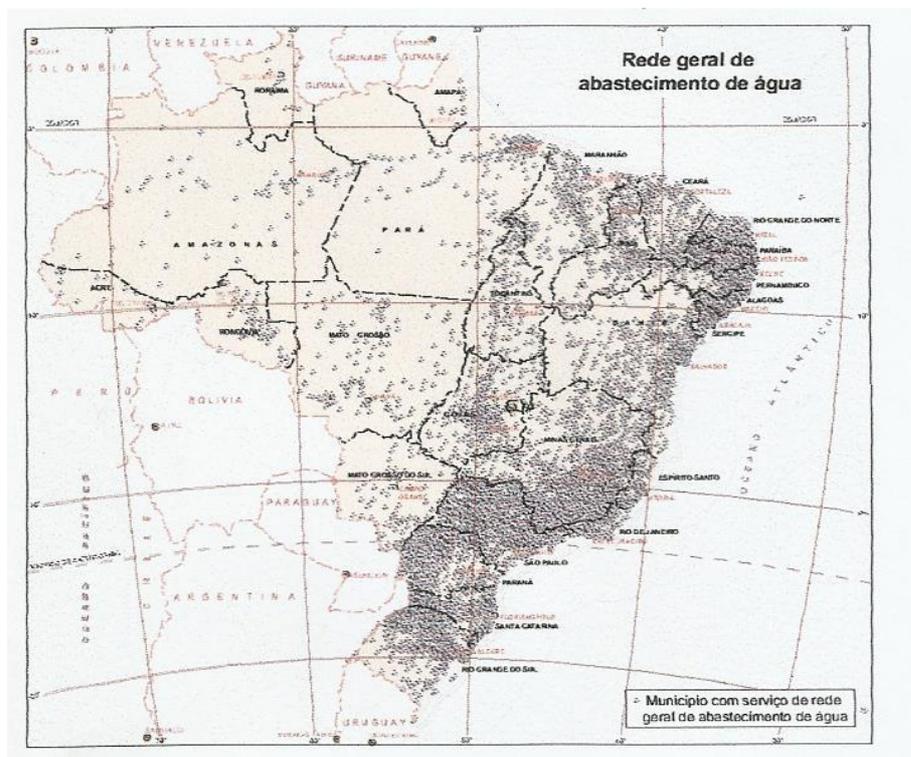


Figura 1 – Distribuição espacial dos municípios com serviços de abastecimento de Água no Brasil em 2008.

Fonte: IBGE - Atlas do saneamento 2011.

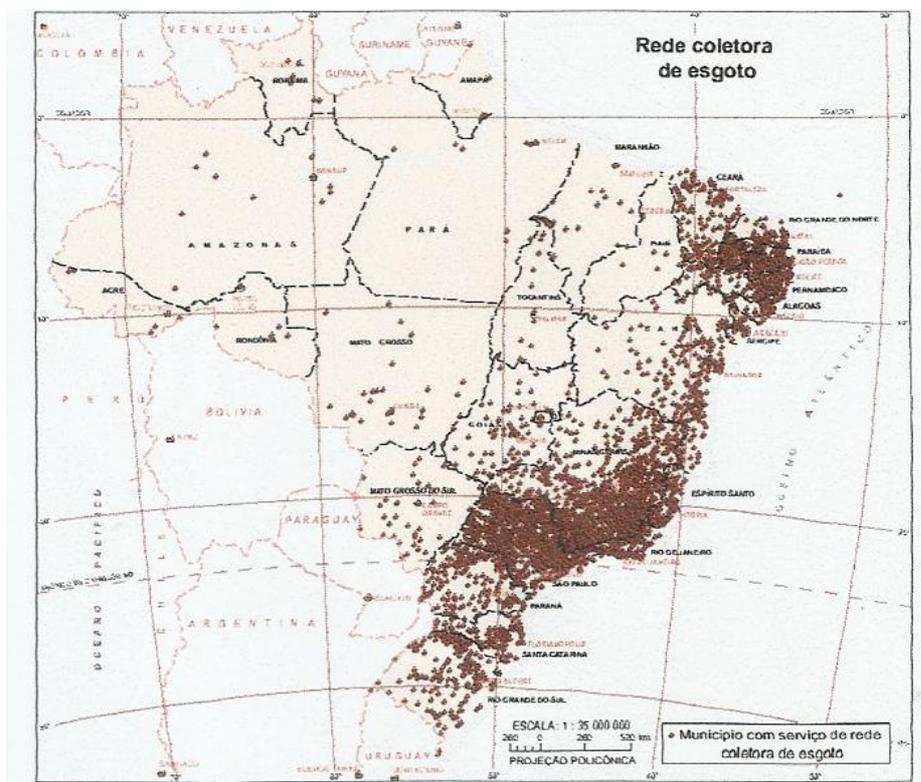


Figura 2 – Distribuição espacial dos municípios com serviços de esgotamento sanitário – 2008

Fonte: IBGE – Atlas do saneamento 2011.

Ainda de acordo com o Atlas do saneamento de 2011, e o estudo intitulado “situação social dos estados”, realizado pelo IPEA (2012), é possível observar a evolução do sistema de saneamento brasileiro na última década.

No período compreendido entre os anos de 2000 a 2009, é possível visualizar que houve incrementos consideráveis quanto à expansão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, especialmente quanto a este último. Observa-se que mesmo as fontes pesquisadas como o IBGE, o SNIS e o Atlas do Saneamento apresentarem dados divergentes, como o percentual da população atendida e de municípios atendidos, ressalta-se que isso ocorre devido ao fato de essas instituições se basearem em levantamentos e pesquisas com metodologias e períodos diferentes, e, portanto, essas divergências não comprometem a pesquisa, pois os desvios entre elas são de origem metodológica.

A tabela 1 mostra a evolução do sistema de abastecimento de água, comparando os percentuais de municípios atendidos pela rede geral de água nos anos de 2000 e 2008, de acordo com os dados do Atlas do Saneamento 2011. Assim, é possível observar, numa visão macrorregional, que há uma tendência à universalização dos serviços de abastecimento de água.

Grandes Regiões	2000	2008
Brasil	97,9%	99,4%
Norte	94,0%	98,4%
Nordeste	96,4%	98,8%
Sudeste	100,0%	100,0%
Sul	98,5%	99,7%
Centro-Oeste	98,4%	99,6%

Tabela 1: Percentual de municípios com abastecimento de água segundo as grandes regiões – 2000 e 2008

Fonte: IBGE, Atlas do Saneamento 2011 – elaboração própria

Embora seja evidenciado um movimento no sentido da universalização do serviço de distribuição de água por redes de abastecimento, deve-se, contudo, ter em conta que o avanço demonstrado pelos números não significa o pleno atendimento do serviço à totalidade das populações residentes nos municípios, visto que a pesquisa considera como servido todo município que apresenta ao menos um único distrito, total ou parcialmente contemplado, com rede de abastecimento de água, independentemente da eficiência do serviço prestado e do número de ligações domiciliares à mesma. Vale ressaltar que, de acordo com o Atlas do Saneamento 2011, em 2008, dos 5.564 municípios brasileiros existentes, 33 não dispunham de serviço de abastecimento de água por rede geral de distribuição em nenhum de seus distritos.

A tabela 2 revela uma evolução no que se refere à coleta de esgoto sanitário, no período de 2000 a 2008, mas evidencia que este ainda é insuficiente tanto em nível regional, quanto nacional.

Grandes Regiões	2000	2008
Brasil	52,2%	55,0%
Norte	7,1%	13,0%
Nordeste	42,9%	46,0%
Sudeste	92,9%	95,0%
Sul	38,9%	40,0%
Centro-Oeste	12,9%	28,0%

Tabela 2: Percentual de municípios com serviço de coleta de esgoto sanitário segundo as grandes regiões – 2000 e 2008

Fonte: IBGE, Atlas do Saneamento 2011 – adaptado pela autora

Os dados da tabela 2 demonstram também que os serviços de esgotamento sanitário evoluíram no período, ainda que lentamente, e o destaque aqui é para a região Centro-Oeste, que apresentou expansão de mais de 100% quanto à coleta do esgoto sanitário, saindo de 12,9% para 28% o percentual de municípios atendidos pelo serviço de coleta de esgoto. Esse retrato do setor de saneamento revela que na década de 2000 houve aumento dos investimentos no setor, o que favoreceu a expansão do atendimento, tanto no que se refere ao abastecimento de água, quanto ao esgotamento sanitário.

Considerando o atual estágio da economia brasileira, observa-se que vem ampliando o volume de investimentos em infraestrutura, sobretudo no setor de saneamento básico. Esses investimentos exercem influência na geração de emprego e renda, melhoram as condições de infraestrutura produtiva do país e promovem o desenvolvimento social.

Hiratuka (2009) afirma que o setor de saneamento, em relação ao agregado de 56 setores, representa 0,6% do PIB setorial, 0,11% do pessoal ocupado e apresenta a décima quarta maior remuneração média por trabalhador.

Segundo o BNDES, foram investidos no Brasil cerca de R\$ 48 bilhões no setor de saneamento entre 2008 e 2011. Assim, este volume de investimento, ainda de acordo com Hiratuka (2009), gerou mais de R\$ 80 bilhões no aumento do valor da produção e cerca de metade deste valor sob a forma de aumento do valor agregado. Dessa variação esperada no PIB, destaca-se o acréscimo sobre as remunerações, tanto de salários (39% da variação do PIB), quanto de excedente operacional bruto (44%).

Hiratuka (2009) aponta que os investimentos poderiam gerar ainda uma arrecadação tributária de quase R\$ 6,7 bilhões entre impostos diretos e indiretos e contribuições sociais. Destaca-se que grande parte dos investimentos em saneamento é financiada por instituições públicas, especialmente com recursos vindos do governo federal.

Contudo, diante das alegações de que o setor público sozinho não possui recursos financeiros suficientes para atender toda a demanda relacionada ao saneamento básico, convém fazer um breve levantamento da situação dos investimentos e da situação da participação da iniciativa privada no setor de saneamento, especialmente na última década, para que se possa compreender como o setor de saneamento vem reagindo a este respeito.

1.3 FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO BÁSICO

No que tange ao financiamento, de acordo com o Ministério das Cidades (2009), o saneamento no Brasil carece de uma sólida política para o setor, incluindo a disponibilidade de recursos orçamentários não onerosos (da União, estados e municípios) e linhas de financiamento para projetos que demonstrem viabilidade econômica.

Salienta-se que o sistema de financiamento do setor de saneamento básico brasileiro, de acordo com Peixoto (2013), é pautado nas seguintes formas: a) subsídios; b) inversões diretas de capitais públicos; c) empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais e bancos; d) fundo de universalização; e) delegação dos serviços para empresas privadas; f) cobranças pelo uso dos recursos hídricos e compensações ambientais; contribuição de melhoria e desoneração de encargos fiscais e tributários.

Ainda de acordo com Peixoto (2013), até o início da década de 1970, as subvenções e os subsídios públicos constituíam a principal fonte de financiamento dos investimentos e do custeio parcial dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil.

Nos últimos anos, a principal forma de financiamento do setor de saneamento básico são os empréstimos de fundos públicos e privados, utilizando como fonte de recursos os seguintes fundos e instituições: FGTS, FAT, BNDES, agências multilaterais e outros.

Com relação aos fundos de universalização, sua criação está prevista na Lei 11.445/2007, e constitui em opção de financiamento, considerando especialmente parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Para Peixoto (2013), o fundo de universalização é um instrumento adequado para a recuperação dos custos de investimentos realizados com recursos próprios, formando uma fonte rotativa de caráter permanente e desonerando o orçamento do titular, permitindo-lhe investir em outras funções. Isto significa que a criação do fundo de universalização permite liberar recursos de outras fontes para outras atividades e também vincular diretamente as receitas dos serviços de saneamento com investimentos a serem realizados nesta atividade.

No que se refere à delegação dos serviços para empresas privadas, ressalta-se que esta foi a forma jurídica adotada no Brasil desde 1971, com a criação do PLANASA, e, conforme afirma Peixoto (2013), foi a forma encontrada para que se viabilizassem os financiamentos dos serviços de saneamento por meio das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs).

A respeito desta modalidade de financiamento, tem-se que:

a delegação da prestação dos serviços públicos para empresas ou investidores privados pode ser uma razoável alternativa de financiamento dos serviços, quando materializada efetivamente em investimentos de recursos econômicos e tecnológicos do delegatário na prestação dos serviços, e não como mero intermediador financeiro entre o poder público e os agentes financiadores (PEIXOTO, 2013, p. 519).

Note-se que esta modalidade de financiamento pode dar-se tanto na interação dentro do próprio setor público, via concessão para instituições do próprio poder público ou empresa de economia mista, onde o setor público é o acionista majoritário, quanto na interação entre setor público, representado pelos titulares dos serviços e empresas privadas. Esta última modalidade foi regulamentada pela Lei nº 8.987, de 1995, e ampliada pela Lei nº 11.079, de 2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas).

Sobre a cobrança pelo uso dos recursos hídricos e medidas compensatórias, Peixoto (2013, p. 520) afirma que a primeira modalidade refere-se à cobrança com o objetivo de obter “recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos”, conforme estabelecido pelo art. 19, inciso III, da Lei 9.433/2007. E a segunda modalidade, trata-se de um mecanismo de transferência financeira pelas externalidades ambientais negativas, resultantes da implantação de alguns empreendimentos.

Contudo, estas ainda são formas muito pontuais de captação de recursos e, por isso, não proporcionam a liberação contínua de recursos que atendam a demanda de fluxo constante de investimentos no setor.

A contribuição de melhoria é prevista no Brasil desde a constituição de 1946 e, de acordo com Peixoto (2013), essa modalidade foi ampliada pela Lei nº 6.766 de 1976, e que, por se tratar de uma contribuição de natureza parafiscal e de caráter compulsório, pode representar uma forma de financiamento de investimentos em

serviços públicos de saneamento, econômica e operacionalmente muito eficiente, contudo, tem sido pouco utilizada pelos municípios.

Quanto à desoneração de encargos fiscais e tributários, pode-se afirmar que se trata de uma possibilidade de financiamento via suspensão da cobrança de tributos como PIS, COFINS, CSSL e IRPJ, conforme o regime da prestação e a natureza jurídica do prestador, conforme aponta Peixoto (2013). Entretanto, esta modalidade de financiamento ainda não é interesse de fato das esferas governamentais responsáveis por tais decisões e, portanto, não é efetivada como forma de financiamento.

Considerando que mesmo havendo opções diferenciadas para o financiamento dos investimentos no saneamento básico brasileiro, nem todas as possibilidades são realizadas e, desta forma, o financiamento do setor se dá, em sua grande parte, via empréstimos de fundos públicos e privados, incluindo-se aqui as agências multilaterais e os bancos.

Sendo assim, por longos períodos, especialmente após o declínio do PLANASA, o setor sofreu com a carência de recursos para a realização de manutenção das instalações existentes e também para a realização de novos investimentos. Dessa forma, observa-se que a ausência de investimentos e recursos para o setor de saneamento básico no Brasil constitui o grande desafio para a universalização dos serviços.

Outro ponto relevante, nesse sentido, está diretamente ligado ao modelo de remuneração, pois a forma tarifária vigente considera uma tarifa única por estado, o que onera os municípios superavitários, visto que estes acabam por “subsidiar” os municípios deficitários. Além disso, para o Ministério das Cidades (2009) as tarifas devem ser aplicadas de modo a viabilizar o acesso aos usuários, independente das suas condições socioeconômicas.

No que concerne aos recursos financeiros, uma avaliação do volume necessário de investimentos para atingir cobertura total de serviços de água e esgoto para a população, no período 1999-2010, foi estimada em 38 bilhões de dólares, de acordo com Motta (2004).

Para os próximos 20 anos, as cifras oficiais colocam como necessidade R\$ 180 bilhões de investimentos, visando suprir a carência de 45 milhões de brasileiros com água e 82 milhões de brasileiros com esgoto. Este montante parece

assustador, mas, se considerada a população brasileira, significa uma necessidade de investimento de apenas R\$ 4,00 por habitante ao mês.

De acordo com Hiratuka (2009), no período 2003-2006 foram investidos R\$ 15,6 bilhões no setor, permitindo um crescimento de 18% no número de ligações ativas, de 22,1% na extensão da rede e de 13% no volume de água produzida, algo em torno de 14 bilhões de m³ de água.

Historicamente, de acordo com a ASSEMAE (2006), percebe-se que os percentuais do Produto Interno Bruto (PIB), investidos em saneamento, apresentavam para os anos 1970 investimentos anuais de 0,34%. Na década de 1980, esse índice caiu para 0,28%, e nos anos 1990 foi para 0,13%. Isto significa que nesse período houve uma queda acentuada dos investimentos no setor.

Ainda de acordo com a ASSEMAE (2006), a média de investimentos do governo federal em saneamento, no período de 1992-2002, foi de 0,25% do PIB, o que representou o aumento dos investimentos em relação ao PIB da década. Porém, no ano 2002 foi de 0,06% do PIB. De 2003 até 2007, o governo federal investiu, em média, 0,31% do PIB por ano.

Ressalta-se que, para atingir a meta da universalização, estima-se que o País terá que investir 0,45% do PIB, por ano, até 2024 (ASSEMAE, 2006).

No que diz respeito às obras realizadas no setor de saneamento no Brasil, de acordo com o Ministério das Cidades (2009), o valor aplicado nas obras em saneamento quase sempre foi menor do que aquele disponível nos programas de financiamento ou no orçamento da União, e isso, geralmente, tem ocorrido devido à inexistência de projetos no setor.

Conforme dados do Ministério das Cidades (2009), de 1999 a 2002 foram contratados R\$ 274 milhões de R\$ 5 bilhões disponíveis. De 2003 a 2004, as contratações foram de R\$ 3,4 bilhões, mas do valor contratado, devido à pouca agilidade dos tomadores na execução dos empreendimentos financiados, apenas R\$ 349 milhões foram efetivamente aplicados. Um dos gargalos apresentados pelo setor é a dificuldade de elaboração de projetos na área de saneamento básico, tanto no que se refere à ausência de projetos, quanto a projetos mal elaborados, o que compromete sua execução.

Considerando-se a década de 2000, destaca-se, dentre os últimos acontecimentos, além a aprovação da Lei 11.445/2007, a implantação, pelo governo federal, em 2007, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem como

meta dinamizar a economia brasileira, buscando, para tanto, ampliar os serviços de infraestrutura do país, dentre eles, o saneamento.

Assim, especificamente no que tange ao saneamento, o PAC busca a universalização do atendimento, a garantia de políticas estáveis de financiamento, a promoção de intervenções integradas e sustentáveis nas comunidades carentes, em especial nas favelas, além de apoiar a preparação de projetos, obras e ações de desenvolvimento institucional dos prestadores. (Saneago, 2011)

Nessa ótica, a percepção de que o setor público é o grande responsável pelos investimentos no saneamento básico brasileiro é certamente relevante, porém, ressalta-se que, mesmo sendo evidente que os investimentos do setor de saneamento provêm, em sua maioria, do setor público, é necessário apontar que ao longo da história do saneamento o setor privado também participa, ora com menos, ora com mais recursos, dependendo da política direcionada ao setor.

1.4 A ATUAÇÃO DO SETOR PRIVADO NO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

A participação do setor privado nos serviços de saneamento básico tem tomado força a partir de consensos gerados no seio dos organismos internacionais de financiamento que, por meio de uma postura neoliberal, desde o início da década de 1990, vem reforçando a necessidade do envolvimento do setor privado com o argumento de que o setor público não tem recursos financeiros suficientes para atender toda a necessidade de investimento em saneamento.

Conforme relatório do Banco Mundial (2003), o setor público, a sociedade civil e as instituições financeiras multilaterais não têm recursos para cobrir as necessidades de investimento referente ao saneamento. Dessa forma, é preciso envolver o setor privado.

De acordo com Alencar (1998), a adoção de modelos alternativos de desenvolvimento de infraestrutura tem dois propósitos bem definidos: um deles diz respeito ao ganho de eficiência e de qualidade dos serviços, no qual se entende a prestação de serviços públicos pelo Estado como um monopólio natural e, portanto, com ganhos de escala; o outro propósito refere-se à transferência de determinadas

atribuições do Estado para outro ente na sociedade, buscando favorecer a liberação de recursos orçamentários que estariam comprometidos com tais atribuições.

Swyngedouw (2013) afirma que, embora ainda sejam propriedade do Estado, muitas empresas são cada vez mais forçadas a funcionar num regime segregado, como organizações autônomas que financiam a si mesmas e operam de acordo com a lógica do mercado.

A década de 1990 foi o cenário propício para o avanço do processo de privatização dos setores de infraestrutura, fundamentado na necessidade de ajuste fiscal da economia brasileira, definida por meio de acordos entre o governo brasileiro e os organismos financeiros internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A onda de privatizações se estendeu por diversos setores da economia brasileira e teve força até início da década de 2000. Porém, os setores de infraestrutura mais impactados pelas privatizações foram o de telecomunicações, energia, petróleo e transportes, e o saneamento básico foi um dos setores de infraestrutura menos atraentes para a iniciativa privada.

Em nível mundial, a atuação do setor privado no saneamento básico também não causou grandes impactos, visto que:

Um problema-chave foi que o setor privado precisa obter lucros que cubram o custo de seu capital e os riscos associados. Assim, ele é seletivo quanto aos países em que escolhe operar (...) com frequência, o setor contou com os governos para que estes revissem contratos e oferecessem garantias, e com isso criou riscos fiscais para os governos, sob a forma de obrigações inesperadas; ele não conseguiu obter a taxa de retorno necessária, em parte, pelo menos, em função da resistência da população a pagar os preços exigidos para gerar essa taxa de retorno; e, assim, o setor retirou-se até mesmo das áreas em que tinha investido. (HALL e LOBINA, 2013, p. 164)

Além disso, no caso do Brasil, pode-se dizer que esta não atratividade teve grande influência na indefinição quanto à titularidade dos serviços de saneamento, que historicamente vem-se alternando conforme a política direcionada ao setor. A este respeito, pode-se considerar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 reduziu esse impasse, direcionando a titularidade para os municípios, o que, posteriormente, foi fortalecido pela aprovação da Lei 11.445/2007, ao imputar aos municípios a necessidade da elaboração do Plano Municipal de Saneamento.

Outros fatores relevantes para a não atratividade do setor ao capital privado referem-se aos elevados custos de implantação e expansão destes serviços, aliados à existência das companhias estaduais de saneamento básico que, de certa forma, são ainda, desde a época do PLANASA, as responsáveis pelos serviços de saneamento na grande maioria dos municípios brasileiros.

Neste contexto, atualmente a principal forma de atuação do setor privado no saneamento básico é por meio das Parcerias Público-Privadas (PPP). Segundo Silva (2006), esta nova modalidade contratual apresenta-se como um mecanismo para suprir parte da demanda de investimentos nos setores de infraestrutura pública. Contudo, de acordo com Heller et. al. (2013), em relação aos serviços de saneamento básico, evidencia-se a predominância das companhias estaduais de saneamento, compreendendo nesta categoria sociedades de economia mista e empresas públicas.

O quadro 1 apresenta um resumo dos prestadores de serviços de água e esgotos no Brasil por nível de abrangência (regional¹, microrregional² e local³) de acordo com dados do SNIS 2010.

Natureza Jurídica dos Prestadores	Regional			Microrregional			Local		
	Nº de Empresas	Nº de Municípios Atendidos com água	Nº de Municípios Atendidos com esgoto	Nº de Empresas	Nº de Municípios Atendidos com água	Nº de Municípios Atendidos com esgoto	Nº de Empresas	Nº de Municípios Atendidos com água	Nº de Municípios Atendidos com esgoto
Administração Pública Direta	1	32	4	-	-	-	710	710	478
Autarquia	1	19	-	3	7	5	392	392	289
Sociedade de Economia mista (adm. Pública)	24	3.811	1.128	-	-	-	10	10	9
Sociedade de Economia mista (adm. Privada)	1	128	10	-	-	-	1	1	-
Empresa Privada	-			3	11	8	50	49	29
Empresa Pública							4	3	4
Organização Social	-						3	3	-
TOTAL	27	3.990	1.142	6	18	13	1.170	1.168	809

Fonte: SNIS 2010 - elaboração própria

Quadro 1: Prestadores de serviços de água e esgoto no Brasil por abrangência e número de municípios atendidos.

Fonte: SNIS 2010 – elaboração própria

¹ Regional: os prestadores dos serviços de água e esgotos que atendem em nível estadual;

² Microrregional: os prestadores dos serviços de água e esgotos que atendem a uma pequena quantidade de municípios;

³ Local: empresas municipais, autarquias, secretarias ou departamentos prestadores dos serviços de água e esgotos de alcance municipal.

Os dados apresentados no quadro 1, referentes a 2010, revelam que, observando a abrangência regional, ainda há predominância das sociedades de economia mista com administração pública, sendo que estas empresas atendem, aproximadamente, a 70% do total dos municípios do país.

Quando se observa a abrangência local, surpreende a quantidade de empresas municipais de administração pública direta e também a quantidade de autarquias atuantes no setor. Neste âmbito, estão presentes, também, as Organizações Sociais, as empresas públicas e as empresas privadas, sendo, estas últimas, num total de 50 empresas, apresentando uma evolução considerável, observando-se o início da década de 2000, quando a presença de empresas privadas no setor era bastante tímida, com um total de 15 empresas em 2001, ou seja, um aumento de 133% no número de empresas privadas nesse período.

Pode-se constatar, portanto, que no início da década a participação do setor privado representava um número inexpressivo, demonstrando que o saneamento não é ponto crucial de interesse da iniciativa privada, embora se observe que esse interesse vem-se mostrando crescente nos últimos anos.

Os dados evidenciam que o setor de saneamento no Brasil ainda é essencialmente comandado pelas empresas de economia mista de administração pública, ou seja, as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), no que se refere à abrangência regional, e quando o foco é a abrangência local, tem ocorrido a expansão da administração pública direta, com a retomada da autonomia de alguns municípios. Ainda no que se refere à abrangência local, tem havido um pequeno crescimento da participação do setor privado, contudo essa participação ainda é tímida, diante da prevalência do setor público.

A participação do setor privado nos serviços de saneamento básico tem prós e contras, apresentando historicamente sucessos e fracassos relevantes. De acordo com Rouse (2013), as forças de mercado podem ser aplicadas através da privatização, ou, mais comumente, pelo estabelecimento de condições em que a gestão do setor público possa operar de maneira comercial. Contudo, conforme afirma o autor, feito por empresas públicas ou privadas isso requer algumas condições como:

- a separação entre funções políticas e operacionais, para não haver interferências políticas na gestão operacional;

- a substituição de subsídios gerais por tarifas de água, fixadas num nível que proporcione pela recuperação dos custos numa operação eficiente;
- subsídios orientados para os pobres, com ênfase em sistemas de pagamento fácil;
- a introdução e alguma forma de concorrência comparativa;
- a aplicação de princípios eficazes de aprovisionamento à preparação de contratos privados ou ao estabelecimento de contratos internos no governo local;
- algum tipo de órgão independente (regulador) que cuide dos processos de planejamento e fixação de tarifas e garanta o realismo na feitura de contratos, e, acima de tudo, transparência e participação popular (ROUSE, 2013, p. 212).

As condições consideradas acima são, de uma forma ou de outra, contempladas pela Lei 11.445/2007, e devido à previsão nesta Lei, sobre estas condições, tem ocorrido, mesmo que timidamente, a redução dos riscos do setor e elevado a potencial participação da iniciativa privada no saneamento básico brasileiro.

Observando as informações levantadas até o momento sobre o saneamento básico no Brasil e voltando a atenção para o foco da pesquisa, que é a influência da mudança institucional na formação e organização da estrutura de governança e *accountability* do saneamento básico no estado de Goiás, faz-se necessário fazer um levantamento da situação do setor nesse Estado. Para tanto, inicialmente, para fins de contextualização, o próximo capítulo fará um apanhado da situação do saneamento básico na região Centro-Oeste para, posteriormente, entrar nas particularidades deste em Goiás.

CAPÍTULO II

O SANEAMENTO BÁSICO NO CENTRO-OESTE E EM GOIÁS

Saindo do escopo nacional e voltando o olhar para a região Centro-Oeste e, mais especificamente, para o estado de Goiás, nota-se que o desenvolvimento do saneamento básico nestas instâncias, de certa forma, tem acompanhado as características nacionais. Contudo, considerando o fato de que esta região tem apresentado índices relevantes, no que se refere à ampliação dos serviços de saneamento básico, especialmente na última década, far-se-á, a seguir, um breve comentário sobre sua evolução na região Centro-Oeste, antes de se apresentar o caso de Goiás.

2.1 O SANEAMENTO NO CENTRO-OESTE

A Região Centro-Oeste, de acordo com a Agência Nacional de Águas (2010), compreende cerca de 8,4% do total dos municípios brasileiros e 18,8% do território nacional e é composta pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e também pelo Distrito Federal.

Focando no objeto deste trabalho, que é o saneamento básico, é possível observar que, no que tange aos serviços de prestação de serviços de abastecimento de água, dos 466 municípios que compõem a região Centro-Oeste, de acordo com a ANA (2010), 293 municípios são atendidos pelas Cesb's, 140 por empresas municipais e 33 por companhias privadas de saneamento.

Observa-se, neste contexto que cerca de 62,87% dos municípios desta região são atendidos pelas companhias estaduais de saneamento e 30,04% pelas empresas municipais. Vale ressaltar que tanto as Cesb's quanto as empresas municipais são administradas pelo setor público. Dessa forma, constata-se que no total da Região, apenas 7,08% dos municípios são atendidos por empresas privadas de saneamento.

Neste contexto, dados do Atlas do Saneamento – IBGE (2011) e do IPEA (2012), através do estudo intitulado: “Situação Social dos Estados” apresentados no Quadro 2, evidenciam que, referente ao abastecimento adequado de água, o desempenho da região Centro-Oeste, no período entre 2001 e 2009, apresenta um comportamento próximo ao desempenho nacional. Ressaltando que este desempenho é observado em todos os Estados que compõem a Região e também no Distrito Federal. Este resultado também é observado nas outras Regiões brasileiras, fortalecendo o argumento de que quanto ao abastecimento de água, não se considerando as discrepâncias entre os dados agregados e a realidade específica de cada município, o país como um todo se aproxima da universalização dos serviços.

ANO	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Distrito federal
2001	81,40	79,27	77,38	67,86	86,63	90,42
2002	82,69	81,98	79,41	72,49	89,65	92,13
2003	83,27	83,74	81,98	74,41	89,70	93,41
2004	83,31	85,58	85,03	75,03	90,92	94,38
2005	83,73	86,39	84,12	80,89	91,73	93,19
2006	85,21	87,87	86,85	80,27	94,42	93,16
2007	86,12	89,16	88,41	84,40	90,81	95,01
2008	86,98	89,64	87,45	85,50	92,05	97,49
2009	87,72	90,55	89,10	86,07	92,32	97,57

Quadro 2: Abastecimento adequado de água

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria.

Ainda sobre a questão do abastecimento adequado de água, o quadro 2 evidencia, também que o Distrito Federal apresenta-se como um caso particular, visto que os níveis de atendimento de água estão sempre muito acima daqueles observados na região Centro-Oeste e também no Brasil.

Observa-se, também, que até o ano de 2003, o percentual de atendimento adequado de água do Centro-Oeste estava abaixo do percentual brasileiro, contudo, a partir de 2004 esta Região ultrapassou o percentual nacional. O que pode ser observado no Gráfico 1.

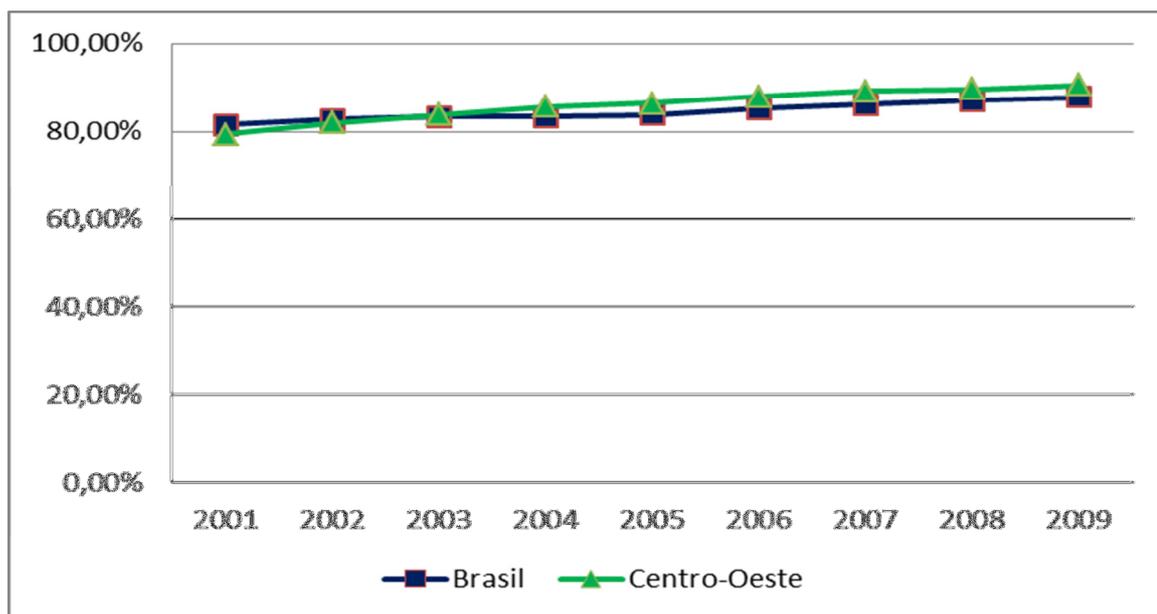


Gráfico 1: Abastecimento Adequado de Água – Brasil x Centro-Oeste

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em:

http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria.

Dentre os estados da região Centro-Oeste, destaca-se o estado de Goiás, que no início da década de 2000 até o ano de 2003, a exemplo da Região como um todo, apresentava níveis de atendimento inferiores aos observados em nível nacional. Mas, a partir de 2004, superou a média brasileira de atendimento, apresentando, especialmente após 2006, níveis constantes de crescimento deste percentual, seguindo a mesma tendência da região Centro-Oeste.

A esse respeito, o gráfico 2, considerando todos os Estados da região Centro-Oeste, apresenta o comportamento destes frente à Região. Nota-se que o estado de Mato Grosso apresentou, no período analisado, um percentual de abastecimento de água sempre abaixo da média nacional e também do Centro-Oeste, enquanto o Mato Grosso do Sul esteve sempre à frente tanto da região Centro-Oeste, quanto dos índices nacionais.

O gráfico 2 evidencia ainda que, no que se refere à expansão do abastecimento de água adequado, o estado de Mato Grosso do Sul é o que mais se destaca na Região, contudo, os demais Estados também vêm apresentando crescimento neste quesito e aproximando-se da universalização destes serviços. Outra evidência verificada é que o comportamento do estado de Goiás é semelhante ao da região como um todo.

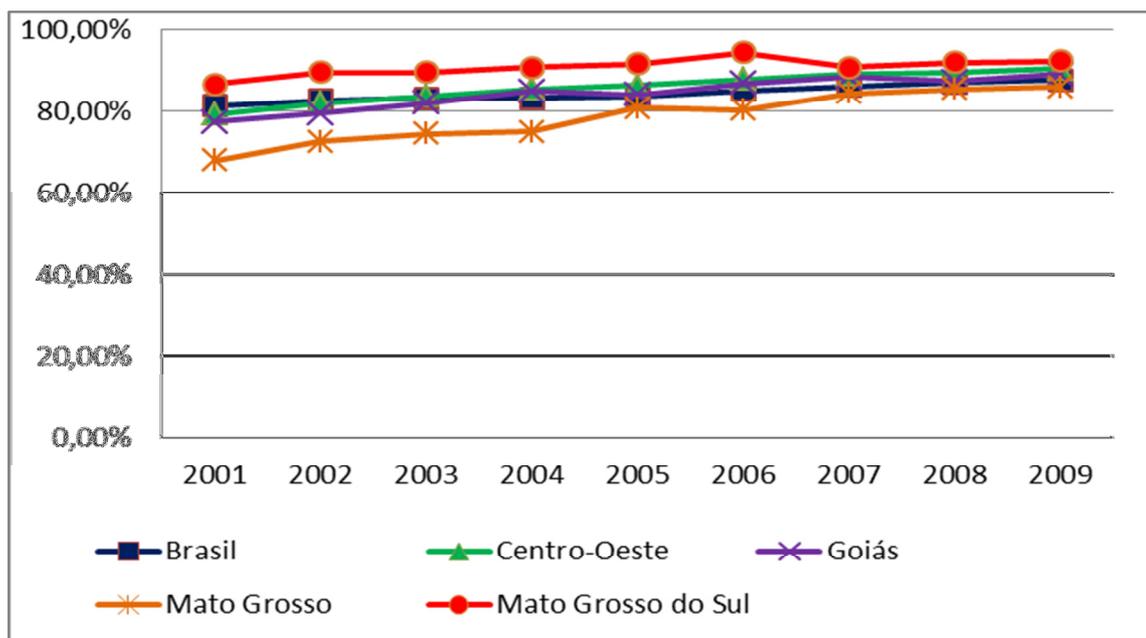


Gráfico 2: Abastecimento Adequado de Água – Brasil, Centro-Oeste, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria

Quando o foco passa para os serviços de coleta adequada de esgotamento sanitário, os dados do IPEA (2012) deixam evidente que, mesmo tendo caminhado rumo à expansão dos serviços de esgotamento sanitário no período 2001-2009, este está muito longe da universalização. Tais dados estão apresentados no quadro 3.

ANO	Brasil	Centro-Oeste	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Distrito federal
2001	58,47	35,22	33,43	18,20	8,82	84,88
2002	59,35	36,60	31,30	24,13	12,13	87,14
2003	59,70	36,67	32,17	20,72	12,57	88,75
2004	59,37	34,73	30,74	17,40	9,87	87,47
2005	59,38	35,16	31,87	17,99	11,11	85,36
2006	60,10	35,42	32,51	15,31	13,98	85,73
2007	61,99	37,65	35,88	13,82	19,16	85,77
2008	62,21	40,86	34,82	29,22	18,27	89,54
2009	62,01	39,31	37,41	15,66	18,58	90,54

Quadro 3: Esgotamento sanitário adequado

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria

Por meio dos dados do quadro 3 observa-se que, no que se refere ao esgotamento sanitário adequado, todas as regiões brasileiras apresentam-se deficientes, apresentando dados muito aquém da necessidade do país. A exceção neste quesito está nos dados apresentados pelo Distrito Federal, que se configura como caso especial também quanto à coleta de esgotos, apresentando índices próximos à universalização em todo o período analisado.

A este respeito, verifica-se que toda a região Centro-Oeste apresenta índices bem abaixo da média nacional, como pode ser observado no gráfico 3.

