

A GESTÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA CONTRAMÃO DE SUA IMPORTÂNCIA SOCIAL

Cristina Maria Dacach Fernandez Marchi¹
Ângela Gordilho Barbosa²
Vera Lúcia Peixoto Mendes³
Kenys Menezes Machado⁴
Roberto José Tripodi Marchi⁵
Maria da Conceição da V. P. de Oliveira⁶
Michele Carine Souza Santiago⁷

Resumo: *O Brasil é um país desigual. No saneamento esta desigualdade se amplia. Este trabalho resulta de uma pesquisa realizada por professores e alunos da UFBA, CEFET-Ba e UCSal, financiada pela FAPESB, sobre “Tecnologias de Gestão no Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais”, que dentre outros objetivos, avalia em que medida as tecnologias de gestão utilizadas por municípios baianos contribuem para a participação cidadã no suporte ao saneamento, de modo a reduzir a pobreza e as desigualdades. A distância entre o discurso e a prática é constatada na análise dos dados da pesquisa ao se confrontar as respostas dos usuários, que informam sobre a situação precária dos serviços de água e esgoto nos bairros populares, e a postura dos gestores com o foco voltado para a prestação do serviço, sem controle e avaliação. O objetivo deste trabalho é discorrer sobre os resultados relativos a estes serviços, e sinalizar para a urgência de modificações na forma de atendimento desta parcela da população.*

Palavras-Chave: Combate a Pobreza; Desenvolvimento Sustentável; Gestão de Serviços Públicos de Água e Esgoto.

INTRODUÇÃO

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2005) afirma que o Brasil é o oitavo país em desigualdade social, atrás apenas da latino-americana Guatemala, e dos africanos Suazilândia, República Centro-Africana, Serra Leoa, Botsuana, Lesoto e Namíbia,

¹ Professora da UCSal, líder do Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental e Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais da Escola de Administração de Empresas da Universidade Católica do Salvador, pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, técnica da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Doutoranda em Geologia Ambiental e Recursos Hídricos no Instituto de Geociências da UFBA. E-mail: cmmarchi@gmail.com

² Professora da FIB do Curso de administração, pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, Doutora em Urbanismo pela Université de Paris XII. E-mail: agordilho@terra.com.br

³ Professora da UFBA, coordenadora do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, Doutora em Administração pela UFBA. E-mail: vmendes@ufba.br

⁴ Professor, pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, Mestre em Administração pela UFBA. E-mail: kenysm@gmail.com

⁵ Professor do CEFET, pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, Especialista em Gerenciamento de Educação Tecnológica pela Oklahoma State University, OSU, EUA E-mail: rj.marchi@uol.com.br

⁶ Professora do CEFET, pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA, Especialista em Educação Tecnológica CEFET-MG. E-mail: mcvpo@cefetba.br

⁷ Aluna de Administração da UCSal, integrante do Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental e Desenvolvimento de Empreendimentos Sociais da Escola de Administração de Empresas da UCSal, bolsista do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA: michele.carine@gmail.com.

revezando-se sistematicamente, nos últimos anos, com poucos outros nas piores posições de distribuição de renda do planeta. A desigualdade social é apontada no relatório como principal entrave ao crescimento econômico, além de ser financeiramente dispendiosa e socialmente desestabilizadora.

O problema da desigualdade está diretamente ligado com a questão da pobreza. A concepção atual de pobreza não se limita à renda e ao consumo, que são variáveis instrumentais, mas se relaciona, também, com o atendimento de uma série de necessidades consideradas básicas, como acesso a serviços de educação, saúde, água potável, esgotamento sanitário, nutrição, e outros da área do desenvolvimento humano. Neste contexto de ampliação da definição de pobreza e sua relação com a desigualdade, o saneamento ganha destaque porque está intimamente relacionado com outros aspectos que vêm auferindo relevância nas últimas décadas: a degradação do meio ambiente e a piora das condições de vida, de parte considerável da população mundial.

O acesso aos serviços de saneamento básico é cada vez mais encarado como ação prioritária entre as políticas de habitação, saúde pública, desenvolvimento humano e combate à pobreza, sendo ora encarado como direito social, ora como política pública complementar nas discussões sobre as prioridades do governo em termos de intervenção na área social (BORJA e MORAES, 2006). A transformação desta importância, observada nos discursos em investimentos no setor, é um desafio fundamental para melhorar as condições de vida da população mais carente, principal vítima da falta de recursos públicos em infra-estrutura urbana nas últimas décadas.

