



NÚCLEO DE ESTUDOS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM SANEAMENTO BÁSICO: ESPAÇO DE INTEGRAÇÃO DE ATORES DA BAHIA

Alessandro Silva Borges⁽¹⁾

Administrador, Especialista em Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, Desenvolvimento Territorial e Planejamento Ambiental, Mestrando em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA/UFBA).

Patrícia Silva Souza

Engenheira Sanitarista e Ambiental, Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho e Mestranda em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA/UFBA).

Luiz Roberto Santos Moraes

PhD em Saúde Ambiental (LSHTM/University of London), Professor Titular em Saneamento (aposentado) e Participante Especial (voluntário) do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA), do Programa de Pós-graduação em Saúde, Ambiente e Trabalho (PPgSAT) e da Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia (RAU+E) da Universidade Federal da Bahia.

Patrícia Campos Borja

Engenheira Sanitarista e Ambiental (UFBA), Mestrado e Doutorado em Arquitetura e Urbanismo (UFBA). Professora Associada e Pesquisadora do Departamento de Engenharia Ambiental e do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA) da Escola Politécnica e Coordenadora do Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Federal da Bahia.

Endereço⁽¹⁾: Rua Aristides Novis, 2 – Federação – Salvador – Bahia – CEP: 40.210-630 –Brasil -
Tel: +55 (71) 3283-9783- e-mail: necsanba@gmail.com

RESUMO

O Núcleo de Estudos sobre Consórcios Públicos em Saneamento Básico (NECSAN) surgiu com a proposta de proporcionar um espaço de discussão sobre consórcios públicos intermunicipais na área de saneamento básico no Estado da Bahia. Nesse sentido, o Necsan justifica-se pela necessidade de uma reflexão sobre a adoção e implementação dos consórcios públicos como modelo de gestão, bem como suas dificuldades, resultados, limites e possibilidades. Assim, criou-se um espaço de discussão que integra diversos setores da sociedade, entre eles o acadêmico,



governamental, político, institucional e sociedade civil, com intuito de agregar informações, trocar experiências e discutir demandas, contribuindo para o aperfeiçoamento das políticas públicas de saneamento básico. Portanto, este trabalho tem o objetivo de apresentar o processo de construção desse Núcleo, além dos primeiros resultados alcançados desde sua criação em dezembro de 2016. Até novembro de 2017, foram realizadas 12 reuniões, englobando temas como o mapeamento dos consórcios públicos de saneamento básico, regulação, planejamento, entre outras demandas apontadas pelos participantes. Com base nas reuniões, pôde-se identificar alguns limites e possibilidades para implementação dos consórcios públicos no Estado da Bahia, porém ainda percebe-se a necessidade da ampliação das discussões para que se aprofunde nessa identificação.

Palavras-chave: Consórcios Públicos Intermunicipais, Saneamento Básico, Grupo de Discussão.

INTRODUÇÃO/OBJETIVOS

O Núcleo de Estudos sobre Consórcios Públicos em Saneamento Básico (NECSAN) surgiu a partir da identificação do Grupo de Estudos em Saneamento e Saúde Ambiental da Universidade Federal da Bahia (GESAM/UFBA) da ausência de um espaço de discussão sobre consórcios públicos na área de saneamento básico no Estado da Bahia (NECSAN, 2017). Embora se disponha no Estado do espaço de debates do Observatório do Saneamento Básico da Bahia (OSB-BA), composto por diversos representantes de instituições, entidades da sociedade civil, acadêmicos e profissionais, a temática dos consórcios públicos vem sendo muito pouco explorada.

Nesse sentido, o Necsan, justifica-se pela necessidade de uma reflexão sobre as possibilidades e limites dos consórcios públicos como modelo de gestão na área de saneamento básico. Dessa forma, o objetivo deste trabalho é apresentar o processo de construção desse Núcleo, além dos primeiros resultados alcançados desde sua criação em dezembro de 2016. A relevância desse trabalho está na importância de difundir essa experiência, construída com a participação de diversos setores da sociedade, do Poder Público e de consórcios, contribuindo para ampliação dos espaços de debates sobre as políticas públicas na área do saneamento básico no Estado da Bahia.