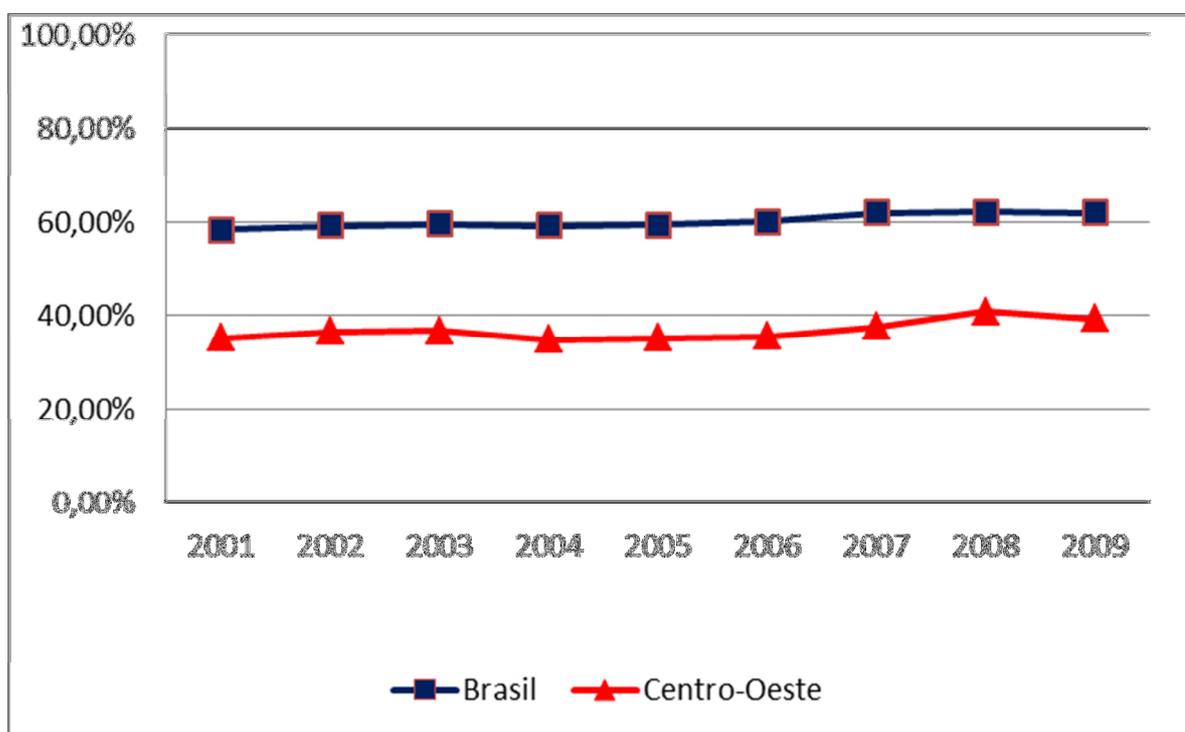


Gráfico 3: Esgotamento Sanitário Adequado – Brasil x Centro-Oeste

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria.

Quando se compara todos os estados do Centro-Oeste, excluindo-se o Distrito Federal, os dados permitem visualizar que, dentre estes Estados, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul apresentam situação bastante crítica, com níveis de atendimento inferiores a 30% da população.

Os dados deixam evidenciado que, quanto ao esgotamento sanitário, o estado de Goiás apresenta-se positivamente como exceção, visto que dos três estados que compõem a Região este é o único que apresenta índices crescentes no

período e que se aproxima do percentual de atendimento da região como um todo, conforme apresenta do gráfico 4.

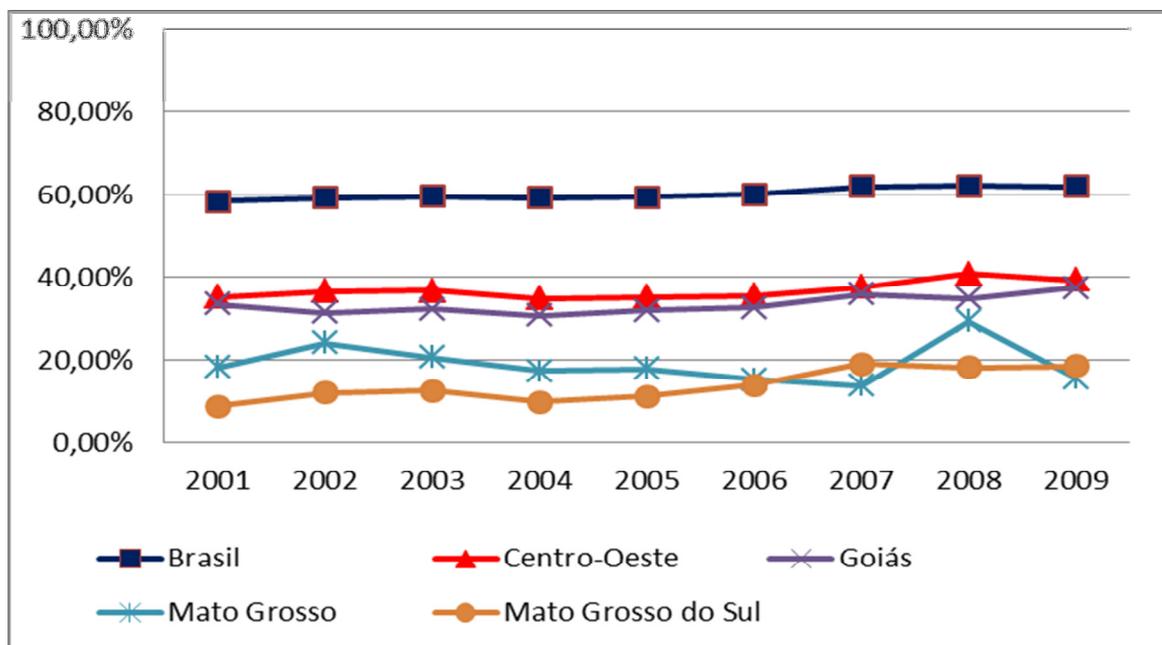


Gráfico 4: Esgotamento Sanitário Adequado – Brasil, Centro-Oeste, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul

Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria

Com relação ao financiamento do setor, sobretudo considerando os recursos oriundos do governo federal, observa-se que de acordo com o relatório de gasto público em saneamento do Ministério das Cidades (2007; 2008; 2009; 2010), os recursos destinados na Lei Orçamentária Anual (LOA) ao financiamento de obras de saneamento no período compreendido entre 2007 e 2010 foram os seguintes:

Distribuição dos recursos federais não onerosos na LOA para o Saneamento Básico

2007	R\$ 4.307.636.667,00
2008	R\$ 5.990.192.960,00
2009	R\$ 6.998.420.336,00
2010	R\$ 7.195.493.493,00

Tabela 3: Distribuição dos recursos federais não onerosos na LOA para o Saneamento Básico
Fonte: Ministério das Cidades – Gasto público em saneamento: relatório de aplicações 2007, 2008, 2009 e 2010 – elaboração própria.

Verifica-se que neste período houve um aumento de 67% do volume dos recursos não onerosos destinado ao saneamento básico como um todo.

Observando-se os dados referentes aos valores comprometidos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) entre os anos de 2003 e 2010, de acordo com o Ministério das Cidades (2014), verifica-se de acordo com a tabela 4 que de um total de R\$ 28,14 bilhões destinados ao setor de saneamento básico, no Brasil, apenas R\$ 15,31 bilhões foram efetivamente desembolsados e R\$ 12,83 bilhões retornaram aos cofres públicos.

A Região brasileira mais beneficiada com recursos federais no período foi o Nordeste com R\$ 12,66 bilhões, em segundo lugar foi a região sudeste com R\$ 6,46 bilhões e em terceiro a Centro-Oeste com 3,76 bilhões.

REGIÃO	COMPROMETIDO	DESEMBOLSADO	RECURSOS NÃO APLICADOS	PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DE RECURSOS
Centro-Oeste	3,76	2,38	1,38	63%
Sudeste	6,49	3,3	3,19	51%
Sul	2,4	1,1	1,3	46%
Nordeste	12,66	7,18	5,48	57%
Norte	2,83	1,35	1,48	48%
TOTAL	28,14	15,31	12,83	54%

Tabela 4: Valores totais comprometidos e desembolsados com recursos do OGU em saneamento básico por região de 2003 a 2010 (em R\$ bilhões)

Fonte: Ministério das Cidades – Gasto público em saneamento: relatório de aplicações 2010 – elaboração própria

Ressalta-se que do total de recursos comprometidos via OGU, a partir de 2007, cerca de 71% desses recursos faziam parte do Programa de Aceleração do Crescimento.

De acordo com dados da Saneago (2011), vale ressaltar que o volume de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento, liberados entre 2007 e 2010, direcionou cerca de R\$ 40 bilhões para o saneamento básico, atendendo a mais de 22 milhões de domicílios em todo o Brasil. Desse montante, o Centro-Oeste ficou com apenas R\$ 3,6 bilhões, buscando o atendimento de dois milhões de domicílios até o ano de 2010.

Os dados permitem inferir que de todas as regiões, a região que apresentou maior percentual de aplicação de recursos, no período entre 2003 e 2010, foi a

região Centro-Oeste, sendo que o percentual de aplicação foi de 63% dos recursos comprometidos pelo governo federal. Em segundo lugar veio a região Nordeste com 57% dos recursos aplicados, a região Sudeste veio em terceiro lugar com 51% e, por fim, as regiões Norte e Sul com 48% e 46% respectivamente. O que se observa a esse respeito é que a região Centro-Oeste, apesar de não ter aplicado todo o montante de recursos destinados ao setor no período, destaca-se positivamente frente as demais regiões, apresentando o menor percentual de devolução de recursos, no período considerado.

Voltando a atenção para Goiás, sendo este o campo de pesquisa do presente estudo, far-se-á um breve relato do desenvolvimento do saneamento neste Estado.

2.2 O SANEAMENTO EM GOIÁS

A história do saneamento básico em Goiás, de acordo com informações obtidas junto à empresa de saneamento goiana, tem acompanhado o desenvolvimento do próprio estado. O saneamento básico em Goiás ganhou grande impulso a partir da criação de Brasília, pois até a década de 1960 somente a capital, Goiânia e o município de Anápolis contavam com serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Contudo, destaca-se que com a transferência da capital do estado, anteriormente localizada na Cidade de Goiás e transferida para Goiânia, por meio do Decreto 359, de 18 de maio de 1933, surgiram as primeiras intenções de implantação de ações de saneamento no estado.

O Decreto de transferência da capital oferecia reais incentivos àqueles que tivessem interesse em explorar as obras de infraestrutura ligadas aos setores de energia, saneamento básico e outros indispensáveis à efetiva consolidação da nova capital.

Assim, de acordo com a Saneago (2011), no dia 22 de novembro de 1934 foi assinado com a firma “Herbert Pereira & Cia” o primeiro contrato para a implantação dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário no estado.

Ainda de acordo com informações da Saneago (2011), o primeiro sistema de saneamento básico de Goiânia era composto por um sistema de abastecimento de água realizado de forma superficial e sem estação de tratamento, e o esgoto

sanitário era coletado por meio de fossas sépticas, que logo deram sinal de incompatibilidade com o crescimento e desenvolvimento da cidade.

Em 1941, o governo (interventor federal), pelo Decreto-Lei 4.756/1941, entregou ao escritório “A.B. Pimentel”, com sede em São Paulo, a implantação da rede de esgotos sanitários, bem como permitiu sua exploração pelo prazo de 25 anos, surgindo, assim, a empresa “Melhoramentos de Goiás S.A.”. Os serviços provenientes deste contrato foram concluídos em 1948.

Em 1949, o governo do estado rescindiu o contrato com a empresa Melhoramentos S.A., fundamentado no direito reservado ao poder público de deter e executar os serviços essenciais e considerados vitais à sociedade. Assim, por meio do Decreto 826 de 16 de fevereiro de 1949, o governo aprovou o Regulamento Geral dos Serviços de Água e Esgotos Sanitários de Goiânia, e um ano depois foi criada a Secretaria de Obras Públicas, que integrava, em sua estrutura organizacional, a Divisão de Água e Esgotos de Goiânia.

Em 1960, com a Lei 3.329 de 12 de novembro de 1960, foi criado o Departamento Estadual de Saneamento – DES – cujas atividades foram iniciadas em 27 de fevereiro de 1961 e encerradas em 1967, com a criação da Lei 6.680, que transformava o DES em empresa de economia mista, com a denominação de Saneamento de Goiás S.A. – SANEAGO, empresa que é, até a atualidade, a grande prestadora de serviços de saneamento em Goiás. Dos 246 municípios, a Saneago está presente em 223, atendendo a 81% da população urbana, com o abastecimento de água, e em 52 municípios, com os serviços de esgotamento sanitário, beneficiando 34% da população urbana do estado. Dos 246 municípios goianos, apenas 23 não são atendidos pela empresa de saneamento do estado, no que se refere ao abastecimento de água.

Fazendo um levantamento da situação do saneamento em Goiás, no período que vai de 2000 a 2010, pode-se verificar que houve um acréscimo de 19,00%, no total da população atendida com abastecimento de água e de 33,00%, no total da população atendida com esgotamento sanitário no estado. Observa-se, ainda, que a extensão da rede de abastecimento de água aumentou em 39%, enquanto a extensão da rede de esgoto aumentou em 51%.

A tabela 5 apresenta dos dados do sistema de água e esgoto, em operação no ano 2000 e no período de 2005 a 2010.

Ano	Água			Esgoto		
	População atendida (mil hab.)	% da Pop. Atendida	Extensão rede (mil metros)	População atendida (mil hab.)	% da Pop. Atendida	Extensão rede (mil metros)
2000	3.853,00	83	15.402,00	1.519,00	33	4.444,00
2005	4.270,00	81	18.436,00	1.710,00	32	5.262,00
2006	4.430,00	81	18.816,00	1.804,00	33	5.537,00
2007	4.128,00	85	19.845,00	1.749,00	36	5.919,00
2008	4.330,00	86	20.340,00	1.872,00	37	6.242,00
2009	4.465,00	87	20.705,00	1.997,00	39	6.575,00
2010	4.602,00	90	21.444,00	2.015,00	39	6.731,00

Tabela 5: ESTADO DE GOIÁS – Sistema em operação de água e esgoto – 2000, 2005-2010
 Fonte: Saneamento de Goiás S.A. – SEGPLAN-GO/SEPIN/Gerência de Estatísticas Sócioeconômicas – 2011.

Pelo exposto até o momento, no presente trabalho, observa-se que com relação ao abastecimento de água, o estado de Goiás vem apresentando um comportamento similar ao nacional. Assim, no que tange ao abastecimento de água, na década de 2000, nota-se que houve uma pequena expansão de atendimento, de 8%, no estado, ressaltando que essa pequena expansão se deve ao percentual de atendimento já elevado, próximo a 100%, conforme as figuras 3 e 4.

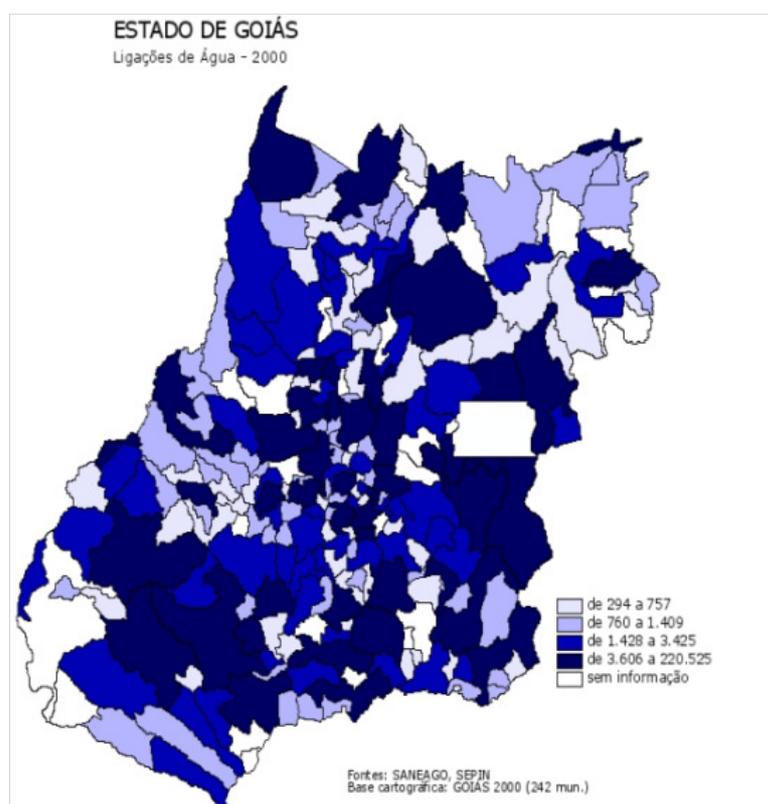


Figura 3: Ligações de água 2000

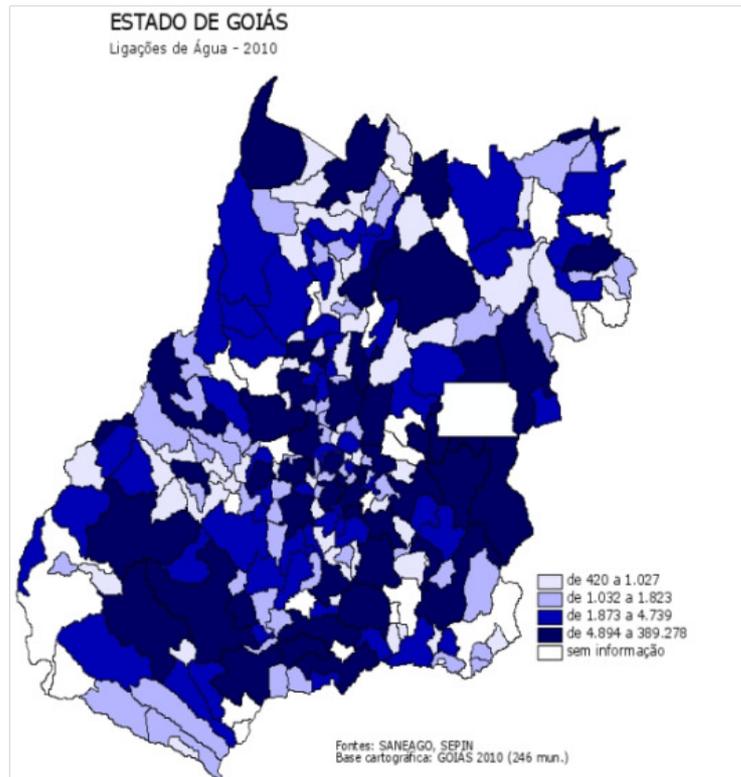


Figura 4: Ligações de água 2010

Quanto aos serviços de esgotamento sanitário, o percentual da população atendida aumentou em 18,00%, durante o mesmo período, como se pode observar na tabela 5. Estes dados estão representados nas figuras 5 e 6.

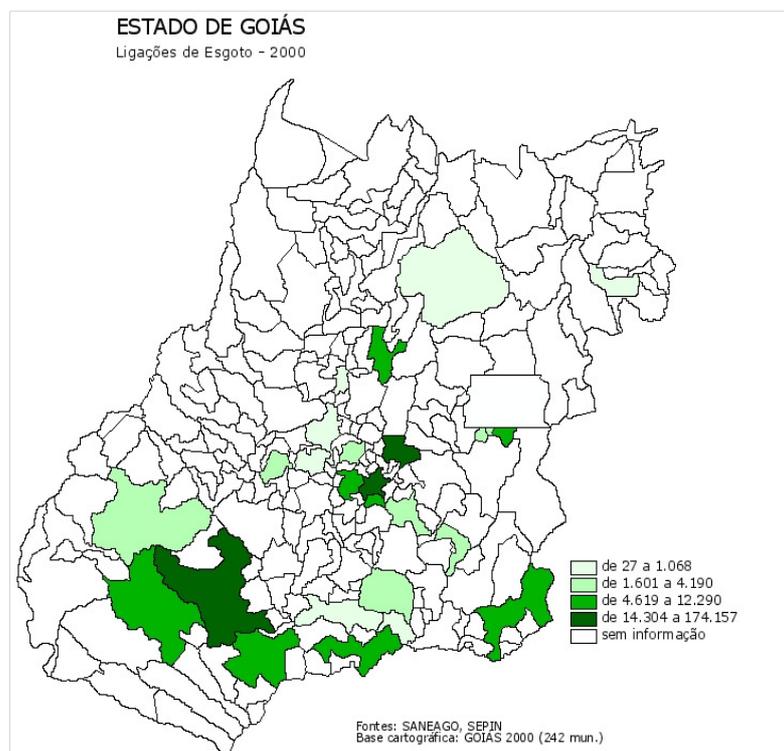


Figura 5: Ligações de esgoto 2000

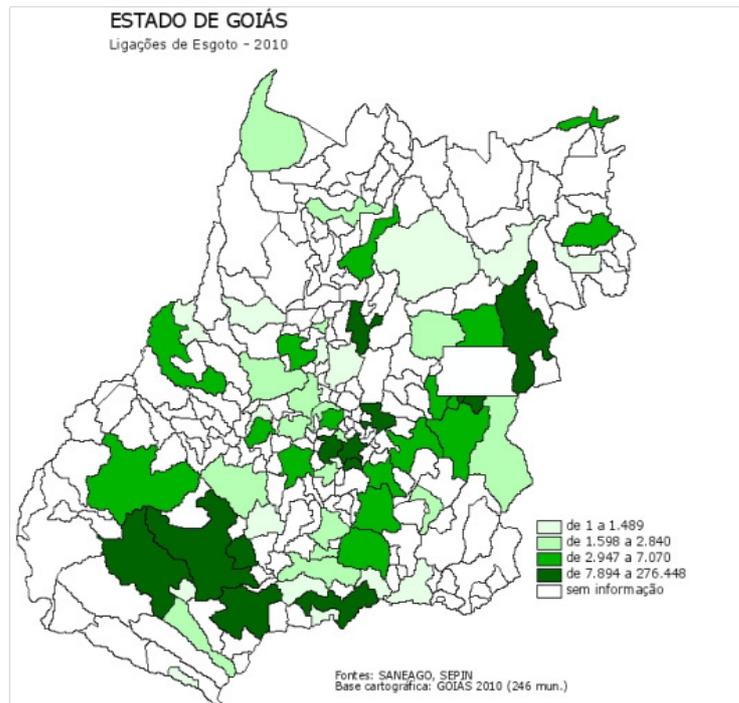


Figura 6: Ligações de esgoto 2010

Apesar do percentual de atendimento, quanto aos serviços de esgoto ter sido mais elevado, comparando-se ao de abastecimento de água, ressalta-se que este ainda está muito aquém no necessário e muito longe da universalização. Contudo, deve-se lembrar que esta é uma realidade em todo o território nacional, o que, de certa forma, torna o estado de Goiás um reflexo na situação nacional de precariedade do sistema de esgotamento sanitário, o que pode ser observado no gráfico 5.

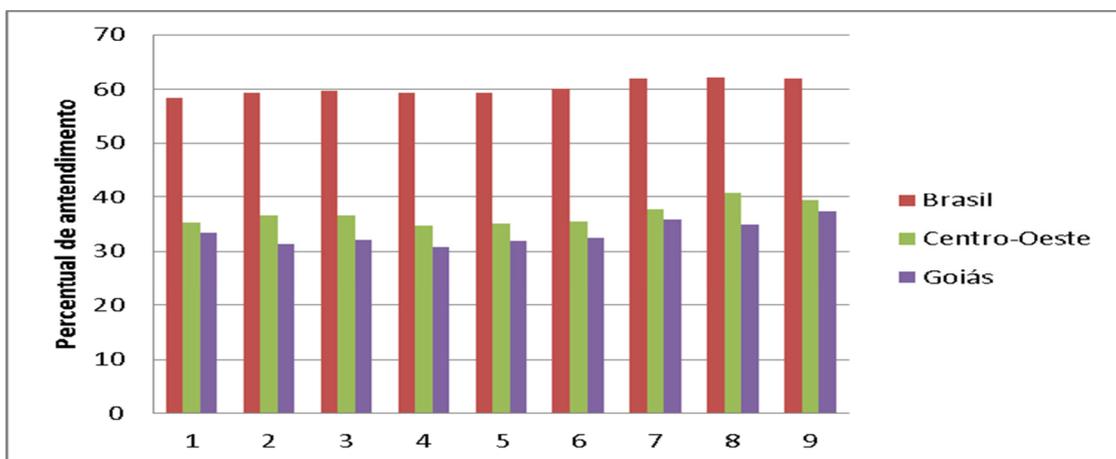


Gráfico 5: Esgotamento sanitário adequado no Brasil, Centro-Oeste e em Goiás de 2001 a 2009. Fonte: IPEA – situação social dos estados – disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/situacao_social/, acessado em 16 de agosto de 2012. – elaboração própria.

Tal situação deve-se, em grande parte, aos altos investimentos necessários para a implantação de redes de esgoto e também ao fato de que a demanda por abastecimento de água é bem mais explícita e urgente, do ponto de vista da necessidade diária da população, do que os serviços de esgotamento sanitário. Contudo, isto não torna esta modalidade de serviços de saneamento menos importante, visto que o esgotamento sanitário influencia diretamente na qualidade de vida e na saúde da população.

Apesar de ainda deixar a desejar, no que se refere ao atendimento da necessidade de esgotamento sanitário, Goiás vem se destacando, sendo este o estado que apresentou um maior crescimento desta modalidade de serviço no contexto da região Centro-Oeste, na última década. É de se notar que muito deste desempenho do saneamento em Goiás tem ocorrido em consequência da elevação dos níveis de investimentos, sobretudo após a implantação do PAC.

Em geral, o investimento em saneamento no estado de Goiás, considerando-se o período entre os anos de 1999 e 2007, apresentou um acréscimo de 55,65% no volume de recursos investidos. O quadro 4 demonstra a evolução dos investimentos em saneamento em Goiás, de 1999 a 2007.

ANO	TOTAL INVESTIMENTOS (em R\$)
1999	79.454.331,64
2000	105.185.338,29
2001	69.971.991,08
2002	117.832.662,89
2003	130.212.332,88
2004	148.140.551,97
2005	218.305.538,16
2006	118.551.765,62
2007	123.670.756,25
TOTAL	1.111.325.268,78

Quadro 4: Total dos investimentos em Saneamento Básico realizados no Estado de Goiás pela SANEAGO – 1999/2007

Fonte: Saneamento de Goiás S.A. 2011 – adaptado pela autora

Esse valor, R\$ 1.111.325.268,78, investido no setor de saneamento, no estado de Goiás, pela Saneago, de 1999 a 2007, era proveniente de diversas fontes de recursos, dentre elas, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Orçamento Geral da União (OGU), o Plano de Previdência e Assistência Social (PREVISAN) e da Caixa

de Assistência dos Empregados da Saneago (CAESAN), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás (SEPLAN), de empréstimos bancários diversos, além de recursos próprios da Saneago.

A seguir, o Gráfico 6 demonstra a evolução dos investimentos da Saneago, de 1999 a 2007.

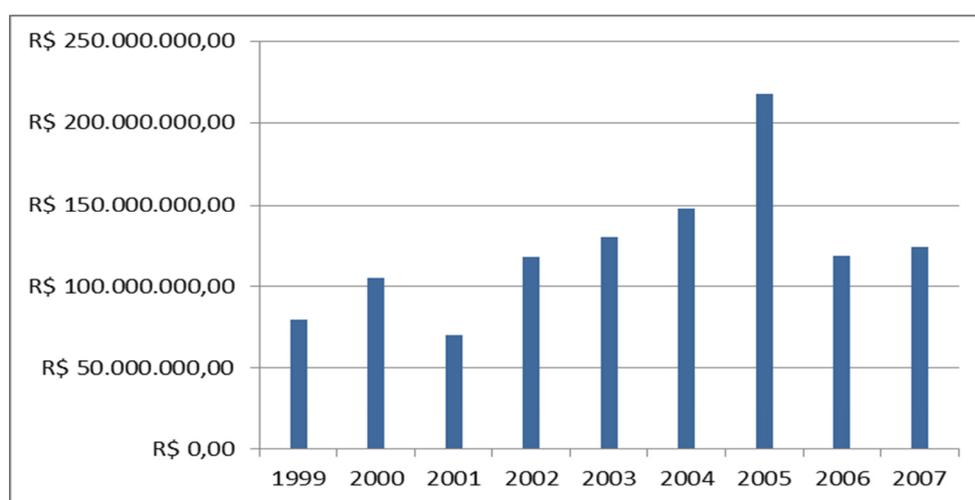


Gráfico 6: Total dos investimentos em saneamento básico realizados pela Saneamento de Goiás S.A. de 1999 a 2007

Fonte: Saneamento de Goiás S.A. (2011) – elaboração própria.

Observa-se que, em volume de investimentos, a maior parcela de recursos agregados foi oriunda dos recursos próprios da empresa, num total de R\$ 611.276.990,61, seguido dos empréstimos bancários, R\$ 226.064.732,07, e dos recursos do OGU, R\$ 99.097.526,40. O restante dos recursos veio, de forma pulverizada, das demais fontes.

Contudo, é imprescindível ressaltar que grande parte dos recursos teve origem no Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC), programa implantado em 2007, que teve como objetivo estimular o crescimento econômico e reduzir as desigualdades no Brasil.

No total, foram direcionados pelo PAC cerca de 24,1 bilhões de reais em investimentos para o quadriênio 2007-2010. Desse total, 48,1%, cerca de 11,6 bilhões de reais, foram destinados à ampliação da infraestrutura energética, 36% para o setor de transportes e 15,76% para o saneamento, a habitação e a eletrificação rural.

Do total de recursos destinados ao saneamento, 3,6 bilhões de reais teve como objetivo a ampliação da rede de saneamento do Centro-Oeste, e o total dos recursos provenientes do PAC, para o estado de Goiás para este período, somou um total de R\$ 410 milhões, sendo R\$ 204,9 milhões destinados a obras de esgotamento sanitário e R\$ 205,8 milhões para o abastecimento de água.

No período compreendido entre 2008 e 2010 foram aprovados, para o estado de Goiás, 27 pedidos de verbas oriundas do PAC, para a implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Nesse contexto, o que se observa é que o saneamento, no Brasil e em Goiás, ganhou um novo impulso após a implantação do PAC, favorecendo a ampliação dos serviços tanto do abastecimento de água, quanto do esgotamento sanitário.

Em geral, observa-se que, na última década, ocorreu a ampliação dos investimentos em saneamento básico no estado, e isso ficou evidenciado, principalmente, pela expansão das redes de esgotamento sanitário.

Considerando-se todos os fatores apresentados no contexto do novo marco regulatório, representado pela aprovação da Lei 11.445/2007, e do questionamento sobre a influência desta Lei sobre o setor de saneamento básico do estado de Goiás, especialmente quanto à formação/organização da sua estrutura de governança e também quanto aos mecanismos de aplicação da *accountability* ao setor, em Goiás, surgiu a necessidade de se identificar um aparato teórico que apoie e direcione as respostas a tais questões.

CAPÍTULO III

REFERENCIAL TEÓRICO: O NEO-INSTITUCIONALISMO

As teorias que amparam a presente pesquisa são: o neo-institucionalismo com foco nas concepções da nova economia institucional, considerando as especificidades dos ativos, as incertezas e os riscos inerentes ao saneamento básico, considerando também as mudanças institucionais e seu impacto na estrutura de governança do setor.

Outro ponto de apoio dentro do neo-institucionalismo será o institucionalismo histórico, considerando o enfoque da dependência da trajetória, com foco no autorreforço, sequência reativa e legitimação e considerando as mudanças institucionais como resultado da existência de momentos críticos e também da evolução com base das experiências passadas.

Além disso, o tema também será abordado sob o enfoque teórico da *accountability*, buscando identificar se este é realizado e se exerce alguma influência no fortalecimento da estrutura de governança do setor de saneamento básico do estado de Goiás.

Buscando amparar teoricamente os pontos apresentados e identificar as correntes de pensamento abordadas no presente trabalho, o presente capítulo iniciará apresentando o conceito de instituição e em seguida fará uma breve apresentação das origens do institucionalismo até chegar à concepção do neo-institucionalismo e suas vertentes.

3.1 DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO

A definição do termo instituição no âmbito das teorias institucionalistas tem diversas nuances, o que o torna um termo amplo e de difícil delimitação. Assim, existem diversas definições para o termo, dentre os teóricos institucionalistas.

Rutherford (1994) define instituição como sendo uma regularidade de comportamento ou uma regra que tem aceitação geral pelos membros de um grupo social, que especifica comportamentos em situações específicas e que se autopolícia ou é policiada por uma autoridade externa.

Douglas North (1990) afirma que as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Conseqüentemente, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico.

Hodgson (2001) diz que: instituições envolvem regras, restrições, práticas e ideias que podem surgir através de mecanismos psicológicos e sociais que devem ser especificados, ou seja, as instituições restringem nosso comportamento e desenvolvem nossos hábitos em sentidos específicos. Isto significa, segundo Hodgson (2004), que as instituições são sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as interações sociais.

Outra definição também apresentada por Hodgson (1988) é a de que uma instituição deve ser entendida como uma organização social que, mediante a operação de tradições, costumes ou restrições legais, tende a criar padrões de comportamento duráveis e rotineiros.

Para Scott (2001), as instituições são constituídas de estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas, que dão estabilidade e significado ao comportamento social. Estes três pilares sintetizam a influência ou o efeito das instituições sobre o comportamento da sociedade e a forma como esta age ou deve agir em situações específicas, dependendo do ambiente e dos arranjos institucionais que a compõe.

Misoczky (2005), aceitando a proposição de Scott (2001), diz que a abordagem cognitivista das instituições se baseia sobre o que é culturalmente sustentado e que, em decorrência disto, define comportamentos e estruturas no contexto da sociedade. Para o autor, a ênfase no pilar normativo ocorre nos papéis sociais, ao passo que, no cognitivo, ocorre na importância que se dá às identidades sociais.

Segundo Scott (2001), o pilar regulativo das instituições privilegia processos nos quais estão envolvidas a capacidade de estabelecer regras, de inspecionar ou revisar a conformidade dos outros com relação a essas regras. Além disso, esse pilar leva em conta a capacidade de manipulação e de aplicação de sanções, no

esforço de influenciar comportamentos, ou seja, a ênfase está na regulação via instituições.

As instituições podem ser definidas tanto como instituições formais, quanto informais. Para Meyer e Rowan (1977), as instituições formais são geralmente entendidas como sistemas de atividades coordenadas e controladas, que surgem quando são incorporadas em redes complexas de relações técnicas e que abrangem trocas.

As instituições informais, de acordo com Nelson (1995) referem-se à complexidade de valores, normas, crenças e significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular.

Ainda sobre os aspectos informais, Williamson (1996) considera que a cultura da sociedade, a profissionalização e a existência ou formação de redes são aspectos que influenciam as instituições de maneira informal. Para ele, a cultura da sociedade, tais como valores, crenças e costumes influenciam as instituições informais, especialmente elevando a possibilidade de que os indivíduos ajam por meio de ações oportunistas.

Williamson (1996) afirma que pertencer a um determinado tipo de atividade limita as ações das pessoas, pois estas devem obedecer às regras e aos comportamentos estabelecidos pelos códigos de comportamento e ética referentes a cada atividade específica, sendo que o mesmo ocorre quando os indivíduos pertencem a alguma rede social, seja ela profissional, religiosa ou étnica.

Meyer e Rowan (1977) apontam que, quanto mais institucionalizada for a sociedade, melhores as condições para o surgimento de estruturas organizacionais formais. Para os autores, depois de institucionalizados produtos, serviços, técnicas, políticas e/ou programas estes funcionam como mitos poderosos, e muitas organizações os adotam como prática comum.

Considerando que as instituições são a unidade central de análise das teorias institucionalistas, torna-se necessário compreender as nuances das duas principais correntes institucionalistas, buscando delimitar o referencial teórico que ampara a presente tese.

3.2 AS DIFERENTES ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS: VELHO E NOVO INSTITUCIONALISMO

De acordo com Powell e DiMaggio (1991), a análise institucional é tão antiga quanto a exortação de Emile Durkheim de estudar "os fatos sociais como coisas", mas suficientemente inovadora para ser precedida em grande parte da literatura contemporânea. Institucionalismo representa supostamente uma abordagem distinta para o estudo dos fenômenos sociais, econômicos e políticos.

Apesar de não apresentar uma definição exata de subdivisão de suas ideias, visto que em sua essência o institucionalismo é composto por uma considerável diversidade de ideias, pode-se dizer que o pensamento institucionalista divide-se em duas correntes que são, geralmente, denominadas na literatura sob os termos de Velho Institucionalismo, ou simplesmente Institucionalismo e Novo Institucionalismo ou Neo-institucionalismo.

As discussões das correntes institucionalistas, em geral, são diversas e complementares, tendo como ponto de convergência o conceito de que as ações e interações humanas são baseadas em regras que regem tais relações.

Para Conceição (2002), todas as abordagens institucionalistas revelam um ponto em comum: a negação do funcionamento da economia como algo estático, regulado pelo mercado, na busca do equilíbrio ótimo.

Algumas concepções entre as duas principais abordagens apresentam uma certa similaridade e complemento, entretanto alguns outros pontos são divergentes, todavia essas as divergências não as afastam por completo.

Buscando antecipar as principais divergências e complementações existentes no velho institucionalismo e no novo institucionalismo, apresenta-se em seguida um quadro desenvolvido por Powell e DiMaggio (1991) no qual trazem um resumo das principais características do "velho" e do "novo" institucionalismo, apontando os pontos mais relevantes da atenção de cada corrente em diversos aspectos.

De acordo com Powell e DiMaggio (1991), o velho institucionalismo considera os conflitos de interesse como fator central nas instituições, coloca a ênfase na estrutura informal das instituições, considera que o locus de institucionalização é a própria organização e que a dinâmica organizacional é representada pela mudança institucional.

Além disso, Powell e DiMaggio (1991) apontam que para esta corrente, os valores, as normas e as atitudes representam as principais formas de cognição, sendo a base cognitiva da ordem firmada por meio do compromisso, e que as ações definidas na agenda das instituições são baseadas na relevância política.

Sobre o neo-institucionalismo ou novo institucionalismo, Powell e DiMaggio (1991) apontam que este considera os conflitos de interesse como periféricos e colocam a ênfase no papel simbólico de uma estrutura formal. Ainda, segundo os autores, esta corrente considera que o locus de institucionalização é a sociedade, e que, a dinâmica organizacional se caracteriza pela persistência no modelo existente, ou o que se pode classificar como resistência à mudança; o neo-institucionalismo considera que a base cognitiva da ordem está no hábito e na ação prática e que a agenda das instituições é firmada com base na disciplina. Estes apontamentos estão apresentados no quadro 5.

	Velho Institucionalismo	Novo institucionalismo
Conflitos de interesse	Central	Periférico
Fonte de inércia	Vencidas interessadas	Legitimidade imperativa
Ênfase estrutural	Estrutura Informal	Papel simbólico de uma estrutura formal
Organização intrínseca	Comunidade local	Campo, setor ou sociedade
Natureza de enraizamento	Cooptação	Constitutivo
Locus de institucionalização	Organização	Campo ou sociedade
Dinâmica organizacional	Mudança	Persistência
Base de crítica do utilitarismo	Teoria da agregação de interesses	Teoria da ação
Evidência para crítica do utilitarismo	Consequências inesperadas	Atividade irrefletida
Principais formas de cognição	Valores, normas, atitudes	Classificações, rotinas, scripts, esquema
Psicologia social	Teoria da socialização	Teoria da atribuição
Base cognitiva da ordem	Compromisso	Hábito, ação prática
Metas	Deslocadas	Ambíguas
Agenda	Relevância Política	Disciplinar

Quadro 5: O Velho e o Novo Institucionalismo

Fonte: Powell an DiMaggio (1991) – tradução própria.