Observando-se a situação do acesso da população em situação de pobreza aos serviços de saneamento nos municípios baianos, nota-se que a condição da grande maioria é caracterizada pelo fornecimento irregular, descontínuo, escassez ou ausência destes serviços. Apesar disso, o discurso predominante entre os responsáveis por esta política setorial é de que há avanços constantes, com a melhoria no fornecimento do serviço e aumento da cobertura. Este discurso só é relevante na medida em que a população – principalmente aquela em situação de pobreza – realmente reconhece os efeitos dessa melhora no fornecimento do serviço. Isto posto, torna-se interessante dimensionar a lacuna existente entre o discurso dos gestores e a realidade percebida pelos usuários dos serviços, para que as políticas públicas de intervenção tornem-se mais efetivas.

O SANEAMENTO NA BAHIA

Segundo o IBGE (2004), mais de 45 milhões de brasileiros não têm acesso à água potável e mais de 90 milhões não possuem acesso à rede de esgoto.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) revela que a cobertura dos serviços de coleta de esgoto no país aumentou em 1,16% entre 2004 e 2005, subindo de 68,9% para 69,7%. Por outro lado, neste mesmo período, a proporção de domicílios com acesso a saneamento adequado diminuiu em dez unidades da Federação. O Estado da Bahia se encontra entre aqueles em que a proporção de lares com acesso a saneamento adequado caiu em 4,9%, o que fez o percentual de domicílios com coleta de esgoto diminuir de 49% para 46,6% (IBGE, 2005).

Fonseca (2006) assegura que em Salvador, capital do Estado, e terceira maior cidade brasileira em número de habitantes, 32% da área ocupada apresenta casas construídas em invasões, onde vivem 60% da população, caracterizando um quadro urbano marcado pela situação de pobreza. O autor faz referência ao documento elaborado pelo Programa ONU Habitat

intitulado “O Estado das Cidades do Mundo 2006/2007”, que indica que “as condições ruins de moradia somam-se a outros problemas de quem vive nas invasões: passam mais fome, têm menos educação, menos chance de conseguir emprego no setor formal e sofre mais com doenças que o resto da população das cidades” (FONSECA, 2006:4).

A história das organizações de saneamento do Estado da Bahia mostra que elas surgiram obedecendo a uma lógica de atuação política, baseada em estruturas organizacionais autônomas, com significativa ausência de articulação interna e externa, apoiadas por interesses de poder dominante.

A partir de meados dos anos 70, os investimentos para fazer face ao crescimento do Estado da Bahia e, principalmente, à expansão da cidade do Salvador e de sua região metropolitana, foram cada vez maiores. Nessa época, o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA supria as necessidades de expansão, pois o processo de urbanização não era tão célere como nas últimas três décadas.

Além disso, a massa de população carente, principalmente a residente no interior do estado, devido à sua incapacidade de discernimento, sempre serviu de garantia de votos para políticos, admitindo inaugurações de obras de fachada, perpetuando, assim, uma situação de precariedade nos serviços de saneamento, acarretando desperdício de recursos, tão necessários para a otimização de uma distribuição bem planejada.

Desde a falência do PLANASA e extinção do BNH, em 1986, criou-se um vazio institucional e, com o processo constitucional de 1988, foram desencadeadas reformas político-institucionais. A política centralizada e fechada do Governo Federal fragilizou a autonomia das companhias estaduais de água e esgoto quanto ao processo decisório de política de investimentos para as cidades de seus estados.

Diante dessa carência de serviços de saneamento, em 1992, o Governo do Estado da Bahia apresentou protocolo ao BID, solicitando financiamento no valor de US\$ 582,3 milhões para o “Programa de Recuperação Ambiental de Salvador e Baía de Todos os Santos”, com o objetivo de amenizar os problemas de esgotos da cidade do Salvador e de mais dez cidades de pequeno porte, no entorno da Baía de Todos os Santos. A partir de 1995, o Programa foi denominado “BAHIA AZUL - Programa de Saneamento Ambiental da Bahia”, com investimento total de US\$ 600 milhões.

