

Aspectos da institucionalização municipal

Daniela Santos Barreto
Maria Monica O'Neill

As reformas políticas no Brasil, ocorridas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, estão marcadas pela transformação, tanto das instituições políticas como da descentralização do poder público, afetando, em particular, os municípios na forma como operam.

A descentralização do aparato político-administrativo do Estado e a divisão de competências, com o compartilhamento de serviços públicos antes restritos as esferas federal e estadual, conferem aos municípios novos conteúdos. A escala municipal adquire sentido novo na hierarquia da estrutura política e apresenta-se como um modelo territorial e uma escala de ação política.

A descentralização do Estado significou que os municípios passaram a reunir um conjunto de instrumentos e mecanismos políticos e administrativos, cujo sentido é o de aprimorar a gestão administrativa, que envolve a redistribuição de poder, de direitos, recursos e responsabilidades, do nível nacional para a sociedade civil, da União para as Unidades da Federação e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário (O'NEILL, 2004).

A gestão implica um constante monitoramento e controle do território e se expressa em diferentes escalas que poderiam ser desde o quarteirão até o País, passando pelo município. Implica na administração de recursos e problemas no curto e médio prazos, em contraste com o planejamento, que denota um sentido centralizador e regulador (MACHADO, 1993; SOUZA, 2003).

Conforme Souza (2003, p. 46) “a gestão é a efetivação [...] das condições que o planejamento no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são ‘distintos’ e ‘complementares’”.

Seja na condição de operadores, seja enquanto poder concedente, que define direitos e deveres das concessionárias prestadoras dos serviços públicos de saneamento ambiental, o poder executivo municipal possui responsabilidades sobre a ampliação e melhoria da prestação dos serviços de saneamento¹. Desse modo, garantir o atendimento à saúde das populações, zelar pela qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e criar mecanismos de preservação e controle ambiental são atribuições dos municípios que se articulam na política municipal de saneamento ambiental.

Note-se o esforço de regulamentação do setor feito nos últimos anos, com a formulação de um arcabouço jurídico-institucional atualizado para a área do saneamento. Nomeadamente a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, após quase dez anos de discussões no Congresso Nacional, vem estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil. Regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, assim, a chamada Lei Nacional de Saneamento visa estabelecer padrões e normas técnicas para a adequada prestação dos serviços, fixar condições e metas, assegurar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos mediante mecanismos que induzam a eficiência e a eficácia. Baseada nos princípios da universalização do acesso, integralidade, equidade, transparência, participação e controle social. No Capítulo IX, Art. 49, Parágrafo VI da referida Lei, institui-se entre os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico “incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

A política de saneamento que tem lugar nos municípios frequentemente carece de planejamento adequado, contribuindo para os quadros de ausência ou precariedade dos serviços. Da falta de planejamento, também, resultam ações fragmentadas ou descontínuas, gerando frequentemente o desperdício de recursos e conduzindo a uma baixa eficiência dos sistemas.

O planejamento da política de saneamento deve estar contemplado no Plano Diretor, não somente como área específica, mas refletindo uma efetiva

política habitacional, de saúde e ambiental. Os instrumentos urbanísticos que, em geral, constam nos planos diretores, tanto os dispositivos de controle (potencial construtivo, índice de aproveitamento, etc.), bem como o zoneamento devem considerar a vocação ambiental de cada área da cidade. O Plano Diretor não se restringe mais a um planejamento físico, da espacialização da cidade. É, isto sim, instrumento de gestão da cidade nas suas mais variadas funções e necessidades.