No resumo apresentado, Powell e DiMaggio (1991) buscaram representar as complementaridades e as contradições entre as duas correntes do institucionalismo. Porém, mesmo considerando as considerações destes autores, nota-se que é bastante difícil estabelecer ou apontar uma divisão exata entre as duas correntes. Dessa forma, torna-se relevante conhecer como se desenvolveu historicamente e quais as principais características de cada uma delas, na visão de outros autores.

3.2.1 O Velho Institucionalismo

Pondè (2005) aponta que historicamente, a denominação de institucionalista foi, até os anos setenta, aplicada a um programa de pesquisa relativamente circunscrito, identificando uma corrente de pensamento econômico desenvolvida na primeira metade deste século por autores como Veblen, Commons e Mitchell entre outros.

Sobre isso, Godoy (2010), aponta que há um relativo consenso de que a Velha Economia Institucional, também conhecida como velho institucionalismo ou Economia Institucionalista Original, surge com Thorstein B. Veblen (1859-1929), seguido por John R. Commons (1862-1945), Clarence E. Ayres (1891-1972) e Wesley C. Mitchell (1874-1948).

Carvalho e Vieira (2003) afirmam que a Teoria Institucional estabelece suas origens em algumas formulações teóricas das últimas décadas do século XIX, em meio aos debates, na Alemanha sobre o método científico. Assim, de acordo com estes autores,

Nas contribuições teóricas ou empíricas da perspectiva institucional podem se identificar as sementes conceituais de precursores institucionalistas, tais como os economistas Thorstein Veblen, John Commons e Westley Mitchel, e sociólogos como Emile Durkheim e Max Weber que aprofundam e solidificam as bases da teoria institucional. As marcas dessas contribuições podem ser vistas nos modernos institucionalistas, em manifestações tais como a ênfase na mudança e na valorização da investigação empírica. (CARVALHO; VIEIRA, 2003, p. 23)

Rutherford (2001) afirma que o institucionalismo era considerado mais 'científico' que a economia ortodoxa por que era ao mesmo tempo mais empírico e mais em sintonia com as últimas pesquisas em outras disciplinas relacionadas. Para

o autor, o status de ciência empírica garantira à velha economia institucional o *mainstream* econômico da academia americana no entre guerras.

Ainda de acordo com Rutherford (2001), após a segunda guerra mundial, a expansão dos estudos utilizando métodos econométricos de análise causou o declínio da teoria institucional e esta deixa de ser o ponto de apoio da maior parte das pesquisas, especialmente na Academia americana, onde prevalecera até então. Vale ressaltar que esta linha de pesquisa continuou em atividade, só não mais tão em voga quanto no entre guerras.

Conceição (2007) aponta que, em geral, a abordagem institucionalista seguidora de Veblen centra-se em três pontos: primeiro, na inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as dadas, e, portanto desconsiderando as condições de sua implantação; segundo, na preocupação em como se dá a mudança; e, terceiro, na ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica.

Conceição (2007) ressalta, ainda, que o ideário institucionalista está mais próximo do campo analítico heterodoxo do que do *mainstream* neoclássico, visto que seus princípios teóricos originaram-se da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva. Ou seja, a visão institucionalista é oposta à visão neoclássica que preconizava o racionalismo individual como definidor das ações dos indivíduos e, conseqüentemente, do desenvolvimento da sociedade.

Outro ponto em que a vertente institucionalista se contrapõe à teoria neoclássica está em não considerar a ideia defendida por estes últimos de que o mercado se autorregula mantendo o equilíbrio geral. Assim, pode-se afirmar que o diferencial da teoria institucionalista está, em, exatamente, discordar dos pressupostos neoclássicos, assumindo a racionalidade limitada dos indivíduos e o papel central das instituições como objeto principal de sua análise.

De acordo com Conceição (2002), ao criticar a natureza estática dos problemas e modelos neoclássicos, os institucionalistas reafirmam a importância em se resgatar a dinâmica evolucionária da economia. Dessa forma, de acordo com o autor, o “paradigma institucionalista” centra-se em três dimensões:

- a) na crítica à organização e à performance das economias de mercado, por se constituírem em mera abstração;
- b) na geração de um substancial corpo de conhecimento em uma variedade de tópicos; e

c) no desenvolvimento de um approach multidisciplinar para resolver problemas.

Samuels (1995) considera que quem determina a real alocação em qualquer sociedade é sua estrutura organizacional, ou seja, suas instituições, enquanto o mercado apenas dá cumprimento às instituições predominantes. Outro ponto defendido é o de que a estrutura organizacional é a base da organização e do controle da economia.

Outro ponto abordado por Samuels (1995) é o de que para os institucionalistas, a principal falha do pensamento neoclássico está no individualismo metodológico, que trata os indivíduos como independentes, auto-subsistentes, com suas preferências dadas, enquanto, que, na realidade estes são cultural e mutuamente interdependentes.

Fortalecendo o argumento contrário à concepção neoclássica e também o papel central das instituições na análise institucional, Samuels (1995), defende que é necessário reconhecer a importância da distribuição de poder na sociedade; da forma de operação dos mercados; da formação de conhecimento; e da determinação da alocação de recursos, onde a cultura geral também é importante.

Hodgson (1998) define o núcleo de ideias do institucionalismo como aquele que se refere às instituições, aos hábitos, às regras e a sua evolução.

Hodgson (1998) afirma, ainda, que a abordagem institucionalista move-se de ideias gerais relacionadas à atividade humana, às instituições e à natureza evolucionária do processo econômico para teorias e ideias específicas, relacionadas às instituições econômicas específicas ou aos tipos de economia.

Para o autor, a teoria institucionalista move-se do abstrato para o concreto. Sendo assim, esta teoria busca compreender como as ideias enraizadas na sociedade moldam suas instituições.

De acordo com Conceição (2002), o corpo de conhecimento institucionalista é constituído de oito itens, que mais ou menos aglutinam as várias abordagens institucionalistas, compondo de certa forma uma unidade ou uma interligação entre as diversas abordagens, dando à teoria institucionalista uma consistência de pensamentos.

Os oito itens apontados por Conceição (2002) são:

1 – a ênfase na evolução social e econômica com orientação explicitamente ativista das instituições sociais;

2 – o controle social e o exercício da ação coletiva constituem a economia de mercado, que é um sistema de controle social representado pelas instituições, as quais a conformam e a fazem operar;

3 – a ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico;

4 – o determinante último da alocação de recursos não é o mecanismo abstrato de mercado, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder, que os estruturam;

5 – a ‘teoria do valor’ dos institucionalistas não se preocupa com os preços relativos das mercadorias, mas com o processo pelo qual os valores se incorporam e se projetam nas instituições, estruturas e comportamento sociais;

6 – a cultura tem um papel dual no processo da “causação cumulativa” ou coevolução, porque é produto da contínua interdependência entre indivíduos e subgrupos;

7 – a estrutura de poder e as relações sociais geram uma estrutura marcada pela desigualdade e hierarquia, razão pela qual as instituições tendem a ser pluralistas ou democráticas em suas orientações;

8 – os institucionalistas são holísticos, permitindo o recurso a outras disciplinas, o que torna seu objeto de estudo, necessariamente, multidisciplinar.

Quadro 6: Pontos de convergência das diversas abordagens institucionalistas

Fonte: Conceição (2002) – elaboração própria.

Certamente a escola institucionalista, frente suas oposições ao pensamento neoclássico, apresentou grande progresso ao desenvolvimento científico, contudo, por ter se desenvolvido mais no campo analítico descritivo, recebeu duras críticas e perdeu espaço para os métodos quantitativistas que emergiram após a segunda guerra mundial.

Como dito anteriormente, apesar de seu declínio a corrente institucionalista continuou em atividade, só que com presença menor no campo das pesquisas e decisões do pós-guerra.

De acordo com Conceição (2002), desde meados dos anos 60, avançou no meio acadêmico, um grande interesse e a conseqüente expansão de estudos na área que ficou conhecida como neo-institucionalismo, ou o que alguns estudiosos preferem denominar de nova economia institucional, e os principais autores dessa vertente foram Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North.

Outros autores como Galbraith, Gruchy, Hodgson, Ramstad, Rutherford, Samuels, Stanfield e outros somam-se a esses primeiros complementando os estudos e as idéias desta corrente teórica, ora se aproximando e incrementando

suas concepções, ora buscando fazer uma ligação mais densa entre esta corrente e o velho institucionalismo.

Para efeito deste estudo será utilizada a denominação de neo-institucionalismo, considerando as ideias desta vertente renascida do antigo institucionalismo após a segunda guerra mundial. E dessa forma, a nova economia institucional será considerada aqui uma vertente do neo-institucionalismo.

A corrente neo-institucionalista, tem no antigo institucionalismo suas bases, especialmente no que se refere à importância dada ao papel das instituições, contudo apresenta métodos diferenciados de análises. A esse respeito, Conceição (2002), aponta que a abordagem neo-institucionalista resgata a importância de conceitos centrais ao Antigo Institucionalismo Norte-americano.

3.2.2 O Neo-Institucionalismo

O artigo *The nature of the firm*, de Ronald Coase, publicado pela primeira vez em 1937 é considerado a obra precursora da corrente neo-institucionalista.

Considerando que o neo-institucionalismo não se trata de uma abordagem unidirecional e que em seu contexto convive a diversidade de pensamentos é interessante observar que o ponto principal desta corrente é a tentativa de se compreender o desenvolvimento seja ele econômico ou social por meio de suas instituições.

Conforme afirmam Hall e Taylor (2003), o neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada e a partir desse pressuposto estes autores identificam três escolas de pensamento neo-institucionalistas. Complementando esta classificação Hall e Taylor (2003) apontam que pode-se também definir como outra escola neo-institucionalista, o institucionalismo econômico. Conforme o entendimento assumido pelo presente estudo de que o institucionalismo econômico é sinônimo do termo nova economia institucional, e que esta é um vertente do neo-institucionalismo, pode-se afirmar que o neo-institucionalismo é composto por quatro distintas escolas de pensamento que, embora apresentem análises específicas, têm em comum as instituições como objeto de análise.

Assim as quatro escolas que compõem o neo-institucionalismo podem ser denominadas de: 1) institucionalismo da escolha racional; 2) institucionalismo

econômico ou nova economia institucional; 3) institucionalismo sociológico; e, 4) institucionalismo histórico.

3.2.2.1 Institucionalismo da escolha racional

De acordo com Tsebelis (1998), o institucionalismo da escolha racional parte do pressuposto de que os indivíduos moldam as instituições, influenciando sua criação e função, desenvolvendo um comportamento estratégico em um contexto de normas e regras.

Hall e Taylor (2003) argumentam que os teóricos da escola da escolha racional importaram de maneira fecunda do domínio da ciência política recursos teóricos baseados na importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e funcionamento das instituições.

De acordo com Hall e Taylor (2003), os teóricos da escolha racional postulam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário, buscando maximizar a satisfação de suas preferências. Neste ponto se aproximam dos postulados da escola neoclássica.

Outro ponto relevante está na concepção de que os indivíduos agindo de forma a maximizar suas próprias satisfações, acabam por produzir um resultado que maximize as satisfações da coletividade.

Os teóricos dessa corrente também consideram, de acordo com Hall e Taylor (2003), que é plausível que o comportamento de um ator é determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico, e, que este cálculo é fortemente influenciado pelas expectativas do ator referentes ao comportamento dos outros atores.

Por fim, Hall e Taylor (2003) apontam que para esta corrente, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. E, caso a instituição esteja submetida a algum processo de competição, sua sobrevivência estará diretamente ligada ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as demais instituições concorrentes.

Complementando esta concepção, está o institucionalismo econômico ou nova economia institucional, a qual será apresentada a seguir.

3.2.2.2 Institucionalismo econômico ou nova economia institucional

O institucionalismo econômico, que em diversos trabalhos é considerada uma escola independente do neo-institucionalismo, chamado também de Nova Economia Institucional; em outros trabalhos é considerada como sinônima à escola da escolha racional. Contudo, neste trabalho será admitida a definição apresentada por Hall e Taylor (2003) de que esta é uma vertente do neo-institucionalismo e, portanto uma escola independente dentro desta corrente. Todavia, considera-se que esta é bem próxima à escola da escolha racional e complementa suas ideias.

De acordo com Conceição (2002), a nova economia institucional preocupa-se fundamentalmente, com aspectos microeconômicos, dando ênfase à teoria da firma em uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistema comparativos, economia do trabalho e organização industrial.

Vale ressaltar que a nova economia institucional apresenta em sua origem duas vertentes de análises, a primeira identifica-se com Douglass North e analisa ambientes institucionais mais abrangentes e o papel do estado e a segunda aproxima-se das obras de Coase e Williamson e analisa os direitos de propriedade e os contratos ao nível da empresa. Contudo, ambas tem em seu foco principal o papel das instituições no desenvolvimento da sociedade.

Powell e DiMaggio (1991) apontam que a nova economia institucional é uma tradição analítica que busca compreender o desenvolvimento da sociedade por meio das instituições que a compõem. Essa tradição analítica foi iniciada por Ronald Coase, em sua obra – “A natureza da firma” – publicada em 1937 e revigorada por Williamson nas obras – “*Markets and Hierarchies: analysis and antitrust implications*” de 1975, “*The Economic Institutions of Capitalism*” de 1985, “*The nature of the firm: origins, evolution, and development*” de 1991 e “*The mechanisms of governance*” de 1996.

Para a nova economia institucional, os indivíduos realizam suas ações tentando maximizar seus ganhos ou reduzir suas perdas, contudo, eles são limitados, especialmente quanto à dificuldade em obter informações completas e também à dificuldade em monitorar a execução dos acordos. Dessa forma, surge a necessidade da existência das instituições que consigam minimizar os custos de transação.

The New institutional economics adds a health dose of realism to the standard assumptions of microeconomics theory. Individuals attempt to maximize their behavior over stable and consistent preference orderings, but they do so, institutional economists argue, in the face of cognitive limits, incomplete information, and difficulties in monitoring and enforcing agreements. Institutions arise and persist when they confer benefits greater than transaction costs (that is, the costs of negotiation, execution, and enforcement) incurred in creating and sustaining them. (POWELL AND DIMAGGIO, 1991, p.3)

Assim, para a abordagem da nova economia institucional o ponto relevante é a existência dos custos de transação, visto que a racionalidade é limitada e os indivíduos tendem a agir de forma oportunista, comprometendo a eficiência do mercado, ao passo que, para a abordagem neoclássica, os indivíduos são racionais, têm livre acesso à informação e, portanto, deste ponto de vista, o mercado é eficiente.

A esse respeito, sem se desvincular totalmente dos preceitos neoclássicos, Coase (1988) observa que o ponto relevante de decisões interna da firma era a existência dos custo de transação. A esse respeito o autor exemplifica que,

a alocação de fatores de produção entre diferentes usos é determinado pelo mecanismo de preços. O preço do fator A torna-se mais alto em X que em Y. Em consequência disso, A move-se de de X para Y até que a diferença entre os preços em X e Y, exceto se for compensada por outras vantagens diferenciais, desapareça. Porém, no mundo real, percebe-se que existem muitas áreas onde isto não se aplica. Se um trabalhador muda-se do departamento Y para o departamento X, ele não o faz em razão de uma mudança nos preços relativos, mas porque recebeu ordem para fazê-lo. (COASE, 1988, p.35)

Ou seja, a partir desta observação de Coase (1988), torna-se possível visualizar que existem alocações de recursos que ocorrem à margem ou além da lógica do mercado. Sobre isso, o autor ressalta que, a principal razão pela qual é compensador estabelecer uma firma parece ser que existe um custo em usar o mecanismo de preços. Infere-se daí que existem falhas de mercado que não podem ser explicadas pelo simples modelo racional da escola neoclássica.

De acordo com o novo institucionalismo, os custos de transação envolvem os riscos, a frequência e a especificidade dos ativos. A este respeito, Powell e DiMaggio (1991) apontam que:

The new institutional economics takes the transaction as the primary unit of

analysis. The parties to an exchange wish to economize on transaction costs in a world in which information is costly, some people behave opportunistically, and rationality is bounded. The challenge, then, is to understand how such attributes of transactions as asset specificity, uncertainty, and frequency give rise to specific kinds of economic institutions. According to organizational economists, institutions reduce uncertainty by providing dependable and efficient frameworks for economic exchange. (Powell and DiMaggio, 1991, p.4).

Dessa forma, Powell e DiMaggio (1991) consideram que a nova economia institucional leva a transação como a principal unidade de análise. Eles afirmam que as partes em uma troca desejam economizar em custos de transação e também que em um mundo onde a racionalidade é limitada, o acesso à informação pode gerar em algumas pessoas um comportamento oportunista.

A ideia de comportamento oportunista e racionalidade limitada e falhas de mercado são abordadas com relevância nos estudos de Williamson. O próprio autor relata seus pontos de análise quando aponta suas divergências com os trabalhos desenvolvidos por Coase. Segundo Williamson (1991), ele dedica-se a investigar os aspectos da racionalidade limitada; introduz explicitamente a ideia de oportunismo e como este tipo de comportamento está determinado pela organização econômica e afirma que não é a incerteza o que causa as falhas de mercado, mas estes três fatores – racionalidade limitada, comportamento oportunista e incertezas – que interligados geram as falhas de mercado.

Assim, como apontam Powell e DiMaggio (1991), o desafio é entender de que forma os atributos das transações como especificidade de ativos, incerteza e frequência dão origem a tipos específicos de instituições econômicas. Segundo eles, de acordo com os economistas da organização, as instituições reduzem a incerteza, fornecendo estruturas confiáveis e eficientes para a troca econômica.

De acordo com Guedes (2004), o objetivo central da contribuição de Williamson é compreender as origens e funções das diversas estruturas da empresa e do mercado, ou seja, das instituições econômicas do capitalismo.

Guedes (2004) aponta ainda que Williamson se propôs estudar como essas instituições (mercados, firmas e contratos) lidam com os problemas vinculados à transação, uma vez, que de acordo com Coase a utilização do mecanismo de mercado implica custos. Assim, ainda de acordo com este autor, a transação torna-se objeto de investigação porque de forma geral, ela implica em custos associados à tarefa de planejar, adaptar e monitorá-la.

Daí, um dos principais papéis a ser desempenhado pelas instituições, de acordo com Williamson (1985) é o de reduzir os custos de transação.

De acordo com Guedes (2004), a firma para Williamson deve ser tratada como uma estrutura de governança e que, numa estrutura de governança, o objetivo é garantir uma coordenação (com ou sem o mercado) que economize os custos de transação e reduza a incerteza, compensando os agentes da racionalidade limitada e do oportunismo.

De acordo com Williamson (1985), estrutura de governança é a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas. Ou, ainda, pode-se dizer que a estrutura de governança é o instrumento utilizado para minimizar os custos de transação.

Williamson (1993) preconiza que os custos de transação podem ser definidos como sendo os custos de preparar, negociar e salvaguardar um acordo, bem como os custos dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos advindos do processo de condução do sistema econômico. Desta forma, pode-se afirmar que quanto mais elevados e complexos os custos de transação, maiores as dificuldades de negociação e coordenação das atividades, sejam elas econômicas, políticas e/ou sociais. Sendo assim, torna-se necessário elaborar e desenvolver arranjos institucionais capazes de minimizar tais custos.

A esse respeito, considera-se que as instituições, sejam elas formais ou informais, estão contextualizadas em um ambiente institucional específico, dependendo das regras políticas, sociais e legais, que são estabelecidas e organizadas pelo que se pode chamar de arranjo institucional. E, além disso, considera-se também, que as instituições são dinâmicas, ou seja, elas influenciam o ambiente institucional e, conseqüentemente, os arranjos institucionais nos quais estão inseridas.

Considerando que os arranjos institucionais correspondem às estruturas de governança, é salutar que se compreenda, de acordo com Fiani (2011), que ao analisarmos as estruturas de governança estaremos estudando os arranjos institucionais que regulam o funcionamento do sistema econômico, ou seja, devemos procurar identificar qual o arranjo institucional mais adequado ao tipo de transação que se faz necessário.

Considerando-se o ponto de vista de Williamson (1996), de que os riscos, a frequência e a especificidade dos ativos são inerentes às transações, é importante, para se definir a melhor estrutura de governança para um determinado ambiente institucional, que se leve em conta estes aspectos.

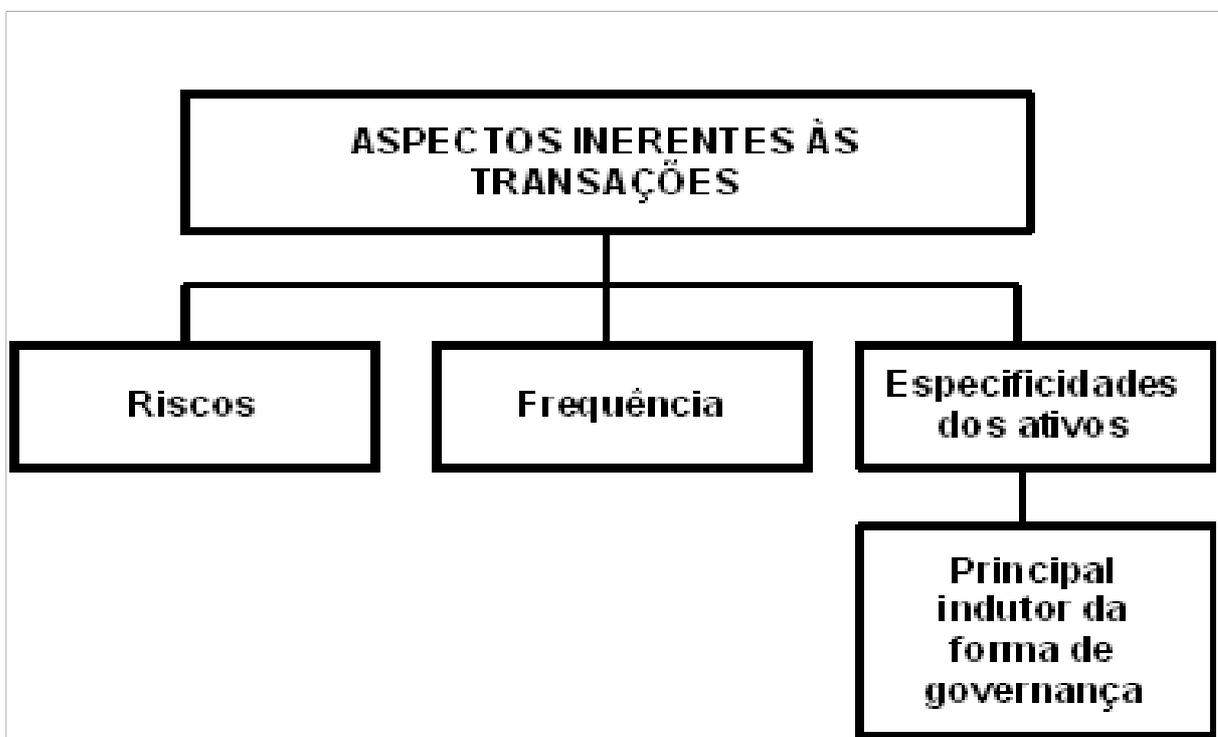


Figura 7: Aspectos inerentes às transações
Fonte: Williamson (1996) – elaboração própria

Douglas C. North e Lance E. Davis (1971) definem e diferenciam ambiente institucional e arranjo institucional da seguinte forma: um ambiente institucional é um conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca e a distribuição. Já um arranjo institucional é um arranjo entre unidades econômicas, que governa a forma pela qual essas unidades podem cooperar e/ou competir.

Dessa forma, considerando como arranjo institucional os acordos (implícitos e explícitos) entre as instituições e que estes acordos orientam como estas podem interagir, seja em forma de cooperação ou de competição, pode-se considerar que tais arranjos formam as estruturas de governança. Em outras palavras, a estrutura de governança na qual determinadas instituições estão inseridas são definidas pelos acordos realizados entre estas instituições.

Para Williamson (1985), os determinantes dos custos de transação são: racionalidade limitada, oportunismo, complexidade e incerteza e especificidade dos

ativos. Logo, se as transações ocorrem em um ambiente repleto de incerteza, envolvem riscos elevados e possuem ativos específicos, torna-se salutar que a estrutura de governança deva ser também especializada. Para o autor, dos aspectos que definem as transações, a especificidade dos ativos representa o mais importante indutor da forma de governança. Ainda, ele identifica três tipos de estruturas de governança, sendo elas: 1) estrutura de governança de mercado; 2) estrutura de governança híbrida e 3) estrutura de governança por hierarquias.

Williamson (1985) preconiza que a estrutura de governança de mercado prevalece ou é mais apropriada em situações em que os ativos não apresentam especificidade elevada, ou seja, quando os ativos não são específicos, não existe a necessidade de uma estrutura de governança especializada e, nesse caso, o mercado pode funcionar adequadamente. Nessa estrutura, as operações são simples e as regras gerais do mercado são suficientes para garantir a transparência das transações, e não há a necessidade de que haja um agente regulador.

A estrutura de governança, definida por hierarquias, é necessária ou mais adequada em situações onde existe dependência entre as partes interessadas na negociação ou quando as trocas podem se dar de forma conflituosa. Isto ocorre quando existe um ambiente de incerteza, quando há a tendência a ações oportunistas e/ou quando os ativos possuem elevado grau de especificidades. Nessas situações, é necessária a presença de um ente que organize e/ou direcione as ações das partes, de forma a garantir a satisfação de ambas, sem que uma ou outra saia prejudicada.

No meio termo dessas duas estruturas está a estrutura de governança híbrida, que concentra tanto os incentivos da estrutura de mercado, quanto o controle administrativo da estrutura hierárquica.

Numa outra direção de análise está o institucionalismo sociológico, o qual será apresentado resumidamente no próximo tópico.

3.2.2.3 Institucionalismo sociológico

O institucionalismo sociológico busca explicar por meio das questões sociais, históricas e culturais o processo de desenvolvimento das instituições.

De acordo com Evans et. Al. (1985), o neo-institucionalismo sociológico, derivado da sociologia das organizações, enfatiza principalmente a lógica da

reprodução institucional, a partir da constituição de regras, normas, valores, rituais e rotinas.

Para Hall e Taylor (2003), o institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações, no final dos anos 1970. De acordo com estes autores, os teóricos dessa escola tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significados” que guiam a ação humana.

O institucionalismo sociológico considera, de acordo com Hall e Taylor (2003), que a relação que liga o indivíduo e a instituição repousa sobre uma espécie de “raciocínio prático” pelo qual, para estabelecer uma linha de ação, o indivíduo utiliza modelos institucionais disponíveis ao mesmo tempo que os confecciona.

Em outra linha de abordagem, apresenta-se o institucionalismo histórico.

3.2.2.4 Institucionalismo histórico

O institucionalismo histórico, de acordo com Hall e Taylor (2003), desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo⁴, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70.

Hall e Taylor (2003) argumentam que os institucionalistas históricos consideravam a organização institucional da comunidade política como o principal fator de estruturação do comportamento coletivo e da estruturação de resultados distintos. Para estes autores, os teóricos do institucionalismo histórico...

...tendem a conceituar a relação entre as instituições e comportamento individual em termos muito gerais; enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. E, por fim, buscam combinar explicações da contribuição das instituições à determinação de situações políticas com uma avaliação da contribuição de outros tipos de fatores. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 196)

⁴ De acordo com Parsons (1902-1979), o estruturo-funcionalismo caracteriza a sociedade como sendo constituída por partes ou estruturas na qual cada parte possui funções específicas de forma que cada qual exercendo sua função, em conjunto com as demais, promove a estabilidade social.

Thelen e Steinmo (1992) afirmam que o neo-institucionalismo histórico recupera e reelabora modelos históricos-estruturais como o weberiano, o marxista e o funcionalista, para compreender o funcionamento das instituições, no intuito de impedir, retardar, consolidar ou acelerar processos de mudança social.

Assim, de acordo com Thelen e Stainmo (1992), as instituições são portadoras de legados de forças políticas, sociais e históricas, que as configuram, justapondo diferentes lógicas de ordem política e que vários arranjos institucionais que compõem uma política podem emergir de diferentes épocas. Ou seja, as forças que moldam o desenvolvimento das instituições são frutos de eventos e situações históricas arraigadas nas instituições.

Para Hall e Taylor (2003), as instituições resistem a serem postas radicalmente em causa porque estruturam as próprias decisões concernentes a uma eventual reforma que o indivíduo possa adotar. Além disso, o institucionalismo histórico, para estes autores, atribui ao poder especialmente às relações de poder assimétricas, especial importância, reportando que as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais.

Complementando as concepções do institucionalismo histórico está no fato de que este defende a existência de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, e, de acordo com Hall e Taylor (2003), isto fica evidente ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, herdadas do passado.

Uma das principais vertentes do institucionalismo histórico é a que trata o desenvolvimento das instituições como dependente da sua trajetória. Ou seja, a criação e/ou o desenvolvimento das instituições são resultados de processos históricos, assimilados politicamente pelos indivíduos. Ou melhor, o processo histórico influencia diretamente as instituições e seus processos.

3.2.2.4.1 Dependência da Trajetória

De acordo com David (1985), às vezes não é possível descobrir a lógica (ou falta de lógica) do mundo em torno de nós, exceto por entender como ele ficou assim, ou seja, para que seja possível compreender determinadas situações torna-

se necessário compreender seu desenvolvimento histórico e quais os efeitos que este gerou para que as coisas sejam como são na atualidade.

No campo da economia o conceito de dependência da trajetória está ligada aos trabalhos de Arthur (1994) que formulou alguns postulados buscando compreender como alguns resultados são obtidos, considerando que a questão dos retornos crescentes é de essencial importância para a manutenção de determinadas situações.

De acordo com Arthur (1994), a escolha de uma tecnologia e os rendimentos crescentes dela decorrentes excluiria ou minimizaria a possibilidade de mudança para outra tecnologia alternativa e que poderia ou não gerar resultados mais satisfatórios no futuro.

Para ele, isso se daria devido a algumas características como a **imprevisibilidade inicial**⁵ visto que inicialmente não seria possível estabelecer a forma como se daria a escolha por determinada alternativa em detrimento de outras. Além disso, pesaria também a questão da **inflexibilidade**⁶, caracterizada pelo fato de que quanto mais tempo em uma alternativa específica, maior a dificuldade em mudar para outra, fosse essa já conhecida anteriormente ou surgida no meio no caminho. Outro ponto, seria o que ele chamou de **não-ergodicidade**⁷ que se refere à possibilidade de todos os eventos possíveis ocorrerem ao mesmo tempo; ou seja, é bastante improvável, pra não dizer impossível que todas as alternativas disponíveis sejam escolhidas ao mesmo tempo em um processo produtivo ou pela sociedade. Finalizando teria ainda a característica da **potencial ineficiência**⁸ visto que alternativas não escolhidas em função de outra específica poderiam gerar no futuro resultados melhores.

Ainda de acordo com Arthur (1994) existem alguns fatores que possibilitam o surgimento dos rendimentos decrescentes que são os custos fixos elevados; os efeitos de aprendizagem; os efeitos de coordenação e as expectativas adaptativas.

No que se refere aos custos fixos Arthur (1994) argumenta que, quando estes são muito elevados o aumento da produção seria vantajoso, já que este reduziria o custo unitário e favoreceria o aumento da escala de produção. Quanto aos efeitos de aprendizagem o autor aponta que, ao realizar a mesma atividade o produzir o

⁵ Grifo da autora

⁶ Grifo da autora

⁷ Grifo da autora

⁸ Grifo da autora

mesmo produto, ocorre uma melhora na qualidade dos mesmos. Sobre os efeitos de coordenação, de acordo com ele, existem vantagens ao longo do tempo em atuar no mesmo sentido com outros atores ou no mesmo processo de forma que seja possível executar ações semelhantes aos demais, ou seja, quando mais pessoas atuam no mesmo sentido o processo de assimilação torna-se mais fácil. No que se refere às expectativas adaptativas, Arthur (1994) aponta que o aumento da prevalência no mercado aumenta crenças de mais prevalência, isto é, as pessoas geralmente esperam que as situações se repitam ou que permaneçam como no passado.

Sobre os apontamentos defendidos por Arthur, Bernardi (2012), resume dizendo que a que este autor demonstrou que dentre duas ou mais alternativas não necessariamente prevaleceria a mais eficiente em condições de retornos crescentes, nas quais um aumento na aplicação de uma tecnologia, bem como um aumento na produção ou na distribuição de um produto, eleva benefícios de uma maneira autorreforçante.

Arrow (2000) argumenta que a existência de retornos crescentes não é a base para a dependência da trajetória, visto que em alguns casos, mesmo com a existência de retornos decrescentes a mudança de uma tecnologia já implantada para outra pode ser impossibilitada devido ao alto custo fixo de instalação do capital. De acordo com este autor, o que está no cerne da dependência da trajetória é a irreversibilidade de investimento.

Page (2006) argumenta que, além dos investimentos crescentes e da irreversibilidade dos investimentos, há, ainda, outro fator que determina a existência da dependência da trajetória que é a complementaridade existente nos processos.

Além do conceito econômico de dependência da trajetória, existem outros conceitos relacionados ao campo da ciência política. De acordo com Bernardi (2012), Pierson foi um dos autores responsáveis pela introdução e popularização do conceito de dependência da trajetória no debate dentro da Ciência Política.

Para Pierson (2004) o conceito de dependência da trajetória é concebido como sendo referente a processos dinâmicos envolvendo *feedback* positivo, que geram múltiplos resultados possíveis, dependendo da sequência particular em que os eventos se desenrolam. Ainda de acordo com este autor, a importância explicativa dos eventos iniciais é maior do que a de eventos posteriores na

sequência de eventos, visto que estes moldam decisivamente as trajetórias seguintes.

De acordo com Pierson (2004) existem quatro aspectos específicos aos processos políticos que contribuem para a existência de *feedback* positivo, sendo estes, o papel central da ação coletiva; a alta densidade das instituições; as possibilidades de usar a autoridade política para aumentar as assimetrias de poder; e a complexidade e opacidade inerentes à política.

De acordo com Mahoney (2000), no âmbito da dependência da trajetória, os estudiosos consideram frequentemente dois tipos dominantes de sequências. Alguns analisam as sequências de autorreforço, caracterizadas pela formação e reprodução em longo prazo de um determinado padrão institucional. Sequências de autorreforço proporciona aumento dos benefícios com a adoção continuada e, sendo assim, de acordo com o autor, com o passar do tempo torna-se mais difícil transformar o padrão ou optar por outra opção disponível anteriormente, mesmo que esta seja mais eficiente. De acordo com ele esta é a visão dos economistas.

Todavia existe outro tipo de análise realizada no campo da ciência política. De acordo com Mahoney (2000) esta segunda base de análise envolve o estudo de sequências reativas. Para ele, sequências reativas são cadeias de acontecimentos temporalmente ordenados e causalmente ligados a determinado evento. Essas sequências são reativas, de acordo com ele, no sentido de que cada evento dentro da sequência é em parte uma reação aos eventos temporalmente antecedentes. Dessa forma, cada etapa da cadeia é dependente de etapas anteriores.

Em seus argumentos sobre a reprodução das instituições Mahoney (2000) aponta que uma instituição pode ser reproduzida porque apresenta uma utilidade específica ao sistema, aumentando sua utilidade e reforçando a necessidade da sua reprodução.

A esse respeito Bernardi (2012) argumenta que para Mahoney, o autorreforço institucional pode estar assentado nas orientações e crenças intersubjetivas dos atores sobre o que é apropriado ou moralmente correto. Isso explicaria a questão da legitimidade da instituição. Ou seja, quanto mais coerente com orientações e crenças dos indivíduos, maior a propensão de que a instituição seja legitimada por eles, e, sendo, portanto, fortalecida e ativa.

Considerando que as instituições são dinâmicas e que por serem dinâmicas estão propensas à mudanças, mas que apesar de estarem sujeitas à situações de

mudanças apresentam algumas características de resistência ao movimento de mudança, torna-se necessário compreender quais as características que identificam a mudança institucional.

3.3 MUDANÇA INSTITUCIONAL

Partindo da concepção de dependência da trajetória de que a existência de momentos críticos é de crucial importância para que ocorram processos de mudança e de formação institucional e ainda considerando o argumento de Thelen (1999) de que as instituições continuam a evoluir em reação às mudanças das condições do ambiente, mas em caminhos que são limitado pela experiências passada, é possível admitir que as mudanças institucionais podem estar ligadas às duas percepções.

Para Conceição (2002), as instituições mudam e, mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações. O autor ainda ressalta que, em qualquer sistema social, há uma permanente tensão entre ruptura e regularidade, que exige uma constante reavaliação de comportamentos rotinizados e decisões voláteis de outros agentes. Ou seja, a mudança é uma constante no processo de persistência e evolução das instituições.

North (1990) considera que as instituições são centrais na análise do processo de desenvolvimento econômico devido ao fato de definirem o ambiente de funcionamento da economia e facilitarem a interação entre os indivíduos e além disso porque a forma como a sociedade evolui no tempo é definida pela mudança institucional.

De acordo com Powell e DiMaggio (1991), existem quatro tipos principais de mudança institucional, denominados de: a) formação institucional, b) desenvolvimento institucional, c) desinstitucionalização e d) reinstitucionalização.

There are a number of distinct types and processes of institutional change. Remembering the principle that every entry is an exit from someplace else, we can distinguish four major types of institutional change: institutional formation, institutional development, deinstitutionalization, and reinstitutionalization. (POWELL AND DIMAGGIO, 1991, p, 152)

Estes autores definem **formação institucional**⁹ como a capacidade de formar padrões de comportamento não reprodutivos, ou, a capacidade de formar padrões

⁹ Grifo da autora

reprodutivos com base na ação. Assim, a formação institucional pode ser entendida como qualquer comportamento que torne alguma coisa institucionalizável, isto é, que tenha regras e/ou comportamentos e ações que minimizem os custos de transação.

Desenvolvimento institucional¹⁰ é a continuação institucional, ou seja, é a mudança ocorrida dentro de uma forma institucional já existente. Ou seja, utiliza-se a base institucional em funcionamento para se incrementar alguns outros comportamentos e/ou regras de forma que a base institucional pré-existente tenha algum desenvolvimento em sua concepção.

Powell e DiMaggio (1991), definem ainda a **desinstitucionalização**¹¹ como sendo a saída de uma forma de instituição já existente, mudando a forma como os processos são executados por meio de padrões não repetitivos. E, a **reinstitutionalização**¹², segundo estes autores, representa a saída de uma institucionalização e a entrada em outra forma institucional, organizada em torno de diferentes princípios ou regras. Assim, segundo eles:

Institutional formation is an exit from social entropy, or from non reproductive behavioral patterns, or from reproductive patterns based upon "action". examples of these three exits, respectively, might be the institutionalization of the self, as it is differentiated from nature and the gods, of sexuality, and of class conflict. Institutional development (or elaboration) represents institutional continuation rather than an exit – a change within an institutional form. An example might be the expansion of citizenship, as charted by Marshall. Deinstitutionalization represents an exit from institutionalization, toward reproduction through recurrent action, or non reproductive patterns, or social entropy. The creative deinstitutionalizations of gender, or of community corporate structures, as central socio-organizational vehicles, are example. Reinstitutionalization represents exit from one institutionalization, and entry into another institutional form, organized around different principles or rules. (POWELL AND DIMAGGIO, 1991, p.152).