A necessidade de discussão desse tema é bastante atual, uma vez que, o déficit de atendimento com serviços públicos de saneamento básico no Brasil apresenta números elevados, entre os quais pode-se citar que 1.915.292 domicílios do País ainda não dispunham de abastecimento de água adequado e cerca de 1.514.992 domicílios não tinham banheiros nem sanitários, segundo



dados divulgados pelo Censo 2010 (IBGE, 2012). Nesse mesmo Censo, constatou-se que 7.218.079 domicílios lançavam seus resíduos sólidos diretamente no ambiente de forma inadequada e que cerca de 73% desse deficit concentrava-se na zona rural.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, p.11) estabelece no art. 30, que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”. Os serviços públicos de saneamento básico, classificados como serviços de interesse local, se inserem nas competências e são de titularidade municipal.

Esses serviços podem ser prestados adotando a Gestão Associada por meio de consórcios públicos ou convênios de cooperação (Lei Federal nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007).

De acordo com o art. 2º, Capítulo 1, do Decreto nº 6.017, de 17/01/2007, o consórcio público é definido como a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107/2005, para estabelecer relações de cooperação federativa voluntária, inclusive à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2005, 2007).

No Brasil, cerca de 96,7% dos municípios brasileiros participam de algum tipo de consórcio público (IBGE, 2016). No Estado da Bahia, segundo a Secretaria de Planejamento (Seplan), existem 33 consórcios públicos intermunicipais. Destes, segundo Brasil (2016), somente 13 consórcios públicos tem algum tipo de atuação em saneamento básico são o Consórcios de Desenvolvimento Sustentável de Jacupe, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do São Francisco, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê, Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável Portal do Sertão, Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Norte do Itapicuru, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Sertão Baiano, Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Litoral Sul, Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura do Extremo Sul da Bahia, Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Vale do Jequiçá, Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Gavião, Consórcio Intermunicipal do Vale do Paramirim. Acrescenta-se o Consórcio Sociedade Organizada para o Município Avançar (Somar) identificado por meio de sua participação nas reuniões. Basicamente, a atuação dos consórcios públicos identificados, na área de saneamento básico, está voltada para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento Básico.



MATERIAL E MÉTODOS

O Necsan pretende estudar os consórcios públicos de saneamento básico no estado da Bahia, à luz de uma reflexão crítica acerca dos seus limites, dificuldades, avanços e potencialidades. Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo apresentar o processo de construção desse Núcleo, além dos primeiros resultados alcançados desde sua criação em dezembro de 2016. Sendo assim, a hipótese adotada é que apesar do número de consórcios públicos constituídos no Estado ser bastante expressivo, se conhece muito pouco ou quase nada sobre as ações em desenvolvimento, bem como sobre os seus limites e possibilidades. Buscando atingir o objetivo proposto, a metodologia utilizada dividiu-se em duas etapas: a primeira voltou-se para a integração dos interessados e, a segunda, para a sistematização das informações de cada reunião.

Para a integração dos interessados, realizou-se um mapeamento inicial das instituições públicas e privadas, associações, empresas, professores, estudantes e profissionais envolvidos e/ou interessados na temática de consórcios públicos e/ou saneamento básico no Estado da Bahia. A partir desse mapeamento os diferentes atores foram contactados, por e-mail ou ofício, sendo convidados a discutir e contribuir com a proposta inicial de formação do Necsan, documento no qual estavam descritos os objetivos e resultados esperados desse Núcleo. Cabe ressaltar, que o processo de convite para a participação de novos atores é constante, seja por meio de e-mail ou por indicação dos participantes. Visando a integração dos interessados são realizadas reuniões mensais, com pautas sugeridas pelos próprios membros do Necsan, buscando sempre atender as demandas de temas relacionados aos consórcios públicos. Procurando alcançar os atores interessados que estão em outras cidades do Estado, criou-se um Canal no Youtube e, desde agosto/2017, as reuniões tem sido realizadas com transmissão ao vivo, permitindo a participação e interação desse público mais distante por meio do chat/bate-papo. Além disso, os vídeos ficam disponíveis para acesso no mesmo canal.