Porém, a análise realizada pelo PNUD (2006) concluiu que onze estados brasileiros estão equiparados à África em relação ao saneamento, e apesar dos investimentos proporcionados pelo Programa Baía Azul na última década, o Estado da Bahia se encontra no nono lugar, com índices comparados a Belize, com 47% de domicílios com acesso ao saneamento básico (PNUD, 2006). Entre as principais recomendações feitas pelo relatório da Força-tarefa: Saúde, dignidade e desenvolvimento: o que é preciso?⁸, dois pontos relevantes a serem trabalhados para pôr fim à crise global de água e saneamento junto à sociedade civil são: investimentos em água e saneamento, focalizando a provisão sustentável de serviços, em vez de apenas construir instalações; e, Governos e agências doadoras “empoderando” autoridades locais e comunidades com poder, recursos e capacidade profissional necessários para a gestão do fornecimento de água e a provisão de serviços de saneamento (PNUD, 2006).

A Lei Nº 11.445/07 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, contribuindo para esta proposta na medida em que enfatiza a necessidade de regulação do setor e o seu controle, garantindo transparência e

⁸ Este relatório faz parte de um detalhado plano de ação global para combater a pobreza, as doenças e a degradação do meio ambiente nos países em desenvolvimento (PNUD,2006).

participação no processo de formulação das medidas relacionadas ao setor, com o objetivo de preservar o interesse da sociedade.

O estudo empírico, a seguir apresentado, privilegia esta dimensão na perspectiva de conhecer as condições de prestação dos serviços de água e esgoto nas áreas com população em situação de pobreza, e o discurso dos gestores frente a esta questão. Analisa a relação dos órgãos gestores com as associações comunitárias e os usuários dos serviços, objetivando avaliar se os mecanismos de gestão utilizados propiciam o controle social também enfatizado como princípio básico no Art. 2º, Inciso X, da Lei nº 11.445/07.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Foi realizado estudo quanti-qualitativo, exploratório e multi-casos em dez municípios representativos de cada macro região do Estado da Bahia⁹, que possuem Escolas Técnicas Federais, pois parte-se do pressuposto que estes equipamentos públicos, que têm se mantido com boa infra-estrutura física, funcional e financeira, por estarem próximos da comunidade local, podem contribuir para facilitar o acesso à educação técnica profissionalizante de nível médio e conseqüentemente ampliar a possibilidade da participação cidadã, de modo a reduzir a pobreza e as desigualdades sociais no Estado da Bahia.

Os dados foram coletados, mediante aplicação de questionários, por bolsistas do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Bahia - FAPESB, devidamente treinados e supervisionados pelos autores da pesquisa. O questionário foi previamente testado, não passando por modificações. A pesquisa direta foi aplicada em três segmentos: a) beneficiários do Programa Bolsa Família que estavam em situação de uso de serviços de saúde, por considerar-se esta população como representativa dos usuários mais carentes dos serviços de saneamento; b) organizações do Terceiro Setor, destacando-se as associações comunitárias diante do interesse específico em verificar a participação comunitária na gestão dos serviços de saneamento; c) todos os gestores de serviços de saneamento – esgoto e água – dos municípios pesquisados visando conhecer o cotidiano daquelas organizações no que se refere às ações intersetoriais desenvolvidas, método de planejamento, sensibilidade da burocracia, medida pela importância atribuída pelos gestores públicos às demandas populares.

Foi construído um Banco de Dados por meio do Programa SPHINX, para mensurar os resultados obtidos junto à população. Finalmente foi aplicado o método de análise multicritérios, cruzando os dados quantitativos obtidos junto aos usuários, com a técnica de análise do discurso dos gestores e matérias veiculadas sobre o assunto pela imprensa local.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS RELATIVOS AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Neste objetivo serão analisadas as tecnologias de gestão dos serviços de água e esgoto nas áreas onde moram as populações de baixa renda. Os principais resultados das entrevistas com os gestores foram resumidos nas Tabelas 1.1, enquanto os resultados junto à população e associações comunitárias encontram-se sistematizados nas Tabelas 1.2 e 1.3. Pode-se observar com base nas respostas que:

⁹ As macroregiões e seus respectivos municípios pesquisados foram: OESTE: Barreiras; SUDOESTE: Vitória da Conquista e Guanambi; SUL: Valença; Simões Filho, Catú e Santa Inês; EXTREMO SUL: Eunápolis; e NORTE: Senhor do Bonfim.