Para auxiliar na visualização e compreensão dos quatro tipos de mudança institucional apresentados por Powell e DiMaggio (1991) foi elaborado o esquema apresentado na figura 05.

¹⁰ Grifo da autora

¹¹ Grifo da autora

¹² Grifo da autora

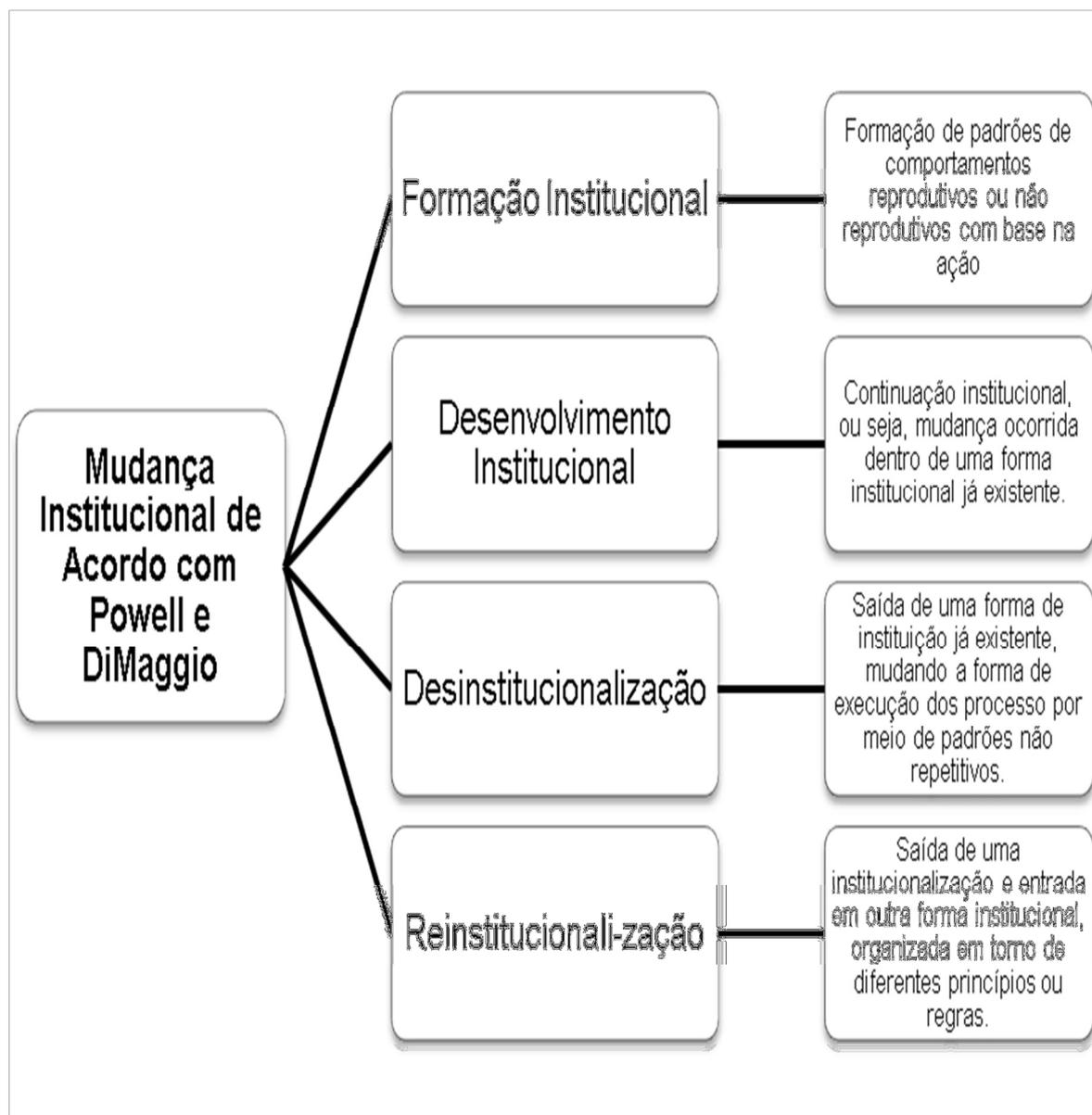


Figura 8: Quatro tipos de mudança institucional
 Fonte: Powell e DiMaggio (1991) – elaboração própria

Segundo North (1990), a mudança institucional define o modo como a sociedade evolui no tempo, e que a mudança institucional é determinada por um processo de ajustamentos marginais no complexo de regras, normas e imposições que formam a estrutura organizacional. Desta forma, essa mudança deve ser compreendida como um processo incremental sobre uma estrutura institucional estável.

Streeck e Thelen (2005), analogamente à literatura do bem-estar social, afirmam que as estruturas teóricas mais influentes enfatizam a continuidade, em vez

da mudança. Citam como exemplo o trabalho de Pierson, que traça um cenário enfatizando os obstáculos e os riscos políticos da mudança.

Esta visão representa a dificuldade de implementar mudanças radicais, visto que existem fatores que influenciam, direta e negativamente, no que se refere às mudanças; daí a necessidade de implementação de estruturas de governança especializadas para garantir, direcionar e monitorar o impacto da mudança.

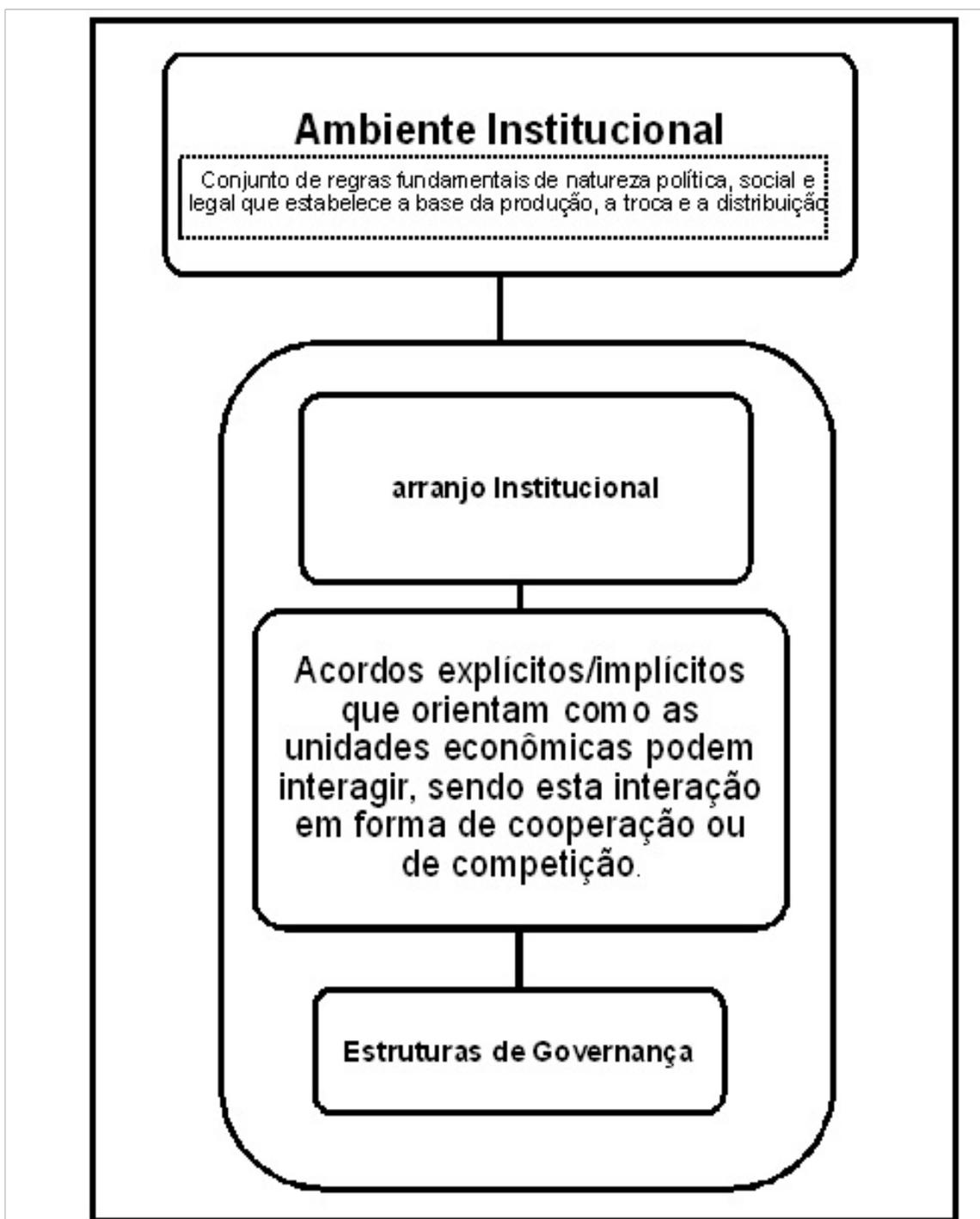


Figura 9: Ambiente institucional e arranjo institucional
Fonte: Douglas C. North e Lance E. Davis (1971) – elaboração própria

3.3.1. Resistência à mudança

De acordo com Zaltman e Duncan (1977), resistência à mudança é qualquer conduta que objetiva manter o *status quo* em oposição às forças que tentam modificá-lo. Ou seja, se conforme aponta Williamson de que a mudança institucional eleva os custos de transação, pode-se apontar então, que existe uma tendência em resistir às mudanças, especialmente à mudanças bruscas, que faz parte das características das instituições, visto que estas tem como objetivo a redução dos custos de transação.

Contudo, conforme aponta Lewis (1947), o processo de equilíbrio de uma organização não é estático, mas apresenta pequenas oscilações em torno de um determinado nível de equilíbrio. E, sendo assim, as mudanças ocorreriam quando essas oscilações fossem fortes o suficiente para alterar o estado inicial, considerado como estado de equilíbrio. Assim, desta forma, a resistência à mudança seria a tentativa de um grupo ou indivíduo se opor às alterações propostas de forma a impedir ou dificultar que a organização caminhe para um novo nível de equilíbrio.

Hernandez e Caldas (2001) afirmam que a resistência à mudança pode se dar de forma passiva e/ou ativa, sendo que, quando a resistência tem uma natureza ativa o indivíduo tentará, de todas as formas possíveis, evitar que mudanças ocorram, podendo adotar diferentes comportamentos como: protesto, sabotagem ou enfrentamento. Já quando a natureza da resistência é passiva, o comportamento pode ser de simplesmente ignorar as mudanças ou agir como se nada tivesse acontecido.

Ainda de acordo com Hernandez e Caldas (2001), a resistência à mudança pode ser influenciada tanto por características individuais, quanto por características situacionais. Estes autores apontam como características individuais, por exemplo, o dogmatismo, a empatia, a motivação, a criatividade, a aversão ao risco, a dependência, os valores culturais, as expertise e a conformidade, e, como características situacionais, a cultura organizacional, a solidariedade grupal, os conflitos grupais, os valores do grupo, a estrutura organizacional, a hierarquia, o processo decisório, os canais de comunicação, a divisão do trabalho etc.

Schein (2001) define cultura organizacional como o modelo dos pressupostos básicos que determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu para lidar com

problemas de adaptação externa, e integração interna como a maneira correta para se perceber, se pensar e se sentir em relação a esses problemas.

De acordo com Mintzberg (2003), a cultura organizacional é composta de interpretações do mundo e da realidade; e, sendo estas interpretações um processo social, a cultura organizacional é, portanto, essencialmente coletiva.

Contudo, Nadler e Gersteins (2003) afirmam que as organizações precisam adequar e repensar a sua estrutura organizacional, trazendo, assim, a percepção de que a mudança é inerente ao processo de desenvolvimento de qualquer organização.

Considerando-se que a principal mudança institucional ocorrida no setor de saneamento básico brasileiro nos últimos 40 anos foi a aprovação da Lei 11.445/2007 e que esta teve como objetivo a regulamentação do setor buscando fortalecer sua estrutura de governança e, considerando ainda, que, para que esse fortalecimento seja efetivo é necessária a utilização de mecanismos de controle e monitoramento das ações e decisões do setor, é importante que se analise qual a situação referente à aplicação da *accountability* ao setor de saneamento básico, utilizando como campo de pesquisa o estado de Goiás. Para tanto, é necessário definir e compreender o significado de *accountability*.

3.4 ACCOUNTABILITY

Partindo-se do princípio de que existem mecanismos suficientes para a realização da *accountability* no Brasil, surge a necessidade de se conceituar o termo, considerando-se a dificuldade de tradução que seja apropriadamente adequada ao sentido original da palavra para a língua portuguesa. Considerando isto, aceita-se a definição de *accountability* apresentada por Guilherme O'Donnell (1998), na qual o autor divide o conceito em duas vertentes, a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal.

Para O'Donnell (1998), a *accountability* vertical é exercida nos países em regimes políticos democráticos, por meio de processos eleitorais, nos quais a população tem o poder de “punir” os “maus” governantes através da não eleição destes após mandatos não satisfatórios.

Ainda a respeito da *accountability* vertical, O'Donnell (1998) afirma que, por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar

um mandatário, votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoiem na eleição seguinte. De acordo com este autor, eleições ou reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que ele chama de “*accountability vertical*”.

Pelo exposto, pode-se afirmar que O’Donnell (1998) considera que a *accountability vertical* é composta por ações realizadas individualmente ou por algum tipo de ação coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, sejam eles eleitos ou não.

Contudo, a esse respeito O’Donnell (1998) admite que, apesar de o impacto das reivindicações sociais na mídia poderem criar um clima de insatisfação popular com o governo, podendo levar à sua derrota em eleições futuras, a insatisfação e as reivindicações populares, por si só, não necessariamente desencadeiam procedimentos públicos apropriados. Para ele, isto depende muito das ações que as agências estatais propriamente autorizadas tomem para investigar e punir os delitos, o que ele classifica como *accountability horizontal*.

No que se refere à *accountability horizontal*, o autor considera que esta ocorre entre as instituições capacitadas para fiscalizar e punir os governantes, caso estes não hajam de acordo com a legislação. Logo, para O’Donnell (1998), *accountability horizontal* pode ser entendida como sendo:

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O’DONNELLI, 1998, p. 40).

O’Donnell (1998) afirma ainda que, para que a *accountability horizontal* seja efetiva, deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. O autor aponta ainda que, para que a *accountability* tenha efeitos reais, é necessária a existência de uma rede de agências estatais, capazes e dispostas a reforçar a *accountability horizontal*, e também a existência de uma *accountability vertical*, para servir de apoio para a *accountability horizontal*.

Para Brinkerhoff (2001) a *accountability* é composta por quatro aspectos principais, os quais ele denomina de: *answerability*, *enforcement/sanctions*, *locus of accountability* e *typology of accountability*.

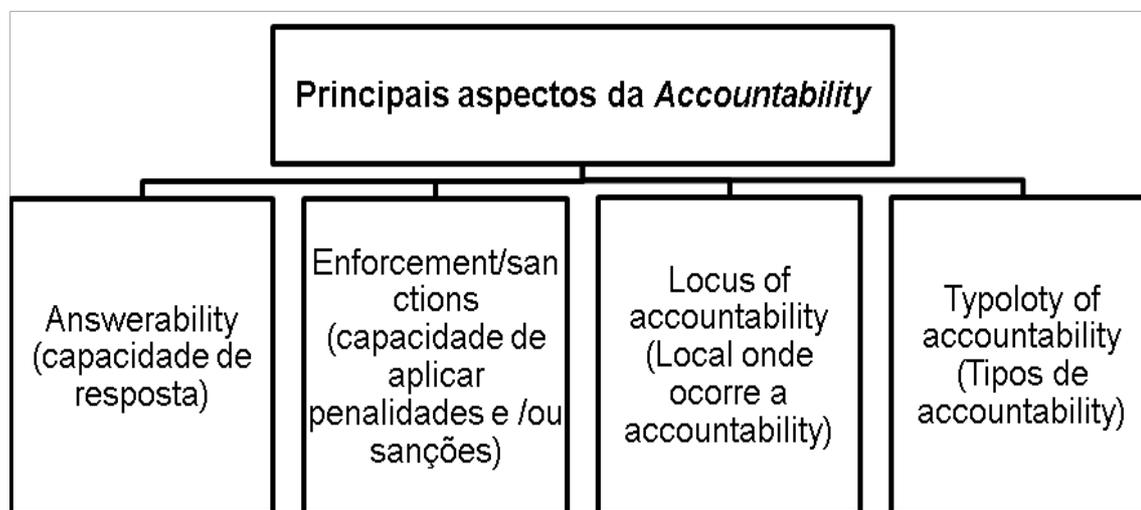


Figura 10: Principais aspectos da *accountability*
Fonte: Brinkerhoff (2001) – elaboração própria

De acordo com este autor, a *Answerability*, traduzida aqui como capacidade de resposta, é a essência da prestação de contas ou a essência da *accountability*, significando, portanto, a obrigação dos agentes públicos ou responsáveis pela coisa pública de responder a perguntas sobre suas decisões e/ou ações.

Brinkerhoff (2001) afirma que existem dois tipos de questões referentes à prestação de contas. O primeiro tipo é a solicitação de informações sobre as ações realizadas, e isso, de acordo com o autor, caracteriza-se por um monitoramento básico, consistindo em um caminho único de informações do ator responsável para o ator de supervisão, isto é, este aspecto está diretamente relacionado com a transparência.

O segundo tipo de questão vai além da informação, solicita explicações e justificativas das ações realizadas, e isto significa que não é uma via de mão única, pois se reflete no diálogo entre o responsável pela ação e o supervisor. Este diálogo, segundo Brinkerhoff (2001), pode ocorrer em diversos locais, desde o interior de uma agência específica até em outras instâncias, denominadas por ele de arenas públicas. Este aspecto da *answerability* contribui, de acordo com o autor, para a capacidade de resposta do governo e também para o exercício da voz pelos cidadãos.

Two types of accountability questions can be asked. The first type asks simply to be informed; this can include budget information and/or narrative description of activities or outputs. This type of question characterizes basic monitoring and implies a one-way transmission of information from the accountable actor(s) to the overseeing actor(s). In democratic governance terms, the informing aspect of answerability relates to transparency. The second type of question moves beyond reporting of facts and figures, and asks for explanations and justifications (reasons); that is, it inquires not just about what was done but why. Justification questions incorporate information transmission, but go beyond to dialogue between the accountable and the overseeing actors. This dialogue can take place in a range of venues, from internal to a particular agency (e.g., staff members answering to their hierarchical superiors) to more public arenas (e.g., Congressional hearings where departmental secretaries and agency directors answer to legislators, or city hall meetings where local officials answer to city residents). The justification aspect of answerability, and its expression through public dialogue and debate, links to democratic governance in its contribution to government responsiveness and to the exercise of voice by citizens. (BRINKERHOFF, 2001, p. 2)

Sobre os elementos que compõem a *accountability*, na visão de Brinkerhoff (2001), outro conceito que deve ser bem compreendido é o que ele chama de *enforcement/sanctions* ou penalidade/sanções. De acordo com o autor, a capacidade, a disponibilidade e a aplicação de sanções por comportamentos ilegais ou impróprios descobertos via *answereability* constituem outro elemento definidor da *accountability*.

Para Brinkerhoff (2001), a capacidade de o ator supervisionar e impor a pena ao ator responsável pelas falhas e transgressões dá “armas” para a *accountability*, e a *answereability* sem sanções, geralmente, é sinônimo de uma *accountability* fraca. O autor considera que as sanções não se refletem apenas no cumprimento da lei, mas podem ser pensadas de forma mais ampla, incluindo, por exemplo, códigos de conduta profissional, conjuntos de incentivos que se destinam a recompensar o bom comportamento e a inibir o mau comportamento, sem necessariamente envolver penalidades legais.

Outra forma “mais suave” de sanções refere-se à exposição pública ou à publicidade negativa. Nesse sentido, para evitar danos à reputação ou ao *status* o ator responsável evita ter comportamentos não desejados. Essa forma de sanção é realizada, segundo Brinkerhoff (2001), por exemplo, por painéis investigativos, pelos meios de comunicação, além de organizações da sociedade civil, que usam esses meios para assegurar o bom desempenho e o bom comportamento dos atores públicos ou responsáveis pelas instituições.

Contudo, Brinkerhoff (2001) salienta que é importante reconhecer que a não aplicação das sanções diminui significativamente a *accountability*, reduzindo a confiança, por parte dos cidadãos, de que o governo é responsável e ágil, contribuindo, portanto, para a criação de uma cultura de impunidade, o que pode incentivar a prática da corrupção. O autor ressalta ainda que a receptividade e o respeito pelo Estado de Direito são reforçados quando as sanções são aplicadas e executadas, e isto certamente fortalece a *accountability*.

O *locus da accountability* refere-se em qual instância estão localizados tanto o agente responsável pela instituição, quanto o responsável pela fiscalização, ou seja, se a *accountability* deve acontecer dentro de uma mesma instituição ou entre instituições do estado, o que O'Donnell (1998) classificou como *accountability* horizontal, que ele define como a existência de agências estatais legalmente habilitadas e capacitadas e de fato dispostas e capazes de tomar medidas que vão desde a supervisão de rotina a sanções criminais ou *impeachment* em relação a ações ou omissões, que possam ser classificadas como ilegais, de outros agentes do estado.

De acordo com Brinkerhoff (2001), esses órgãos estatais compreendem a separação clássica dos poderes, mas, também, incluem uma variedade de entidades de supervisão, tais como escritórios de auditoria, ouvidorias, tribunais de contas, comissões eleitorais etc. O autor afirma ainda que:

The effectiveness of these entities depends both on their autonomy, which is required to effectively pursue their control and sanctioning functions, and on their links to other institutions within the government system. An important link is to the judicial system, which has the authority to pursue prosecution if needed. Also, these agencies link to accountability actors outside the state in that a) they derive some of their power from the weight of public opinion, and b) the outcomes of their inquiries, investigations, or prosecutions can influence voting, assuming citizens make retrospective assessments of government performance part of their voting criteria. (BRINKERHOFF, 2001, p.3)

Então, acatando a definição de O'Donnell (1998), pode-se afirmar que esta é a *accountability* que ocorre em nível institucional, oficializado pelo estado, entre agências do próprio governo, que tem a função de fiscalizar, monitorar e punir os responsáveis pelos atos ilegais, caso ocorram.

A outra categoria referente ao *locus da accountability*, de acordo com Brinkerhoff (2001), está relacionada à responsabilidade de fora do estado, isto é, à

supervisão vinda de fora da arena estatal, por intermédio da fiscalização realizada pela sociedade civil, como, por exemplo, por meio de eleições periódicas. Na classificação de O'Donnell (1998), essa categoria é classificada como *accountability* vertical.

Brinkerhoff (2001) aponta que, além de eleições, esta categoria envolve cidadãos, mídia, organizações da sociedade civil e do setor privado em várias atividades que buscam articular demandas, investigar e denunciar irregularidades, cumprir normas de conduta e informar sobre o comportamento e as ações de funcionários e agências públicas. Para o autor, a eficácia da *accountability* vertical é influenciada por três fatores: primeiro, pela conexão entre os atores fiscalizadores e os agentes da *accountability* horizontal; segundo, pela qualidade da democracia no país que influencia diretamente em suas ações, o que pode ser traduzido por democracia fraca, *accountability* fraca; e, em terceiro lugar, pela capacidade que os agentes devem ter para realizar a *accountability*.

The ability of these actors to play an effective role in accountability is influenced by three factors. First, they need to be connected to some degree to the accountability agents within the state. For example, if journalists expose corruption via the press, they will have little impact unless the judicial system follows through with investigations and prosecutions (see, for example, Brinkerhoff and Fox, 1999). Second, the quality of democracy in the country influences what they are able to accomplish. If basic freedoms, such as access to information, freedom of expression and of association, are absent or circumscribed, or if criticism of government actions is treated as grounds for harassment or physical violence, then accountability from outside the state will be severely constrained. Third, the capacities of these actors must be sufficient to allow them to engage in accountability activities. For example, the media need basic investigation and reporting skills, as well as agreed-upon reporting standards so as to be credible (see Waisbord, 1996). (BRINKERHOFF, 2001, p. 4).

Quanto à tipologia de *accountability*, Brinkerhoff (2001) apresenta uma matriz, onde ele especifica alguns tipos de *accountability* e apresenta alguns exemplos que esclarecem os conceitos de forma simples e clara.

De acordo com o autor, um exame da matriz favorece algumas observações preliminares, como, por exemplo, o fato de que a *accountability* vertical, em sua grande parte, tem capacidade limitada, daí a necessidade de articulação com os responsáveis pela *accountability* horizontal.

Além disso, as instituições mais fortes e os mecanismos de *accountability* encontram-se dentro do estado, e isto reforça a importância da capacidade e

vontade política, por parte dos funcionários públicos, para usarem essas instituições e mecanismos para a execução de sanções. Nessa ótica, tem-se a ideia da necessidade de se ter um aparato legal forte e um quadro institucional que permita que organizações da sociedade civil e atores do setor privado possam exercer as funções da *accountability* de forma eficiente.

A matriz apresentada por Brinkerhoff (2001) traz alguns exemplos, os quais podem ser aplicados em diversas situações e definem bem o que é *accountability* horizontal e *accountability* vertical.

	<i>Accountability</i> Horizontal (dentro do governo)	<i>Accountability</i> Vertical (fora do governo)
Alta capacidade de aplicação de sanções	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Instituições Supremas de Auditoria ✓ Tribunais ✓ Controladoria geral ✓ Agências de aplicação da lei ✓ Audiências parlamentares ✓ As comissões legislativas ✓ Revisão Administrativa ✓ Conselhos ✓ Agências anti-corrupção 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ <i>Eleições</i> ✓ <i>códigos profissionais de conduta</i> ✓ <i>Organismos nacionais e internacionais de normalização</i> ✓ <i>As agências de credibilidade</i> ✓ <i>Os referendos</i> ✓ <i>As leis de interesse público</i>
Baixa capacidade de aplicação de sanções	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Conselhos consultivos ✓ Comissões Interministeriais ✓ Ouvidorias ✓ Painéis da fita azul ✓ Carta dos cidadãos ✓ Leis "luz do sol" ✓ Liberdade de informação 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comitês de supervisão do cidadão ✓ Serviços de realização de pesquisas ✓ Organizações de fiscalização da sociedade civil ✓ Pesquisa política (por exemplo, grupos de reflexão ou universidades) ✓ Jornalismo investigativo (mídia)

Quadro 7: Tipologia de *Accountability* com Exemplos Ilustrativos
Fonte: Brinkerhoff (2001)

Seguindo a mesma ideia de Brinkerhoff (2001), e reformulando sua matriz, foram incluídos alguns exemplos que podem ser aplicados ao setor de saneamento básico goiano, considerando-se as peculiaridades das instituições e mecanismos de *accountability* do setor. A matriz modificada é apresentada no quadro 06 e a partir dela pode-se observar que existem instituições e mecanismos de *accountability* com

alta e baixa capacidade de aplicação de sanções tanto na *accountability* vertical, quanto na horizontal.

	<i>Accountability</i> Horizontal (dentro do governo)	<i>Accountability</i> Vertical (fora do governo)
Alta capacidade de aplicação de sanções	<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal de Contas da União • Tribunal de Contas do Estado • Agência Goiana de Regulação • Poder Judiciário 	<ul style="list-style-type: none"> • Eleições • Audiências Públicas • Leis de interesse público
Baixa capacidade de aplicação de sanções	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos consultivos • Ouvidorias • Cidadãos • Lei da transparência • Lei de acesso à informação • Lei de responsabilidade fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Conselhos administrativos • Organizações de fiscalização da sociedade civil • Pesquisas de intenções de voto • Jornalismo investigativo (mídia)

Quadro 8: Tipologias de *accountability* com exemplos ilustrativos aplicáveis ao setor de saneamento básico goiano

Fonte: Brinkerhoff (2001) – adaptado pela autora.

Observa-se que, no que se refere à *accountability* horizontal, aquela realizada dentro e entre as instituições, apenas tem alta capacidade de aplicação de sanções as instituições com autonomia para aplicá-las, sendo que os comitês consultivos, as ouvidorias e as leis como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, têm baixa capacidade de aplicação de sanções visto que dependem de outras instâncias para que sejam observadas as punições nelas contidas.

Já no que tange à *accountability* vertical, as eleições, as audiências públicas e as leis de interesse público, apresentam alta capacidade de aplicação de sanções, já os conselhos administrativos, as organizações de fiscalização da sociedade civil e a mídia têm, de acordo com Brinkerhoff (2011), baixa capacidade de aplicação de sanções.

Vale ressaltar que a interligação e a colaboração entre esses dois tipos de *accountability* pode possibilitar uma fiscalização mais eficaz, de forma que seja possível obter maior eficiência na aplicação das sanções e, com isso, a inibição de atos considerados ilegais ou que não atendam às necessidades da população de

acordo com o que é estabelecido pela legislação, fortalecendo a *accountability* como um todo e, conseqüentemente, fortalecendo também o arranjo institucional, entendido aqui como sinônimo de estrutura de governança.

Considerando o referencial proposto por O'Donnell (1998) e Brinkerhoff (2001), pode-se apresentar o seguinte esquema no que se refere aos aspectos e aos tipos de *accountability*.

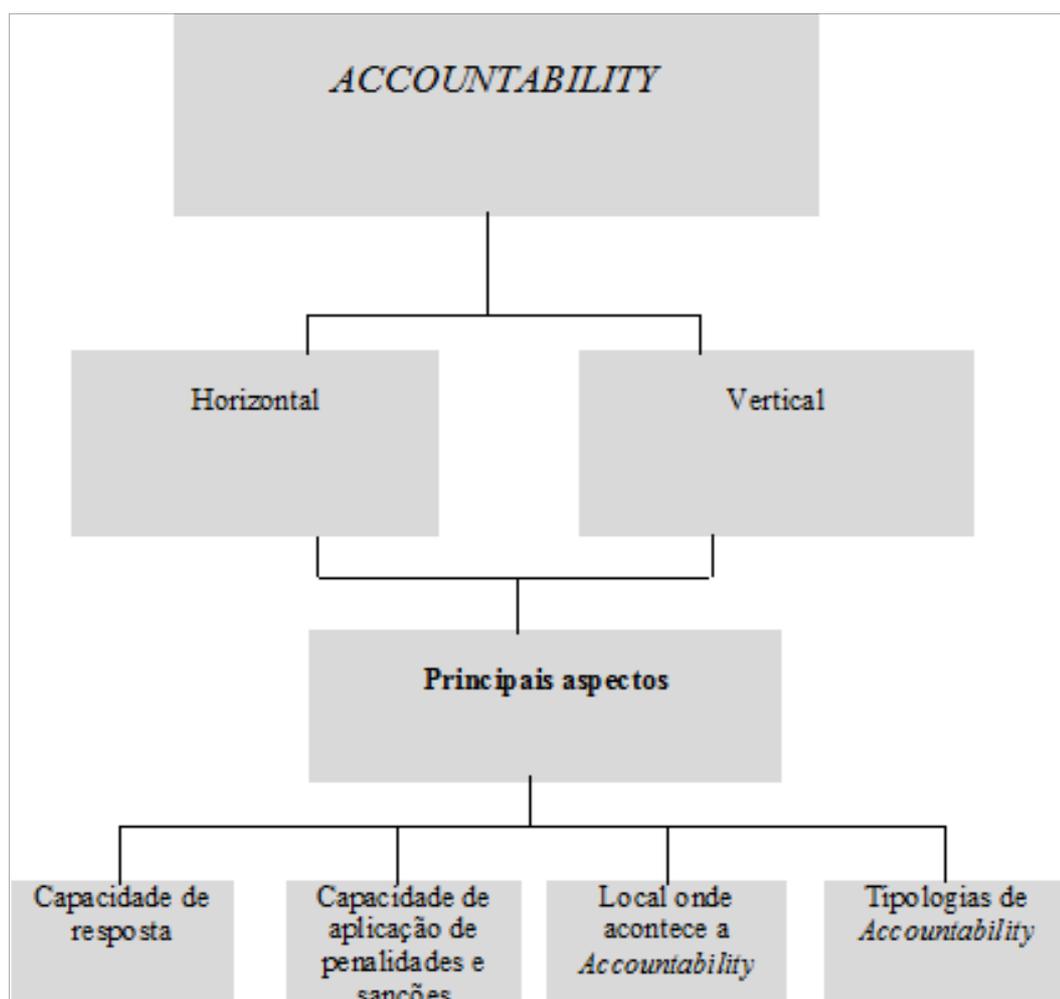


Figura 11: Os tipos de *accountability* e seus principais aspectos
 Fonte: O'Donnell (1998) e Brinkerhoff (2001) – elaboração própria

A partir das bases teóricas apresentadas até aqui, buscar-se-á, no próximo capítulo, identificar como o setor de saneamento básico brasileiro vem se desenvolvendo tendo como pano de fundo os apontamentos teóricos da teoria neo-institucionalista, com base em duas correntes teóricas específicas, sendo elas, a nova economia institucional e o institucionalismo histórico.

CAPÍTULO IV

O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO À LUZ DA TEORIA NEO-INSTITUCIONALISTA

Considerando o setor de saneamento básico brasileiro, o presente capítulo busca identificar elementos do seu processo de desenvolvimento à luz do embasamento teórico da teoria neo-institucionalista com base nos apontamentos teóricos da nova economia institucional considerando aspectos como: especificidade dos ativos, incertezas e riscos, e abordando também a questão da mudança institucional.

Além disso, o capítulo apresenta pontos de análise baseados no institucionalismo histórico, com foco na concepção da teoria da dependência da trajetória, considerando questões como: autorreforço, sequência reativa e legitimação.

4.1 INCERTEZAS E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

De acordo com Douglas North (1991), as instituições fornecem a estrutura de incentivos em uma economia. À medida que esta estrutura evolui, ela determina a direção da mudança econômica rumo ao crescimento, à estagnação ou ao declínio. Assim, pode-se considerar que uma mudança institucional certamente afetará o desempenho da economia ou do setor específico sobre o qual esta mudança esteja diretamente relacionada.

Compreende-se que uma mudança acarreta elevação dos custos de transação e, portanto, necessariamente requer ajustes no arranjo institucional a fim de propiciar a redução destes custos.

Retomando a concepção de que quanto maiores os custos de transação, mais elevada é a necessidade de se criar um arranjo institucional capaz de

minimizar estes custos, e que os arranjos institucionais constituem as estruturas de governança que regulam o funcionamento do sistema econômico como um todo, ou de um setor específico, torna-se necessário, para o desenvolvimento deste estudo, considerar as características específicas do setor de saneamento básico, de forma que seja possível identificar qual a estrutura de governança do setor.

Contudo, para compreender a estrutura de governança em determinado ambiente institucional, deve-se conhecer os riscos, a frequência e a especificidade dos ativos que, conforme a concepção de Williamson (1996), são inerentes às transações e, portanto, bastante relevantes.

4.1.1 A especificidade dos ativos do saneamento

Aceitando-se a proposição de Williamson, segundo a qual, dentre os aspectos que definem as transações, a especificidade dos ativos representa o mais importante indutor da forma de governança e, observando-se o setor de saneamento básico, conclui-se que os ativos do setor são bastante específicos, tornando este um setor onde a estrutura de governança deve ser também específica.

Segundo Williamson (1985), o que determina a especificidade dos ativos são a localização, os atributos físicos, os ativos dedicados e os ativos humanos.

Observando-se as características específicas do setor de saneamento básico, pode-se considerar que toda a estrutura de governança que envolve o setor é uma estrutura de governança especializada, em vista da especificidade dos ativos envolvidos na prestação destes serviços.

A especificidade dos ativos do saneamento pode ser caracterizada pela localização, por exemplo, devido ao fato de a oferta dos serviços de abastecimento de água estar diretamente relacionada à proximidade ou ao fácil acesso à água bruta, que, posteriormente, será tratada e distribuída à população.

Ultrapassando esta especificidade, ainda no que se refere à localização, existe o fato de que esses ativos, uma vez utilizados na captação, tratamento e distribuição de água, ou após serem instalados em determinado local ou região, seja de abastecimento de água ou de coleta/tratamento de esgoto sanitário, eles não mais poderão ser manejados para outra localidade, para outra atividade ou serviço, tornando os ativos ainda mais específicos.

Aliado à questão da localização dos ativos está a questão dos atributos físicos no qual a especificidade dos ativos reside, por exemplo, na construção de uma adutora de água ou de uma estação de tratamento. Ressalta-se, também a esse respeito que, por exemplo, o encanamento para a distribuição da água ou o encanamento para o escoamento do esgoto, ou ainda, a estrutura para o tratamento tanto da água, quanto do esgoto não podem ser utilizados para outro fim.

Por ser um ativo no qual o investimento somente é realizado caso haja uma demanda preexistente ou expectativa de demanda futura, devido ao fato de que a existência da demanda é fator primordial para a realização do investimento, caso a expectativa de demanda não se concretize o ativo não poderá ser utilizado alternativamente para outra finalidade, e ficará, portanto, ocioso, fortalecendo a característica de especificidade dos ativos.

O fato de ser um setor que demanda mão de obra especializada, sobretudo no que se refere à elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de saneamento, observa-se que os profissionais que atuam no setor somente obtêm todas as informações e o conhecimento prático de quais os possíveis problemas que podem surgir, no momento da execução das tarefas e nas experiências obtidas por meio de efetivo exercício de suas funções, de forma que o conhecimento teórico deve ser complementado com a atividade prática do dia a dia do saneamento. Consequentemente, isto o torna um setor onde também há especificidade de ativos humanos.

Outro fator que pode ser considerado como um ativo específico do setor de saneamento básico é a informação. Este fator é de primordial importância na definição da estrutura de governança do setor. Tal característica pode ser justificada pelo peso do acesso à informação nas decisões relativas ao setor, ao mesmo tempo em que a informação é um item ao qual poucos indivíduos tem acesso até mesmo pela característica centralizadora do setor de saneamento básico brasileiro.

A figura 12 apresenta os principais exemplos que comprovam a especificidade do setor de saneamento básico, de acordo com a concepção de Williamson (1985). Os exemplos apresentados levam em conta os quatro determinantes da especificidade dos ativos, definidos pelo autor. Dessa forma, fica mais fácil visualizar como o setor se comporta a esse respeito.

