



A FUNÇÃO PÚBLICA DE INTERESSE COMUM DO SANEAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC): DISPONIBILIDADE DOS SERVIÇOS E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

Cláudio Jesus de Oliveira Esteves

Geógrafo, pesquisador do IPARDES. E-mail: cesteves@ipardes.pr.gov.br

Thaís Kornin

Psicóloga, pesquisadora do IPARDES. E-mail: thaisk@ipardes.pr.gov.br

Resumo: Entre as funções públicas de interesse comum (FPIC) no espaço metropolitano da RMC encontram-se os serviços de saneamento ambiental, cuja regionalização e governança democrática são respaldadas pela legislação federal de saneamento básico e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. O presente artigo é fruto dos estudos promovidos pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no âmbito do termo de cooperação técnica da Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede (PROREDES), para a realização da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil. Tem como objetivo avaliar a disponibilidade dos serviços de água e esgoto e coleta de resíduos sólidos nos municípios da RMC neste início de década, relacionando-a com os níveis de integração dos municípios da RMC à dinâmica metropolitana. Também se propõe a examinar arranjos institucionais de governança para o saneamento básico. A metodologia de trabalho envolveu levantamentos bibliográficos diversos e de dados no Sistema SIDRA do IBGE. Os resultados preliminares indicam carências na disponibilidade dos serviços, especialmente nos municípios menos integrados à dinâmica metropolitana, e a fragilidade dos arranjos institucionais de governança.

Palavras-chave: Saneamento ambiental. Governança democrática. Região Metropolitana. FPIC.

INTRODUÇÃO

Entre as funções públicas de interesse comum no espaço metropolitano da RMC encontram-se os serviços de saneamento ambiental, notadamente os relacionados ao abastecimento de água potável, à coleta e ao tratamento de esgotos, à coleta, transporte, destinação e tratamento de resíduos sólidos e à macrodrenagem urbana. A regionalização desses serviços é respaldada pela Lei Federal n.º 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e pela Lei Federal n.º 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

O presente artigo foi desenvolvido no escopo dos estudos promovidos pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), no âmbito do termo de cooperação técnica da Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede (PROREDES), com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para a realização da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil (IPARDES/IPEA, 2013). Tem como objetivo principal avaliar a disponibilidade dos serviços de água e esgoto e coleta de resíduos sólidos nos 29 municípios da RMC nos primeiros anos da década de 2010, relacionando-a com os níveis de integração dos municípios da RMC à dinâmica metropolitana. Também se propõe examinar os arranjos institucionais de governança para o saneamento básico.

Atualmente na RMC¹ os serviços de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgotos são de responsabilidade da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), empresa de economia mista, criada pela Lei Estadual n.º 4.684, de 23 de janeiro de 1963, com atuação em âmbito estadual. Quanto à gestão dos resíduos sólidos, a partir de 2001 a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) e algumas prefeituras da RMC encontraram como solução a via consorciada, fundando o Consórcio Intermunicipal para Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (CONRESOL).

A metodologia de trabalho envolveu levantamentos bibliográficos diversos, e de dados no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Os resultados preliminares indicam carências na disponibilidade dos serviços, especialmente nos municípios menos integrados à dinâmica metropolitana, e a fragilidade dos arranjos institucionais de governança (IPARDES/IPEA, 2013).

O ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL

Os dados do censo de 2010 (quadro 1) revelam que 93,49% dos domicílios particulares de uso permanente da RMC tinham pelo menos um cômodo com água canalizada oriunda da rede geral de abastecimento público. Esse percentual era maior no município de Pinhais, onde 98,7% dos domicílios possuíam pelo menos um cômodo abastecido com água da rede, acompanhado da capital e de Almirante Tamandaré (respectivamente 98,27% e 94,4%). Nesse quesito os municípios com piores

1 Exceto no município de Doutor Ulysses.

índices eram aqueles localizados no Vale do Ribeira: Cerro Azul (48,9%), Adrianópolis (42,86%) e Doutor Ulysses, com 36,15%, que não é atendido pela SANEPAR.