A intermitência de água é um problema sério que afeta pelo menos um quarto da população carente em seis dos nove municípios. Não há uma relação direta, com base nas respostas, entre a existência de normas para minimizar a intermitência de água para a população pobre e a ocorrência de intermitência entre os entrevistados (V. Tabelas 1.1 e 1.2). Acredita-se que além da sociedade civil organizada, poderia caber às Secretarias de Serviços Públicos ou às Secretarias Municipais de Saúde o exercício do controle e vigilância da qualidade e fornecimento equânime da água. A maioria das doenças conhecidas tem a sua origem na veiculação hídrica. Portanto, a fiscalização do cumprimento das normas e padrões de potabilidade e de distribuição, visando principalmente a prevenção de enfermidades, poderia também estar a cargo destas secretarias municipais.

Tabela 1.1 – Opiniões dos Gestores das Operadoras de Saneamento quanto aos serviços de Água e Esgoto

Municípios	Normas p/ minimizar intermitência de água + pob	Aferição do serviço prestado	Existência de intermitência de água no município	Conta com rotinas de identificação das áreas mais carentes	Possui grupo multifuncional que discute projetos p/ os mais carentes	Parceria com organizações 3 setor	cria condições facilitadoras para a colaboração de projetos
Barreiras	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Catú	sim	não	não	não	não	não	não
Eunápolis	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Guanambi	não	não	não	não	sim	não	não
Salvador	sim	sim	não	sim	sim	n resp	sim
St Inês	não	sim	não	sim	não	não	sim
Sr Bonfim	não	não	sim	sim	não	sim	não
S Filho	sim	sim	não	sim	sim	não	sim
Valença	n resp	não	sim	sim	não	não	sim
Vit. Conquist	não	sim	sim	sim	não	sim	sim

Fonte: Pesquisa Direta. Elaboração dos autores

Os gestores de Catú, Santa Inês, Guanambi e Simões Filho afirmam não haver intermitência de água nas suas localidades (V. Tabela 1.1). Contudo, 60,2% da população entrevistada de Catu, 23,4% de Santa Inês e 22% de Simões Filho asseguraram que falta água com frequência nas suas residências (V. Tabela 1.2). Esta contradição é reforçada nas respostas dos gestores de Catú e Guanambi que asseguram “*não contar com rotinas de identificação nas áreas mais carentes de saneamento*”. No caso de Catú é ainda ratificada pela “*inexistência de grupo multi-funcional*” que discuta projetos de saneamento para a população mais carente. Nos cruzamentos das respostas aplicadas entre gestores e população dos outros municípios houve uma maior correlação entre os dados levantados.

Tabela 1.2 – Percepção da População quanto aos serviços de Saneamento Básico

Municípios/respostas	Número de questionários	Falta água com frequência	Possui ligação de esgoto	Tem coleta de lixo pelo menos 2x na semana	Comunidade não discute sobre água, esgoto ou lixo
Barreiras	101	28,7%	56,4%	74,3%	43,6%
Catu	97	60,2%	71,4%	76,5%	91,8%
Eunápolis	90	57,3%	92,1%	82,2%	67,4%
Guanambi	102	8,0%	81,0%	56,0%	67,0%
Salvador	701	38,7%	82,3%	80,6%	71,2%
Santa Inês	94	23,4%	83,0%	96,8%	86,2%
S. do Bonfim	65	72,7%	86,4%	54,6%	63,3%
Simões Filho	58	22,0%	82,4%	56,1%	70,2%
Valença	182	57,4%	85,8%	90,0%	83,0%
V. da Conquista	96	29,0%	74,0%	67,7%	69,8%
Total	1586				