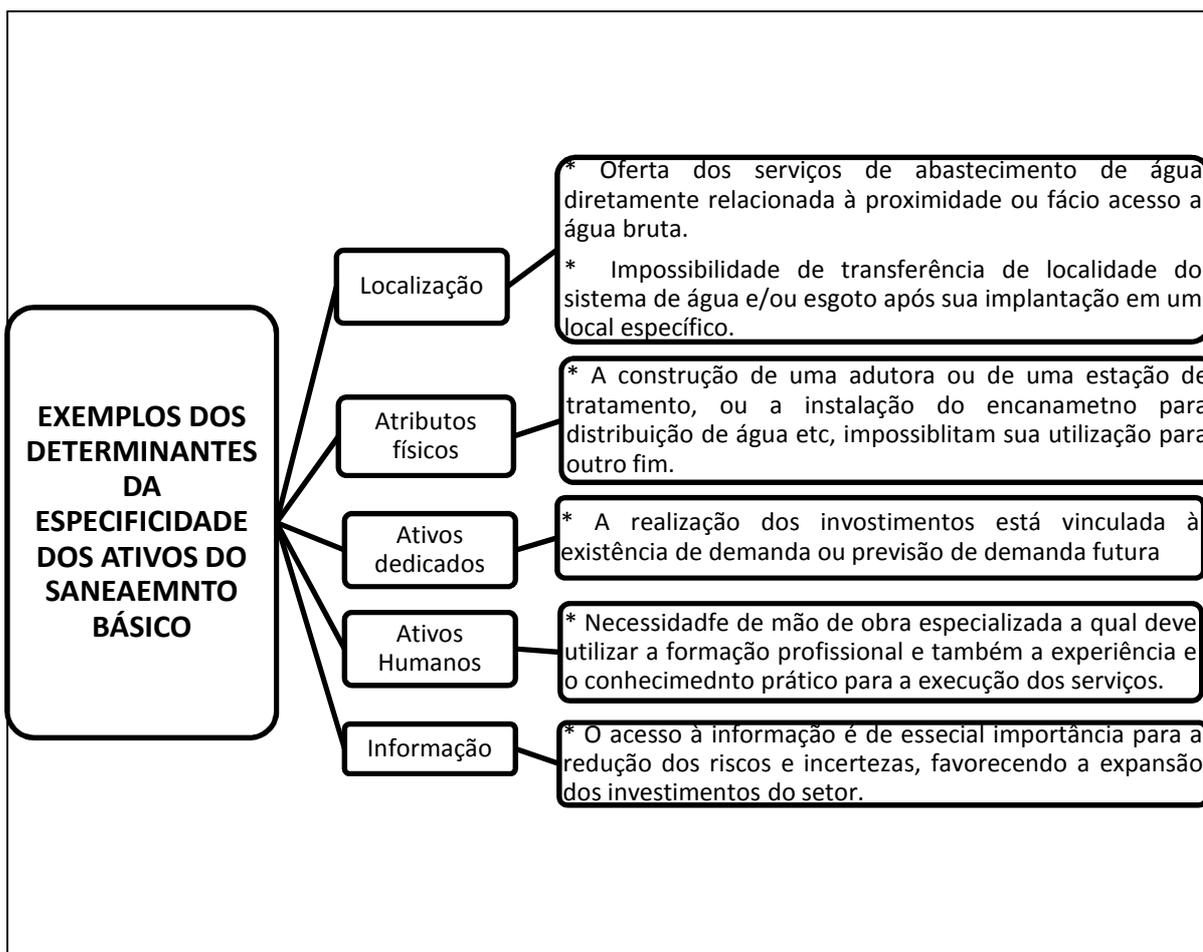


Figura 12: Exemplos dos determinantes da especificidade dos ativos do saneamento básico
 Fonte: Com base nos conceitos de Williamson (1985) – elaboração própria.

A partir destas observações, pode-se concluir que o setor de saneamento básico possui alta especificidade de ativos, de acordo com a definição de Williamson (1985), fortalecendo o argumento de que a estrutura de governança do setor deve ser bastante específica.

4.1.2 Incertezas e Riscos do Setor de Saneamento Básico Brasileiro do PLANASA à Lei 11.445/2007

É notável que muito das incertezas e riscos que envolvem o setor de saneamento básico brasileiro estão ligados à sua fragilidade institucional, representada especialmente pelo longo período de ausência de legislação específica que se instalou a partir do declínio do PLANASA. Esse período acarretou no não estabelecimento de regras específicas para o setor, proporcionando um ambiente de incertezas e riscos elevados.

Considerando-se os aspectos aliados à existência de um ambiente, de certa forma, inseguro ou permeado de incertezas, observa-se que o setor de saneamento básico necessita de uma estrutura de governança bastante especializada que consiga lidar com as suas especificidades de forma a minimizar os custos e a ampliar o seu desempenho.

Buscando-se compreender as questões institucionais do saneamento brasileiro, nota-se, como ressaltam Heller e Castro (2013), que a cultura política de cada país trata seu aparato legal e regulatório em bases muito distintas, inclusive quanto ao nível de definição e detalhamento previstos.

Estes autores ressaltam ainda que, sobretudo nos países onde ainda não se alcançou a universalização do atendimento, um adequado provimento de serviços de saneamento à população pressupõe legislação que claramente estabeleça direitos e deveres das partes envolvidas. Esta questão da legislação ou marco institucional é de vital importância para o estabelecimento de limites e regras além de orientar as ações do setor, favorecendo o seu desenvolvimento.

No Brasil, a fragilidade e até mesmo a ausência, durante um longo período, de um marco regulatório que definisse as normas para o saneamento básico e, especificamente, a questão da indefinição da titularidade dos serviços, dificultaram as tomadas de decisões e, conseqüentemente, colaboraram para a existência e manutenção de um ambiente repleto de incertezas. Essa fragilidade em relação à regulamentação, propiciou ao setor de saneamento situações de insegurança, altos riscos e indefinições sobre a atuação das instituições em sua ampliação, manutenção e desenvolvimento.

A questão regulatória do saneamento no Brasil sempre foi deficitária e, de acordo com Costa e Ribeiro (2013), somente em meados do século XX, com a intervenção mais incisiva do governo federal no setor, especialmente a partir de 1942, criando o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que posteriormente, em 1960, foi transformado na Fundação SESP, é que houve atuações mais específicas relacionadas à regulação e execução dos serviços de saneamento, vinculadas às questões de saúde pública.

Costa e Ribeiro (2013) apontam que, em 1962, com a Lei 4.089, de 13 de julho de 1962, o Departamento Nacional de Obras em Saneamento (DNOS) foi transformado em autarquia, com a instituição do Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS), contribuindo para o surgimento das entidades estaduais, as

quais, ao lado da União, prestaram cooperação aos municípios em matéria de saneamento básico.

Cronologicamente, o ano de 1967 representou um período bastante movimentado, quanto às questões relacionadas à regulamentação do setor de saneamento básico no Brasil. A esse respeito, Costa e Ribeiro (2013) apontam que:

Em 1967, houve a edição do Decreto-lei n. 248, de 28 de fevereiro, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), que era entendida como “conjunto de diretrizes destinadas à fixação do programa governamental a aplicar-se nos setores de abastecimento de água e esgotos sanitários” (art. 1º) (...) Esse Decreto criou o Conselho Nacional de Saneamento Básico (CNSB), bem como previu que o DNOS seria o órgão executor da política de saneamento básico. (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 470).

Ainda de acordo com Costa e Ribeiro (2013), em agosto de 1967, foi promulgado o Decreto 61.160, que criou o Fundo de Financiamento do Saneamento (FISANE), o qual absorveu o Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS) e o Fundo Rotativo de Águas e Esgotos (FRAE).

Em 26 de setembro de 1967, foi promulgada a Lei nº 5.318, que instituiu a Política Nacional de Saneamento e criava o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), que favoreceu a intensificação das ações do setor público na prestação de serviços de saneamento e diminuiu a participação do setor privado.

Antes da aprovação da lei 5.318/1967, as atuações no setor de saneamento eram realizadas pelo setor privado, especialmente por empresas internacionais, interessadas em atuar no setor. Após a aprovação da referida lei, o governo assumiu o setor de saneamento, utilizando como argumento a necessidade de atuação do setor público para suprir as carências da sociedade.

Dessa forma, a atuação do governo, neste setor, deu-se mediante a criação de uma política de centralização dos serviços, via Companhias Estaduais de Saneamento, e a articulação das ações e liberação de recursos, via governo federal.

Além disso, conforme apresentado por Costa e Ribeiro (2013), a centralização de recursos, bem como a imposição de adoção da política federal de saneamento para o acesso a eles, foi recrudescida com a autorização dada ao BNH, para a utilização de recursos do FGTS (criado pela lei 5.107/1966) para financiar o saneamento básico, favorecendo ainda mais a centralização das ações do setor e distanciando as tomadas de decisão do nível municipal.

Os acontecimentos políticos, especialmente os ocorridos durante o período do regime militar, favoreceram a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) e, de certa forma, contribuíram para a indefinição do titular desses serviços, surgida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, visto que, devido aos fatos de que os serviços de saneamento básico constituem serviços essenciais e de natureza local, e, portanto, se enquadravam na definição do art. 30 da CF de 1988 que considera serviços com esta especificidade como sendo de responsabilidade do município. Como mesmo após a promulgação da CF de 1988 as CESBs continuaram a atuar fortemente no saneamento básico brasileiro, a indefinição da titularidade contribuiu para a incerteza e elevou os riscos do setor.

Ressalta-se que o PLANASA, do ponto de vista jurídico-formal, de acordo com Costa e Ribeiro (2013), não passava de decisão da CONSANE, a quem competia elaborar e expedir-lo. No entanto, até 1978 não havia nenhum texto que mencionasse o termo PLANASA. Para os autores, do ponto de vista prático o PLANASA constituía as normas internas, os manuais, as decisões e as orientações que vieram formar a política de saneamento do regime militar, e que, foi institucionalizado pelo setor ao longo do período militar e arraigando-se em seus arranjos institucionais.

Aceitando a concepção de reprodução das instituições, utilizada pela análise da dependência da trajetória de que existem sequências de autorreforço, caracterizada pela formação e reprodução a longo prazo de um determinado padrão institucional, favorecendo o aumento dos benefícios e elevando a dificuldade de que aconteça uma mudança de rumo, pode-se compreender a permanência do PLANASA.

Além disso, considerando o argumento de Mahoney (2000) de que uma instituição pode ser reproduzida porque apresenta uma utilidade específica ao sistema também pode explicar a permanência e reprodução nos diversos estados da federação do modelo centralizado do PLANASA.

Sobre os pontos que unificavam os objetivos do PLANASA, Costa e Ribeiro (2013) apresentam o seguinte:

Os cinco pontos fundamentais que unificavam os objetivos do PLANASA eram: 1) criação de uma companhia de saneamento básico estadual em cada um dos estados da federação; 2) delegação dos serviços, mediante contrato ou convênio, dos municípios para as companhias estaduais; 3) centralização das decisões de investimentos no Ministério do Interior,

posteriormente Ministério do Desenvolvimento Urbano; 4) extraordinário volume de investimentos, mediante aplicação de recursos do FGTS; 5) criação, em cada estado do Fundo de Água e Esgotos, de natureza financeira, que reunia recursos orçamentários e, ainda recursos de operações de crédito contratadas com a união e organismos internacionais (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 473).

É consenso entre os estudiosos do tema que o PLANASA contribuiu consideravelmente para a expansão dos serviços de água e esgotos no país, e reduziu visivelmente as deficiências de acesso a esses serviços. Todavia, não conseguiu atingir a universalização, e, conforme apontam alguns autores, privilegiou as regiões mais populosas e mais abastadas de recursos, o que fortalece a ideia de que este sempre foi um setor com elevado grau de incertezas e riscos consideráveis.

Com a extinção do BNH, em 1986, devido à crise da década de 1980, foi inevitável o declínio e o conseqüente fim das ações do PLANASA, que tinha no BNH sua fonte principal de financiamento. Destaca-se que não se obteve, no decorrer deste estudo, uma data específica para o fim do PLANASA, visto que, segundo Costa e Ribeiro (2013), seu legado, especialmente institucional, existe até hoje.

Do ponto de vista simbólico, pode-se fixar o fim do PLANASA como a data de promulgação da Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a atual Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB). Isso porque a LNSB revogou a única lei federal em que o PLANASA era mencionado expressamente, numa evidente mensagem política de que o ciclo da política de saneamento básico do regime militar havia, finalmente, se encerrado. (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 475).

Contudo, observa-se que com o declínio do PLANASA, ocorreu a partir dos anos de 1980 uma movimentação em direção ao afastamento do governo dos setores de infraestrutura, dentre eles, o de saneamento básico. Esse movimento desencadeou um processo de incentivo à entrada da iniciativa privada e, de certa forma, impulsionou o debate acerca da descentralização do setor.

Se antes, com a forte presença de financiamento do governo federal via BNH, e execução, por parte das CESBs, o setor não conseguiu alcançar a universalização dos serviços, é de se compreender que a retomada da titularidade pelos municípios, sem um aparato institucional e financeiro que amparasse as ações e obras do setor, seria muito difícil conseguir algum avanço do saneamento brasileiro.

Além disso, a estrutura baseada na centralização dos serviços, mediante o controle e a execução dos mesmos, pelas CESBs, estava estabelecida e, de certa forma, arraigada na conjuntura do setor. Esta situação tornava os custos de transação de retomada dos serviços, por parte dos municípios, bastante elevados, o que não favorecia a alteração da estrutura já existente.

Nesse contexto de crise econômica, redirecionamento político e com o fim das ações do PLANASA, é imprescindível apontar para um fator extremamente relevante na formação e organização da estrutura de governança do país como um todo, que foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No que se refere ao saneamento básico, a CF prevê, em seu artigo 21, parágrafo XX, que é dever da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. E, segundo o art. 23, parágrafo IX, é competência comum da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

O artigo 30, parágrafo V, da CF prevê ainda que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

Nota-se que o artigo 30 da CF, ao apontar que os serviços públicos de caráter essencial e interesse local são competência dos municípios, mesmo não se referindo especificamente ao saneamento básico, sinaliza que, devido à natureza dos serviços de tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, disposição dos resíduos sólidos e drenagem dos recursos hídricos, estes se apresentam como serviços públicos de caráter essencial e de interesse local, sendo, assim, de competência municipal, e é a partir deste entendimento que se defende que a titularidade do saneamento básico pertence ao município.

Contudo, o artigo 23, ao apontar que o saneamento básico é de competência conjunta da União, estados e municípios, traz consigo uma interpretação dúbia, quanto à definição da titularidade deste serviço. Todavia, mesmo diante deste impasse legal, a titularidade é, em geral, delegada aos municípios, porém a incerteza permanece nas regiões metropolitanas, onde vários interesses são conflitantes.

Na prática, observa-se que os municípios, mesmo sendo detentores da titularidade desde a época do PLANASA, não assumem sua autonomia quanto aos serviços de saneamento, em grande medida, devido ao processo centralizador desencadeado por aquele plano, aliado à dependência financeira do governo federal via programas de financiamento vinculados às empresas estatais.

Assim, o setor de saneamento básico fortemente centralizado tornou-se caracteristicamente moroso, tanto na realização das obras necessárias, quanto nas decisões de evolução do mesmo, resultando em incertezas, quanto à viabilidade dos investimentos no setor, gerando nos potenciais investidores expectativas de riscos elevados.

De acordo com Costa e Ribeiro (2013), o Projeto de Lei 199, de 1991, foi a primeira tentativa, após o PLANASA, de se estabelecer um aparato legal específico para o setor:

...o Projeto de Lei 199, de 1991, em torno do qual se organizou um grande consenso, sendo as propostas principais a criação de um Conselho Nacional de Saneamento e de um fundo para custear e financiar investimentos. O PL 199 foi aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no final de 1994. O então presidente Itamar Franco não sancionou o projeto de lei aprovado, remetendo para apreciação do presidente Fernando Henrique Cardoso, recém-eleito, que, em 4 de janeiro de 1995, vetou-o completamente (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 477).

Esse veto, com justificativa econômica, fortaleceu o esforço pelas privatizações, com base no argumento de que o país não tinha verba suficiente para aplicar na expansão e modernização do setor. Assim, em 1996, de acordo com Costa e Ribeiro (2013), foi apresentado ao Senado Federal o Projeto de Lei 266, que tinha como estratégia a transferência ao Estado da titularidade dos serviços das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, tornando atrativos os processos de privatização das empresas estaduais de saneamento básico.

Contudo, esse projeto não seguiu em frente devido à reações contrárias da sociedade civil organizada, como os sindicatos dos trabalhadores das CESBs e também dos municípios que defendiam sua titularidade.

Em 2001, mais uma tentativa de formalizar um aparato legal para o setor de saneamento básico foi realizada por meio do Projeto de Lei 4.147/2001. De acordo com Faria e Faria (2004), um aspecto importante desse projeto se referia à titularidade dos serviços, segundo a qual o município seria o titular dos serviços de

interesse local, o Distrito Federal seria titular em sua área geográfica e os Estados seriam os titulares nos serviços de interesse comuns.

Ainda de acordo com Faria e Faria (2004), para efeito dessa lei (4.147/2001) considera-se serviço de saneamento básico de interesse local aquele cuja atividade, infraestrutura e instalações operacionais se destinam exclusivamente a um único município. Por outro lado, consideram-se como interesse comum aqueles serviços que, em pelo menos uma das atividades, se destinam ao atendimento de dois municípios ou mais.

Entretanto, este projeto de lei não foi bem aceito pela sociedade, causando reações intensas contra a sua homologação. Assim, como apontam Costa e Ribeiro (2013), a reação ao projeto de lei foi ainda mais intensa, tendo sido constituída a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, uma coalizão de entidades (prestadores públicos municipais, trabalhadores, movimentos populares, ONGs e sindicatos, dentre outros), que conseguiu impedir sua aprovação.

Tais acontecimentos fortalecem a percepção de que o setor apresenta características fortes de resistência à mudança.

Somente a partir de 2005, com a aprovação do projeto de Lei 5.296/2005, durante o governo Lula, que conforme apontam Costa e Ribeiro (2013), a diretriz mudou da privatização e da centralização para o respeito à titularidade municipal, reconhecendo-se o saneamento como um direito social a ser provido mediante políticas públicas, sobre as quais a União também é responsável.

Esses acontecimentos podem ser relacionados à existência de um momento de ruptura política que foi a saída do governo FHC para o governo Lula. Este fato pode ser compreendido à luz da necessidade de um momento crítico para que haja uma ruptura e dessa forma seja possível estabelecer uma mudança institucional.

Tais fatos representaram a abertura para a possibilidade de aprovação e implementação da Lei Nacional do Saneamento Básico (LNSB), a Lei nº 11.445/2007, que veio a se tornar o novo marco regulatório do setor, trazendo consigo as principais mudanças e diretrizes relacionadas ao aparato institucional do saneamento básico brasileiro, reduzindo, pelo menos em parte, seus riscos e incertezas.

4.2 A MUDANÇA INSTITUCIONAL: LEI 11.445/2007 E SEUS IMPACTOS SOBRE O SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

A Lei 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (a Lei Nacional de Saneamento Básico – LNSB), estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979; 8.036, de 11 de maio de 1990; 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 11 de maio de 1978.

A regulamentação da Lei somente veio com a publicação do decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010, o qual estabelece as normas para sua execução.

De acordo com o disposto no Artigo 2º da Lei 11.445/2007, os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

- I – universalização do acesso;
- II – integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III – abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV – disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V – adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI – articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII – eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII – utilização de tecnologias apropriadas, considerando-se a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX – transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X – controle social;
- XI – segurança, qualidade e regularidade;

XII – integração das infraestruturas e dos serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

XIII – adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água (incluído pela Lei nº 12.862, de 2013).

A primeira mudança consiste na ampliação do conceito de saneamento básico, considerado pela Lei como sendo o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: a) abastecimento de água potável; b) esgotamento sanitário; c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Considerando o fato de que a limpeza urbana, o manejo dos resíduos sólidos e a drenagem urbana são realizados primordialmente pelos municípios, ressalta-se que a questão da titularidade somente é concebida como indefinida no que tange aos serviços de água e esgotamento sanitário.

A esse respeito, é relevante que se compreenda que a questão da titularidade não é definida pela LNSB, visto que isto se trata de matéria constitucional. No entanto, considerando-se o caráter de essencialidade dos serviços de saneamento básico, fica subentendido e assimilado que a titularidade pertence ao município.

A questão do planejamento, que representa uma das mudanças instituídas pela lei 11.445/2007, está regulamentada por meio do art. 23 do decreto 7.217/2010, o qual aponta que o titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

- I – elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- II – prestar diretamente os serviços ou autorizar a sua delegação;
- III – definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;
- IV – adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública;
- V – fixar os direitos e os deveres dos usuários;
- VI – estabelecer mecanismos de participação e controle social;
- VII – estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SINISA.

Dentre as mudanças estabelecidas pela LNSB estão: a obrigatoriedade de elaboração pelo titular dos serviços, do Plano de Saneamento Básico; a vinculação

da liberação de recursos oriundos dos fundos federais de financiamento do setor à existência do plano de saneamento básico, a comprovação de viabilidade econômico-financeira e a participação de controle social.

Quanto ao plano de saneamento básico elaborado pelo titular, este torna-se, a partir de 2014, condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, destinados a serviços de saneamento básico, e isto está expressamente definido no § 2º do art. 26, do decreto 7.217/2010.

No que se refere ao controle social dos serviços públicos de saneamento básico, este poderá, de acordo com o art. 34, do decreto 7.217/2010, ser instituído mediante a realização de debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências das cidades ou participação de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

A exigência de controle social é reforçada pelo disposto no § 6º do art. 34, do decreto de regulamentação da LNSB, no qual fica expresso que será vedado, a partir de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da união àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.

A prestação de serviços poderá ser realizada pelo titular de forma direta e/ou contratada, conforme dispõe o art. 38, do decreto 7.217/2010.

De forma direta, os serviços poderão ser prestados por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades.

De forma contratada, os serviços poderão ser prestados indiretamente, por meio de concessão ou permissão, ou então mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou convênio de cooperação entre entes federados, ou, ainda, mediante lei específica do titular que autorize usuários organizados em cooperativas ou associações, dependendo da limitação dos serviços.

Destaca-se que as concessões somente poderão ser efetivadas mediante a celebração de contratos, sendo vedada a formalização de qualquer tipo de acordo precário entre o titular e o executor dos serviços.

Outro ponto bastante relevante, e que deve ser considerado, é a abertura explícita para a participação da iniciativa privada. O § 2º do art. 50, da LNSB, dispõe que a União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico, com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

Para Costa e Ribeiro (2013), ao criar a exigência de que os serviços deveriam atender a um planejamento, elaborado pelo município, a LNSB subverte os conceitos do PLANASA, que utilizou a ferramenta do planejamento para centralizar. Eles apontam, ainda, que, inversamente ao olhar centralizado, a LNSB impõe um olhar em que os problemas de saneamento devem ser conhecidos localmente, com a participação da população, concebendo-se soluções apropriadas e integradas com outras políticas urbanas.

A questão da participação e do controle social certamente vem acarretar uma mudança bastante considerável, visto que, no modelo centralizado do PLANASA, as empresas não tinham que se submeter à validação de seus planos e ações pela sociedade civil, o que configura uma nova formulação de arranjo institucional com a ampliação dos envolvidos nas decisões do setor.

Quando se observa a exigência da participação e do controle social e também da transparência em relação ao planejamento, aos investimentos e às demais ações relacionadas ao setor de saneamento básico pela Lei 11.445/2007, pode-se perceber que há uma tendência ao fortalecimento da *accountability*, de forma a favorecer a redução das incertezas e dos riscos do setor.

Essa tendência ao fortalecimento da *accountability* pode ser observada nas exigências, pela legislação, da participação social por meio das audiências públicas, o que pode ser enquadrado como *accountability* vertical, e também pela obrigatoriedade do município elaborar o plano municipal de saneamento básico para que se possa ter acesso aos recursos da união para esses serviços, o que se enquadraria como fortalecimento da *accountability* horizontal.

No que tange à participação do setor privado, Costa e Ribeiro (2013) afirmam que, atualmente:

... há a crescente participação de privados como prestadores de serviços de saneamento, seja por meio de concessões plenas, que são regidas pela Lei 8.987/1995 – Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos –, seja mediante concessões patrocinadas ou administrativas, disciplinadas pela Lei 11.079/2004 – Lei das Parcerias Público-Privadas – que permitem conciliar a participação privada com o controle público dos serviços. (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 481)

A clara abertura para a participação do setor privado, aliada à solidificação do entendimento de que a titularidade pertence ao município, assim como a exigência de formalização de contratos para as concessões e/ou delegações da prestação de serviços de saneamento vêm, de certa forma, reduzir as incertezas e os riscos do setor de saneamento básico brasileiro.

Essa redução dos riscos pode acarretar na possibilidade de alteração da estrutura de governança do setor de saneamento básico brasileiro, que sairia de uma estrutura hierárquica, com a presença maciça do setor público, para uma estrutura híbrida, onde o mercado e o setor público atuem conjuntamente.

Contudo, aceitando o argumento proposto por Streeck e Thelen (2005), que apontam para a existência de severos limites aos modelos de mudança institucional – visto que as instituições preconizam a estabilidade ao invés da mudança –, e, ainda, considerando a proposição de North (1990) de que a mudança institucional é dependente da trajetória na qual ela foi iniciada e do contexto histórico, pode-se compreender que o saneamento básico brasileiro apresenta um quadro de mudança institucional incremental, dependente de sua trajetória, ou seja, a mudança institucional vem se estabelecendo gradualmente neste contexto. Assim, pode-se esperar que as mudanças impostas pela LNSB cheguem, mas certamente não chegarão de forma impositiva e imediata, visto que depois de 40 anos seguindo um modelo centralizado é de se esperar que haja resistência às mudanças.

4.2.1 Resistência à mudança no saneamento básico brasileiro

Considerando a definição de Zaltman e Duncan (1977), de que resistência à mudança é qualquer conduta que objetiva manter o *status quo* em oposição às forças que tentam modificá-lo, pode-se concluir que o setor de saneamento básico vem apresentando uma resistência à mudança no sentido de que, apesar de ter havido uma mudança institucional, representada pela aprovação da Lei 11.445/2007, na prática o que se observa é a permanência, em grande parte do setor, das

mesmas condições existentes antes da aprovação desta Lei. Isto é, uma gama considerável dos indivíduos, e das instituições envolvidos no setor, ainda não incorporaram a mudança imposta pela LNSB, agindo da mesma forma que agiam antes da sua aprovação.

Aceitando-se a definição de Lewis (1947), de que o processo de equilíbrio de uma organização não é estático, mas apresenta pequenas oscilações em torno de um determinado nível de equilíbrio. E, sendo assim, as mudanças ocorreriam quando essas oscilações fossem fortes o suficiente para alterar o estado inicial, considerado como estado de equilíbrio. Desta forma, a resistência à mudança seria a tentativa de um grupo ou indivíduo se opor às alterações propostas de forma a impedir ou dificultar que a organização caminhe para um novo nível de equilíbrio.

Considerando que, de acordo com Hernandez e Caldas (2001) a resistência à mudança pode se dar de forma passiva e/ou ativa pode-se apontar que o setor de saneamento tem apresentado resistência à mudança de natureza passiva, onde, o que se observa, é a atitude de ignorar as mudanças e a de agir como se não houvesse nenhuma orientação para a mudança a partir da aprovação da LNSB.

Aceitando ainda a afirmação de Hernandez e Caldas (2001), de que a resistência à mudança pode ser influenciada tanto por características individuais, quanto por características situacionais, torna-se possível compreender que o setor de saneamento apresenta resistência às mudanças com características situacionais. Nele, a estrutura organizacional, a hierarquia e o processo decisório estão estabelecidos e não apresentam desejo de alterar seu *status quo*, a não ser por alguma exigência impositiva, como a necessidade de que algumas atitudes sejam tomadas para a aquisição/liberação de algum recurso para o setor.

Com base nesses pressupostos, considera-se para efeito do presente estudo que a resistência à mudança é baseada fortemente na questão da dependência da trajetória, mas também está ligada à questão da estrutura e da cultura organizacional.

Schein (2001) define cultura organizacional como o modelo dos pressupostos básicos que determinado grupo inventou, descobriu ou desenvolveu para lidar com problemas de adaptação externa, e integração interna como a maneira correta para se perceber, se pensar e se sentir em relação a esses problemas.

Partindo dessa definição, pode-se auferir que o setor de saneamento básico vem apresentando uma resistência, baseada na crença de que a forma como se tem

executado as tarefas do setor, e a forma como este setor tem-se estruturado ao longo do tempo é a forma correta de ação e que esta deve prevalecer, resistindo assim ao novo modelo que se apresenta. Essa resistência se dá principalmente quando se considera que a municipalização trará novas responsabilidades aos municípios e, tirará dos Estados o controle direto sobre o setor, e, inevitavelmente trará também a formação de novos arranjos institucionais.

Considerando que, de acordo com Mintzberg (2003) a cultura organizacional é composta de interpretações do mundo e da realidade e são, além de cognitivas, um processo social, e que, portanto, a cultura organizacional é essencialmente coletiva, o setor de saneamento tem arraigado, ao longo de sua história, especialmente durante o período de vigência do PLANASA uma cultura em que a centralização das decisões e da prestação dos serviços é a melhor forma de organização do setor, o que acarreta também no fortalecimento da resistência à mudança. Esse comportamento do setor pode ser compreendido à luz da teoria da dependência da trajetória a qual afirma que a permanência e/ou reprodução da instituição está ligada à situações de autorreforço, fortalecida pela legitimidade dada pela sociedade à estrutura de governança do setor representada pelo PLANASA.

Contudo, Nadler e Gersteins (2003) afirmam que as organizações precisam adequar e repensar a sua estrutura organizacional, trazendo, assim, a percepção de que a mudança é inerente ao processo de desenvolvimento de qualquer organização e, aliado á isso, considerando a concepção de David (1985) de que para compreender o mundo a nossa volta, ou para entender determinadas situações, torna-se necessário conhecer seu desenvolvimento histórico e quais os efeitos que este exerce sobre a atualidade, é imprescindível conhecer a trajetória do saneamento básico, para compreender sua configuração atual, e, para tanto, buscar-se-á compreender este processo sob o enfoque teórico da teoria da dependência da trajetória.

4.3 O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA

Considerando os apontamentos defendidos por Arthur (1994), de que a escolha de uma tecnologia e os rendimentos crescentes dela decorrentes excluiriam ou minimizariam a possibilidade de mudança para outra tecnologia alternativa e que

poderia ou não gerar resultados mais satisfatórios no futuro, pode-se considerar que o setor de saneamento básico, é um setor que ao assimilar e se adaptar às premissas estabelecidas pelo PLANASA, amparando-se nas condições políticas estabelecidas durante o regime militar, embasado na centralização das decisões e dos recursos, mesmo após o fim do regime militar e do próprio PLANASA encontrou-se numa situação de “conforto” visto que foi durante aquele plano que o mesmo atingiu sua máxima produtividade, ampliando consideravelmente seus investimentos e ações.

Considerando as características que explicariam os rendimentos crescentes de Arthur (1994) como a imprevisibilidade inicial, a inflexibilidade, a não-ergodicidade e a potencial ineficiência, pode-se presumir que como o PLANASA foi um plano centralizado, baseado nas decisões da união, a imprevisibilidade inicial fortaleceu seu legado visto que não havia como prever situação melhor do que aquela estabelecida por aquele plano visto que uma vez escolhido aquele caminho, tornou-se impossível conhecer os resultados de outras possíveis políticas para o setor de saneamento básico brasileiro.

Além disso, o fato de as características do PLANASA prevalecerem por longo período, mesmo após o seu fim, pode ser explicado pela questão da inflexibilidade, visto que quanto mais tempo esta alternativa permaneceu ativa no setor, mais difícil tornou-se alterá-la ou buscar outras possibilidades.

A questão da não-ergodicidade já é dada visto que como foi um plano imposto pelo governo central, isso impossibilitou tentativas de outros planos possíveis, e é praticamente impossível que a sociedade, mesmo em uma condição de descentralização política, consiga escolher diversas alternativas ao mesmo tempo, até porque, o custo disso seria enorme.

Por fim, a questão da potencial ineficiência defendida por Arthur (1994) dificultou a tomada de decisão por outra forma de atuação do setor, visto que não era possível prever se alternativas não escolhidas em função da escolha do PLANASA poderiam gerar no futuro resultados melhores.

Além desses fatores, Arthur (1994) também aponta que fatores como efeitos de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativas possibilitam o surgimento dos rendimentos crescentes para os investimentos já realizados.

No que se refere a estes fatores, o presente trabalho leva em consideração que os efeitos de aprendizagem, os efeitos de coordenação e as expectativas

adaptativas têm colaborado ao longo do tempo para a prevalência do modelo centralizado do PLANASA, visto que uma vez que a sociedade brasileira, e especificamente o setor de saneamento básico, já havia aprendido todos os passos envolvidos nos processos necessários para a manutenção e expansão do setor, tornou difícil considerar a mudança para outro tipo de arranjo institucional.

Além disso, os efeitos de coordenação, oriundos da política centralizadora do PLANASA, também favoreciam a sua permanência, visto que historicamente o tipo de governo estabelecido pelo regime militar favorecia este comportamento.

Outro ponto era a questão das expectativas adaptativas fortalecerem o argumento de que a prevalência de uma determinada instituição ou de um determinado arranjo institucional aumenta a crença de fosse permanente, fortalecendo a ideia de que a estrutura de governança do setor de saneamento básico permaneceria sem grandes alterações.

Tudo isso leva a enxergar o setor de saneamento como um setor onde o arranjo institucional estabelecido pelo PLANASA vem se autorreforçando e de certa forma prevalecendo sobre outras tentativas de arranjo institucional, todavia a promulgação da Lei 11.445/2007, visa alterar a forma centralizada de ações do setor para um arranjo institucional onde o poder de decisão volta-se para a descentralização, com a titularidade dos serviços estando sob o poder dos municípios.

Buscando o argumento de Arrow (2000), de que a dependência da trajetória está diretamente ligada à irreversibilidade de investimento, vale considerar que para o setor de saneamento básico e sua estrutura centralizada de arranjo institucional certamente envolveu um investimento inicial bastante considerável no sentido de que esta estrutura fosse aceita e assimilada pela sociedade, fazendo com que a mudança para outro arranjo se tornasse mais difícil.

Considerando outros conceitos de dependência da trajetória, especialmente aqueles relacionados ao campo da ciência política, como por exemplo, aquele desenvolvido por Pierson (2004) no qual o conceito de dependência da trajetória é concebido como sendo referente a processos dinâmicos envolvendo feedback positivo, que geram múltiplos resultados possíveis, dependendo da sequência particular em que os eventos se desenrolam e que a importância explicativa dos eventos iniciais é maior do que a de eventos posteriores, pode-se considerar que o setor de saneamento básico, a partir da decisão de implantação do PLANASA, viu-

se em uma dinâmica de *feedbacks* positivos que tornou difícil a substituição ou alteração do mesmo.

Complementando e aceitando o que Pierson (2004) disse sobre os aspectos dos processos políticos que contribuem para a existência de *feedback* positivo, pode-se considerar que o setor de saneamento básico, a partir da aceitação e assimilação dos preceitos do PLANASA pela sociedade, teve o papel central da ação coletiva como um dos pilares de manutenção da sua estrutura. Além disso, como o PLANASA surgiu em meio ao regime militar e considerando a capacidade de imposição daquele regime e a alta densidade das instituições instituída por ele, aquele plano teve suas bases sustentadas pelo regime político da época, o que pode também ser justificado pelo possível uso da autoridade política do governo central, reduzindo consideravelmente o poder de decisão dos titulares dos serviços, no caso, os municípios, refletindo na manutenção daquela estrutura de governança.

Aliado a isso, pode-se considerar também, ainda na visão de Pierson (2004), que a complexidade e a opacidade inerentes à política também tiveram grande papel de influência para que o arranjo institucional caracterizado pela implantação e desenvolvimento do PLANASA permanecesse forte visto que a centralização era um dos pilares do regime militar. Contudo, é certo que pode-se considerar que com o fim do regime militar em 1985 o processo de centralização política e econômica tenha perdido forças. Contudo, assim como o arranjo institucional do setor de saneamento básico brasileiro, a própria concepção política também estava arraigada na sociedade, colaborando para a permanência, mesmo que informal, da concepção centralizadora estabelecida pelo regime militar. Ou seja, a complexidade política exerceu força bastante considerável para a permanência do arranjo institucional prevalecente até então e autorreforçado por diversos fatores.

Esse autorreforço, caracterizado, de acordo com Mahoney (2000), pela formação e reprodução no longo prazo de um determinado padrão institucional, tem de certa forma favorecido o aumento dos benefícios do setor, por meio da adoção continuada das ações. E, além disso, essa situação dificulta a mudança institucional, colaborando para a permanência das concepções do PLANASA e dificultando a adoção de alternativas para o setor e, provavelmente, é um dos pontos que tem dificultado a implantação dos preceitos do novo marco regulatório do setor (Lei 11.445/2007).

Partindo para outra vertente de análise, também originada no campo da ciência política, buscando explicar o comportamento do setor e sua resistência à mudança para a nova configuração defendida pela Lei 11.445/2007, este estudo apoia-se na análise que considera a existência de sequências reativas, que, de acordo com Mahoney (2000), são cadeias de acontecimentos temporalmente ordenados e causalmente ligados a determinado evento. Ainda segundo este autor, essas sequências são reativas no sentido de que cada evento dentro da sequência é em parte uma reação aos eventos temporalmente antecedentes. Dessa forma, cada etapa da cadeia é dependente de etapas anteriores. Por esta via de análise pode-se considerar que a resistência à mudança apresentada pelo setor de saneamento básico brasileiro está no fato de que, o desenvolvimento histórico e político do país apresentam uma sequência de acontecimentos que certamente justificam o processo centralizado de desenvolvimento do setor, favorecendo para a permanência de uma estrutura de governança hierárquica, onde o estado é o principal agente.

Buscando o argumento de Mahoney (2000) sobre a reprodução das instituições, este aponta que uma instituição pode ser reproduzida porque apresenta uma utilidade específica ao sistema, aumentando sua utilidade e reforçando a necessidade da sua reprodução, e acrescentando o argumento de que a estrutura centralizada do setor de saneamento básico servia a um sistema maior de centralização política e econômica, reconhecidamente presente em grande parte da história brasileira.

A partir destes apontamentos, o presente estudo busca compreender o desenvolvimento do saneamento básico no estado de Goiás, com especial atenção para a organização da sua estrutura de governança e também do processo de *accountability* do setor após a da Lei 11.445/2007.

CAPÍTULO V

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY* DO SANEAMENTO GOIANO – VISÃO DAS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NO SETOR

Partindo da concepção de Williamson (1986), – e considerando-se que a estrutura de governança pode ser entendida como a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas, ou que estrutura de governança é o instrumento utilizado para minimizar os custos de transação, ou, ainda, que são os arranjos institucionais –, conclui-se que, ao analisar as estruturas de governança, estaremos estudando os arranjos institucionais que regulam o funcionamento do sistema econômico.

A partir desta definição, torna-se possível identificar qual é o arranjo institucional mais adequado aos diversos tipos de transações realizadas pelos diferentes setores da economia. E, no caso da presente pesquisa, do setor de saneamento básico, tendo como foco o estado de Goiás. Para tanto, esta sessão buscará identificar, especialmente a partir da aprovação da LNSB (Lei nº 11.445/2007), quais os caminhos percorridos pelo arranjo institucional do saneamento, buscando verificar, na visão das instituições nele inseridas, qual a influência deste marco regulatório em sua estrutura de governança e como vem se desenvolvendo a aplicação e os mecanismos da *accountability* deste setor.

5.1 CAMINHOS PARA A ANÁLISE

Como referido anteriormente, o setor de saneamento básico, mesmo sendo de extrema importância para o progresso do país, sempre foi tratado como secundário, tanto é que a Lei Federal Nº 5.318, que instituía a Política Nacional de Saneamento e criava o Conselho Nacional de Saneamento, havia sido promulgada em 1967, antes da criação do PLANASA, e após o fim daquele plano, até a

aprovação da Lei 11.445/2007, não havia uma regulamentação específica para o setor.