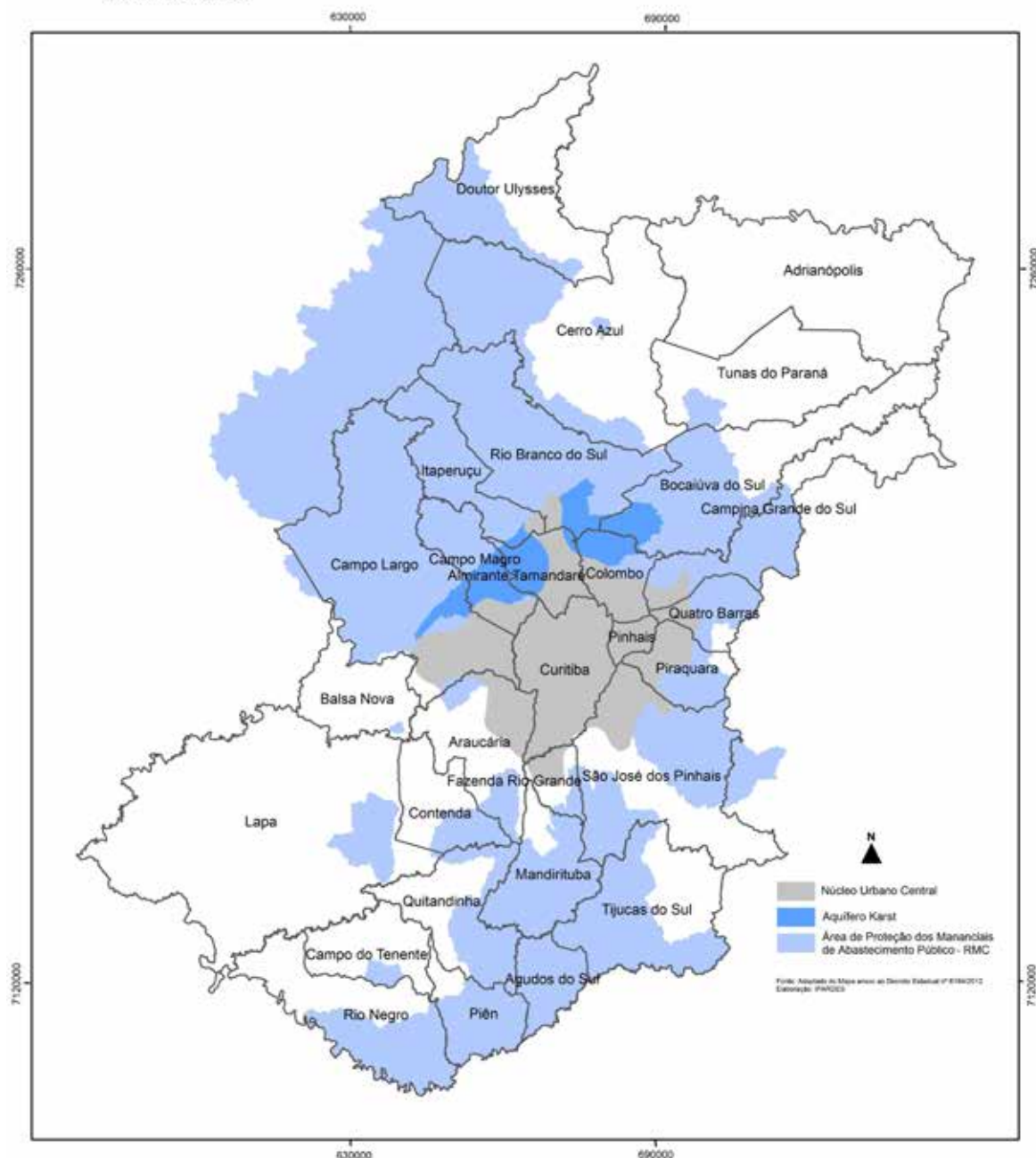
A delimitação das Áreas de Interesse de Mananciais de Abastecimento Público para a Região Metropolitana de Curitiba está exposta no Decreto Estadual n.º 6194/2012 (figura 1), baseado em legislações anteriores, entre elas a Lei Estadual n.º 8935/1989 (Lei dos Mananciais) e a Lei Estadual n.º 12.248/1998, que institui o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC (IPARDES/IPEA, 2013). No mapa anexo ao Decreto 6.194/2012 identificam-se os pontos de captação de água para abastecimento público onde atualmente se destacam as represas do rio Iraí, do rio Capivari, do rio Passaúna, do rio Verde, do rio Piraquara e do rio Piraquara II. Também existem pontos de captação no aquífero Karst e em outras bacias e rios. Na RMC existem 19 estações de tratamento de água mantidas pela SANEPAR, cuja capacidade de tratamento é de 105.793 l/s (PARANÁ, 2012).