Fonte: Pesquisa direta. Elaboração dos autores

Apesar de metade dos gestores afirmar que não existe intermitência, inclusive e principalmente os gestores entrevistados do município de Salvador e RMS (V. Tabela 1.1), na análise cruzada com as opiniões dos usuários da amostra (V. Tabela 1.2) e com a análise das informações obtidas em matérias de jornais, infere-se que a distribuição de água para os habitantes de áreas de baixa renda não é contínua. Os gestores das unidades de negócios da EMBASA e autarquias municipais parecem, assim, desconhecer o que acontece no seu campo de ação e das especificidades do seu trabalho. Em Catú, 60,2% dos usuários da amostra afirmaram que falta água com frequência nos seus domicílios; 8% em Guanambi, 38,7% em Salvador, 23,4% em Santa Inês, e 22% em Simões Filho responderam que a recebem de forma irregular. Ampliar o acesso, garantir a qualidade nos serviços, com funcionamento ininterrupto, e principalmente conscientizar os gestores sobre a importância do conhecimento e entendimento dos múltiplos aspectos da sua atividade, devem ser objetivos prioritários para uma gestão eficiente e sustentável. Na ausência destes predicados ocorre gestão incapaz de cumprir com os objetivos da universalização proposta pelo novo marco regulatório do setor.

A verificação da qualidade do serviço não é feita por quatro Unidades da Embasa. Em Santa Inês e Simões Filho, mesmo sem aferir a qualidade do serviço, os gestores afirmaram que estes municípios não possuíam intermitências de água. Este resultado contradiz as respostas de aproximadamente um quinto da população; quando questionada sobre o seu acesso diário à água, ela assegura que não o tem.

A falta de diálogo com a população sobre seus problemas na área de saneamento, conforme constatado, e o alto índice de intermitência no fornecimento de água são destaques negativos.

É muito baixa a porcentagem da população da amostra que afirmou que discute atividades sobre água, esgoto ou lixo. Um percentual de 71,35% dos entrevistados respondeu que nunca participou de alguma atividade ligada aos serviços de saneamento. Este resultado fica mais interessante quando cruzado com as respostas dos gestores. Apesar de nove dos dez gestores entrevistados afirmarem que recebem demandas populares e 50% deles assegurar que estimula a participação da sociedade civil organizada nas suas atividades, os efeitos desta prática parecem ainda não ter atingido o seu propósito. O exercício da discussão entre poder local e comunidade evita a segregação, e leva à busca de soluções, desenvolvendo uma comunidade de prática em torno de objetivos comuns.

Tendler (1997) aponta para o conhecimento do comportamento e preferências dos usuários como meio de transformação do governo,

.. a literatura sobre desenvolvimento considera básicas para a transformação do governo as consultas ao cliente – seja ele de que classe for – e as pressões por ele exercidas. Essa nova fé manifesta-se de três modos: proliferação da pesquisa sobre o comportamento e as preferências do usuário, um vivo interesse em descentralizar o governo para que ele fique (entre outras coisas) mais próximo do usuário e um entusiasmo pelo “associativismo” e a sociedade civil ... (TENDLER, 1997:19).

Aproximadamente 70% da população da amostra acredita que o saneamento é um dos três principais problemas existentes no município, sendo que 33% coloca que a ausência de água, esgoto e coleta de lixo é o principal problema enfrentado no seu dia-a-dia (V. Tabela 1.3).

Tabela 1.3 – Opinião da População quanto à Participação e Importância dos serviços de Saneamento nos Municípios Pesquisados

Municípios	Nunca participou de atividades sobre água, esgoto ou lixo	Não faz diferença se for público ou privado	O saneamento é um dos três principais problemas do município?	Principal problema do município
Barreiras	78,2%	33,7%	sim	Saneamento
Catu	98,0%	40,8%	sim	Buracos/falta de calçamento
Eunápolis	96,6%	14,6%	sim	Violência/segurança
Guanambi	82,0%	40,0%	sim	Saneamento
Salvador	91,6%	34,5%	sim	Buracos/falta de calçamento
Santa Inês	93,6%	48,9%	não	Desemprego
S. do Bonfim	84,8%	16,7%	sim	Saneamento
Simões Filho	91,2%	45,6%	não	Não teria problema
Valença	94,0%	52,5%	sim	Buracos/falta de calçamento
V. da Conquista	91,7%	40,6%	não	Violência/segurança

Fonte: Pesquisa direta. Elaboração dos autores

Barreiras é um deles, o que corrobora com o fato de ser o município com pior cobertura de saneamento da amostra – 9,91% de atendimento urbano de esgoto. Este dado é tão crítico que, de acordo com os entrevistados, 56,4% discute sobre saneamento, maior índice de participação levantado na pesquisa (V. Tabela 1.3). Além disso, este resultado reflete o porque da manifestada vontade de alguns representantes municipais de Barreiras na busca de uma outra opção para os serviços prestados pela EMBASA.