Observando-se o contexto geral do saneamento brasileiro e, posteriormente, direcionando o foco para o estado de Goiás, especialmente diante do seu desempenho em comparação aos demais estados da região Centro-Oeste, surge a seguinte pergunta: De que forma a aprovação do novo marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007) tem influenciado a atuação das instituições locais na formação/organização da estrutura de governança e no fortalecimento da *accountability* do setor no estado de Goiás?

Para responder tal pergunta, foi realizada pesquisa sobre os principais eventos históricos que marcaram o desenvolvimento do saneamento no Brasil; foram identificadas as políticas direcionadas ao setor, caracterizando-se os principais atores envolvidos no saneamento básico do estado de Goiás. Desta forma, pôde-se observar se a aprovação da Lei 11.445/2007 tem afetado a atuação das instituições do saneamento no estado de Goiás e, por fim, verificar qual a tendência, em Goiás, da configuração da estrutura de governança e da *accountability* do setor após a aprovação da referida Lei.

Quanto à estrutura de governança, a hipótese apontada no presente trabalho foi a de que a aprovação do marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007), representando a mais relevante mudança institucional ocorrida nos últimos 40 anos, tem influenciado as ações das instituições locais na configuração de uma nova estrutura de governança, saindo da estrutura de governança hierárquica, onde o estado era o principal responsável pelas ações, para uma estrutura de governança híbrida, em que há maior participação do setor privado aliada às ações do estado.

No que se refere à *accountability*, a hipótese é de que a aprovação da Lei 11.445/2007 veio melhorar os mecanismos de *accountability* do setor, fortalecendo tanto a *accountability* horizontal, quanto a *accountability* vertical.

5.2 MATERIAIS E MÉTODOS DE PESQUISA

Considerando-se como características do conhecimento científico a busca por atribuir a determinado tema ou assunto estudado clareza e precisão, generalidade, sistematização e objetividade, optou-se para a realização deste estudo como

suporte metodológico a abordagem qualitativa, utilizando-se como técnicas de pesquisa o estudo de caso e a análise de conteúdo.

Severino (2007) diz que o estudo de caso é a pesquisa que se concentra no estudo de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos. Para ele, a coleta de dados e sua análise se dão da mesma forma que nas pesquisas de campo em geral.

De acordo com Yin (2005), o estudo de caso corresponde a uma forma de pesquisa investigativa considerando e analisando os fenômenos atuais dentro de seu contexto real em situações onde as fronteiras entre o fenômeno e o contexto estão claramente estabelecidas.

Para Gil (2002), o estudo de caso caracteriza-se pelo estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, de forma que seja possível um conhecimento amplo e específico destes objetos.

No que se refere ao método de análise de conteúdo, Severino (2007) afirma que se entende como uma metodologia de tratamento e análise de informações constantes de um documento, sob a forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens (escritos, orais, imagens e gestos). Trata-se de compreender, criticamente, o sentido manifesto ou oculto das comunicações.

Ainda sobre a análise de conteúdo, Severino (2007) afirma que os discursos podem ser aqueles já dados nas diferentes formas de comunicação e interlocução, bem como aqueles obtidos a partir de perguntas, via entrevistas e depoimentos.

Assim, buscando fundamentar o estudo de caso proposto, a primeira etapa da metodologia de pesquisa consistiu em realizar ampla pesquisa bibliográfica, fazendo levantamento das principais informações do setor de saneamento no Brasil e em Goiás, contemplando as características e o histórico do desenvolvimento do setor, com foco nas mudanças institucionais, ocorridas nas últimas décadas, com especial atenção para a década de 2000. Também foi realizada revisão bibliográfica sobre a teoria neo-institucionalista, e inseridos os apontamentos teóricos da *accountability*.

Para a pesquisa de campo, a técnica de pesquisa utilizada foi a entrevista qualitativa semiestruturada.

De acordo com Bauer e Gaskell (2012), a entrevista qualitativa é uma metodologia de coleta de dados amplamente empregada nas ciências sociais empíricas. Citando Robert Farr (1982), Bauer e Gaskell (2012) afirmam que a entrevista é essencialmente uma técnica, ou método, para estabelecer ou descobrir

que existem perspectivas, ou pontos de vista sobre os fatos, além daqueles da pessoa que inicia a entrevista.

A entrevista qualitativa, para Bauer e Gaskell (2012), fornece os dados básicos para o desenvolvimento e a compreensão das relações entre os atores sociais e sua situação.

Os entrevistados foram definidos com base em uma seleção e não em uma amostragem, visto que o termo amostragem remete a levantamentos estatísticos, e esse não é o caso da entrevista qualitativa.

Bauer e Gaskell (2012) apontam que não existe um método para selecionar os entrevistados das investigações qualitativas, necessitando de uma imaginação científica por parte do pesquisador. Outro fator relevante é que é possível selecionar os respondentes através da seleção de ambientes sociais. Os autores ressaltam, ainda, que a finalidade real da pesquisa qualitativa não é contar opiniões ou pessoas, mas, ao contrário, explorar o espectro de opiniões e as diferentes representações sobre o assunto em questão, que é o objetivo do estudo proposto.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi necessária a compreensão de que no meio social específico considerado neste estudo, o setor de saneamento, o que interessou descobrir foi a variedade de pontos de vista sobre o assunto em questão, no caso, a visão das instituições a respeito da estrutura de governança e do fortalecimento da *accountability* do setor.

Assim, para a realização da pesquisa e definição dos entrevistados foi observada a necessidade de seleção inicial dos ambientes sociais relevantes para o setor de saneamento. Após definidos os ambientes sociais, as instituições participantes ou envolvidas no setor de saneamento, foram então definidos os entrevistados.

Para a realização das entrevistas, a metodologia de abordagem utilizada foi o painel de especialistas, por meio do qual se buscou obter as informações mais precisas possíveis quanto à postura e o papel das estruturas de governança e das instituições locais no processo de desenvolvimento do saneamento em Goiás.

Quanto ao número de entrevistas necessárias para a boa representatividade, Bauer e Gaskell (2012) afirmam que mais entrevistas não melhoram, necessariamente, a qualidade, ou levam a uma compreensão mais detalhada, pois, embora as experiências pareçam únicas ao indivíduo, as representações de tais

experiências não surgem das mentes individuais, pois, em alguma medida, elas são o resultado de processos sociais.

Partindo-se desta afirmação, e considerando-se os preceitos institucionalistas, pode-se dizer que as representações são formadas por meio das instituições. Daí justifica-se o interesse de se estudar o saneamento com foco nas instituições representativas deste setor, utilizando como campo de pesquisa o estado de Goiás.

Pelo exposto, neste estudo foi utilizada a pesquisa individual em profundidade, buscando-se obter, com máxima veracidade, as informações necessárias para a análise. As perguntas efetuadas, ou o que Bauer e Gaskell (2012) chamam de tópico-guia, foram apresentadas em um formulário, previamente definido, de acordo com cada ambiente social, ou seja, de acordo com cada instituição pesquisada, de forma a orientar os passos da entrevista, evitando os desvios exagerados do tema central da pesquisa.

No decorrer desta investigação, foram realizadas 28 entrevistas, sendo uma com cada representante das instituições escolhidas para a pesquisa, definidas da seguinte forma:

- a) Agência Goiana de Regulação;
- b) Empresa de Saneamento de Goiás (Saneago);
- c) Federação Goiana dos Municípios;
- d) Ministério Público de Goiás;
- e) Tribunal de Contas do Estado;
- f) Sindicato dos trabalhadores nas indústrias urbanas no estado de Goiás (STIUEG);
- g) Pessoas comuns da sociedade civil (estudantes, comerciantes, comerciários etc.);
- h) Gestores Públicos Municipais (Prefeito ou Secretário de Planejamento Urbano) e Legisladores Municipais (Presidentes das Câmaras Municipais) de cada um dos seguintes municípios, divididos pelas mesorregiões do estado e escolhidos de acordo com o número de habitantes e a extensão de redes de água e esgoto, totalizando 11 municípios:
 - a) Mesorregião Centro-Goiano (Anápolis, Aparecida de Goiânia, Goiânia, Trindade e Ceres);
 - b) Mesorregião Leste-Goiano (Luziânia);
 - c) Mesorregião Noroeste-Goiano (Jussara);

- d) Mesorregião Norte-Goiano (Uruaçu);
- e) Mesorregião Sul-Goiano (Itumbiara).
- f) 2 Municípios não atendidos pela empresa de saneamento do Estado: Caldas Novas e Senador Canedo.

O número de municípios escolhidos na Mesorregião Centro-Goiano foi maior por serem municípios bastante representativos no cenário socioeconômico do estado e com a maior concentração demográfica. Para as demais mesorregiões foram escolhidos os municípios com maior representatividade socioeconômica e demográfica em cada mesorregião.

O último grupo de municípios escolhidos foi representativo por serem municípios não atendidos pela empresa de saneamento de Goiás, o que, para os objetivos da pesquisa, os tornam relevantes, do ponto de vista daqueles que, antes da aprovação da Lei 11.445/2007, seguiam outra estrutura de governança, que não a do estado.

Como sociedade civil foram considerados profissionais diversos, funcionários de estabelecimentos comerciais, estudantes, funcionários públicos etc, que para o objetivo da pesquisa representaram a parcela da população que deveria fazer parte das discussões sobre as políticas públicas de saneamento, considerando a necessidade de participação destes nas audiências públicas para o planejamento do setor.

A partir da definição das instituições a serem pesquisadas e após entrar em contato com as instituições, definiu-se os entrevistados de acordo com a orientação de cada instituição. Assim, os representantes das instituições entrevistados foram os seguintes:

INSTITUIÇÃO	CARGO
– Agência Goiana de Regulação	Gerente de Saneamento Básico
– Empresa de Saneamento de Goiás (Saneago);	Diretor de Engenharia
– Federação Goiana dos Municípios;	Presidente
– Ministério Público de Goiás;	Promotor de Justiça
– Tribunal de Contas do Estado;	Secretário de Controle Externo
– Sindicato dos funcionários da empresa de saneamento de Goiás.	Presidente do Sindicato

Prefeitura de Anápolis	Secretário municipal de Obras, Serviços Urbanos e Habitação
– Câmara Municipal de Anápolis	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Aparecida de Goiânia	Secretário de Infraestrutura de Obras
– Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Goiânia	Secretário de Desenvolvimento Urbano Sustentável
– Câmara Municipal de Goiânia	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Trindade	Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos
– Câmara Municipal de Trindade	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Ceres	Secretário do Meio Ambiente
– Câmara Municipal de Ceres	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Luziânia	Secretária de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
– Câmara Municipal de Luziânia	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Jussara	Secretário Municipal de Planejamento e Vice-prefeito
– Câmara Municipal de Jussara	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Uruaçu	Secretário de Infraestrutura
– Câmara Municipal de Uruaçu	Presidente da Câmara
– Prefeitura de Itumbiara	Secretária de Planejamento
– Câmara Municipal de Itumbiara	Presidente da Câmara
– Departamento Municipal de de Água e Esgotos de Caldas Novas	Diretor
– Câmara Municipal de Caldas Novas	Presidente da Câmara
– Agência de Saneamento de Senador Canedo	Gerente Administrativa e de operações
– Câmara Municipal de Senador Canedo	Presidente da Câmara
– Sociedade civil (considerada para efeito da pesquisa como instituição informal)	Estudantes da Universidade Estadual de Goiás; Funcionários da rede estadual de ensino (professores e auxiliares administrativos; Funcionários das prefeituras municipais dos municípios pesquisados; Funcionários das câmaras municipais dos municípios pesquisados; proprietários e funcionários de estabelecimentos comerciais (supermercados, lanchonetes, panificadoras, lojas de varejo) dos municípios pesquisados)

Quadro 9: Lista das instituições e dos seus respectivos representantes entrevistados

Fonte: dados da pesquisa – elaboração própria

Esta etapa da pesquisa teve como meta avaliar *in loco* a situação do saneamento em Goiás, tendo o cuidado de buscar verificar a relação existente ou não entre a mudança institucional e a postura das estruturas de governança do setor a partir da aprovação da Lei 11.445/2007.

Sabe-se que o referido método de entrevista apresenta pontos negativos, como o risco de que as informações não sejam repassadas em sua totalidade, por parte do entrevistado; além disso, também pode ocorrer uma situação de desconforto do entrevistado, diante do entrevistador, fazendo que este não permita a gravação da entrevista ou, ainda, o risco de que, por receio da não confidencialidade das informações ou da identidade do entrevistado, informações sejam omitidas ou repassadas de forma superficial.

Entretanto, no caso desta pesquisa, pode-se afirmar que o método utilizado foi o mais adequado para a obtenção de informações quanto ao papel das instituições na formação e estruturação da estrutura de governança no desenvolvimento do setor de saneamento na última década. Ressalta-se que todos os entrevistados permitiram a gravação da entrevista, o que fortaleceu a confiabilidade das informações e facilitou a análise.

Considerando-se a subjetividade das informações e da forma de coleta de dados, foi utilizado como ferramenta auxiliar de análise de dados, o *software* NVivo, que suporta os métodos de pesquisa qualitativos e mistos, e permite que sejam reunidos, organizados e analisados conteúdos de entrevistas, discussões em grupo, pesquisas, áudio, mídias sociais e páginas da web.

Esse *software* possibilita a análise detalhada dos dados por meio de ferramentas de busca, consulta e visualização e descoberta de conexões sutis, permitindo ao pesquisador o acréscimo de suas percepções e ideias à medida que vai desenvolvendo sua pesquisa.

Desta forma, pode-se afirmar que este aplicativo foi bastante útil para a análise dos dados da pesquisa, especialmente no que se refere às entrevistas, facilitando o trabalho de forma a possibilitar uma análise mais rápida e eficiente, de acordo com os interesses e objetivos do estudo.

Após a definição da metodologia e dos métodos de coleta e análise de dados, partiu-se para a delimitação das variáveis de interesse da pesquisa. Assim, no que se refere à teoria neo-institucionalista, as variáveis teóricas consideradas foram: as mudanças institucionais e as estruturas de governança, com foco na especificidade dos ativos, nas incertezas e riscos do setor de saneamento.

Quanto aos apontamentos da *accountability*, as variáveis consideradas foram: o cumprimento da legislação, especialmente quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2001), a Lei da Transparência (Lei complementar nº 131/2009) e a

Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), a participação social e a participação efetiva dos órgãos representativos, como as câmaras municipais e os conselhos municipais, na elaboração, implementação, monitoramento e fiscalização dos planos municipais de saneamento.

Desta forma, com o objetivo de expor sobre o desenvolvimento institucional e a *accountability* do setor foi examinada a evolução do marco legal federal do saneamento e a legislação relacionada ao setor, por meio de decretos e leis que regulamentaram o saneamento durante toda a sua trajetória no cenário brasileiro e, especialmente, o desenvolvimento do setor no estado de Goiás, campo de estudo desta pesquisa.

5.3 RESULTADOS

Para efeito deste estudo, considerou-se que o setor de saneamento básico de Goiás é composto das seguintes instituições: a) Instituições executoras; b) Instituições reguladoras/fiscalizadoras formais; e, c) Instituições reguladoras/fiscalizadoras informais.

- a.1) Como instituições executoras são consideradas: a Saneamento de Goiás S.A. (Saneago); as prestadoras municipais de serviços de água e esgotos, e as prestadoras privadas de serviços de água e esgotos;
- b.1) Como instituições formais de regulação e fiscalização foram consideradas a AGR, o TCU, o TCE, o MP, as prefeituras e câmaras municipais e o STIUEG;
- c.1) Como instituições informais de regulação e fiscalização a sociedade civil em geral.

Tais instituições são apresentadas na figura 13 e representam o ambiente institucional do saneamento goiano e é neste contexto que ocorrem as ações do setor, por meio de arranjos institucionais (formais e informais) que configuram a estrutura de governança do setor.

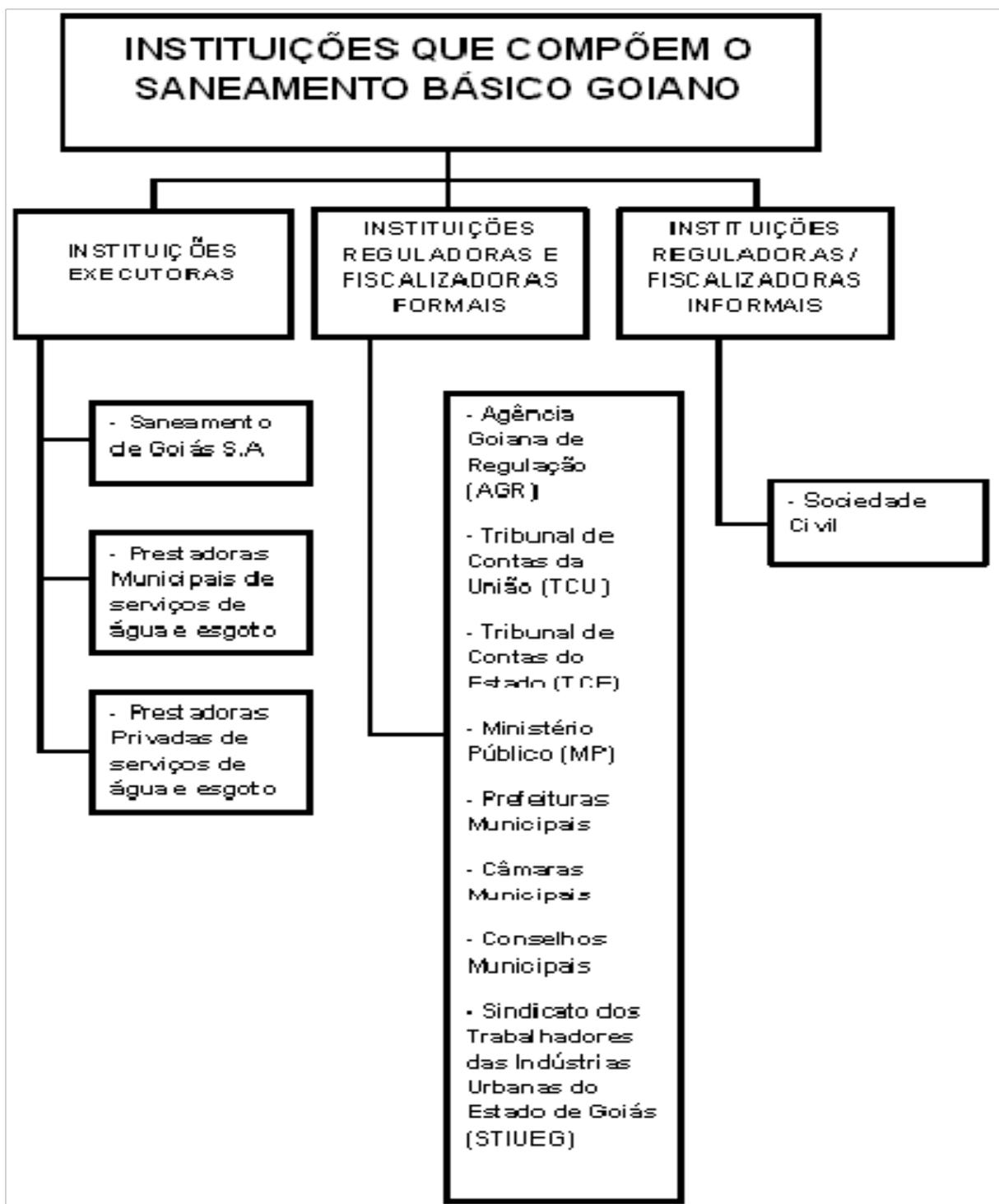


Figura 13: Instituições que compõem o setor de saneamento básico Goiano.
Fonte: dados da pesquisa – elaboração própria

Assim, considerando o ambiente institucional apresentado pelas instituições que compõem o saneamento em Goiás depois de aplicados a metodologia e os métodos de coleta e análise dos dados, verificou-se que estes se relacionam diretamente com as variáveis teóricas consideradas, sendo estas, as mudanças institucionais, a estrutura de governança e a *accountability*.

A partir de então, observou-se que cada instituição pesquisada, dependendo de seu posicionamento diante do setor de saneamento básico, defende pontos de vista específicos, especialmente quanto à legislação do setor e sua influência na organização da estrutura de governança e *accountability* do saneamento básico goiano.

5.3.1 Visão das instituições executoras sobre as implicações da lei 11.445/2007 e *accountability* no saneamento básico em Goiás

A partir do estudo realizado, identificou-se que quanto ao marco regulatório, especificamente a Lei nº 11.445/2007, as instituições responsáveis pela prestação dos serviços, aqui representadas pela empresa de saneamento do estado (Saneago) e pelas prestadoras municipais (públicas e/ou privadas), tem pleno conhecimento do conteúdo e das implicações da Lei, e consideram que esta representa uma forte mudança institucional no que se refere à regulamentação do setor de saneamento básico. Contudo, essas instituições têm ciência de que o processo de mudança no setor é lento e gradual.

Estas instituições demonstram conhecer a legislação e apresentam plena aceitação das imposições da legislação, embora acreditem que o atendimento a todas as exigências da lei ainda levará um longo tempo a ser alcançado e que isto, além de tudo vai depender da vontade das instituições políticas do Estado.

Ainda de acordo com as instituições executoras a aprovação da Lei 11.445/2007 vem fortalecendo a *accountability* horizontal (aquela exercida pelas instituições formais de regulação, fiscalização, monitoramento e punição), especialmente quando se considera, por exemplo, a exigência da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico como requisito para a liberação de recursos do governo federal para o setor.

Assim, essas instituições, acreditam que tem se observado uma melhor definição dos mecanismos de planejamento a serem realizados pelos municípios, detentores da titularidade dos serviços de saneamento. Além disso, elas também consideram que o fortalecimento da *accountability* horizontal realizada por meio dos mecanismos de fiscalização, monitoramento e controle das ações por parte das Agências Reguladoras, dos Tribunais de Conta e do Ministério Público, tem

favorecido o melhoramento da *accountability* vertical, a ser exercida por parte da sociedade civil organizada.

A esse respeito, a fala do Diretor de Engenharia da empresa de saneamento de Goiás, evidencia a visão da instituição sobre a Lei:

“A lei trouxe definições importantes como a ampliação do conceito de saneamento básico, a exigência da elaboração dos planos municipais de saneamento pelos municípios, da realização de audiências públicas e a exigência da formalização de contratos de programas que facilitam a operação dos serviços, definindo as responsabilidades dos envolvidos.”

A pesquisa de campo evidenciou também que as instituições executoras consideram que a mudança institucional, representada pela Lei 11.445/2007, tem contribuído para a elevação dos níveis de investimento e, conseqüentemente, para a ampliação do percentual de atendimento dos serviços de saneamento básico no Estado e que, estas consideram, ainda, que a participação do setor privado é de grande relevância para o desenvolvimento do setor, sendo observadas e implementadas as regulamentações necessárias para o bom desempenho da iniciativa privada frente aos serviços de saneamento, o que requer melhoria e ampliação da fiscalização do setor, ou seja, requer o fortalecimento real da *accountability* tanto horizontal, quando vertical.

O Diretor de Engenharia da Saneamento de Goiás S.A., enfatiza que,

“é necessária a participação do setor privado, através das subconcessões ou parcerias público-privadas para que seja possível a universalização do atendimento do saneamento básico, visto que a empresa de saneamento e o Estado não possuem recursos suficientes para investir o volume necessário para que o saneamento seja universalizado.”

Nessa ótica, reconhecem também a Lei 11.445/2007, como importante indutor da participação da iniciativa privada no saneamento básico por meio da redução das incertezas e dos riscos do setor. Sobre isso, essas instituições têm em comum a ideia de que a ampliação da participação do setor privado é condição bastante relevante para a elevação dos níveis de investimento e, com isso, o alcance da universalização do atendimento desses serviços, visto que, na visão daqueles, o setor público não tem reservas financeiras suficientes para atender toda a demanda do setor.

Outro ponto a ser ressaltado é que, na visão das instituições executoras a aprovação da Lei 11.445/2007 veio como contribuição primordial, no que se refere à participação social acerca das discussões sobre o desenvolvimento do saneamento básico em Goiás. Contudo, reconhecem que esta é uma prática ainda distante de se tornar rotina no estado, e isso reflete a fragilidade da *accountability* vertical do setor em Goiás.

As instituições executoras consideram que a sociedade, somente participa das discussões, planejamento e ações do setor de saneamento, em momentos de reivindicações quando existe algum problema na prestação dos serviços, com maior ênfase quando o problema se refere ao abastecimento de água do que quando se trata da coleta e tratamento do esgotamento sanitário ou, ainda, quando sua participação é reivindicada pelos titulares, como condição de elaboração de algum documento para a aprovação e/ou a liberação de recursos. Isto evidencia que a participação social, na opinião das instituições executoras, não é uma prática comum no estado.

A pesquisa evidenciou ainda que no entendimento destas instituições, a aprovação da Lei 11.445/2007 trouxe diversos benefícios para o setor, como o fortalecimento da concepção de que a titularidade pertence ao município; a exigência da elaboração, pelo titular dos serviços, do plano de saneamento; a abertura para a participação da iniciativa privada via concessões ou parcerias público privadas (PPP's), o estabelecimento de regras e normas para a atuação dos prestadores e também dos órgãos reguladores, aliados à retomada da discussão a respeito do desenvolvimento do setor, que anteriormente a ela não existia.

Desta forma, pode-se afirmar que essas instituições consideram que a Lei 11.445/2007 é de grande contribuição para o setor e corresponde a uma mudança institucional bastante relevante para a formalização da estrutura de governança do mesmo e que tem contribuído bastante para o fortalecimento da *accountability* do saneamento básico no estado, contudo, este fortalecimento está mais vinculado à *accountability* horizontal.

5.3.2 Visão das Instituições Reguladoras e Fiscalizadoras

Os órgãos responsáveis pela fiscalização e regulação do setor, como a Agência Goiana de Regulação (AGR), o Ministério Público (MP) e o Tribunal de

Contas do Estado (TCE), também apresentam pleno conhecimento da legislação do setor, e em especial do novo marco regulatório representado pela Lei 11.445/2007.

Estas instituições consideram que a Lei 11.445/2007 veio com grande poder de regulamentação do setor e, também, de acordo com tais instituições, além de contribuir para uma possível mudança na estrutura de governança do setor de saneamento no Brasil, e conseqüentemente em Goiás, representa um forte ponto de apoio para o fortalecimento da *accountability* do setor. Contudo, estas instituições também percebem o setor de saneamento básico brasileiro e, também o goiano, como sendo historicamente lento em seus processos de mudanças institucionais. De acordo com o Promotor de Justiça da 15ª promotoria de justiça,

“O que se tem percebido de modo geral é que desde o PLANASA o poder público ainda não mudou o modelo de visão da época do PLANASA...ainda estamos na visão do PLANASA, não houve mudança ainda.”

Contudo, estas instituições ainda acreditam que a nova legislação vem contribuir para a melhoria do setor em Goiás. Elas veem positivamente o fortalecimento do planejamento em nível municipal estipulado pela Lei e também pela exigência da participação social no processo de planejamento das ações do setor. Porém, estão cientes de que esta participação ainda está muito aquém do exigido pela legislação e depende muito mais de uma mudança de concepção de participação da sociedade do que da simples imposição legal.

O gerente de saneamento básico da agência goiana de regulação aponta que,

“a exigência da Lei de elaboração dos planos municipais de saneamento, da realização de audiências públicas, são pontos fundamentais de fortalecimento do setor de saneamento que facilita a fiscalização e a regulação do setor, porém na prática o trabalho ainda é árduo, pois as exigências da lei ainda não são colocadas totalmente em prática.”

Assim, para as instituições fiscalizadoras e reguladoras, considerando-se que uma *accountability* vertical frágil reflete, de acordo com O'Donnell (1998) e Brinkerhoff (2001), em uma *accountability* horizontal também fragilizada, o estado de Goiás ainda está longe de ter uma *accountability* eficiente, no que se refere ao setor de saneamento básico. A esse respeito, ressalta-se que ainda falta, na concepção dessas instituições, um incentivo maior por parte dos titulares dos serviços na divulgação e convocação da sociedade, no que concerne à participação do processo de decisões sobre o saneamento básico.

Outro ponto relevante apontado pelas instituições fiscalizadoras e reguladoras é o de que em determinados momentos, é possível identificar certa resistência, especialmente política, quanto à abertura das discussões sobre os investimentos no setor, haja vista os altos níveis de investimentos relativos às obras que requerem elevado volume financeiro.

Tais instituições acreditam que a questão da abertura para a participação da iniciativa privada é de essencial importância para a elevação dos investimentos do setor, visto que, de acordo com elas, aparentemente, o setor público não detém recursos financeiros capaz de suprir todas as necessidades do setor e ainda promover sua universalização. Entretanto, demonstram-se preocupadas com a fragilidade dos mecanismos de *accountability*, visto que este é um setor onde o montante de investimentos é bastante elevado e a influência política é herança do período do PLANASA, ou seja, o setor apresenta uma tendência à centralização das decisões o que pode prejudicar a equidade do processo de participação da iniciativa privada além de dificultar o processo de transparência das ações, uma vez que as instituições reguladoras e fiscalizadoras ainda são carentes de ativos humanos no quantitativo necessário para realizar com total eficiência e eficácia a *accountability* horizontal. Aliado a isso, a fragilidade da *accountability* vertical, que deveria ser exercida pela sociedade civil, dificulta o processo de *accountability* como um todo.

Apesar dessas observações, as instituições reguladoras e fiscalizadoras veem a aprovação da Lei 11.445/2007 como de primordial importância para o setor de saneamento básico, visto que os pontos abordados por ela como a exigência da elaboração do planejamento pelos titulares, a participação social, a abertura à participação da iniciativa privada, o estabelecimento de normas e regras, por si só já trouxeram o setor de saneamento para um patamar de discussão que não existia antes da aprovação da referida lei e, por tal motivo, ela já é um grande passo, na visão destas instituições.

5.3.3 Visão dos Titulares dos Serviços

Quando a análise passa para a visão dos titulares do serviço, é necessário considerar que a pesquisa constatou que, nos municípios pertencentes ao eixo com maior fluxo populacional e de recursos (aqueles municípios mais próximos ao centro administrativo do Estado, à mesorregião centro-goiano), existe um maior

conhecimento quanto ao novo marco regulatório e sua influência sobre o saneamento básico goiano. Porém, quanto mais a pesquisa se afastou dos municípios centrais do estado, observou-se que o conhecimento da legislação ainda é incipiente, tanto por parte do poder executivo, representado pelas prefeituras, quanto por parte do poder legislativo, representado pelas câmaras municipais.

No que tange ao poder executivo, do total de municípios pesquisados 73% demonstraram ter conhecimento do novo marco regulatório, enquanto 27% alegaram não ter muito conhecimento sobre qual lei se tratava. No poder legislativo, a situação ainda foi menos positiva, visto que sobre este quesito 55% dos pesquisados demonstraram não ter conhecimento da legislação em vigor.

Quando se parte para os municípios atendidos pela empresa de saneamento do estado, a situação se agrava, visto que, por parte do poder executivo municipal, apenas 67% demonstraram algum conhecimento sobre a lei, enquanto 33% não têm conhecimento desta. O poder legislativo demonstrou que, nesses municípios, a situação é inversa, isto é, apenas 33% afirmaram ter conhecimento específico sobre a LNSB, enquanto 67% não a conhecem.

Apenas nos municípios em que a prestação dos serviços é realizada por empresa ou autarquia municipal, 100% declararam conhecer a legislação. Entretanto, a informação passada pelos municípios era proveniente da prestadora de serviço e não da prefeitura e/ou da câmara municipal, ou seja, instituições como as prefeituras e câmaras municipais ainda delegam quase que totalmente os serviços à instituição executora, seja ela a companhia estadual, municipal ou privada.

Além disso, a pesquisa identificou que quanto menor o município, menor a sua participação na vida econômica do Estado, e maior a sua dependência à empresa de saneamento estadual, mais rudimentar é o nível de conhecimento sobre a nova legislação do setor.

Destaca-se o fato de que 70% dos municípios pesquisados, quando questionados sobre a influência da legislação, sinalizaram que a lei, até o presente momento, não influenciou em nada no saneamento básico do município. Esta informação é relevante porque aponta que, na prática, a mudança institucional ainda não alcançou todas as instâncias no contexto goiano.

Isso fica bem evidenciado na fala do Secretário de Obras e Serviços Urbanos e Habitação do município de Anápolis-GO. De acordo com o secretário...

“a ampliação das obras de água realizadas no último ano e em realização no momento, no município, tem sido um avanço no sistema de água tratada, num modelo que na realidade não foi novo, foi a relação que foi nova no jeito de gestão que era o modelo antigo; não fez opção pelo modelo novo, mas que de um ponto de vista diferente as coisas vão se realizando. As vezes falta a gestão e a vontade política de fazer as coisas e as vezes se culpa muito a lei, e que na verdade não é a lei, as vezes, é quem está no comando que não consegue ver e agir de forma racional.”

Sobre os titulares dos serviços, dentre os pesquisados, apenas 27% consideram que a aprovação da Lei 11.445/2007 trouxe benefícios para o setor, enquanto os demais, por não conhecerem a legislação, não consideram que a lei exerça influência sobre o setor de saneamento local.

Em resumo, observa-se que quando se trata do conhecimento sobre a Lei, sua influência, e se esta trouxe algum benefício para o saneamento básico goiano, nem todas as instituições titulares atendidas pela Saneago conhecem a existência da Lei, e entre essas, pouquíssimas consideram que a Lei influencia nas decisões do setor e que trouxe benefícios para o mesmo. O que fica evidenciado pela fala do presidente da câmara municipal do município de Ceres-GO,

“... para falar sobre esta lei específica eu teria que estudar ela, por não estar dentro do setor de saneamento especificamente, mesmo estando como representante do legislativo do município. Talvez a lei não seja tão divulgada de maneira que existe uma falta conhecimento a esse respeito.”

Quando se observa as instituições titulares não atendidas pela Saneago, todos os municípios conhecem a lei e a grande maioria considera que esta influencia as decisões e trouxe benefícios para o setor.

Ainda abordando a visão dos titulares dos serviços de saneamento básico, ao questionar sobre o que é levado em conta para a execução do planejamento referente ao saneamento básico no estado, os fatores mais relevantes apontados na pesquisa foram:

- a) os recursos, com especial destaque para os repasses do governo federal, visto que os municípios não detêm volumes financeiros suficientes para custear os investimentos do setor;
- b) as questões políticas, considerando-se que estas influenciam, de forma bastante relevante, nas decisões de investimentos.

Os aspectos “demanda da sociedade” e “bem-estar social” de acordo com os titulares dos serviços são inerentes ao processo de implementação, ampliação e

melhoria do saneamento básico, e, portanto, não influenciam tanto nas decisões, visto que a demanda não é atendida completamente sendo, portanto, constante, e que a questão do bem-estar é de caráter indiscutível, já que, segundo as instituições titulares dos serviços, todas as ações no setor de saneamento têm como objetivo o bem-estar da sociedade.

a) disponibilidade de recursos com especial atenção aos repasses do governo federal;	Exercem grande influência no planejamento
b) interferência das questões políticas (principalmente as questões partidárias, visto que estas influenciam, mesmo que indiretamente na liberação de recursos)	
c) demanda da sociedade (para eles, como a demanda não é totalmente atendida, esta é constante e, sendo assim, não influencia nas decisões de planejamento, visto que a universalização do serviço ainda é algo a ser alcançado no futuro)	Não influenciam ou não alteram o planejamento
d) bem estar social (de acordo com eles, este fator é dado como intrínseco ao setor e sendo assim, não existe discussão a esse respeito visto que o saneamento básico tem como objetivo explícito elevar o bem estar da sociedade)	
e) participação da sociedade (a sociedade só participa, na visão da maioria dos titulares, quando quer reivindicar algum serviço ou fazer alguma reclamação, contudo essa não é uma constante e ocorre em momentos isolados sem afetar o planejamento como um todo)	

Quadro 10: Principais fatores relacionados ao planejamento do saneamento básico em Goiás na visão dos titulares dos serviços

Fonte: dados da pesquisa – elaboração própria

Ainda na visão dos titulares dos serviços, a participação social somente ocorre quando é solicitada por motivo de necessidade de aprovação de alguma liberação de recursos para o setor. Na visão destas instituições, a sociedade apenas reivindica quando tem alguma dificuldade ou falha no recebimento dos serviços de saneamento e não apresenta motivações para participar e das discussões e do planejamento do setor. Sendo assim, a falta de participação da sociedade torna

frágil o processo de planejamento das ações do saneamento básico, entretanto, isto não é considerado um fato relevante para os titulares dos serviços.

Sobre as questões relacionadas à *accountability*, 95% dos municípios pesquisados consideram que existe grande influência da legislação no controle das ações do setor. Todavia, este controle é mais fortemente percebido quando se refere à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 01/2001), à Lei da Transparência (Lei nº 131/2009) e à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), do que propriamente à Lei do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007), opinião defendida também pelas instituições de execução e fiscalização (Saneago, MP, AGR e TCE).

- 1ª – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2001)
- 2ª – Lei da Transparência (Lei nº 131/2009)
- 3ª – Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)
- 4ª – Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007)

Quadro 11: Principais Leis que influenciam as ações do setor de saneamento básico, na visão dos titulares dos serviços em ordem decrescente de influência

Fonte: dados da pesquisa – elaboração própria

Percebe-se que, até o momento, não existe a identificação, por parte dos titulares dos serviços de saneamento básico em Goiás, da necessidade do fortalecimento da *accountability* do setor, vinculado ao marco regulatório do saneamento básico e, em relação a isso, o setor ainda se comporta com base na estrutura de governança do PLANASA.

5.3.4 Visão da Sociedade Civil

No que concerne à participação da sociedade, referida no decorrer deste estudo, identificou-se que existe participação social, contudo, ela é parcial e, na maioria das vezes, apenas reivindicatória, sendo que em 25% dos municípios foi apontada a questão de ausência de planejamento como fator dificultador desta participação.

Sobre isso, o presidente da câmara municipal de Ceres-GO faz um apontamento relevante sobre a discrepância ente a necessidade da realização de audiências públicas e a realidade.

“Precisamos de mais audiências públicas, apesar que hoje, sobre as audiências públicas estamos vivendo uma certa alienação, entre, entre as

“pessoas que utilizam os serviços públicos e as que discutem os serviços públicos.”

A sociedade enxerga o setor como autorregulado e de responsabilidade do setor público, e sendo atendida especialmente na modalidade de abastecimento de água tratada, não manifesta preocupação com as ações e planejamento do setor.

Na fala de um morador do município de Uruaçu:

“Não somos informados sobre a necessidade de participação e acreditamos que está tudo como deve ser. Claro que quando falta água percebemos que tem algo errado e buscamos as respostas ou vamos atrás do ministério público para resolver o problema.”

Dessa forma, quando a sociedade chega a participar é, geralmente, por meio de audiências públicas, organizadas pelo titular do serviço, com a finalidade de aprovar algum documento essencial para a liberação de recursos, e não por iniciativa própria, pois a sociedade acredita que a participação do Ministério Público e as decisões tomadas de forma centralizada pelas autoridades políticas são suficientes como ação social para o setor.