Ao observarmos os instrumentos reguladores dos serviços, o Plano Diretor se destaca, pois a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada Estatuto das Cidades que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece a obrigatoriedade para alguns municípios fazerem o seu plano, obedecendo-se aos seguintes critérios: ter mais de 20 mil habitantes; ser integrante de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no Parágrafo 4 do Art. 182 da Constituição Federal; ser integrantes de áreas de especial interesse turístico; e estar inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

No sentido de contribuir para um olhar sobre a maneira como se comportam os municípios brasileiros, frente aos compromissos assumidos em incorporar novas práticas políticas, procurou-se representar alguns parâmetros indicativos da renovação do conteúdo institucional nas grandes concentrações populacionais do País. No caso específico, trata-se da presença de instrumentos de gestão municipal, mais especificamente, de instrumentos legais reguladores e de legislação municipal na esfera do saneamento.

Foi contabilizada, para cada município, a legislação municipal existente relacionada com a aprovação e implantação de sistema de abastecimento de água; aprovação e implantação de sistema de esgotamento sanitário para loteamentos novos; aprovação e implantação de manejo de águas pluviais; a proteção dos mananciais que servem ao abastecimento de água destinada ao consumo humano, bem como a previsão de mecanismos de controle das águas pluviais efluentes de novos loteamentos e de mecanismo de preservação das áreas de recarga de águas subterrâneas. Foi considerada ainda a existência de instrumentos legais reguladores nos serviços de: abastecimento de água; esgotamento sanitário; e manejo de águas pluviais. O indicador de instrumentos de gestão representa uma medida da ocorrência dos aparatos institucionais, em uma localização particular.

A representação dos recursos de gestão nas Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs foi feita no sentido de associar as tendências polarizadoras da metropolização brasileira, devido à concentração populacional e existência de padrões funcionais complexos, com uma maior institucionalização. Dentre os diversos patamares de urbanização no País, é na escala metropolitana onde vivem, aproximadamente, 45% da população do Brasil.

Acresce ainda que as questões relativas a saneamento, meio ambiente, saúde, educação, entre outras aparecem potencializadas nestes recortes e influenciam as condições de vida das pessoas. Neste sentido, as informações produzidas, privilegiando a escala de análise metropolitana, municiam as instâncias voltadas para o planejamento e a gestão urbana.

As informações obtidas junto às prefeituras sobre presença de instrumentos legais reguladores dos serviços de saneamento fornecem elementos para um perfil político-institucional dos municípios. As nove variáveis selecionadas adquirem maior representatividade quando combinadas, ganhando sentido e alcance mais amplo ao consolidarem-se como indicadores da capacidade das administrações públicas locais e executarem a gestão dos serviços de saneamento. Ainda que o informante seja a prefeitura municipal, os instrumentos legais resultam da atividade legislativa municipal e de processos de tomada de decisão institucionalizados, portanto proporcionam também uma visão da maior ou menor sinergia existente entre a administração pública e o Poder Legislativo.

¹ O contrato de concessão normalmente é um instrumento que define direitos e deveres entre a concessionária prestadora de serviços e o poder concedente. Geralmente, estes contratos são de longo prazo, em torno de 30 anos. Outros serviços públicos concedidos, como energia elétrica, estradas e telefonia, também trabalham com contratos de concessão.

Referências

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. 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. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, n. 5, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3-7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: jun. 2011.