QUADRO 1 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA CANALIZADA EM PELO MENOS UM CÔMODO - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2010

MUNICÍPIOS/RMC	PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS
Adrianópolis	42,86
Agudos do Sul	64,71
Almirante Tamandaré	94,4
Araucária	92,13
Balsa Nova	84,66
Bocaiuva do Sul	64,46
Campina Grande do Sul	82,82
Campo do Tenente	82,47
Campo Largo	85,22
Campo Magro	82,74
Cerro Azul	48,9
Colombo	95,91
Contenda	64,2
Doutor Ulysses	36,15
Curitiba	98,27
Fazenda Rio Grande	89,94
Itaperuçu	81,59
Lapa	68,17
Mandirituba	67,32
Piên	80,35
Pinhais	98,7
Piraquara	90,4
Quatro Barras	84,57
Quitandinha	65,05
Rio Branco do Sul	70,47
Rio Negro	80,41
São José dos Pinhais	88,61
Tijucas do Sul	54,04
Tunas do Paraná	56,86
RM de Curitiba	93,49

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

FIGURA 1 - ÁREAS DE INTERESSE DE MANANCIAIS DE ABASTECIMENTO PÚBLICO PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2012



A COLETA E O TRATAMENTO DOS ESGOTOS

Os dados apontavam que, em 2010, 75,03% dos domicílios de uso permanente da RMC dispunham de rede coletora de esgotos, seja pela rede geral de esgotos ou via rede pluvial (quadro 2). O município com maior abrangência deste serviço na RMC era Curitiba, onde 92,58% dos domicílios permanentes dispunham de rede coletora, acompanhado de Pinhais, com 79,56%, São José dos Pinhais, com 69,46%, e Piraquara, com 69,31%. Agudos do Sul, com 0,8% dos domicílios permanentes, Piên, com 0,84%, e Doutor Ulysses, com 0,59%, eram os que apresentavam os menores índices de atendimento.

QUADRO 2 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES COM BANHEIROS OU SANITÁRIOS SERVIDOS PELA REDE GERAL DE ESGOTOS OU REDE PLUVIAL - RMC - 2010

MUNICÍPIOS/RMC	TINHAM BANHEIRO - REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL	TINHAM SANITÁRIO - REDE GERAL DE ESGOTO OU PLUVIAL	TOTAL
Adrianópolis	8,43	-	8,43
Agudos do Sul	0,8	-	0,8
Almirante Tamandaré	21,25	-	21,25
Araucária	56,15	0,09	56,24
Balsa Nova	20,4	0,12	20,52
Bocaiuva do Sul	10,21	0,21	10,42
Campina Grande do Sul	70,82	0,98	71,8
Campo do Tenente	3,69	0,35	4,04
Campo Largo	37,98	0,18	38,16
Campo Magro	18,28	-	18,28
Cerro Azul	7,33	0,09	7,42
Colombo	59,67	0,11	59,78
Contenda	4,74	-	4,74
Curitiba	92,44	0,14	92,58
Doutor Ulysses	0,43	0,16	0,59
Fazenda Rio Grande	49,46	0,06	49,52
Itaperuçu	12,43	0,12	12,55
Lapa	50,65	0,19	50,84
Mandirituba	4,43	0,13	4,56
Piên	0,72	0,12	0,84
Pinhais	79,44	0,12	79,56
Piraquara	68,5	0,81	69,31
Quatro Barras	64,84	0,25	65,09
Quitandinha	1,18	-	1,18
Rio Branco do Sul	30,23	0,46	30,69
Rio Negro	36,11	-	36,11
São José dos Pinhais	69,34	0,12	69,46
Tijucas do Sul	1,23	-	1,23
Tunas do Paraná	3,26	-	3,26
RM de Curitiba	74,87	0,16	75,03

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

Algumas doenças (Doenças Relacionadas ao Saneamento Ambiental Inadequado – DRSAI) estão associadas às carências na estrutura de saneamento básico, particularmente às debilidades na coleta e tratamento de esgotos, entre elas a leptospirose e a esquistossomose. Estudo do IPARDES indica que, no período 2009-2011, as bacias hidrográficas onde se assenta a RMC – Bacia do Ribeira e Bacia do Alto Iguaçu – apresentavam as maiores médias de internações do Estado devido ao contágio por vetores transmissores dessas moléstias. Enquanto para essas doenças a média estadual de internação hospitalar no período era de 1,64/100 mil habitantes, os índices para as bacias do Ribeira e do Alto Iguaçu eram de 4,84 e 3,69 (para cada 100 mil habitantes), respectivamente, com alguns municípios tendo taxas superiores a 10 internações/100 mil habitantes (IPARDES, 2013).