Até mesmo os titulares dos serviços reconhecem que a sociedade, mesmo quando possuem conselhos municipais não participa ativamente do setor de saneamento, sobre isso o gerente administrativo e de operações da Sanesc fala que,

“a sociedade participa da elaboração, nas audiências públicas, mas depois não vem atrás pra ver se foi implementado, quando precisa elaborar o plano a gente vai atrás, mas depois dessa fase a população não vem pra ver como está o processo.”

Além disso, a sociedade quando questionada quanto á qualidade da água as vezes coloca como sendo sem qualidade por causa da ocorrência de falta de água em algum período e não exatamente pela má qualidade da água.

Apenas os municípios que têm instituições formalizadas de conselhos municipais e/ou associações de bairros demonstraram uma participação mais efetiva nas solicitações e decisões do setor de saneamento, todavia estes são minoria no contexto do saneamento goiano.

A partir dessas observações compreende-se que a accountability vertical ainda é bastante rudimentar no setor de saneamento básico do estado de Goiás visto que a participação social ainda não é efetiva.

5.4 APONTAMENTOS DAS INSTITUIÇÕES QUANTO AO FUTURO DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE GOIÁS

Quanto ao futuro do saneamento básico em Goiás, excetuando-se o Sindicato dos Funcionários da Saneago (STIUEG), as demais instituições fiscalizadoras formais pesquisadas e a Saneago demonstraram-se favoráveis à elevação da participação do setor privado. A esse respeito, ressalta-se que dois dos municípios pesquisados (Aparecida de Goiânia e Trindade) implementaram, em 2013, programas de subdelegação dos serviços de esgotamento sanitário, em parceria com consórcios privados.

As demais instituições e os municípios que são os titulares dos serviços não entendem a privatização como o caminho ideal para o desenvolvimento e universalização do saneamento básico, mas aceitam a ideia de que a ampliação das PPPs seja uma forma de aumentar a abrangência e melhorar o atendimento dos serviços de saneamento. Sobre isso o secretário de obras, serviços urbanos e habitação, do município de Anápolis diz que a atitude foi a de manter o contrato com a Saneago ao invés de privatizar os serviços, mesmo tendo recebido proposta da própria Saneago de subconceder à iniciativa privada os serviços de esgotamento sanitário

“a visão do prefeito, juntamente com sua assessoria, o levou para uma decisão do meu ponto de vista acertada. A decisão de exigir da Saneago o cumprimento do que estava estabelecido em contrato. Ao invés de privatizar, quebrar contrato, municipalizar, exigir o cumprimento do contrato pela Saneago era a situação mais acertada.”

Destaca-se, ainda, que, dos municípios pesquisados, somente 20% demonstraram o desejo de municipalizar os serviços de água e esgotos, buscando encontrar outra saída para atrair novas alternativas de investimentos para o setor. Contudo, esta ainda é uma ideia incipiente, visto que a grande maioria dos municípios não tem conhecimento profundo sobre o novo marco regulatório, e este desejo parece ser mais político do que técnico.

Sendo assim, a visão das instituições envolvidas no setor de saneamento básico ainda é baseada na concepção centralizadora do PLANASA. Contudo, a aprovação da Lei 11.445/2007 apresenta-se como um marco de evolução para o setor. Para ilustrar a visão da estrutura de governança do setor de saneamento básico goiano, apresenta-se no quadro 12 a visão das instituições

participantes do setor de saneamento básico goiano sobre a Lei 11.445/2007 e na figura 08 um resumo esquemático da visão das instituições componentes do setor.

ÍTEM AVALIADO	INSTITUIÇÕES EXECUTORAS E REGULADORAS FORMAIS	INSTITUIÇÕES TITULARES		INSTITUIÇÃO FISCALIZADORA INFORMAL
	Saneago, TCE, MP, AGR	Municípios atendidos pela saneago	Municípios não atendidos pela saneago	Sociedade Civil
Conhecimento da existência da Lei	100,00%	67,00%	100,00%	10,00%
Consideram que a Lei influencia nas decisões do setor	70,00%	20,00%	80,00%	8,00%
Consideram que a Lei trouxe benefícios para o setor	80,00%	18,00%	70,00%	5,00%

Quadro 12: Visão das Instituições Participantes do Setor de Saneamento Básico Goiano Sobre a Lei 11.445/2007

Fonte: dados da pesquisa – elaboração própria

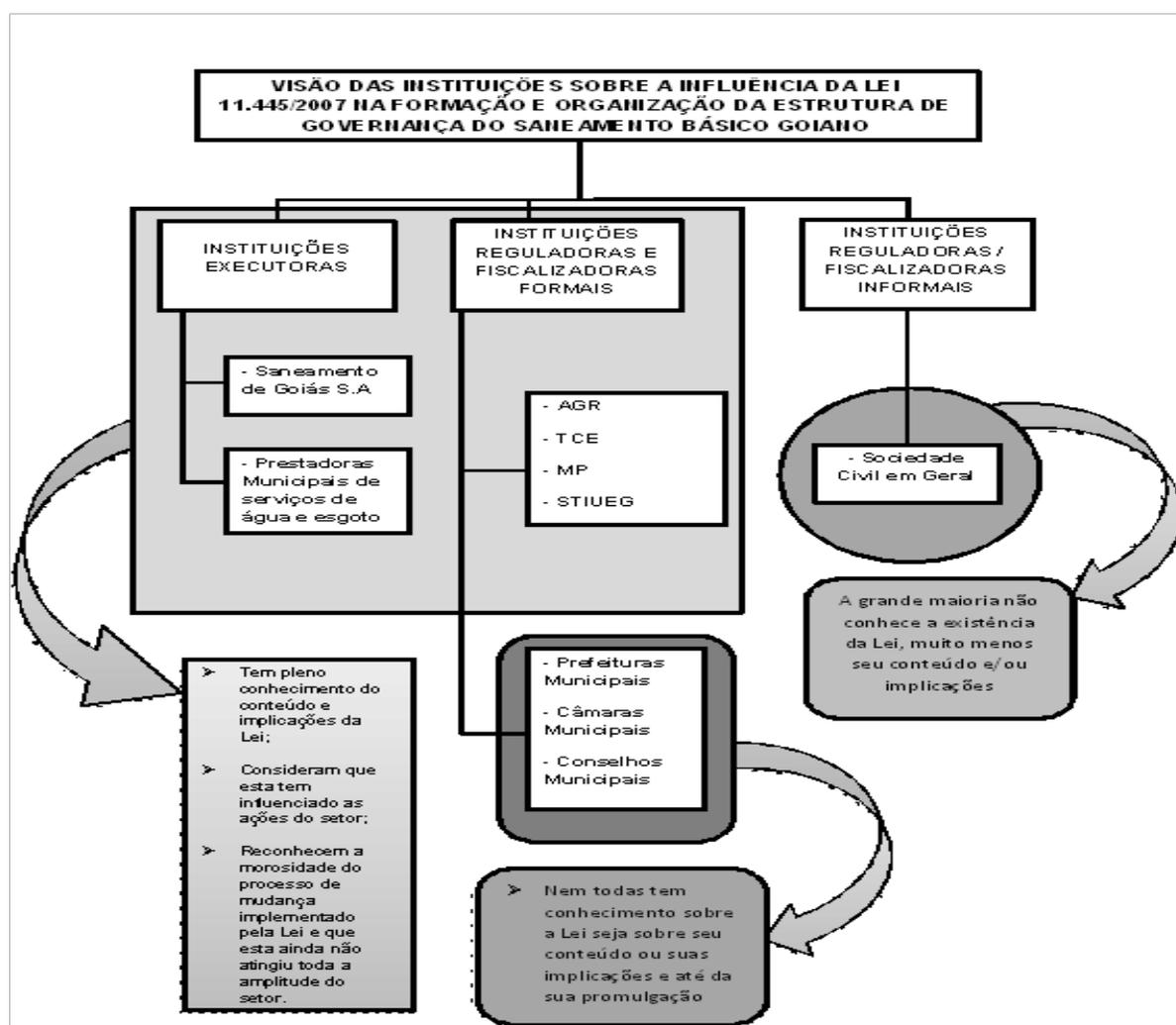


Figura 14: Visão das instituições sobre a influência da Lei 11.445/2007 na estrutura de governança do saneamento em Goiás.

Fonte: Dados da pesquisa – elaboração própria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a pesquisa realizada e os resultados alcançados após a análise das informações obtidas a respeito do setor de saneamento básico goiano, especialmente observando-se as questões referentes à influência da Lei nº 11.445/2007 na organização/formação da estrutura de governança e *accountability* do saneamento básico no estado de Goiás, é possível afirmar que este setor vem passando por mudanças na última década. Contudo, estas mudanças devem ser observadas com cautela, visto que ainda não apresentam-se forte o bastante para modificar a dinâmica organizacional do setor.

Conforme aponta Powell e DiMaggio (1991), a dinâmica organizacional é representada pela mudança institucional e, voltando à definição de mudança institucional defendida por North (1990), segundo a qual a mudança institucional identifica o modo como a sociedade evolui no tempo, pode-se afirmar que o setor de saneamento básico goiano, assim como o do Brasil como um todo, passa por um processo de mudança institucional, embora este processo seja incremental sobre uma estrutura institucional pré-existente e apresente certa resistência à mudanças.

Assim, considerando o que diz Conceição (2002), que as instituições mudam e, que mesmo através de mudanças graduais, podem pressionar o sistema por meio de explosões, conflitos e crises, levando a mudanças de atitudes e ações, pode-se considerar que o setor de saneamento básico goiano, reproduzindo o comportamento do setor no Brasil, não apresentou nenhuma situação explosiva ou de conflito aberto que o levasse a pressionar o sistema. Contudo, pode-se considerar que a crise de expansão do setor na década de 1990, e início da década de 2000, possibilitou o surgimento e a consolidação de ideias e ações de mudança relacionadas à política e às ações do setor que culminaram com a aprovação da Lei. 11.445/2007.

Ainda sobre a questão da ocorrência da mudança institucional, Streeck e Thelen (2005) afirmam que as estruturas teóricas mais influentes enfatizam a continuidade, em vez da mudança, e, dessa forma, pode-se considerar que o setor

de saneamento básico ao longo de sua história corrobora esta afirmativa ao passar um longo período sem uma legislação específica que o regulasse, seguindo o modelo estabelecido pelo PLANASA, mesmo após o fim daquele plano. Como ressaltado anteriormente, essa visão representa a dificuldade de se implementar mudanças radicais, visto que existem fatores que influenciam direta e negativamente, no que se referem às mudanças; daí a necessidade de estruturas de governança especializadas para garantir, direcionar e monitorar o impacto da mudança.

No referencial teórico que ampara o presente estudo, Streeck e Thelen (2005) assinalam que existem severos limites aos modelos de mudança que traçam uma linha divisória entre estabilidade institucional e mudança institucional. E, dessa forma, as mudanças radicais ou abruptas são raramente efetivadas.

Assim, partindo-se desses conceitos, e assumindo o entendimento de que as mudanças institucionais não ocorrem de forma abrupta, mas sim de modo incremental, observa-se que o saneamento básico, em geral, segue esta premissa, ou seja, passa por mudanças gradativas ao longo de sua trajetória.

Ainda a respeito da mudança institucional, nota-se que o saneamento básico em Goiás é reflexo do que acontece nacionalmente no setor, e isto significa que o desenvolvimento deste, no estado, está diretamente ligado ao desenvolvimento do saneamento básico no Brasil como um todo.

Essa afirmativa se confirma ao se verificar que desde a implantação do modelo centralizador, configurado pelo PLANASA, Goiás, assim como a grande maioria dos outros estados, não divergiu ou pelo menos não se absteve da forma de participação imposta pelo governo federal, durante o longo período de duração daquele plano e, mesmo após seu declínio, permaneceu obedecendo às regras centralizadas do arranjo institucional por ele formalizadas e que, de certa forma, prevaleceu até recentemente, e ainda não se extinguiu por completo.

Compreende-se que, no contexto histórico do desenvolvimento brasileiro, o setor de saneamento básico é, dentre os setores de infraestrutura, o menos desenvolvido, visto que, apesar do crescimento do volume de investimentos nos últimos anos, e também do aumento do atendimento à população nessa modalidade de serviço, este ainda apresenta grandes lacunas quanto a sua universalização.

Contudo, é importante destacar que a realidade que circunda esse setor vem sofrendo alterações, especialmente quando se observa a década de 2000, com

destaque para a ampliação dos investimentos em comparação com a década de 1990 e, especificamente, quanto à formalização do marco legal, a Lei Nacional do Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445/2007).

Considerando como ponto principal de mudança institucional a aprovação da referida lei e suas premissas, pode-se aceitar o argumento de que têm ocorrido alterações na estrutura de governança do setor e que há uma tendência ao fortalecimento de sua *accountability*.

Quanto à questão da estrutura de governança do saneamento básico goiano e a influência do novo marco regulatório do setor, e considerando que a estrutura de governança representa os arranjos institucionais do setor e que este vem apresentando um desempenho positivo e bastante peculiar no que se refere à expansão do saneamento básico na última década, a presente pesquisa teve como objeto o aprofundamento de conhecimentos sobre o saneamento básico goiano por meio da análise da organização da estrutura de governança e da *accountability* do setor de saneamento, diante das mudanças institucionais ocorridas nos últimos anos.

Considerando os quatro tipos principais de mudança institucional propostos por Powell e DiMaggio (1991), sendo estes: I) a formação institucional; II) o desenvolvimento institucional; III) a desinstitucionalização, e, IV) a reinstitucionalização, e considerando a atual situação do setor de saneamento básico, especialmente no estado de Goiás, pode-se concluir que no que se refere à mudança institucional representada pela aprovação da Lei 11.445/2007, a característica que se apresenta é a de uma reinstitucionalização, visto que a Lei impõe ao setor novos princípios e regras, induzindo o setor a assumir uma nova forma institucional.

Porém, os resultados da pesquisa permitem concluir que, na prática, o que tem se observado é que as instituições envolvidas no setor vêm se comportando num processo de mudança gradual, caracterizada por Powell e DiMaggio (1991) como desenvolvimento institucional, representada por ações que identificam uma continuidade institucional, assumindo ou aceitando algumas proposições apresentadas pelo novo marco regulatório do setor, mas com ações caracterizadas por mudanças incrementais partindo da forma institucional já existente e arraigada no setor, que é a tendência à centralização das decisões fortalecida pela resistência à mudança.

Diante do quadro apresentado neste estudo, observa-se que o setor de saneamento básico, em Goiás, ainda engatinha na questão da nova regulamentação; que as questões relacionadas são mais políticas do que técnicas e que existe um grande distanciamento entre o conhecimento do novo marco regulatório e a prática efetiva da mudança institucional por ele apresentada.

Quanto às questões de *accountability*, o que se observa é que existe uma preocupação, por parte de todas as instituições envolvidas no setor, em cumprir as normas estabelecidas pelas diversas leis que abrangem este aspecto. Contudo, isto ainda não está claramente relacionado às imposições da Lei 11.445/2007, a não ser quando se trata de exigência específica para a liberação de algum recurso, especialmente quando se trata de recurso federal.

No que tange à formação/organização da estrutura de governança do setor, nota-se que a Lei 11.445/2007 vem contribuindo para algumas discussões a esse respeito, e que os contratos de subdelegação dos serviços de esgotamento sanitário, formalizados por alguns municípios goianos, podem representar um novo formato de estrutura de governança, caracterizado por uma estrutura híbrida, com a presença do Estado via Saneago, em conjunto com uma maior participação da iniciativa privada no saneamento básico de Goiás. Porém, ainda não é possível afirmar que esta será uma tendência que irá prevalecer e aumentar no estado.

Todavia, devido ao frágil nível de conhecimento do novo marco regulatório pela maioria dos municípios goianos, à forte presença do modelo centralizador do PLANASA, que ainda prevalece, e à resistência natural à mudança, fortalecida pela trajetória histórica e política do setor, entende-se que esse processo será bastante lento e que ainda não tem seus caminhos definidos, assim como os demais processos que envolvem o setor de saneamento brasileiro e, conseqüentemente, isso se replica no estado de Goiás.

Desta forma, a hipótese inicialmente apontada, de que a aprovação do marco regulatório do saneamento (Lei 11.445/2007) tem influenciado as ações das instituições locais na configuração de uma nova estrutura de governança, saindo da estrutura de governança hierárquica, onde o estado era o principal responsável pelas ações, para uma estrutura de governança híbrida, em que há uma maior participação do setor privado foi parcialmente aceita, visto que tem havido alterações, ainda que incipientes, na estrutura de governança do saneamento no Estado, anteriormente exercida, basicamente, pelo governo, para uma estrutura com

maior presença do setor privado. Entretanto, não se pode afirmar ainda que esta alteração venha a ser uma constante do setor no estado de Goiás, visto que seus resultados ainda não foram avaliados.

Quanto à questão da *accountability*, a hipótese de que houve o fortalecimento tanto da *accountability* horizontal, quanto da *accountability* vertical foi refutada. O que se observou é que as instituições envolvidas com o setor de saneamento básico se encontram arraigadas no tipo de planejamento realizado pelo PLANASA, isto é, os mecanismos de *accountability* utilizados ainda são os que eram utilizados na época do PLANASA, apesar da Lei 11.445/2007 trazer em seu bojo exigências que deveriam fortalecê-la.

Atualmente, tem-se percebido um leve despertar para as questões relacionadas às exigências do novo marco regulatório do saneamento básico em Goiás. Entretanto, isto apenas acontece em situações limites, quando o titular necessita realizar procedimentos obrigatórios para garantir ou obter recursos oriundos do governo federal. Em situação de conforto, percebe-se que os atores e as instituições não estão interessados em participar das discussões, tampouco do planejamento, do monitoramento e da fiscalização do setor, ou seja, não estão dispostos a assumir responsabilidades além daquelas que já tinham antes da aprovação da Lei 11.445/2007.

Pode-se afirmar que houve alteração na legislação e que alguns ritos são cumpridos por parte das instituições formais, devido a sua exigência legal. Logo, entende-se que aí pode estar uma sinalização para o fortalecimento da *accountability* horizontal. Contudo, extrapolando o contexto central do estado, no que se referem às ações do setor de saneamento básico, não há preocupação e nem vontade, por partes das instituições, em especial as da sociedade civil, em se envolverem nas questões de planejamento, fiscalização e/ou aplicação de sanções aos responsáveis pelo setor de saneamento, ou seja a *accountability* vertical é praticamente inexistente no Estado.

Desta forma, entende-se que o setor continua funcionando, na prática, quase que da mesma forma *que* funcionava antes da aprovação do seu marco regulatório. Todavia, ressalta-se que a própria existência desse marco regulatório representa um passo importante para o melhoramento dos mecanismos de *accountability*, mas isso, na prática, ainda está longe de se tornar algo intrínseco ao desenvolvimento do setor.

Pelo exposto, pode-se inferir que esta situação ainda é reflexo do modelo centralizador do PLANASA, no qual os municípios não se ocupavam do planejamento e da execução das políticas/ações do setor de saneamento, já que isto ficava por conta do governo federal e das companhias estaduais de saneamento básico. Todavia, esta realidade demonstra o quanto a *accountability* do setor em Goiás encontra-se enfraquecida.

Ainda sobre esse assunto, entende-se que, devido à prevalência do modelo centralizador do PLANASA, os municípios goianos, especialmente aqueles atendidos pela Saneago, ainda não sentiram a necessidade de assumir a titularidade dos serviços, o que, de certa forma, sinaliza para uma não influência, até o momento, da mudança institucional, na formação/organização da estrutura de governança do saneamento básico em Goiás.

Quanto à participação social é relevante considerar ainda que, em Goiás, os titulares dos serviços e a própria comunidade não compreendem que a participação social está diretamente relacionada à prática do planejamento, o que torna bastante frágil o processo de planejamento do setor.

Quanto à questão da resistência à mudança, pode-se considerar que, assim como em grande parte do território brasileiro e, conseqüentemente do território goiano, arraigou-se a crença de que a centralização do poder era o modelo ideal, reforçado pela característica política do clientelismo, especialmente representado pelas relações assimétricas de poder, tem contribuído para o autorreforço institucional do setor de saneamento básico no estado de Goiás, visto que, para a sociedade goiana, o desempenho do setor de saneamento é entendido como algo de responsabilidade da companhia de saneamento do estado, e não do município; tais fatos certamente legitimam e fortalecem o arranjo institucional estabelecido historicamente no setor.

Ressalta-se que, a questão do clientelismo não foi tópico de pesquisa do presente trabalho, contudo pareceu bastante óbvio na análise dos conteúdos das entrevistas realizadas e por ser um assunto bastante complexo poderá ser futuramente objeto de outros estudos.

Disso tudo, compreende-se que o setor de saneamento básico no estado de Goiás é dependente da trajetória política do estado e também da visão da sociedade goiana quanto à sua participação na vida política e econômica de Goiás.

A partir daí pode-se concluir que o saneamento básico goiano ainda apresenta pouco envolvimento e desenvolvimento vinculado à Lei 11.445/2007 visto que a característica de um modelo centralizado e a dependência política e econômica representa um forte ponto de resistência à mudança.

Observa-se que, simplesmente por sua existência, a Lei 11.445/2007 já representa uma mudança institucional importante para o setor de saneamento básico brasileiro e, conseqüentemente, o goiano, contudo, na prática, o estado de Goiás ainda encontra-se num processo lento de assimilação desta mudança institucional.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, C. T. *Derivação de fundos para investimento em empreendimentos de infraestrutura no Brasil: a viabilidade da securitização nas concessões rodoviárias e de geração independente de energia elétrica*. 1998. 281f. Tese (Doutorado) – Escola politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

ARAÚJO, R. Regulação da prestação de serviços de saneamento básico: abastecimento de água e esgotamento sanitário. In: *Infraestrutura: perspectivas de reorganização – saneamento*, p. 47-74, IPEA, Brasília, 1999.

ARRETCHE, M. T. S. Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das companhias estaduais. In: *Infraestrutura: Perspectivas de reorganização – saneamento*, p. 75-106, IPEA, Brasília, 1999.

_____. Política Nacional de Saneamento: a reforma do sistema na perspectiva das principais entidades do setor. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR – Modernidade, Exclusão e a Espacialidade do Futuro, 6., 1995, Brasília, DF, 1995. p. 64-77.

ARROW, K. J. Increasing returns: historiographic issues and path dependence. *The European Journal of the History of Economic Thought*, v.7, n.2, p.171-180, 2000.

ARTHUR, W. B. *Increasing returns and path dependency in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

ASSEMAE, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.assemae.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2006.

BANCO MUNDIAL. *Água, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável*. 1. ed. Brasília, 2003

BAUER, M. W. GASKELL, G. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 10. ed., Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

BERNARDI, B. B.; O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BRASIL. Agência Nacional de Águas. Atlas Brasil: *abastecimento urbano de água: resultados por estado*. — Brasília: ANA: Engecorps/Cobrape, 2010. 2 v.

BRASIL. MCIDADES. SNSA. Projeto de lei nº. 5.296/2005: *Diretrizes para os Serviços Públicos de Saneamento Básico e Política Nacional de Saneamento – PNS*, Brasília, 2005.

_____. Et al. Gasto Público em saneamento: relatório de aplicações. Brasília. 2007, 2008, 2009 e 2010.

_____. Et al. PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR DE SANEAMENTO *Exame da participação do setor privado na provisão dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Brasil*. Brasília. 2005.

_____. Et al. *Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília, 2009.

BRASIL. MCIDADES. SNSA. *Política e Plano Municipal de Saneamento Ambiental*. Brasília, 2005.

_____. Et al. SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO: *diagnóstico dos serviços de água e esgotos*. Brasília. 2007.

_____. Et al. *Dimensionamento das necessidades de investimentos para a universalização dos serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos sanitários no Brasil*. Brasília, 2003.

_____. Et al. *Visão geral da prestação dos serviços de água e esgotos*. Brasília, 2004.

BRINKERHOFF, Derick W. *Taking account of accountability: A conceptual overview and strategic options*. Washington, DC: U.S. Agency for International Development, Center for Democracy and Governance, 2001.

CARVALHO, Cristina A; VIEIRA, Marcelo M., F. (Orgs). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional*. Recife: EDUFEPE, 2003.

CHANG, H. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2003a.

_____. *Globalization, economic development and the role of the state*. Londres: Zed Books, 2003b.

_____. EVANS, P. The role of institutions in economic change. In: CONFERENCE ON: *THE OTHER CANON AND ECONOMIC DEVELOPMENT*, 2000, Oslo. Proceedings. Oslo, aug. 2000. p. 1-22.

COASE, R. H. *The firm, the market and the law*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

CONCEIÇÃO. O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.

CONCEIÇÃO. O. A. C. Além da transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Revista Economia*, Brasília, v. 7, n. 3, p. 621-642, set./dez. 2007.

COSTA, S. S. da; RIBEIRO, W. A. Dos porões à luz do dia: um itinerário dos aspectos jurídicos-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

CUNHA, A. dos S. *Saneamento básico no Brasil: desenho institucional e desafios federativos*. IPEA, Rio de Janeiro, jan. 2011. (Texto para discussão)

DAVID, P. A. Clio and the economics of QWERTY. *The American Economic Review*, v.75, n.2, p.332-337, 1985.

DAVIS, L. E.; NORTH, D. C. *Institutional change and American economic growth*. Cambridge: University Press, 1971.

ECO, H. *Como se faz uma tese*. 24. ed., São Paulo: Perspectiva, 2012.

FARIA, R. C. et al. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços? *Planejamento e políticas públicas*. IPEA n. 28, jun./dez. 2005.

FIANI, R. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

_____. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 2. 2003.

GIL, A. C. *Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Amália Maria G. O desenvolvimento e o empresariado em Veblen. *A Economia em Revista*. Vol. 18, nº 1, 2010.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Observações sobre a economia institucional: há possibilidade de convergência entre o velho e o novo institucionalismo? Publicado em 2004. Disponível em: www.race.nuca.ie.ufrj.br. Acesso em: 07/02/2013.

EVANS, P. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge, Cambridge University, 1985.

FARIA, S. A. de; FARIA R. C. Cenários e perspectivas para o setor de saneamento e sua interface com os recursos hídricos. *Eng. San. Ambiental*. Vol. 9, nº 3, jul/set 2004, p. 202-210.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

HALL, D.; LOBINA, E. Políticas públicas e financiamento de sistemas de esgotos. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

HELLER, L. Relação entre saúde e saneamento na perspectiva do desenvolvimento. *Ciência & Saúde Coletiva*. Vol. 3, nº 2, p. 73-84, 1998.

HELLER, L; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. *Eng. Sanit. Ambiental*, v.12, n. 3, p. 284-295, jul./set. 2007.

HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

HERNANDEZ, J. M. C.; CALDAS, M. P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. *RAE*. Abr/Jun. Vol. 41. n. 2. p. 31-45. São Paulo 2001.

HILL, M. J. *The policy process in the modern state*. 3. ed., London: Prentice Hall; Harvester Wheatsheaf, 1997.

HIRATUKA, C. Importância socioeconômica da cadeia de serviços de saneamento no Brasil. 2009. Disponível em: [http://www.sabesp.com.br/sabesp/files/mng.nsf/4CEE0A011411845D8325756E004F9C7A/\\$File/relatorio_ANPEC_Fernando%20Sarti.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/files/mng.nsf/4CEE0A011411845D8325756E004F9C7A/$File/relatorio_ANPEC_Fernando%20Sarti.pdf). Acessado em: 20 nov. 2011.

HODGSON, G. M. The approach of institutional economics. *Journal of Economic Literature*, vol. 36, p.166–192, 1998.

_____. A evolução das instituições: uma agenda para a pesquisa teórica futura. *Econômica*, v. 3, n.1, p. 97-125, jun. 2001.

_____. Institutions and economic development: constraining, enabling and reconstituting, In: Gary A. Dymski; Silvana De Paula (Ed.). *Reimagining Growth: towards a renewal of development theory*, 2004. p. 85-98.

IBGE. Atlas de saneamento 2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE Diretoria de Geociências, 2011.

INSTITUTO TRATA BRASIL – Manual do saneamento básico. Publicado em 2012. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/pesquisa16/manual-imprensa.pdf>. Acessado em 15/10/2013.

IPEA. Situação social dos estados. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/situacao_social/. Acessado em: 16 ago. 2012.

- LEWIN, K. Frontiers group dynamics. *Human Relations*. New York. V.1, n.1 p. 5-47. 1947
- LOBO, L. *Saneamento básico: em busca da universalização*. Brasília, Editora do Autor, 2003.
- LUCENA, A. F. de. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil: reformas institucionais e investimentos governamentais. *Revista Plurais*. Universidade Estadual de Goiás – Unidade de Ciências Sócio Econômicas e Humanas, v.1, n. 4, Anápolis, 2006.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados*. 6. ed., São Paulo: Atlas, 2007.
- MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v.29, p.507-548. 2000.
- MATIA-PEREIRA, José. *Manual de metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: Atlas, 2007.
- MENDONÇA, S. R. *Estado e economia no Brasil: opções de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, sep. 1977.
- MELLO, M. F. Privatização do setor de saneamento no Brasil: quatro experiências e muitas lições. *Economia Aplicada*, v. 9, n. 3, p. 495-517, Ribeirão Preto. jul./set. 2005.
- MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MISOCZKY, M. C. O isomorfismo normativo e a análise de organizações de saúde. *RAE electron*. v. 4, n.1, São Paulo. jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1676-56482005000100009>>.
- MONTEIRO, J. R. P. R. Saneamento básico e a conjuntura. *Engenharia Sanitária*, v. 22, n. 3, p. 272-280, Rio de Janeiro, 1983.
- MOREIRA, M. A. R. G. *Potencial de mercado de eficiência energética no setor de água e esgoto no Brasil: avaliação de estratégias segundo o modelo de Porter*. Rio de Janeiro, 2006. 280 f. Dissertação (Mestrado em Ciências: Planejamento Energético) – Faculdade de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- MOTTA, R. S. da. *Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil*. IPEA. Diretoria de Estudos Macroeconômicos/Coordenação de Regulação e Estudos de Mercado, Rio de Janeiro: IPEA, jan. 2004. (Notas Técnicas, n. 5).
- NADLER, D.A. GERSTEIN, M.A. SHAW, R.B. *Arquitetura organizacional: a chave para a mudança empresarial*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- NELSON, Richard R. Recent evolutionary theorizing about economic change. *Journal of Economic Literature*. 33.1: 48-90, 1995.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.
- NORTH, Douglass. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº. 1, p. 97-112, 1991.
- _____. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton & Co, 1981.

NORTH, D. C.; DAVIS, L. E. *Institutional change and American economic growth*. New York, Cambridge University Press, 1971

O'Donnell, Guilherme. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, CEDEC, nº 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, E. G., RUTKOWSKI, M. O Saneamento urbano sob a ótica dos agentes sociais: a questão da sustentabilidade. In: CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL – AIDIS, 27., Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2000.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo. Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades. Projeto de lei será um marco no saneamento. Entrevista concedida a Franquillino, V. Publicada no *Jornal do Engenheiro*, ano X, n. 94, Rio de Janeiro, mar. 2006.

PAGE, S. E. Path dependence. *Quarterly Journal of Political Science*, n.1, p.87-115, 2006.

PEIXOTO, J.B. Aspectos da gestão econômico-financeira dos serviços de saneamento básico no Brasil. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

PONDÊ, J. L. Instituições e mudança institucional: Uma abordagem shumpeteriana. *Economia*, vol. 6, nº, p. 119-160, 2005.

POWELL, W. W.; DIMMAGIO, P. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: The University of Chicago, 1991.

PRÜSS-ÜSTÜN, A.; COVARLÁN, C. *Preventing disease through healthy environments: towards an estimate of the environmental burden of disease*. Geneva: World Health Organization, 2006.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed., Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

ROUSE, Michael. Paradigma centrado no papel do setor privado. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

RUTHEFORD, Malcolm. *Institutions in economics: the old and the new institutionalism (Historical perspectives on modern economics)*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

RUTHEFORD, Malcolm. Institutional economics: then and now. *Journal of economic perspectives*, vol. 15, nº 3, p. 173-194, 2001.

SAMPAIO, B.; SAMPAIO, Y. Influências política na eficiência de empresas de saneamento brasileiras. *Revista Economia aplicada*, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 36-386, jul./set. 2007.

SAMUELS, W. J. The present state of institutional economics. *Cambridge. Journal of Economics*, vol. 19, p. 569-590, 1995.

SANEAGO. Goiânia – Planejamento Saneago, 2008, 2011.

SCHEIN, E. H. *Guia de sobrevivência da cultura corporativa*. Rio de Janeiro: José Olimpo, 2001.

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. 2ª ed. London: Sage, 2001.

SEGPLAN-GO/SEPIN/Gerência de Estatísticas Socioeconômicas – 2011.

SERRA NEGRA, C. A. *Manual de trabalhos monográficos de graduação, especialização, mestrado e doutorado*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2007.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed., São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, L. M. E. As parcerias público-privadas como ambiente de captação de investimentos em ações de tratamento de esgotos no Brasil. 2006. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), USP–São Carlos, São Paulo, 2006.

SOUSA, A. C. A. *Política de saneamento no Brasil: atores, interesses e instituições*. 2011. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fiocruz, Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STREECK, W.; THELEN, K. *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: University press, 2005.

SWYNGEDOUW, E. Águas Revoltas: a economia política dos serviços públicos essenciais. In: HELLER, L; CASTRO, J. E. (orgs). *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, p. 369-404, 1999.

THELEN, K.; STEINMO, S. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: S. STEINMO; K. THELEN; F. LONGSTRETH (orgs.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. New York, Cambridge University, p. 1-32, 1992.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Edusp. 1998.

WEBER, M. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, v. 1, Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

WILLIAMSON, Oliver. *The economic institutions of capitalism*. Nova York: The Free Press, 1985.

_____. *Hierarquies, markets and power in the economy: an economic perspective*. *Industrial and corporate change*, v. 4, n. 1, p. 21-49, 1995.

_____. *The mechanisms of governance*. Oxford: University Press, 1996.

_____. *Transaction Cost economics and organization*. *Strategic Management Journal*, vol.12, p. 75-94. 1993.

_____. *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*. *Administrative Science Quarterly*, v. 36, n. 2, pp. 269-296, 1991.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3. Ed. Porto alegre: Bookman, 2005.

ZALTMAN, G.; DUNCAN, R. *Strategies for planned change*. New York: Wiley & Sons, 1977.

ZYLBERSZTAJN, D. *Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições*. São Paulo: FEAC, USP, 1995.

ANEXOS

ANEXO 1

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
Instituto de Economia (IE)
Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento

Título da Tese: Influência da mudança institucional na formação e organização da estrutura de governança do saneamento básico: um olhar para Goiás

Formulário/Roteiro de Entrevista

Entrevistado: Sr(a): _____.

1 – Como o vê o impacto da Lei 11.445/2007?

- 1.1 - Gerou benefícios para o saneamento básico em Goiás? De que tipo?
 1.2 - Impõe novos deveres e ou obrigações ao setor de saneamento?
 1.3 - Na prática, o que mudou com a Lei?

2 – Para executar o planejamento referente ao saneamento básico, o que é observado ou levado em conta? As demandas, os recursos, ou outros aspectos?

As Demandas ()	Os Recursos ()	Outros Aspectos ()
Por parte da Saneago? ()	A existência e disponibilidade de recursos próprios? ()	O Bem-Estar Social ()
Por parte das Prefeituras? ()	As exigências externas (para concessão de empréstimos e/ou liberação de recursos)? ()	As exigências externas para concessão e empréstimos ou liberação de recursos? ()
Por parte da Sociedade? ()	As possibilidades de financiamento? ()	Outros:
	Os repasses do Governo Federal? ()	

3 – Qual a sua visão sobre as questões referentes à participação e controle da sociedade civil nos processos de elaboração, implementação e execução das políticas e ações direcionadas ao setor de saneamento?

- 3.1 – Existe participação da sociedade na definição e elaboração das políticas e ações direcionadas ao setor de saneamento básico?
 () sim () não

3.1.1 - Se SIM, de que forma se dá essa participação?

- por meio do Orçamento Participativo.
 por meio de audiências Públicas.
 outras formas. Qual(is)? _____

3.2 – Existe participação da sociedade na fiscalização e no controle das políticas e ações direcionadas ao setor de saneamento básico?

- sim não

3.2.1 – Se SIM, de que forma se dá esse controle?

3.3 – Existe a obrigatoriedade de prestação de contas à sociedade quanto à aplicação dos recursos direcionados ao saneamento básico?

- sim não

3.3.1 – Se SIM, de que forma se dá essa prestação e contas?

3.4 – Caso as ações definidas e planejadas para o setor de saneamento não sejam implementadas por motivos diversos, existe alguma forma de penalidade a ser imposta ao gestor ou responsável pelo não cumprimento destas ações?

- sim não

3.4.1 – Se SIM, qual(is) seria(m) esta(s) punição(ões)?

3.5 – Na sua opinião, existe um interesse real e efetiva participação da sociedade civil nos assuntos relacionados ao saneamento básico?

- sim não

3.5.1 – O que o leva a ter essa opinião?

3.6 – Acredita que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 101/00) influencia na tomada de decisões e nas ações direcionadas ao saneamento básico?

- sim não não sabe dizer

3.7 – Você considera que a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/09) tem ajudado a sociedade a ter maior conhecimento e controle das ações do setor de saneamento?

- sim não não sabe dizer

3.8 – A respeito da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11) você acha que ira colaborar com a eficácia e eficiência do setor de saneamento básico?

- sim não não sabe dizer

4 – Como vê o futuro do saneamento?

4.1- Quanto às questões referentes à privatização do setor, qual o posicionamento desta instituição (ou departamento)?

4.1.1 -Tem interesse em privatizar? Até que ponto?

4.1.2 -Resistente? De que forma se dá essa resistência?

4.1.3 -Por quais motivos ainda não privatizou?

5 – Como vê a questão das PPP's para o setor de saneamento em Goiás?

5.1 – Solução Secundária	5.2 – Solução Principal
() Se SIM marcar com X, se Não deixar em branco.	() Se SIM marcar com X, se Não deixar em branco.
Pode explicar o por que desse posicionamento?	

ANEXO 2



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

Mensagem de Veto

(Vide Decreto nº 7.217, de 2010)

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

XIII - adoção de medidas de fomento à moderação do consumo de água. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

V - (VETADO);

VI - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;

VII - subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

VIII - localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

CAPÍTULO II

DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

a) determinado condomínio;

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

CAPÍTULO III

DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

III - compatibilidade de planejamento.

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal;

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

Parágrafo único. A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

CAPÍTULO IV

DO PLANEJAMENTO

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

Art. 20. (VETADO).

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

CAPÍTULO V

DA REGULAÇÃO

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI - monitoramento dos custos;

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

XII – (VETADO).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 28. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Art. 32. (VETADO).

Art. 33. (VETADO).

Art. 34. (VETADO).

Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

CAPÍTULO VII

DOS ASPECTOS TÉCNICOS

Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água.

Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 1º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

CAPÍTULO VIII

DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

CAPÍTULO IX

DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;

XI - estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

XII - estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento de equipamentos e métodos economizadores de água. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

XI - incentivar a adoção de equipamentos sanitários que contribuam para a redução do consumo de água; (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

XII - promover educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários. (Incluído pela Lei nº 12.862, de 2013)

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

I - ao alcance de índices mínimos de:

- a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;
- b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;

II - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no caput deste artigo.