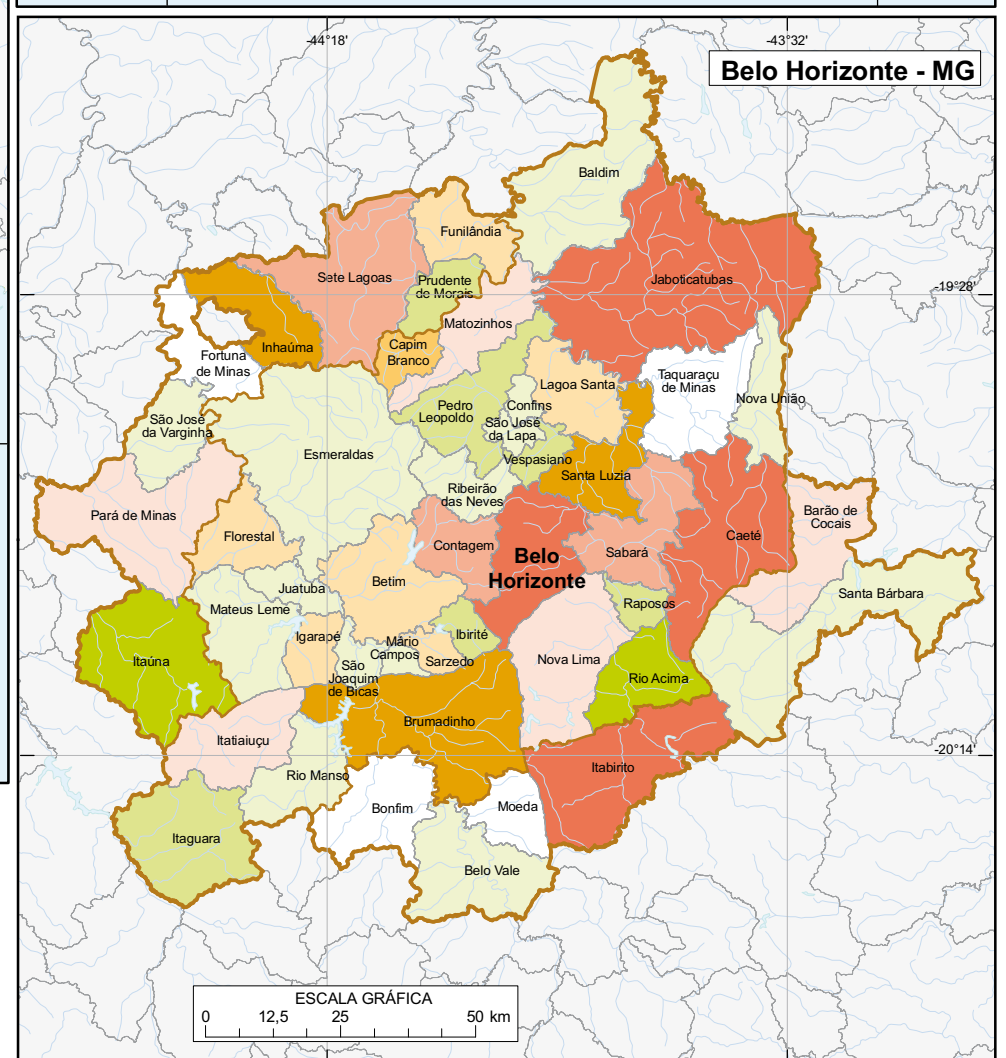
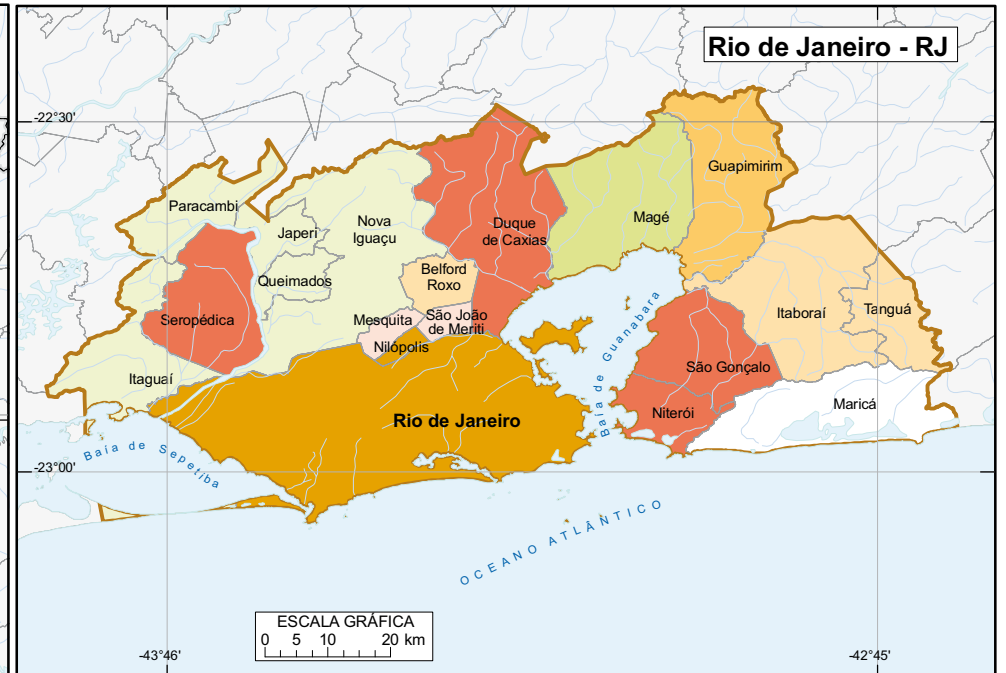
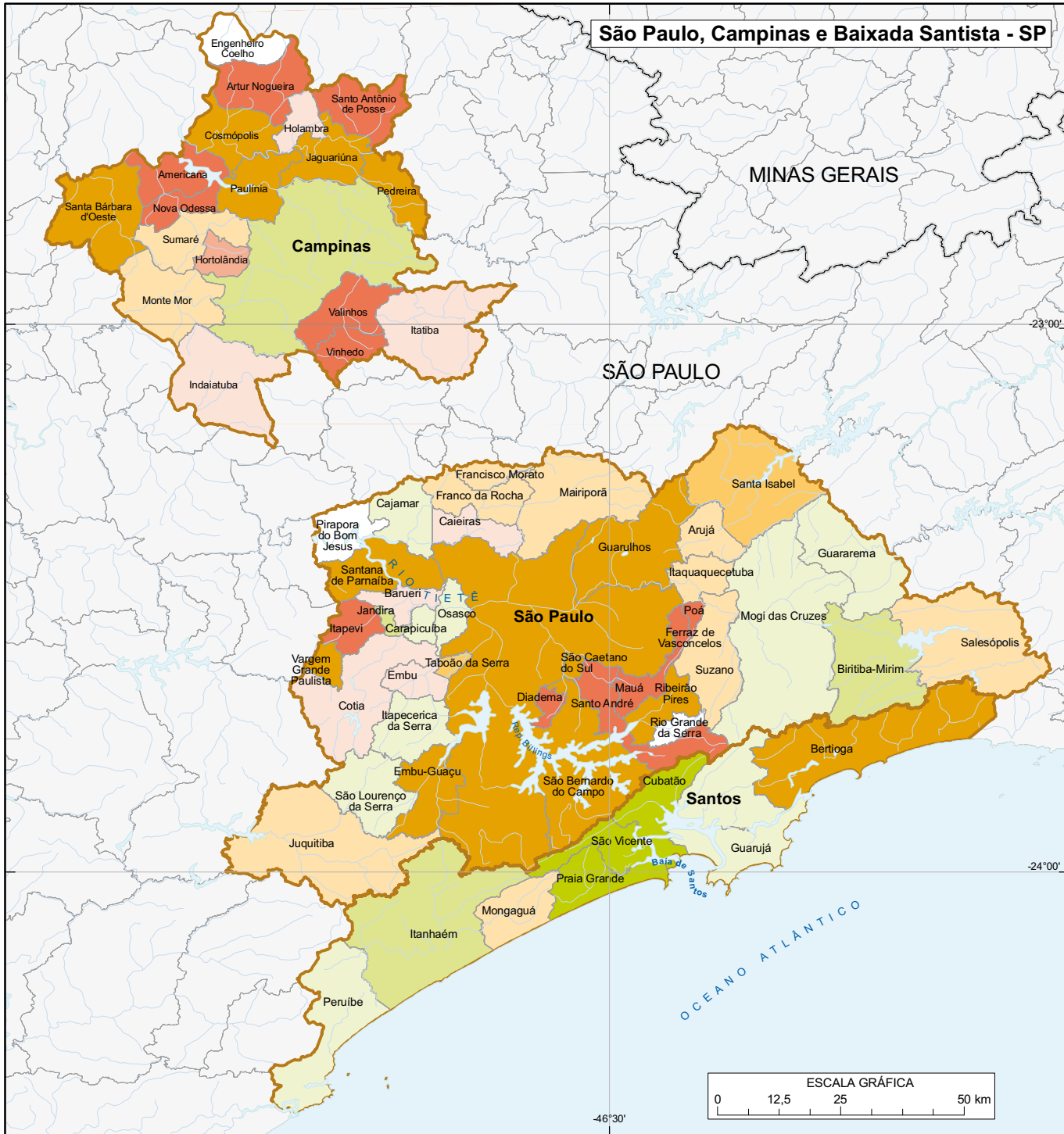
MACHADO, L. O. Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 55, n. 1-4, p. 5-13, jan./dez. 1993. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBG/RBG%201993%20v55_n1_4.pdf>. Acesso em: jun. 2011.

MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS: Ministério das Cidades, 2005. 141 p. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/coea/pncpr/Politica_Municipal_Saneamento.pdf>. Acesso em: jun. 2011

O'NEILL, M. M. V. C. *As bases territoriais institucionais: novas configurações no espaço nordestino*. 2004. 302 p. Tese (Doutorado)-Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/colecao_digital_publicacoes.php>. Acesso em: jun. 2011.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 556 p.

Instrumentos de gestão em regiões metropolitanas



Legislação municipal específica

Aprovação e implantação de sistema de: abastecimento de água, esgotamento sanitário para loteamentos novos e manejo de águas pluviais.

Proteção dos mananciais que servem ao abastecimento de água destinada ao consumo humano.

Previsão de mecanismo de controle das águas pluviais efluentes de novos loteamentos e de mecanismo de preservação das áreas de recarga de águas subterrâneas.

Instrumentos reguladores (1)

Nos serviços de:
Abastecimento de água
Esgotamento sanitário
Manejo de águas pluviais

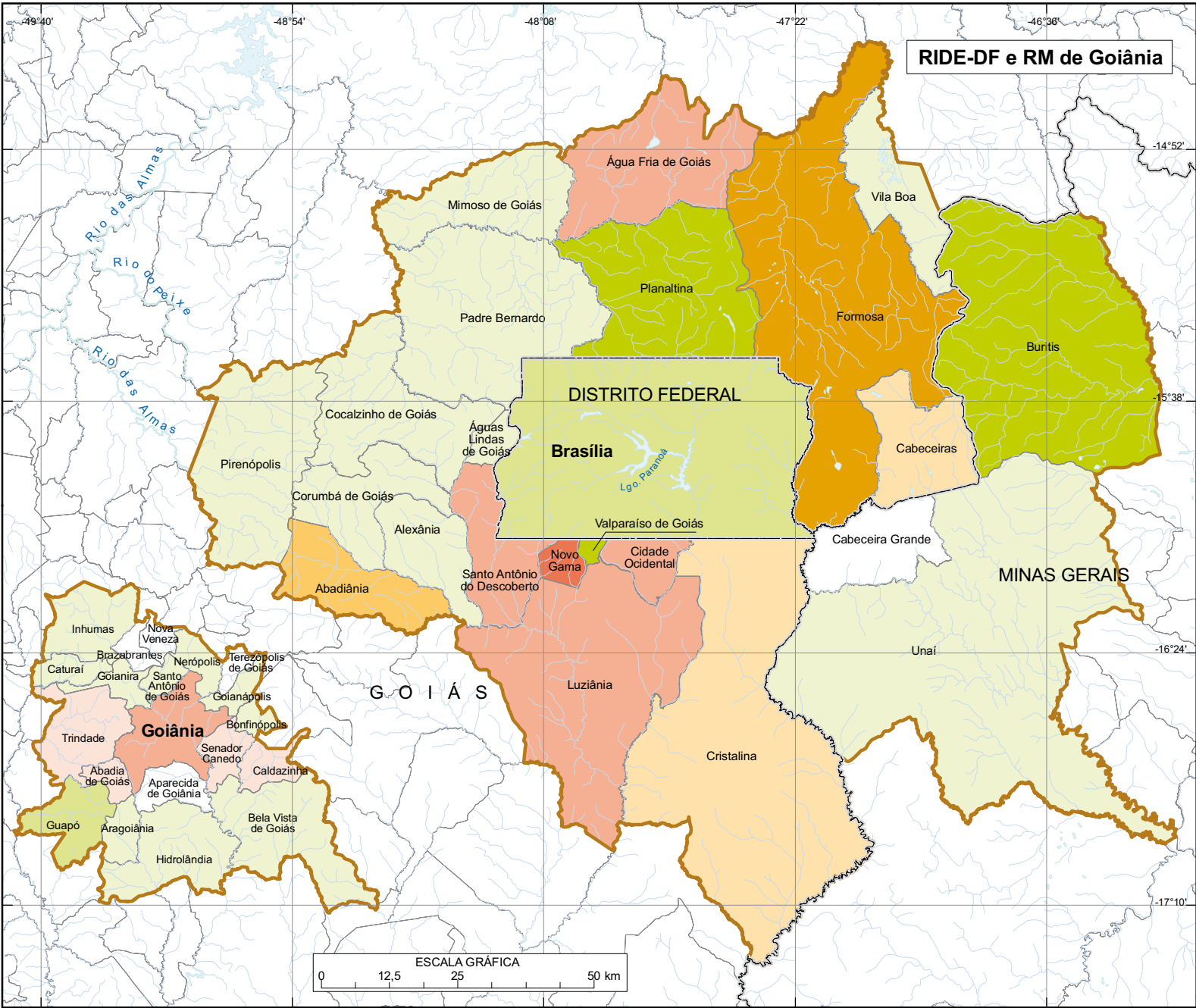
Limites

- Municipal
- Estadual
-  Curso d'água
- RM, RIDE ou Aglomeração Urbana
- Colar, área de expansão ou entorno metropolitano
-  Massa d' água

Presença de instrumentos reguladores	Presença de legislação municipal específica		
	Baixa	Média	Alta
Baixa			
Média			
Alta			

Sem informação

Instrumentos de gestão em regiões metropolitanas e RIDE



Limites

- Municipal
- Estadual
- Curso d'água
- RM, RIDE ou Aglomeração Urbana
- Colar, área de expansão ou entorno metropolitano
- Massa d' água