RESÍDUOS SÓLIDOS

Em parte da RMC a gestão dos resíduos sólidos de origem domiciliar é feita pelo CONRESOL (IPARDES/IPEA, 2013). Formado, em 2001, por 11 municípios,² e ampliado no mesmo ano para 16,³ atualmente é composto por 22 municípios⁴ (figura 2). O objetivo do CONRESOL (2007) é organizar e executar ações e procedimentos para a gestão do sistema de tratamento e destinação final dos resíduos sólidos domésticos dos municípios associados a ele. O CONRESOL se estrutura nos termos da lei geral da contratação de consórcios públicos e é regido sob a forma jurídica de Associação Pública, sem fins lucrativos, de acordo com as normas da Lei nº 11.107/2005, da Lei nº 11.445/2007 e do Decreto nº 6.017/2007, bem como demais legislações pertinentes e também pelo seu Estatuto.

Os resíduos se destinam aos aterros de duas empresas privadas, uma localizada no município de Fazenda Rio Grande, que recebe cerca de 97% dos resíduos, e a outra em Curitiba (IPARDES/IPEA, 2013). Os associados do CONRESOL atualmente estão revendo o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos da Grande Curitiba (SIPAR), que trata do destino final dos resíduos sólidos domiciliares da RMC. A licitação do SIPAR, cujo edital havia sido lançado pelo CONRESOL em 2007, foi anulada por decisão judicial e no ano de 2013 cancelada, por decisão da assembleia geral do consórcio (FÉLIX, 2013). Em relação aos resíduos da construção civil, hospitalares, industriais e outros, fica a cargo de cada município a sua administração.

Na RMC, em 2010, 97,53% dos domicílios permanentes tinham o lixo coletado pelos serviços públicos de limpeza (quadro 3). Do total desses domicílios, em 94,32% o lixo era coletado diretamente nas residências, enquanto para 3,21% o serviço era indireto; ou seja, o lixo produzido no domicílio deveria ser acondicionado em caçambas para depois ser recolhido pelo serviço público de limpeza.