Outros usuários, que colocaram o saneamento como principal problema, foram os de Guanambi e os de Senhor do Bonfim, municípios sem cobertura de esgotamento sanitário.

Vitória da Conquista apresenta razoáveis indicadores de serviço de saneamento. Possui uma das menores tarifas aplicadas, R\$1,33, índice de perdas de 25,93%, e atende a quase 50% de esgotamento sanitário, indicador razoável quando comparado a outros municípios da amostra, e fora desta. Estes dados podem justificar a ausência do saneamento como um dos três maiores problemas do município, na opinião destes usuários da amostra. Santa Inês também apresenta razoável atendimento sanitário, justificando a ausência do saneamento dentre seus problemas (V. Tabela 1.3). Em Simões Filho, 22% sofre com intermitência no fornecimento de água e 17,6% não possui ligação de esgoto. Mesmo assim, quando a população foi questionada sobre os principais problemas do município, as respostas mais frequentes recaíram na ausência ou desconhecimento de problemas entre o seu cotidiano e o fornecimento de serviços de saneamento. Este resultado pode estar relacionado à alienação cívica e política que sofre grande parte da população brasileira. Quando perguntada se já havia participado de alguma atividade junto às operadoras de saneamento, 91,2% da amostra da população de Simões Filho respondeu que não.

Entretanto, o gestor do Escritório Regional da EMBASA do Município de Simões Filho declara contar com rotinas de identificação das áreas mais carentes de saneamento do município, possuir grupo multifuncional que discute projetos para os mais carentes e de criar condições facilitadoras para a colaboração de projetos voltados para os mais pobres (V. Tabela 1.1).

Na pesquisa observou-se que o discurso dos gestores sobre a qualidade na gestão e no fornecimento do serviço não se refletia, muitas vezes, nos processos disponibilizados pelo órgão

– como a não existência de pesquisa para aferir a qualidade do serviço ou de mecanismos para uma prática de discussão e participação das comunidades, e nas respostas dadas pela população.

Uma gestão obtém êxito quando há comprometimento e participação de todos os envolvidos nos processos da organização. Para Maximiano, a administração participativa é uma filosofia ou política de administração de pessoas,

... que valoriza sua capacidade de tomar decisões e resolver problemas. A administração participativa aprimora a satisfação e a motivação no trabalho. A administração participativa contribui para o melhor desempenho e a competitividade das organizações (MAXIMIANO, 1995: 19-20).

Embora muitas vezes gerentes possam desejar demonstrar ações participativas e independentes, através da análise das entrevistas dos gestores da EMBASA entende-se que as ações desta Empresa podem estar sendo centralizadas na sede, em Salvador, e que os escritórios regionais possuem pouca autonomia. Mudanças operacionais voltadas para a melhoria dos serviços de um determinado município, muitas vezes são analisadas dentro de um contexto geral, englobando todo o estado, procedimento distante dos problemas locais. A população também não costuma ser consultada pelos gestores destes serviços. A prática de comunicações rotineiras, como a falta de água temporária por motivos de manutenção ou manobra, ou outros avisos relacionados à EMBASA junto à população, geralmente são reproduzidos por meio de comunicados padronizados, fornecidos pela sede.

Para Tandler, participação e descentralização são condicionantes que surgem implicitamente e regularmente em “*milhões*” de reuniões, apresentações de projetos e textos de doadores de recursos sobre como melhorar o governo,

... o governo local é melhor ..., em parte por ser ele espacialmente mais próximo de seus clientes-cidadãos que o governo central. Esta maior proximidade torna o governo mais vulnerável às pressões dos cidadãos e facilita a estes ficar mais bem informados e a partir daí reivindicar mais vigorosamente um bom serviço. A redução da área e o menor número de cidadãos atendidos pelo governo local permitem uma adaptação maior do serviço aos gostos e realidades sócio-econômicas particulares de cada localidade, em contraste com a padronização e a rigidez “excessivas” dos governos centrais distantes. (TENDLER, 1998: 196).