Em relação a segunda etapa da metodologia, voltada para a sistematização das informações da reunião, adotou-se uma Matriz, a qual é dividida em quatro partes: Conquistas (O que foi feito?); Potencialidades (O que pode ser feito?); Desafios (Onde se quer chegar?); Dificuldades (O que impede o desenvolvimento do potencial e a superação dos desafios?). Essa Matriz é preenchida ao final de cada reunião, contando com a contribuição dos participantes (pessoalmente ou via chat/bate-papo) (NECSAN, 2017).

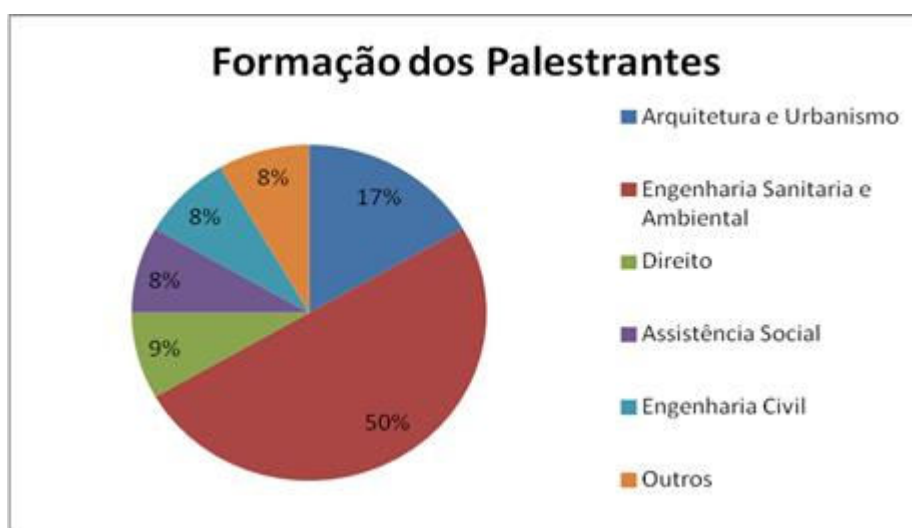


RESULTADOS/DISCUSSÃO

De dez./2016 à nov./2017 foram realizadas 12 reuniões, abordando temas como o mapeamento dos consórcios públicos de saneamento básico no Brasil, a regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico realizada por consórcios públicos, o estudo de regionalização para a gestão integrada de resíduos sólidos, a situação do saneamento básico na Bacia do São Francisco, Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), saneamento rural, participação e controle social, entre outros.

Os temas foram organizados tendo por princípio a necessidade de conhecer o objeto discutido, as experiências de sucesso, o processo de desenvolvimento do tema no Estado da Bahia e nas demandas sinalizadas pelos participantes durante as reuniões. Nesse sentido, destaca-se a busca por informações sobre o processo de elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico, tema sobre o qual foram realizadas duas reuniões. A primeira, cujo tema foi o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB): um instrumento de Política Pública, conduzido pela Profa. Dra. Patrícia Campos Borja da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (UFBA), discutiu a importância do planejamento como instrumento de mudança da realidade social e para a redução do déficit no saneamento básico. A segunda, denominada Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB): metodologias e perspectivas, conduzida pela MSc. Gabriela de Toledo, consultora do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA/BA), abordou as questões relacionadas ao processo de elaboração do PMSB.

Figura 1 – Formação dos palestrantes



Fonte: Própria (2017).