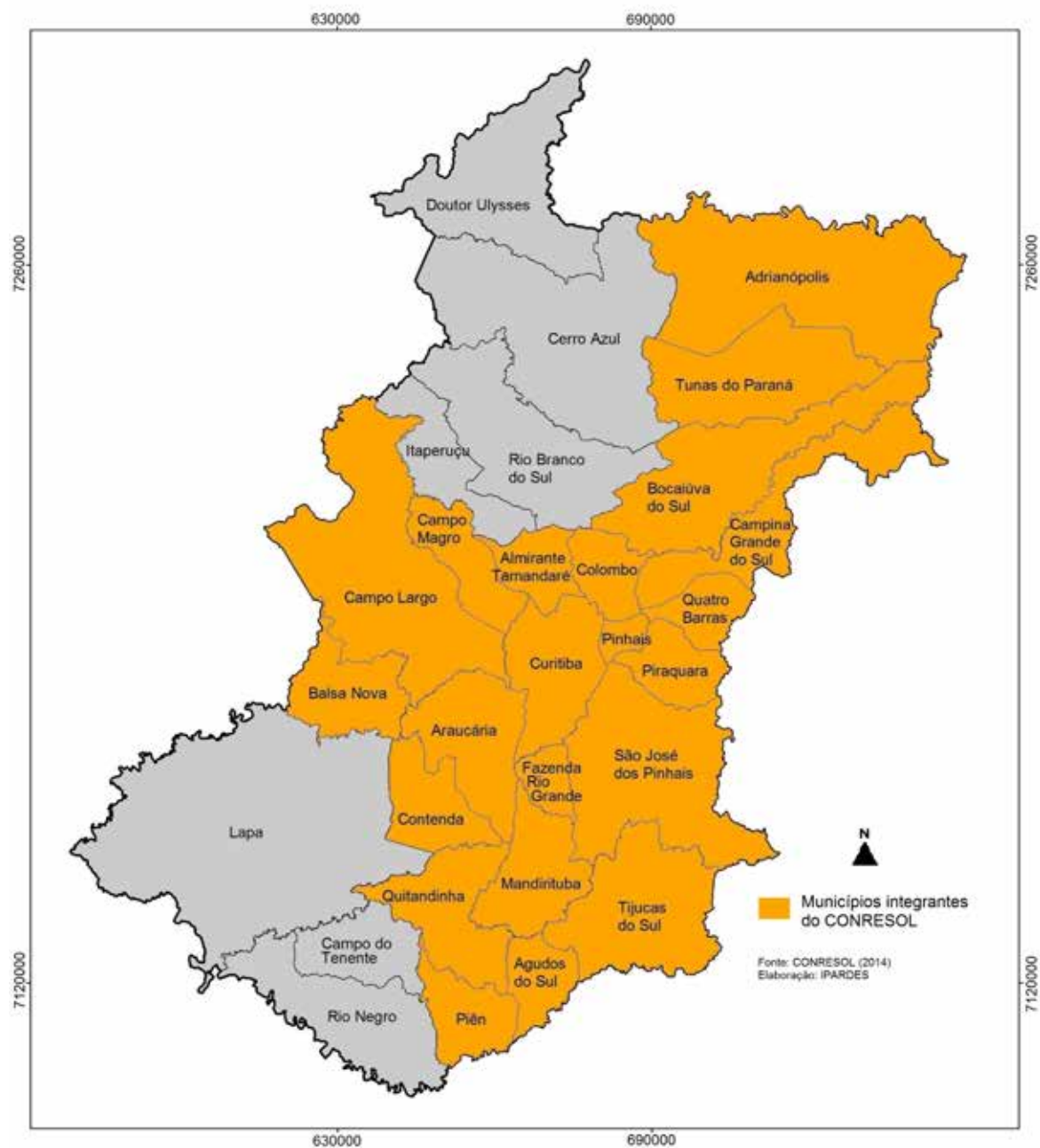
Segundo os dados expostos no quadro 3, no município de Curitiba, em 99,9% dos domicílios permanentes havia coleta pública de lixo. Outros municípios com percentuais que denotavam a proximidade da universalidade do alcance deste serviço eram: Colombo (99,46%), Pinhais (99,96%) e Piraquara (99,29%). Os municípios que apresentavam as maiores debilidades na coleta pública do lixo estavam entre aqueles que não participam do CONRESOL: Doutor Ulysses (27,11%) e Cerro Azul (46,79%). Dos municípios integrantes do CONRESOL, os piores índices em relação a este serviço eram: Agudos do Sul (62,17%), Adrianópolis (63,77%) e Quitandinha (71,41%).

2 Almirante Tamandaré, Balsa Nova, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Contenda, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Mandirituba, Piraquara e São José dos Pinhais.

3 Araucária, Colombo, Pinhais, Quatro Barras e Quitandinha.

4 Além dos 16 já citados, passaram a integrá-lo Agudos do Sul (2009), Bocaiuva do Sul (2007), Tijucas do Sul (2009), Tunas do Paraná (2010), Piên (2012) e Adrianópolis (2014).

FIGURA 2 - MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO CONRESOL EM 2014



QUADRO 3 - DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES SEGUNDO DESTINO DO LIXO COLETADO DIRETAMENTE POR SERVIÇO DE LIMPEZA, COLETADO EM CAÇAMBA DE SERVIÇO DE LIMPEZA, COLETADO TOTAL - RMC - 2010

MUNICÍPIOS E RMC	COLETADO DIRETAMENTE POR SERVIÇO DE LIMPEZA	COLETADO EM CAÇAMBA DE SERVIÇO DE LIMPEZA	TOTAL
Adrianópolis	62,32	1,45	63,77
Agudos do Sul	51,92	10,25	62,17
Almirante Tamandaré	97,41	1,14	98,55
Araucária	95,14	3,5	98,65
Balsa Nova	92,46	0,12	92,58
Bocaiuva do Sul	74,28	2,65	76,93
Campina Grande do Sul	93,17	2,19	95,37
Campo do Tenente	81,36	1,43	82,78
Campo Largo	91,72	1,5	93,23
Campo Magro	87,39	7,2	94,59
Cerro Azul	39,73	7,06	46,79
Colombo	99,19	0,26	99,46
Contenda	67,95	6,68	74,62
Curitiba	96,36	3,55	99,9
Doutor Ulysses	20,16	6,95	27,11
Fazenda Rio Grande	98,06	1,19	99,25
Itaperuçu	74,04	10,52	84,56
Lapa	64,89	9,34	74,23
Mandirituba	71,67	5,18	76,86
Piên	70,09	10,86	80,96
Pinhais	97,41	2,55	99,96
Piraquara	97,26	2,03	99,29
Quatro Barras	96,71	1,19	97,89
Quitandinha	60,38	11,04	71,41
Rio Branco do Sul	82,33	2,61	84,93
Rio Negro	89,89	0,22	90,11
São José dos Pinhais	96,31	2,01	98,32
Tijucas do Sul	83,85	0,42	84,27
Tunas do Paraná	43,99	47,14	91,13
RMC de Curitiba	94,32	3,21	97,53