Os gestores das unidades de negócios da EMBASA não são incentivados a buscar soluções locais voltadas para os mais pobres, apesar da Empresa adotar ferramentas participativas, como o Planejamento Estratégico e Gestão por Metas, momentos oportunos para discutir a parcela de usuários que não está sendo bem atendida.

A mudança dos critérios de sucesso nas organizações cria pressão para a adoção de modelos e técnicas de gestão adequada para medir os seus desempenhos, imprimindo às suas ações um caráter inovador. Porém, a implantação de algumas ferramentas organizacionais, como o Planejamento Estratégico, Gestão por Metas Individuais e de Equipe, ou busca por Prêmios de Qualidade Total em organizações sem fins lucrativos, deve estar voltada não somente para a lógica de ação do mercado, mas norteada para outros elementos importantes para a consecução da sua missão, como o jogo de interesses dos diversos atores, o propósito para o qual foram instituídas, os produtos e serviços que oferecem, os diversos tipos de consumidores ou usuários, e o ambiente no qual estão inseridas. Muitas vezes, aplica-se ao serviço público uma lógica de mercado, trazendo dúvidas se princípios de equidade, justiça e participação estão sendo observados.

Para Santos (1998), existe um desafio concreto à busca do desenvolvimento da administração pública e da cidadania: a introdução cotidiana de valores sujeitos ao consumo em massa, subordinados ao mercado, distorcendo as relações entre sociedade civil e Estado “... o hábito de tudo pensar em termos econômicos impede que o jogo de outras causas seja levado em conta.” (Santos, 1998:97).

As tecnologias de gestão levantadas pela pesquisa demonstram não só natureza centralizadora, mas clientelista. Caso ilustrativo ocorre no município de Valença. Os depoimentos dos gestores dos serviços de saneamento apontam caráter personalista e discricionário, e aparente ausência de normas de atendimento ao usuário. À primeira vista, podem estar existindo diferenças no tratamento das demandas de saneamento.

Ao ser questionado sobre a forma de resolução dos pleitos populares devidos aos serviços de água e esgoto, o gestor do Sistema Autônomo de Água e Esgoto de Valença responde:

- “ todas as pendengas e todos os problemas que tive.... a pessoa vem na minha sala e eu resolvo, faz aí de eu encontrar uma fila, mas não fica ninguém sem eu "resolver". ”

Na entrevista realizada com o Secretário de Infra-Estrutura, a mesma postura é encontrada, quando este gestor responde à questão de como são conduzidas as demandas populares relativas ao saneamento básico:

-“ Anota-se e encaminha a Paulinho e Paulinho providencia...”

O processo de formulação e implementação de políticas públicas é inerentemente complexo e desafiador. No entanto, por vezes, a formulação de políticas públicas setoriais em saneamento caracteriza-se por certo grau de amadorismo que se manifesta na inexistência de estratégias gerenciais de intervenção, ou baseadas em diagnósticos falhos ou inexistentes. Assim, as intervenções antecipam o reconhecimento de problemáticas e obstáculos que, se diagnosticados corretamente, poderiam contribuir para uma gestão mais eficiente e eficaz das políticas públicas setoriais.

Como afirmado anteriormente, o objetivo principal no fornecimento do serviço público deve ser o acesso da população ao serviço com qualidade, presteza e eficiência. A busca de melhorias na gestão que não traga resultados para a população, ou cujos efeitos só sejam reconhecidos por uma parcela desta, não cumpre seu papel. Isso é mais claro quando se lida com setores essenciais para a sociedade, como o de saneamento. A universalização do acesso a este serviço é considerada um princípio fundamental na Lei nº.11.445/07, em seu artigo 2º, Inciso I.

A exceção de Eunápolis, que possui baixo atendimento de esgotamento sanitário (5,55%), e Senhor do Bonfim, que não o tem, foi grande a indiferença quanto a quem deve ter a responsabilidade – Estado ou iniciativa privada – no fornecimento dos serviços públicos de água, esgoto.

O interesse popular está vinculado a uma prestação desses serviços de qualidade e baixo preço. Quem o executará, caso possua estes dois atributos, não importa. Também foi baixa a participação da população em atividades da Embasa/serviço municipal de água para melhorar os serviços de água e esgoto. Esta ocorrência é confirmada nas respostas dos gestores, que asseguram, em sua maioria, não possuir quaisquer parcerias com organizações do Terceiro Setor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os custos dos sistemas de saneamento envolvem recursos financeiros elevados e representam ônus significativo para os municípios, especialmente os de pequeno e médio porte. Assim, a sustentabilidade técnica-financeira se constitui em um dos maiores desafios quando o Estado transfere a gestão do equipamento para a esfera municipal.