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados.

§ 5º No fomento à melhoria de operadores públicos de serviços de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

§ 6º A exigência prevista na alínea a do inciso I do caput deste artigo não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 7º (VETADO).

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

I - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterá:

a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;

d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;

e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;

II - planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º O PNSB deve:

I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;

II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 54. (VETADO).

Art. 55. O § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

..... ” (NR)

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.

.....

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

..... ” (NR)

Art. 58. O art. 42 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

.....

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infraestrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e

III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão.

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço.” (NR)

Art. 59. (VETADO).

Art. 60. Revoga-se a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.

Brasília, 5 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Márcio Fortes de Almeida
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Bernard Appy
Paulo Sérgio Oliveira Passos
Luiz Marinho
José Agenor Álvares da Silva
Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira
Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007.

*

ANEXO 3



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, incisos IV e VI, alínea "a", da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007,

DECRETA:

TÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I

DO OBJETO

Art. 1º Este Decreto estabelece normas para execução da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

CAPÍTULO II

DAS DEFINIÇÕES

Art. 2º Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I - planejamento: as atividades atinentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais o serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma adequada;

II - regulação: todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos, para atingir os objetivos do art. 27;

III - fiscalização: atividades de acompanhamento, monitoramento, controle ou avaliação, no sentido de garantir o cumprimento de normas e regulamentos editados pelo poder público e a utilização, efetiva ou potencial, do serviço público;

IV - entidade de regulação: entidade reguladora ou regulador: agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória, independência decisória e não acumule funções de prestador dos serviços regulados;

V - prestação de serviço público de saneamento básico: atividade, acompanhada ou não de execução de obra, com objetivo de permitir aos usuários acesso a serviço público de saneamento básico com características e padrões de qualidade determinados pela legislação, planejamento ou regulação;

VI - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

VII - titular: o ente da Federação que possua por competência a prestação de serviço público de saneamento básico;

VIII - prestador de serviço público: o órgão ou entidade, inclusive empresa:

a) do titular, ao qual a lei tenha atribuído competência de prestar serviço público; ou

b) ao qual o titular tenha delegado a prestação dos serviços, observado o disposto no art. 10 da Lei nº 11.445, de 2007;

IX - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição;

X - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a dois ou mais titulares, com uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração, e com compatibilidade de planejamento;

XI - serviços públicos de saneamento básico: conjunto dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais, bem como infraestruturas destinadas exclusivamente a cada um destes serviços;

XII - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

XIII - subsídios: instrumento econômico de política social para viabilizar manutenção e continuidade de serviço público com objetivo de universalizar acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

XIV - subsídios diretos: quando destinados a determinados usuários;

XV - subsídios indiretos: quando destinados a prestador de serviços públicos;

XVI - subsídios internos: aqueles concedidos no âmbito territorial de cada titular;

XVII - subsídios entre localidades: aqueles concedidos nas hipóteses de gestão associada e prestação regional;

XVIII - subsídios tarifários: quando integrarem a estrutura tarifária;

XIX - subsídios fiscais: quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

XX - localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

XXI - aviso: informação dirigida a usuário pelo prestador dos serviços, com comprovação de recebimento, que tenha como objetivo notificar a interrupção da prestação dos serviços;

XXII - comunicação: informação dirigida a usuários e ao regulador, inclusive por meio de veiculação em mídia impressa ou eletrônica;

XXIII - água potável: água para consumo humano cujos parâmetros microbiológicos, físicos e químicos atendam ao padrão de potabilidade estabelecido pelas normas do Ministério da Saúde;

XXIV - sistema de abastecimento de água: instalação composta por conjunto de infraestruturas, obras civis, materiais e equipamentos, destinada à produção e à distribuição canalizada de água potável para populações, sob a responsabilidade do Poder Público;

XXV - soluções individuais: todas e quaisquer soluções alternativas de saneamento básico que atendam a apenas uma unidade de consumo;

XXVI - edificação permanente urbana: construção de caráter não transitório, destinada a abrigar atividade humana;

XXVII - ligação predial: derivação da água da rede de distribuição ou interligação com o sistema de coleta de esgotos por meio de instalações assentadas na via pública ou em propriedade privada até a instalação predial;

XXVIII - etapas de eficiência: parâmetros de qualidade de efluentes, a fim de se alcançar progressivamente, por meio do aperfeiçoamento dos sistemas e processos de tratamento, o atendimento às classes dos corpos hídricos; e

XXIX - metas progressivas de corpos hídricos: desdobramento do enquadramento em objetivos de qualidade de água intermediários para corpos receptores, com cronograma pré-estabelecido, a fim de atingir a meta final de enquadramento.

§ 1º Não constituem serviço público:

I - as ações de saneamento executadas por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços; e

II - as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

§ 2º Ficam excetuadas do disposto no § 1º:

I - a solução que atenda a condomínios ou localidades de pequeno porte, na forma prevista no § 1º do art. 10 da Lei nº 11.445, de 2007; e

II - a fossa séptica e outras soluções individuais de esgotamento sanitário, quando se atribua ao Poder Público a responsabilidade por sua operação, controle ou disciplina, nos termos de norma específica.

§ 3º Para os fins do inciso VIII do **caput**, consideram-se também prestadoras do serviço público de manejo de resíduos sólidos as associações ou cooperativas, formadas por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo Poder Público como catadores de materiais recicláveis, que executam coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis.

CAPÍTULO III

DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 3º Os serviços públicos de saneamento básico possuem natureza essencial e serão prestados com base nos seguintes princípios:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo dos resíduos sólidos e manejo de águas pluviais realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços públicos de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais, não causem risco à saúde pública e promovam o uso racional da energia, conservação e racionalização do uso da água e dos demais recursos naturais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de recursos hídricos, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade; e

XII - integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

Seção II

Dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água

Art. 4º Consideram-se serviços públicos de abastecimento de água a sua distribuição mediante ligação predial, incluindo eventuais instrumentos de medição, bem como, quando vinculadas a esta finalidade, as seguintes atividades:

I - reservação de água bruta;

II - captação;

III - adução de água bruta;

IV - tratamento de água;

V - adução de água tratada; e

VI - reservação de água tratada.

Art. 5º O Ministério da Saúde definirá os parâmetros e padrões de potabilidade da água, bem como estabelecerá os procedimentos e responsabilidades relativos ao controle e vigilância da qualidade da água para consumo humano.

§ 1º A responsabilidade do prestador dos serviços públicos no que se refere ao controle da qualidade da água não prejudica a vigilância da qualidade da água para consumo humano por parte da autoridade de saúde pública.

§ 2º Os prestadores de serviços de abastecimento de água devem informar e orientar a população sobre os procedimentos a serem adotados em caso de situações de emergência que ofereçam risco à saúde pública, atendidas as orientações fixadas pela autoridade competente.

Art. 6º Excetuados os casos previstos nas normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de abastecimento de água disponível.

§ 1º Na ausência de redes públicas de abastecimento de água, serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º As normas de regulação dos serviços poderão prever prazo para que o usuário se conecte à rede pública, preferencialmente não superior a noventa dias.

§ 3º Decorrido o prazo previsto no § 2º, caso fixado nas normas de regulação dos serviços, o usuário estará sujeito às sanções previstas na legislação do titular.

§ 4º Poderão ser adotados subsídios para viabilizar a conexão, inclusive a intradomiciliar, dos usuários de baixa renda.

Art. 7º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

§ 1º Entende-se como sendo a instalação hidráulica predial mencionada no **caput** a rede ou tubulação de água que vai da ligação de água da prestadora até o reservatório de água do usuário.

§ 2º A legislação e as normas de regulação poderão prever sanções administrativas a quem infringir o disposto no **caput**.

§ 3º O disposto no § 2º não exclui a possibilidade da adoção de medidas administrativas para fazer cessar a irregularidade, bem como a responsabilização civil no caso de contaminação de água das redes públicas ou do próprio usuário.

§ 4º Serão admitidas instalações hidráulicas prediais com objetivo de reúso de efluentes ou aproveitamento de água de chuva, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente.

Art. 8º A remuneração pela prestação dos serviços públicos de abastecimento de água pode ser fixada com base no volume consumido de água, podendo ser progressiva, em razão do consumo.

§ 1º O volume de água consumido deve ser aferido, preferencialmente, por meio de medição individualizada, levando-se em conta cada uma das unidades, mesmo quando situadas na mesma edificação.

§ 2º Ficam excetuadas do disposto no § 1º, entre outras previstas na legislação, as situações em que as infraestruturas das edificações não permitam individualização do consumo ou em que a absorção dos custos para instalação dos medidores individuais seja economicamente inviável para o usuário.

Seção III

Dos Serviços Públicos de Esgotamento Sanitário

Art. 9º Consideram-se serviços públicos de esgotamento sanitário os serviços constituídos por uma ou mais das seguintes atividades:

I - coleta, inclusive ligação predial, dos esgotos sanitários;

II - transporte dos esgotos sanitários;

III - tratamento dos esgotos sanitários; e

IV - disposição final dos esgotos sanitários e dos lodos originários da operação de unidades de tratamento coletivas ou individuais, inclusive fossas sépticas.

§ 1º Para os fins deste artigo, a legislação e as normas de regulação poderão considerar como esgotos sanitários também os efluentes industriais cujas características sejam semelhantes às do esgoto doméstico.

§ 2º A legislação e as normas de regulação poderão prever penalidades em face de lançamentos de águas pluviais ou de esgotos não compatíveis com a rede de esgotamento sanitário.

Art. 10. A remuneração pela prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário poderá ser fixada com base no volume de água cobrado pelo serviço de abastecimento de água.

Art. 11. Excetuados os casos previstos nas normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada à rede pública de esgotamento sanitário disponível.

§ 1º Na ausência de rede pública de esgotamento sanitário serão admitidas soluções individuais, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais, de saúde e de recursos hídricos.

§ 2º As normas de regulação dos serviços poderão prever prazo para que o usuário se conecte a rede pública, preferencialmente não superior a noventa dias.

§ 3º Decorrido o prazo previsto no § 2º, caso fixado nas normas de regulação dos serviços, o usuário estará sujeito às sanções previstas na legislação do titular.

§ 4º Poderão ser adotados subsídios para viabilizar a conexão, inclusive intradomiciliar, dos usuários de baixa renda.

Seção IV

Dos Serviços Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos

Art. 12. Consideram-se serviços públicos de manejo de resíduos sólidos as atividades de coleta e transbordo, transporte, triagem para fins de reutilização ou reciclagem, tratamento, inclusive por compostagem, e disposição final dos:

I - resíduos domésticos;

II - resíduos originários de atividades comerciais, industriais e de serviços, em quantidade e qualidade similares às dos resíduos domésticos, que, por decisão do titular, sejam considerados resíduos sólidos urbanos, desde que tais resíduos não sejam de responsabilidade de seu gerador nos termos da norma legal ou administrativa, de decisão judicial ou de termo de ajustamento de conduta;
e

III - resíduos originários dos serviços públicos de limpeza pública urbana, tais como:

a) serviços de varrição, capina, roçada, poda e atividades correlatas em vias e logradouros públicos;

b) asseio de túneis, escadarias, monumentos, abrigos e sanitários públicos;

c) raspagem e remoção de terra, areia e quaisquer materiais depositados pelas águas pluviais em logradouros públicos;

d) desobstrução e limpeza de bueiros, bocas de lobo e correlatos; e

e) limpeza de logradouros públicos onde se realizem feiras públicas e outros eventos de acesso aberto ao público.

Art. 13. Os planos de saneamento básico deverão conter prescrições para manejo dos resíduos sólidos urbanos, em especial dos originários de construção e demolição e dos serviços de saúde, além dos resíduos referidos no art. 12.

Art. 14. A remuneração pela prestação de serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos deverá levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados, bem como poderá considerar:

I - nível de renda da população da área atendida;

II - características dos lotes urbanos e áreas neles edificadas;

III - peso ou volume médio coletado por habitante ou por domicílio; ou

IV - mecanismos econômicos de incentivo à minimização da geração de resíduos e à recuperação dos resíduos gerados.

Seção V

Dos Serviços Públicos de Manejo de Águas Pluviais Urbanas

Art. 15. Consideram-se serviços públicos de manejo das águas pluviais urbanas os constituídos por uma ou mais das seguintes atividades:

I - drenagem urbana;

II - transporte de águas pluviais urbanas;

III - detenção ou retenção de águas pluviais urbanas para amortecimento de vazões de cheias,
e

IV - tratamento e disposição final de águas pluviais urbanas.

Art. 16. A cobrança pela prestação do serviço público de manejo de águas pluviais urbanas deverá levar em conta, em cada lote urbano, o percentual de área impermeabilizada e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção da água pluvial, bem como poderá considerar:

I - nível de renda da população da área atendida; e

II - características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Seção VI

Da Interrupção dos Serviços

Art. 17. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverá obedecer ao princípio da continuidade, podendo ser interrompida pelo prestador nas hipóteses de:

I - situações que atinjam a segurança de pessoas e bens, especialmente as de emergência e as que coloquem em risco a saúde da população ou de trabalhadores dos serviços de saneamento básico;

II - manipulação indevida, por parte do usuário, da ligação predial, inclusive medidor, ou qualquer outro componente da rede pública; ou

III - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias nos sistemas por meio de interrupções programadas.

§ 1º Os serviços de abastecimento de água, além das hipóteses previstas no **caput**, poderão ser interrompidos pelo prestador, após aviso ao usuário, com comprovação do recebimento e antecedência mínima de trinta dias da data prevista para a suspensão, nos seguintes casos:

I - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida; ou

II - inadimplemento pelo usuário do pagamento devido pela prestação do serviço de abastecimento de água.

§ 2º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários no prazo estabelecido na norma de regulação, que preferencialmente será superior a quarenta e oito horas.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

CAPÍTULO IV

DA RELAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

COM OS RECURSOS HÍDRICOS

Art. 18. Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A prestação de serviços públicos de saneamento básico deverá ser realizada com base no uso sustentável dos recursos hídricos.

Art. 19. Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos de recursos hídricos das bacias hidrográficas em que os Municípios estiverem inseridos.

Art. 20. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso.

Art. 21. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

Parágrafo único. A tarifa de contingência, caso adotada, incidirá, preferencialmente, sobre os consumidores que ultrapassarem os limites definidos no racionamento.

CAPÍTULO V

DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Art. 22. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgoto sanitário e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões definidos pela legislação ambiental e os das classes dos corpos hídricos receptores.

§ 1º A implantação das etapas de eficiência de tratamento de efluentes será estabelecida em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o **caput**, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 3º Para o cumprimento do **caput**, a autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atendam aos padrões das classes dos corpos hídricos receptores, a partir dos níveis presentes de tratamento, da tecnologia disponível e considerando a capacidade de pagamento dos usuários envolvidos.

§ 4º O Conselho Nacional de Meio Ambiente e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos editarão, no âmbito de suas respectivas competências, normas para o cumprimento do disposto neste artigo.

TÍTULO II

DAS DIRETRIZES PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

CAPÍTULO I

DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

Art. 23. O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

I - elaborar os planos de saneamento básico, observada a cooperação das associações representativas e da ampla participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, como previsto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

II - prestar diretamente os serviços ou autorizar a sua delegação;

III - definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

IV - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública;

V - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

VI - estabelecer mecanismos de participação e controle social; e

VII - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento - SINISA.

§ 1º O titular poderá, por indicação da entidade reguladora, intervir e retomar a prestação dos serviços delegados nas hipóteses previstas nas normas legais, regulamentares ou contratuais.

§ 2º Inclui-se entre os parâmetros mencionados no inciso IV do **caput** o volume mínimo **per capita** de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais sobre a potabilidade da água.

§ 3º Ao Sistema Único de Saúde - SUS, por meio de seus órgãos de direção e de controle social, compete participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico, por intermédio dos planos de saneamento básico.

CAPÍTULO II

DO PLANEJAMENTO

Art. 24. O processo de planejamento do saneamento básico envolve:

I - o plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;

II - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, elaborado pela União; e

III - os planos regionais de saneamento básico elaborados pela União nos termos do inciso II do art. 52 da Lei no 11.445, de 2007.

§ 1º O planejamento dos serviços públicos de saneamento básico atenderá ao princípio da solidariedade entre os entes da Federação, podendo desenvolver-se mediante cooperação federativa.

§ 2º O plano regional poderá englobar apenas parte do território do ente da Federação que o elaborar.

Art. 25. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano editado pelo titular, que atenderá ao disposto no art. 19 e que abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores de saúde, epidemiológicos, ambientais, inclusive hidrológicos, e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - metas de curto, médio e longo prazos, com o objetivo de alcançar o acesso universal aos serviços, admitidas soluções graduais e progressivas e observada a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para situações de emergências e contingências; e

V - mecanismos e procedimentos para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º O plano de saneamento básico deverá abranger os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos, de limpeza urbana e de manejo de águas pluviais, podendo o titular, a seu critério, elaborar planos específicos para um ou mais desses serviços.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos deverão ser efetuadas pelo titular, inclusive por meio de consórcio público do qual participe.

§ 3º O plano de saneamento básico, ou o eventual plano específico, poderá ser elaborado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

§ 4º O plano de saneamento básico será revisto periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente à elaboração do plano plurianual.

§ 5º O disposto no plano de saneamento básico é vinculante para o Poder Público que o elaborou e para os delegatários dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 6º Para atender ao disposto no § 1º do art. 22, o plano deverá identificar as situações em que não haja capacidade de pagamento dos usuários e indicar solução para atingir as metas de universalização.

§ 7º A delegação de serviço de saneamento básico observará o disposto no plano de saneamento básico ou no eventual plano específico.

§ 8º No caso de serviços prestados mediante contrato, as disposições de plano de saneamento básico, de eventual plano específico de serviço ou de suas revisões, quando posteriores à contratação, somente serão eficazes em relação ao prestador mediante a preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

§ 9º O plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do titular.

§ 10. Os titulares poderão elaborar, em conjunto, plano específico para determinado serviço, ou que se refira à apenas parte de seu território.

§ 11. Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com o disposto nos planos de bacias hidrográficas.

Art. 26. A elaboração e a revisão dos planos de saneamento básico deverão efetivar-se, de forma a garantir a ampla participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, por meio de procedimento que, no mínimo, deverá prever fases de:

I - divulgação, em conjunto com os estudos que os fundamentarem;

II - recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública; e

III - quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 da Lei nº 11.445, de 2007.

§ 1º A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da rede mundial de computadores - internet e por audiência pública.

~~§ 2º - A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.~~

§ 2º Após 31 de dezembro de 2015, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico. (Redação dada pelo Decreto nº 8.211, de 2014)

CAPÍTULO III

DA REGULAÇÃO

Seção I

Dos Objetivos da Regulação

Art. 27. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência; e

IV - definir tarifas e outros preços públicos que assegurem tanto o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, quanto a modicidade tarifária e de outros preços públicos, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Parágrafo único. Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para execução dos contratos e dos serviços e para correta administração de subsídios.

Seção II

Do Exercício da Função de Regulação

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. 28. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade de regulação; e

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Subseção II

Das Normas de Regulação

Art. 29. Cada um dos serviços públicos de saneamento básico pode possuir regulação específica.

Art. 30. As normas de regulação dos serviços serão editadas:

I - por legislação do titular, no que se refere:

a) aos direitos e obrigações dos usuários e prestadores, bem como às penalidades a que estarão sujeitos; e

b) aos procedimentos e critérios para a atuação das entidades de regulação e de fiscalização;
e

II - por norma da entidade de regulação, no que se refere às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

a) padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

b) prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços;

c) requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

d) metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e respectivos prazos;

e) regime, estrutura e níveis tarifários, bem como procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

f) medição, faturamento e cobrança de serviços;

g) monitoramento dos custos;

h) avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

i) plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

j) subsídios tarifários e não tarifários;

k) padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação; e

l) medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento.

§ 1º Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

§ 2º A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 11.445, de 2007.

Subseção III

Dos Órgãos e das Entidades de Regulação

Art. 31. As atividades administrativas de regulação, inclusive organização, e de fiscalização dos serviços de saneamento básico poderão ser executadas pelo titular:

I - diretamente, mediante órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou

II - mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos.

§ 1º O exercício das atividades administrativas de regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá se dar por consórcio público constituído para essa finalidade ou ser delegado pelos titulares, explicitando, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a ser desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As entidades de fiscalização deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 32. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade de regulação todos os dados e informações necessários para desempenho de suas atividades.

Parágrafo único. Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o **caput** aqueles produzidos por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos.

Subseção IV

Da Publicidade dos Atos de Regulação

Art. 33. Deverá ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no **caput** os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o **caput** deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na internet.

CAPÍTULO IV

DO CONTROLE SOCIAL

Art. 34. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I - debates e audiências públicas;

II - consultas públicas;

III - conferências das cidades; ou

IV - participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

§ 1º As audiências públicas mencionadas no inciso I do **caput** devem se realizar de modo a possibilitar o acesso da população, podendo ser realizadas de forma regionalizada.

§ 2º As consultas públicas devem ser promovidas de forma a possibilitar que qualquer do povo, independentemente de interesse, ofereça críticas e sugestões a propostas do Poder Público, devendo tais consultas ser adequadamente respondidas.

§ 3º Nos órgãos colegiados mencionados no inciso IV do **caput**, é assegurada a participação de representantes:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico; e

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 4º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o inciso IV do **caput** poderão ser exercidas por outro órgão colegiado já existente, com as devidas adaptações da legislação.

§ 5º É assegurado aos órgãos colegiados de controle social o acesso a quaisquer documentos e informações produzidos por órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões, observado o disposto no § 1º do art. 33.

~~§ 6º Será vedado, a partir do exercício financeiro de 2014, acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do **caput**.~~

§ 6º Após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado, nos termos do inciso IV do **caput**. (Redação dada pelo Decreto nº 8.211, de 2014)

Art. 35. Os Estados e a União poderão adotar os instrumentos de controle social previstos no art. 34.

§ 1º A delegação do exercício de competências não prejudicará o controle social sobre as atividades delegadas ou a elas conexas.

§ 2º No caso da União, o controle social a que se refere o **caput** será exercido nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Art. 36. São assegurados aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, nos termos das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos; e

II - acesso:

a) a informações sobre os serviços prestados;

b) ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação; e

c) ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 37. O documento de cobrança relativo à remuneração pela prestação de serviços de saneamento básico ao usuário final deverá:

I - explicitar itens e custos dos serviços definidos pela entidade de regulação, de forma a permitir o seu controle direto pelo usuário final; e

II - conter informações mensais sobre a qualidade da água entregue aos consumidores, em cumprimento ao inciso I do art. 5º do Anexo do Decreto nº 5.440, de 4 de maio de 2005.

Parágrafo único. A entidade de regulação dos serviços instituirá modelo de documento de cobrança para a efetivação do previsto no **caput** e seus incisos.

CAPÍTULO V

DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 38. O titular poderá prestar os serviços de saneamento básico:

I - diretamente, por meio de órgão de sua administração direta ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinadas atividades;

II - de forma contratada:

a) indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedida de licitação na modalidade concorrência pública, no regime da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; ou

b) no âmbito de gestão associada de serviços públicos, mediante contrato de programa autorizado por contrato de consórcio público ou por convênio de cooperação entre entes federados, no regime da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005; ou

III - nos termos de lei do titular, mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto no art. 10, § 1º, da Lei nº 11.445, de 2007, desde que os serviços se limitem a:

a) determinado condomínio; ou

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários.

Parágrafo único. A autorização prevista no inciso III deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

Seção II

Da Prestação Mediante Contrato

Subseção I

Das Condições de Validade dos Contratos

Art. 39. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - existência de plano de saneamento básico;

II - existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da Lei nº 11.445, de 2007, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização; e

IV - realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação e sobre a minuta de contrato, no caso de concessão ou de contrato de programa.

§ 1º Para efeitos dos incisos I e II do **caput**, serão admitidos planos específicos quando a contratação for relativa ao serviço cuja prestação será contratada, sem prejuízo do previsto no § 2º do art. 25.

§ 2º É condição de validade para a celebração de contratos de concessão e de programa cujos objetos sejam a prestação de serviços de saneamento básico que as normas mencionadas no inciso III do **caput** prevejam:

I - autorização para contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;

V - condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) sistema de cobrança e composição de taxas, tarifas e outros preços públicos;

- b) sistemática de reajustes e de revisões de taxas, tarifas e outros preços públicos; e
- c) política de subsídios; e

VI - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

§ 3º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 4º O Ministério das Cidades fomentará a elaboração de norma técnica para servir de referência na elaboração dos estudos previstos no inciso II do **caput**.

§ 5º A viabilidade mencionada no inciso II do **caput** pode ser demonstrada mediante mensuração da necessidade de aporte de outros recursos além dos emergentes da prestação dos serviços.

§ 6º O disposto no **caput** e seus incisos não se aplica aos contratos celebrados com fundamento no inciso IV do art. 24 da Lei no 8.666, de 1993, cujo objeto seja a prestação de qualquer dos serviços de saneamento básico.

Subseção II

Das Cláusulas Necessárias

Art. 40. São cláusulas necessárias dos contratos para prestação de serviço de saneamento básico, além das indispensáveis para atender ao disposto na Lei nº 11.445, de 2007, as previstas:

I - no art. 13 da Lei nº 11.107, de 2005, no caso de contrato de programa;

II - no art. 23 da Lei nº 8.987, de 1995, bem como as previstas no edital de licitação, no caso de contrato de concessão; e

III - no art. 55 da Lei no 8.666, de 1993, nos demais casos.

Seção III

Da Prestação Regionalizada

Art. 41. A contratação de prestação regionalizada de serviços de saneamento básico dar-se-á nos termos de contratos compatíveis, ou por meio de consórcio público que represente todos os titulares contratantes.

Parágrafo único. Deverão integrar o consórcio público mencionado no **caput** todos os entes da Federação que participem da gestão associada, podendo, ainda, integrá-lo o ente da Federação cujo órgão ou entidade vier, por contrato, a atuar como prestador dos serviços.

Art. 42. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que os titulares tenham delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes federados, obedecido o art. 241 da Constituição; ou

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Art. 43. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado pelo conjunto de Municípios atendidos.

Seção IV

Do Contrato de Articulação de Serviços Públicos de Saneamento Básico

Art. 44. As atividades descritas neste Decreto como integrantes de um mesmo serviço público de saneamento básico podem ter prestadores diferentes.

§ 1º Atendidas a legislação do titular e, no caso de o prestador não integrar a administração do titular, as disposições de contrato de delegação dos serviços, os prestadores mencionados no **caput** celebrarão contrato entre si com cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento; e

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 2º A regulação e a fiscalização das atividades objeto do contrato mencionado no § 1º serão desempenhadas por único órgão ou entidade, que definirá, pelo menos:

I - normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso; e

V - sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 1º a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão das atividades a que se refere o **caput**, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

CAPÍTULO VI

DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCEIROS

Seção I

Da Sustentabilidade Econômico-Financeira dos Serviços

Art. 45. Os serviços públicos de saneamento básico terão sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração que permita recuperação dos custos dos serviços prestados em regime de eficiência:

I - de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades; e

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

Seção II

Da Remuneração pelos Serviços

Art. 46. A instituição de taxas ou tarifas e outros preços públicos observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, visando o cumprimento das metas e objetivos do planejamento;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços contratados;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços; e

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

Parágrafo único. Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 47. A estrutura de remuneração e de cobrança dos serviços poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - capacidade de pagamento dos consumidores;

II - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

III - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

IV - categorias de usuários, distribuída por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - padrões de uso ou de qualidade definidos pela regulação.

Art. 48. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o órgão ou entidade de regulação e de fiscalização.

Seção III

Do Reajuste e da Revisão de Tarifas e de Outros Preços Públicos

Subseção I

Das Disposições Gerais

Art. 49. As tarifas e outros preços públicos serão fixados de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões ser tornados públicos com antecedência mínima de trinta dias com relação à sua aplicação.

Subseção II

Dos Reajustes

Art. 50. Os reajustes de tarifas e de outros preços públicos de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de doze meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Subseção III

Das Revisões

Art. 51. As revisões compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas e de outros preços públicos praticados e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a apuração e distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado; ou

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas entidades de regulação, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da Lei no 8.987, de 1995.

Seção IV

Do Regime Contábil Patrimonial

Art. 52. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores dos serviços, desde que estes não integrem a administração do titular, constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante exploração dos serviços.

§ 1º A legislação pertinente à sociedade por ações e as normas contábeis, inclusive as previstas na Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007, serão observadas, no que couber, quando da apuração e contabilização dos valores mencionados no **caput**.

§ 2º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 3º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pelo órgão ou entidade de regulação.

§ 4º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 5º Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

TÍTULO III

DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS

Art. 53. A Política Federal de Saneamento Básico é o conjunto de planos, programas, projetos e ações promovidos por órgãos e entidades federais, isoladamente ou em cooperação com outros entes da Federação, ou com particulares, com os objetivos de:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar a implantação e a ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo Poder Público se dê segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a autossustentação econômico-financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico; e

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

CAPÍTULO II

DAS DIRETRIZES

Art. 54. São diretrizes da Política Federal de Saneamento Básico:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados, de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; e

XI - estímulo à implantação de infraestruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação com o saneamento básico, inclusive no que se refere ao financiamento.

CAPÍTULO III

DO FINANCIAMENTO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 55. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com os planos de saneamento básico e condicionados:

I - à observância do disposto nos arts. 9º, e seus incisos, 48 e 49 da Lei nº 11.445, de 2007;

II - ao alcance de índices mínimos de:

a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços; e

b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;

III - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no **caput**; e

IV - à implementação eficaz de programa de redução de perdas de águas no sistema de abastecimento de água, sem prejuízo do acesso aos serviços pela população de baixa renda, quando os recursos forem dirigidos a sistemas de captação de água.

§ 1º O atendimento ao disposto no **caput** e seus incisos é condição para qualquer entidade de direito público ou privado:

I - receber transferências voluntárias da União destinadas a ações de saneamento básico;

II - celebrar contrato, convênio ou outro instrumento congênere vinculado a ações de saneamento básico com órgãos ou entidades federais; e

III - acessar, para aplicação em ações de saneamento básico, recursos de fundos direta ou indiretamente sob o controle, gestão ou operação da União, em especial os recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

§ 2º A exigência prevista na alínea “a” do inciso II do **caput** não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º Os índices mínimos de desempenho do prestador previstos na alínea “a” do inciso II do **caput**, bem como os utilizados para aferição da adequada operação e manutenção de empreendimentos previstos no inciso III do **caput** deverão considerar aspectos característicos das regiões respectivas.

Seção II

Dos Recursos não Onerosos da União

Art. 56. Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação serão sempre transferidos para os Municípios, para o Distrito Federal, para os Estados ou para os consórcios públicos de que referidos entes participem.

§ 1º O disposto no **caput** não prejudicará que a União aplique recursos orçamentários em programas ou ações federais com o objetivo de prestar ou oferecer serviços de assistência técnica a outros entes da Federação.

§ 2º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de iminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 3º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem o atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a autossustentação econômico-financeira dos serviços e às ações voltadas para a promoção das condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e a outras populações tradicionais.

§ 4º Para efeitos do § 3º, a verificação da compatibilidade da capacidade de pagamento dos Municípios com a autossustentação econômico-financeira dos serviços será realizada mediante aplicação dos critérios estabelecidos no PNSB.

CAPÍTULO IV

DOS PLANOS DE SANEAMENTO BÁSICO DA UNIÃO

Seção I

Das Disposições Gerais

Art. 57. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

- I - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB; e
- II - planos regionais de saneamento básico.

§ 1º Os planos mencionados no **caput**:

I - serão elaborados e revisados sempre com horizonte de vinte anos;

II - serão avaliados anualmente;

III - serão revisados a cada quatro anos, até o final do primeiro trimestre do ano de elaboração do plano plurianual da União; e

IV - deverão ser compatíveis com as disposições dos planos de recursos hídricos, inclusive o Plano Nacional de Recursos Hídricos e planos de bacias.

§ 2º Os órgãos e entidades federais cooperarão com os titulares ou consórcios por eles constituídos na elaboração dos planos de saneamento básico.

Seção II

Do Procedimento

Art. 58. O PNSB será elaborado e revisado mediante procedimento com as seguintes fases:

I - diagnóstico;

II - formulação de proposta;

III - divulgação e debates;

IV - prévia apreciação pelos Conselhos Nacionais de Saúde, Meio Ambiente, Recursos Hídricos e das Cidades;

V - apreciação e deliberação pelo Ministro de Estado das Cidades;

VI - encaminhamento da proposta de decreto, nos termos da legislação; e

VII - avaliação dos resultados e impactos de sua implementação.

Art. 59. A Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades providenciará estudos sobre a situação de salubridade ambiental no País, caracterizando e avaliando:

I - situação de salubridade ambiental no território nacional, por bacias hidrográficas e por Municípios, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos, bem como apontando as causas das deficiências detectadas, inclusive as condições de acesso e de qualidade da prestação de cada um dos serviços públicos de saneamento básico;

II - demanda e necessidade de investimentos para universalização do acesso a cada um dos serviços de saneamento básico em cada bacia hidrográfica e em cada Município; e

III - programas e ações federais em saneamento básico e as demais políticas relevantes nas condições de salubridade ambiental, inclusive as ações de transferência e garantia de renda e as financiadas com recursos do FGTS ou do FAT.

§ 1º Os estudos mencionados no **caput** deverão se referir ao saneamento urbano e rural, incluindo as áreas indígenas e de populações tradicionais.

§ 2º O diagnóstico deve abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais, ou ser específico para cada serviço.

§ 3º No diagnóstico, poderão ser aproveitados os estudos que informam os planos de saneamento básico elaborados por outros entes da Federação.

§ 4º Os estudos relativos à fase de diagnóstico são públicos e de acesso a todos, independentemente de demonstração de interesse, devendo ser publicados em sua íntegra na internet pelo período de, pelo menos, quarenta e oito meses.

Art. 60. Com fundamento nos estudos de diagnóstico, será elaborada proposta de PNSB, com ampla participação neste processo de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil organizada, que conterá:

I - objetivos e metas nacionais, regionais e por bacia hidrográfica, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de salubridade ambiental no território nacional, observada a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

II - diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica que influenciam na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;

IV - mecanismos e procedimentos, incluindo indicadores numéricos, para avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas;

V - ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas;

VI - diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico; e

VII - proposta de revisão de competências setoriais dos diversos órgãos e entidades federais que atuam no saneamento ambiental, visando racionalizar a atuação governamental.

Parágrafo único. A proposta de plano deve abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos, o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda.

Art. 61. A proposta de plano ou de sua revisão, bem como os estudos que a fundamentam, deverão ser integralmente publicados na internet, além de divulgados por meio da realização de audiências públicas e de consulta pública.

Parágrafo único. A realização das audiências públicas e da consulta pública será disciplinada por instrução do Ministro de Estado das Cidades.

Art. 62. A proposta de PNSB ou de sua revisão, com as modificações realizadas na fase de divulgação e debate, será encaminhada, inicialmente, para apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Meio Ambiente e de Recursos Hídricos.

§ 1º A apreciação será simultânea e deverá ser realizada no prazo de trinta dias.

§ 2º Decorrido o prazo mencionado no § 1º, a proposta será submetida ao Conselho das Cidades para apreciação.

Art. 63. Após a apreciação e deliberação pelo Ministro de Estado das Cidades, a proposta de decreto será encaminhada nos termos da legislação.

Art. 64. O PNSB deverá ser avaliado anualmente pelo Ministério das Cidades, em relação ao cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos, dos resultados esperados e dos impactos verificados.

§ 1º A avaliação a que se refere o **caput** deverá ser feita com base nos indicadores de monitoramento, de resultado e de impacto previstos nos próprios planos.

§ 2º A avaliação integrará o diagnóstico e servirá de base para o processo de formulação de proposta de plano para o período subsequente.

Seção III

Dos Planos Regionais

Art. 65. Os planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos serão elaborados pela União para:

I - as regiões integradas de desenvolvimento econômico; e

II - as regiões em que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º Os planos regionais de saneamento básico, no que couber, atenderão ao mesmo procedimento previsto para o PNSB, disciplinado neste Decreto.

§ 2º Em substituição à fase prevista no inciso IV do art. 58, a proposta de plano regional de saneamento básico será aprovada por todos os entes da Federação diretamente envolvidos, após prévia oitiva de seus respectivos conselhos de meio ambiente, de saúde e de recursos hídricos.

CAPÍTULO V

DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO - SINISA

Art. 66. Ao SINISA, instituído pelo art. 53 da Lei nº 11.445, de 2007, compete:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico; e

IV - permitir e facilitar a avaliação dos resultados e dos impactos dos planos e das ações de saneamento básico.

§ 1º As informações do SINISA são públicas e acessíveis a todos, independentemente da demonstração de interesse, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º O SINISA deverá ser desenvolvido e implementado de forma articulada ao Sistema Nacional de Informações em Recursos Hídricos - SNIRH e ao Sistema Nacional de Informações em Meio Ambiente - SINIMA.

Art. 67. O SINISA será organizado mediante instrução do Ministro de Estado das Cidades, ao qual competirá, ainda, o estabelecimento das diretrizes a serem observadas pelos titulares no cumprimento do disposto no inciso VI do art. 9º da Lei nº 11.445, de 2007, e pelos demais participantes.

§ 1º O SINISA deverá incorporar indicadores de monitoramento, de resultados e de impacto integrantes do PNSB e dos planos regionais.

§ 2º O Ministério das Cidades apoiará os titulares, os prestadores e os reguladores de serviços públicos de saneamento básico na organização de sistemas de informação em saneamento básico articulados ao SINISA.

CAPÍTULO VI

DO ACESSO DIFUSO À ÁGUA PARA A POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Art. 68. A União apoiará a população rural dispersa e a população de pequenos núcleos urbanos isolados na contenção, reservação e utilização de águas pluviais para o consumo humano e para a produção de alimentos destinados ao autoconsumo, mediante programa específico que atenda ao seguinte:

I - utilização de tecnologias sociais tradicionais, originadas das práticas das populações interessadas, especialmente na construção de cisternas e de barragens simplificadas; e

II - apoio à produção de equipamentos, especialmente cisternas, independentemente da situação fundiária da área utilizada pela família beneficiada ou do sítio onde deverá se localizar o equipamento.

§ 1º No caso de a água reservada se destinar a consumo humano, o órgão ou entidade federal responsável pelo programa oficiará a autoridade sanitária municipal, comunicando-a da existência do equipamento de retenção e reservação de águas pluviais, para que se proceda ao controle de sua qualidade, nos termos das normas vigentes no SUS.

§ 2º O programa mencionado no **caput** será implementado, preferencialmente, na região do semiárido brasileiro.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 69. No prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, o IBGE editará ato definindo vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias para os fins do inciso VIII do art. 3º da Lei nº 11.445, de 2007.

Art. 70. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de junho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Guido Mantega
Paulo Sérgio Oliveira Passos
Carlos Lupi
José Gomes Temporão
Izabella Mônica Vieira Teixeira
Marcio Fortes de Almeida

Este texto não substitui o publicado no DOU de 22.6.2010 - Edição extra

*