Legislação municipal específica

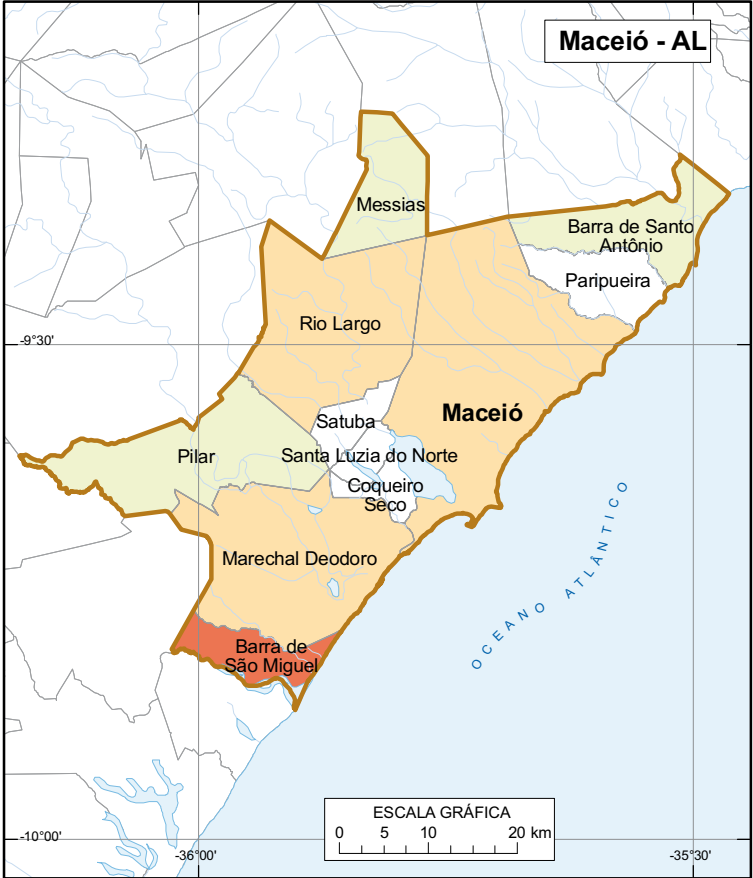
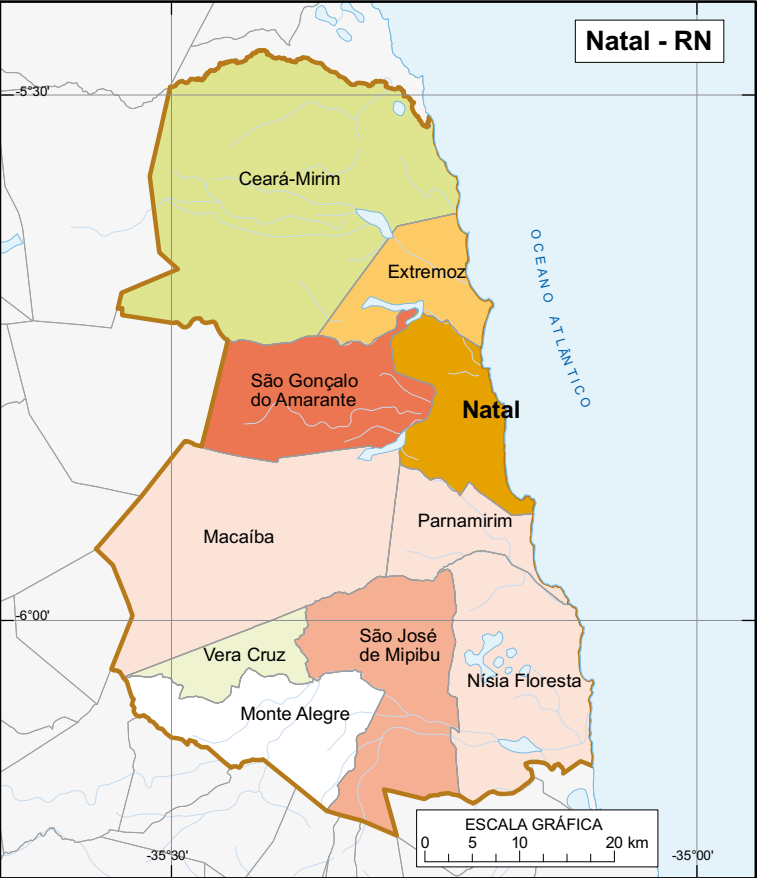
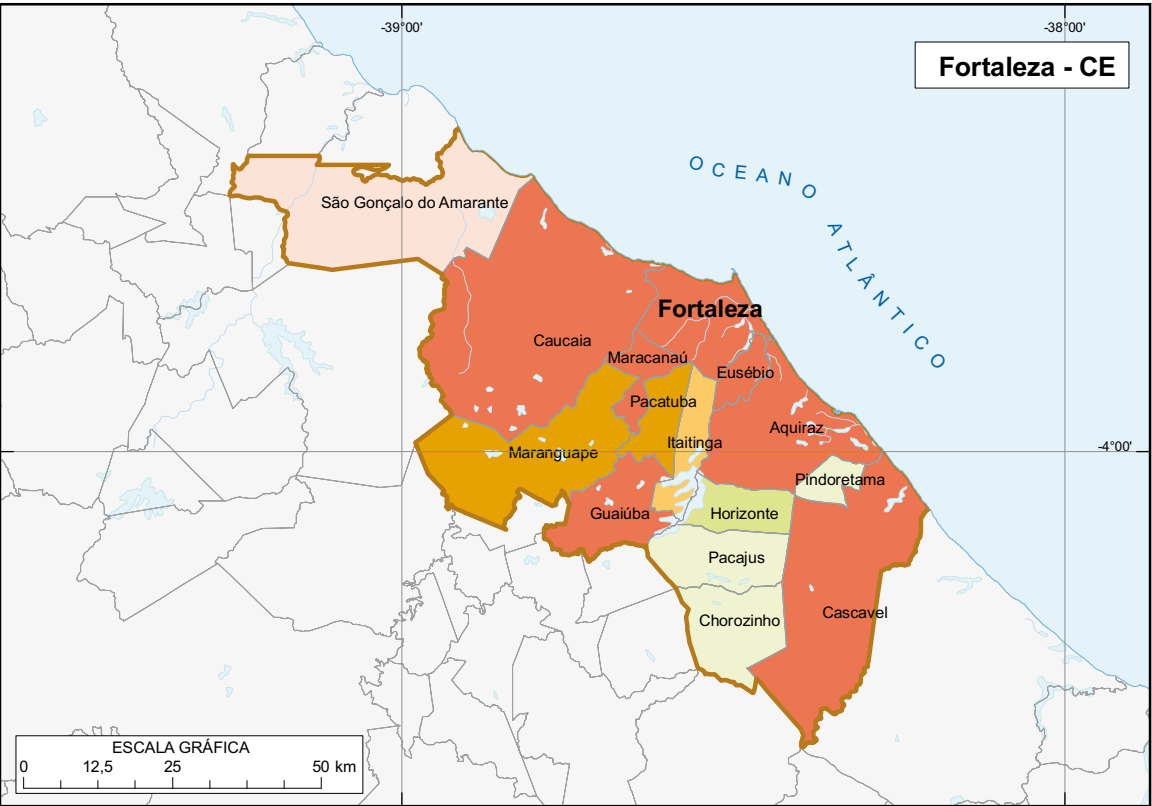
Aprovação e implantação de sistema de: abastecimento de água, esgotamento sanitário para loteamentos novos e manejo de águas pluviais. Proteção dos mananciais que servem ao abastecimento de água destinada ao consumo humano. Previsão de mecanismo de controle das águas pluviais efluentes de novos loteamentos e de mecanismo de preservação das áreas de recarga de águas subterrâneas.

Instrumentos reguladores (1)

Nos serviços de:
Abastecimento de água
Esgotamento sanitário
Manejo de águas pluviais

Presença de instrumentos reguladores	Presença de legislação municipal específica		
	Baixa	Média	Alta
Baixa			
Média			
Alta			
Sem informação			

Instrumentos de gestão em regiões metropolitanas



Limites

- Municipal
- - - Estadual
- Curso d'água
- RM, RIDE ou Aglomeração Urbana
- Colar, área de expansão ou entorno metropolitano
- Massa d' água

Legislação municipal específica

Aprovação e implantação de sistema de: abastecimento de água, esgotamento sanitário para loteamentos novos e manejo de águas pluviais.
Proteção dos mananciais que servem ao abastecimento de água destinada ao consumo humano.
Previsão de mecanismo de controle das águas pluviais efluentes de novos loteamentos e de mecanismo de preservação das áreas de recarga de águas subterrâneas.

Instrumentos reguladores (1)

Nos serviços de:
Abastecimento de água
Esgotamento sanitário
Manejo de águas pluviais

Presença de instrumentos reguladores	Presença de legislação municipal específica		
	Baixa	Média	Alta
	Baixa		
	Média		
Alta			
Sem informação			