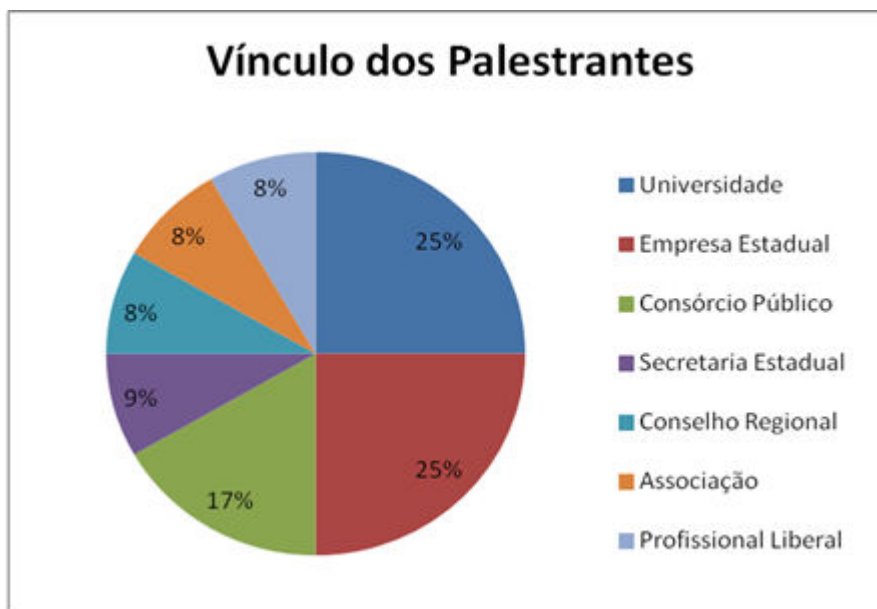


No primeiro ano de atividades do Necsan, buscou-se abordar os temas relacionados aos consórcios públicos de saneamento básico sobre várias perspectivas. Para isso, convidou-se profissionais especialistas dos temas abordados com formação, atuação e origem diversificada. Nesse sentido, em relação a formação dos palestrantes, observa-se uma heterogeneidade na formação básica desses, conforme demonstra a figura 1.

A partir da análise da figura 1 é possível identificar 6 (seis) áreas de formações distintas, com predominância de palestrantes com formação em Engenharia Sanitária e Ambiental, seguido da formação em Arquitetura e Urbanismo. Considerando que a apresentação da Agência de Regulação do Médio Vale do Itajaí (AGIR/SC) foi realizada por diversos profissionais, preferiu-se classificá-los em Outros.

Quando observada a vinculação dos palestrantes a diversidade é mantida, sendo classificados em 7 (sete) diferentes tipos de vínculos, com destaque para palestrantes ligados ao meio acadêmico e órgãos estaduais, como pode ser visto na figura 2. Em relação aos palestrantes do meio acadêmico, destaca-se a participação do Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes e da Profa. Dra. Patrícia Campos Borja, vinculados ao Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Escola Politécnica da Universidade Federal da Bahia (MAASA/UFBA).

Figura 2 – Vínculo dos palestrantes



Fonte: Própria (2017).

A participação dos órgãos estaduais se deu por representantes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e de duas empresas públicas estaduais, sendo elas a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (Embasa) e pela Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER). Em conjunto, Sedur e Conder atuam na componente