Existe a necessidade de orientar as operadoras sobre as principais práticas e técnicas para reduzir, ao mínimo possível, as perdas e desperdícios de água e dinheiro, e transferir os ganhos para o abastecimento aos mais pobres. A quantidade de água perdida é um importante indicador da eficiência de uma empresa de abastecimento, tanto em termos absolutos num dado momento, como em termos de tendência ao longo dos anos. O indicador de intermitência apresentado nesta pesquisa, pela perspectiva dos usuários, demonstra, portanto, ineficiência na manutenção e na operação dos domicílios de baixa renda nos municípios pesquisados. Reverter as perdas em abastecimento contínuo nos bairros mais pobres pode possibilitar o aumento da sustentabilidade e da equidade, que são as bases de qualquer administração pública bem sucedida.

Na pesquisa observou-se que o discurso dos gestores sobre a correta qualidade na gestão e no fornecimento do serviço não se refletia, muitas vezes, nos instrumentos disponíveis pelo órgão – como a não existência de pesquisa para aferir a qualidade do serviço ou de mecanismos para uma prática de discussão e participação com as comunidades – e nas respostas dadas pela população. A falta de diálogo com a população sobre seus problemas na área de saneamento, conforme constatado, a ausência de ligações de esgoto em grande parte das residências, e o alto índice de intermitência no fornecimento de água são preocupantes.

É imperioso fazer cumprir a Lei n.11.445, cujas discussões têm enfatizado a importância do envolvimento dos municípios no setor saneamento, incluindo medidas que fortaleçam os governos locais, por meio de consórcios intermunicipais, além do controle social, o que vai exigir mecanismos de gestão que garantam o “empoderamento” das autoridades locais e comunidades em um esforço de diálogo e cooperação.

REFERÊNCIAS

- BORJA, P. C.; MORAES, L.R.S. **O acesso às ações e serviços de saneamento básico como um direito social.** Simpósio Luso-brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, XII., 2006, Figueira da Foz. Anais... Figueira da Foz-Portugal: APRH, APESB, ABES, 2006. 1 CD ROM.
- BRASIL. Lei Federal nº. 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Brasília, 2007. Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- EMBASA. Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. Programa de Qualidade. Disponível em: <http://www.embasa.ba.gov.br/gpd.asp>. Acesso em 15/03/2007.
- FONSECA, Adilson. Invasões já são mais de 30% da área ocupada de Salvador. **Jornal A TARDE.** Salvador, 23 jul.2006, Salvador & Região Metropolitana, p. 4.
- HELLER, Leo et all. Diferentes modelos de gestão de serviços de saneamento produzem os mesmos resultados? Um estudo comparativo em Minas Gerais com base em indicadores. **Revista Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental.** Vol.11 - Nº 4 - out/dez 2006, 325-336.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2005. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.** Rio de Janeiro, IBGE.
- IPEA, Brazil: **The State of the Nation** (Edição 2005). Disponível em <http://www.undp-povertycentre.org/ipeapublications.htm>. Acesso em 06/03/2007
- MARCHI, Cristina D. F. **A Contribuição do Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento Sócio-Ambiental da Central de Sistemas de Saneamento Auto-Sustentáveis.** In: X Colóquio Internacional sobre o Poder Local, 11-13 Dezembro, Salvador, Bahia. UFBA. Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local, CD-ROM. 2006.

MAXIMINIANO A.C. **Além da hierarquia: como implantar estratégias participativas para administrar a empresa enxuta.** São Paulo: Atlas, 1995.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. Projeto do Milênio das Nações Unidas. **Falta de acesso a água e saneamento obstrui esforços para reduzir a pobreza em países em desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/milenio/ft10.php> Acesso em 05/10/2006.

___ **11 Estados são como África em saneamento.** Brasília 25/09/2006. Disponível em <http://www.pnud.org.br/saneamento/reportagens/index.php?id01=2286&lay=san> Acesso em 05/10/2006.

TENDLER, Judith. **Good Government in the tropics.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** SP: Nobel, 1998.