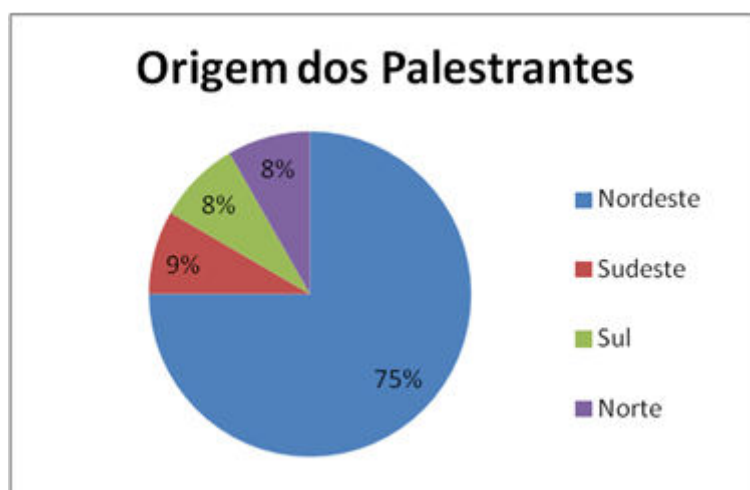


resíduos sólidos urbanos, sendo que a Sedur também é responsável pela componente manejo das águas pluviais urbanas no Estado da Bahia. A Embasa é a concessionária dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em 88% dos municípios do Estado, ou seja, atua em 366 municípios.

Além dos representantes citados, cabe destacar a participação de palestrantes vinculados a dois Consórcios Públicos. O primeiro, a Agência de Regulação do Médio Vale do Itajaí (AGIR/SC), apresentou a experiência bem sucedida de um Consórcio Público Intermunicipal voltado para o controle, regulação e fiscalização dos serviços públicos municipais de saneamento básico, contemplando os serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. O segundo, o Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura do Extremo Sul da Bahia – Consórcio Construir, apresentou uma proposta para a regionalização dos resíduos sólidos urbanos dos municípios que participam do Consórcio, permitindo que tal proposta recebesse contribuições dos participantes do Necsan.

Quando analisada a origem dos palestrantes por região do Brasil, observa-se a predominância de palestrantes da Região Nordeste, contudo, ao longo do primeiro ano do Necsan, pôde-se contar com a participação de representantes de 4 (quatro) regiões do Brasil, ficando somente a Região Centro-Oeste sem ter participação, conforme figura 3.

Figura 3 – Origem dos palestrantes por Região do País



Fonte: Própria (2017).

A presença de palestrantes de outras regiões do País é importante, pois permite o compartilhamento de experiências, dificuldades e conhecimentos. Nesse sentido, destaca-se a participação da Profa. Dra. Ana Lúcia Britto, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), coordenadora da pesquisa



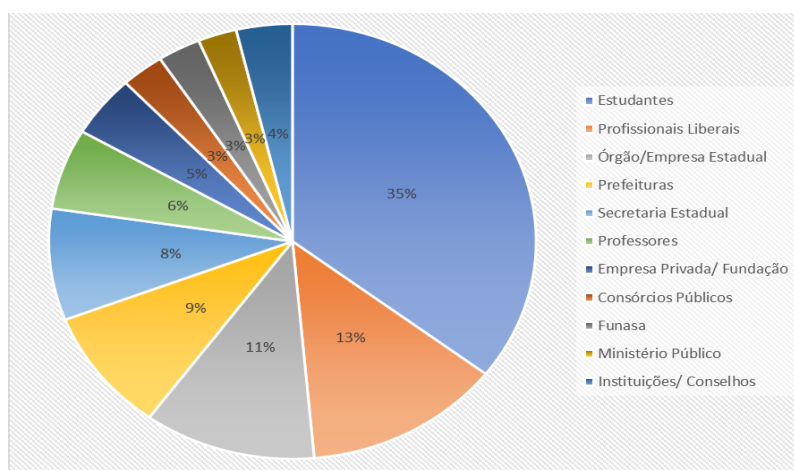
Instrumentos Metodológicos para Estimular a Formação de Consórcios Públicos Voltados para a Gestão Integrada dos Serviços de Saneamento, realizada em parceria com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Como resultado dessa pesquisa, gerou-se um Banco de Dados com informações dos Consórcios Públicos de Saneamento Básico no Brasil hoje disponível no sítio da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (www.assemae.org.br).

Dando continuidade a análise do processo de construção do Necsan, especialmente a etapa de integração dos interessados, buscou-se identificar o perfil dos participantes. Como resultado, têm-se um perfil bastante diversificado, sendo composto basicamente por estudantes, profissionais liberais, representantes de instituições e órgãos públicos das esferas municipal, estadual e federal, professores, representantes de prefeituras, de consórcios públicos, do Ministério Público, de associações e de empresas, conforme pode ser visto na figura 4.

Nesse sentido, cabe destacar a presença constante nas reuniões de estudantes e professores da graduação e do mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento da Universidade Federal da Bahia (MAASA/UFBA), sinalizando interesse do público interno da Universidade nos temas discutidos.

Em relação a presença de instituições e órgãos públicos, conta-se frequentemente com representantes das principais secretarias responsáveis pela formulação, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos municípios e dos consórcios públicos na área de saneamento básico. Além das já citadas Sedur, Embasa e Conder podemos citar a Secretaria de Estado de Planejamento da Bahia (SEPLAN/BA), responsável pela coordenação da Política de Desenvolvimento Territorial e da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), a qual tem por finalidade fomentar, acompanhar e executar estudos e projetos de infraestrutura hídrica, bem como formular e executar a Política Estadual de Saneamento Básico.

Figura 4 – Perfil dos participantes nas reuniões presenciais



Fonte: Própria (2017).

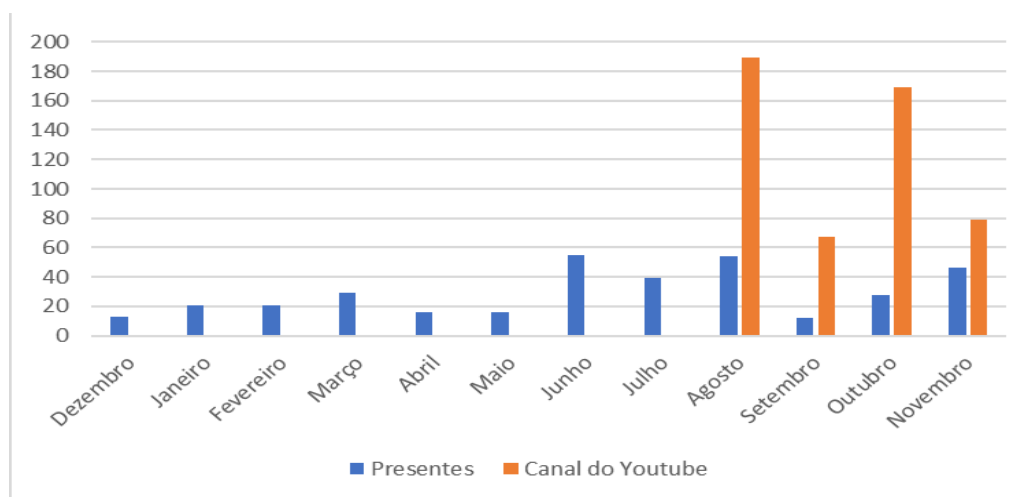


Continuando a análise do perfil dos participantes, chama à atenção a baixa participação dos representantes de consórcios públicos. Percebeu-se, contudo, que essa ausência deve-se ao fato da distância elevada das sedes dos consórcios públicos em relação à capital do Estado (local de realização das reuniões presenciais) e ao fato que muitos consórcios públicos não possuem funcionários contratados, sendo representados pelos funcionários das prefeituras dos municípios que compõem o consórcio.

Aprofundando a análise do perfil dos participantes presenciais, observa-se que segmentos de grande representatividade participam das reuniões do Necsan. Dentro dessa diversidade de representações, nota-se o caráter multidisciplinar dos participantes, abrangendo distintas áreas do conhecimento e experiências nas áreas de saneamento básico e consórcios públicos, refletindo sob ângulos diferentes acerca dos limites e potencialidades dos consórcios públicos em saneamento básico. Essa diversidade tem sido fundamental para o debate, tendo em vista a proposta inicial do Necsan de promover a integração de diversos atores e dimensões analíticas, sendo elas a acadêmica, institucional, social e política.

Em relação ao número de participantes presenciais, alcançou-se o total de 350 pessoas no período citado, sendo uma média de 29 participantes por reunião. Em relação aos acessos no Canal do Youtube, até o final de jan./2018 tem-se um total de 543 visualizações, conforme pode ser analisado na figura 5.

Figura 5 – Número de participantes presenciais e acesso aos vídeos no Canal do Youtube



Fonte: Própria (2018).

Deve-se destacar que esse número atualiza-se continuamente, uma vez que, os vídeos encontram-se disponíveis para acesso. Sendo assim, ressalta-se a importância dessa ferramenta de comunicação como um instrumento capaz de alcançar os Consórcios Públicos voltados para Saneamento Básico, independente do local em que se encontram.



Em relação à sistematização das informações da reunião, preenchendo-se a Matriz com a consolidação do debate, os aspectos observados sobre os Consórcios Públicos com atuação em Saneamento Básico na Bahia apresentaram como principais resultados a necessidade de realização de um Diagnóstico, que investigue mais profundamente as atividades desses consórcios públicos (atribuição que não vem sendo cumprida pela SIHS); a necessidade de avaliação da continuidade dos arranjos intermunicipais utilizados na formação dos consórcios públicos; a necessidade de elaboração de instrumentos de planejamento (Planos); a urgência e necessidade de investimentos na área de Saneamento Básico e no desenvolvimento dos Consórcios Públicos; a necessidade de sistematização das informações sobre os Consórcios Públicos, com a criação e atualização de um banco de dados (o qual poderia estar inserido no Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico, criado pela Lei nº 11.172/2008, porém até o momento não implementado); e, também, a publicidade das ações.

Com base nos debates, durante as reuniões, pode-se identificar alguns limites e possibilidades para implementação dos Consórcios Públicos no Estado da Bahia. Segundo os participantes, a mudança dos gestores municipais e seu consequente rebatimento na direção e equipe técnica dos consórcios públicos, a pouca cultura relacionada à cooperação federativa, a inadimplência dos municípios, a escassez de auxílio financeiro do Estado e da União, além da falta de qualificação técnica dos quadros são fatores que limitam o fortalecimento dos Consórcios Públicos. Sobre as possibilidades, os consórcios públicos poderiam se tornar um instrumento que contribuiria na execução de políticas públicas de forma continuada e com eficiência.

CONCLUSÃO

Com um ano de atividades, o Necsam conseguiu consolidar-se como um espaço de integração de diversos setores e atores da sociedade, agregando informações, trocando experiências, discutindo demandas, contribuindo assim, para a discussão das ações desenvolvidas pelos consórcios públicos na área de saneamento básico na Bahia. As ações desenvolvidas envolveram um número significativo de participantes, de diversificada formação, vínculo, origem e de distintas áreas do conhecimento e experiências.

Contudo, percebe-se a necessidade de maior aprofundamento nos estudos para a identificação das possibilidades e limites dos consórcios públicos como modelo de gestão na área de saneamento básico, além da sistematização dessas informações.



REFERÊNCIAS

- BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (2016). Perfil dos municípios brasileiros: 2015 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE. 61 p.
- _____. Fundação Nacional de Saúde (2016). Banco de Dados de Consórcios de Saneamento Básico. Manual de Instruções. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://cisaneamento.lucashappy.com/consorcios>. Acesso em: 17 jan. 2017.
- _____. (2005). Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 01 set. 2016.
- _____. (2007). Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 01 set. 2016.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE (2012). Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro: IBGE.
- Núcleo de Estudos sobre Consórcios Públicos em Saneamento Básico-NECSAN (2017). Balanço das Atividades 2017. Salvador: GESAM/UFBA. Não publicado.