FONTE: IBGE - Censo Demográfico

AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA RELATIVA À FPIC SANEAMENTO AMBIENTAL

A governança implica o ato de outorgar poder à sociedade para governar ou, ainda, refere-se ao empoderamento da sociedade para governar (DALLABRIDA, 2011). Dessa forma, seu exercício acontece por meio de relações de poder, e para que ocorra uma governança democrática deve-se assegurar uma ampla participação social nos processos decisórios expressa em canais ou arenas institucionalizadas.

As legislações federais aprovadas após a Constituição de 1988, sobretudo as relativas ao saneamento básico, incluindo a de resíduos sólidos, preconizam a participação da sociedade nos processos decisórios. Dessa forma, a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB - Lei Federal

nº 11.445/2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei Federal nº 12.305/2010) asseguram a participação da sociedade na elaboração de planos, políticas e na composição dos órgãos colegiados, como garantia do exercício do controle social. Outras políticas nacionais com interface com a questão do saneamento também garantem essa participação, especialmente o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/01) e a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH - Lei Federal nº 9.433/1997), que contam com um sistema de gestão particular. A Lei Federal nº 10.683/2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, também preconiza o controle social sobre as políticas públicas, incluindo a de saneamento ambiental.

A Lei Federal nº 11.445/2007 (PNSB) coloca entre seus princípios o controle social (Art. 2º, Inciso X). Nesta lei, no inciso IV do art. 3º, o controle social é definido como: “o 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.” Segundo essa mesma legislação, cabe aos titulares dos serviços de saneamento estabelecer os mecanismos de controle social (Art. 9º, Inciso V). A lei ainda prega no inciso V do art. 11, entre as condições para a validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico: “mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços”. Nesse contexto, o art. 47 preconiza que:

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.

O Paraná não possui uma política estadual de saneamento unificada, e sim legislações setoriais. Não existe para o Estado uma Política Estadual de Saneamento Básico (ou de saneamento ambiental) definida em lei, a exemplo da PNSB. Das legislações específicas da FPIC aplicáveis aos estados, ainda existe um descompasso em relação às normativas federais, no que diz respeito à governança democrática da função de saneamento ambiental no Paraná e conseqüentemente na RMC. A Política Estadual de Resíduos Sólidos (PERS - Lei Estadual nº 12.493/1999) é anterior à PNRS e prioriza aspectos técnico-operacionais, não mencionando mecanismos de governança.

A SANEPAR não conta em sua estrutura com canais formais de participação da sociedade paranaense nas suas decisões. As deliberações na sua instância máxima, a Assembleia Geral, são

realizadas pelos acionistas com direito a voto, ou seja, os detentores das ações ordinárias normativas da empresa. As demais instâncias deliberativas e de gestão (conselho gestor, comitê técnico e diretoria executiva) também são nomeadas a partir de decisões da Assembleia Geral dos Acionistas. A última grande decisão gerencial (alterações no capital social da empresa e alterações no estatuto social) foi fruto de um acordo de acionistas referendado na instância máxima deliberativa da companhia.

A gestão participativa dos serviços de água e esgoto, condição precípua para a governança democrática, poderia então partir da atuação do governo do Estado do Paraná enquanto acionista majoritário da SANEPAR. Todavia até o momento não existe um “canal” ou “arena” ou algum outro tipo de arranjo para o diálogo entre instituições governamentais e sujeitos sociais, específico para o controle e orientação da atuação da SANEPAR. Como não existe participação social na gestão e nas decisões, consequentemente a participação nos grandes projetos e obras se restringe às audiências públicas.

O CONRESOL também tem as suas decisões tomadas em Assembleia Geral, constituída pelos prefeitos dos municípios associados ao consórcio. Embora as decisões sejam democráticas, no sentido de que o voto de todos os municípios tem o mesmo peso na Assembleia Geral, o consórcio não estabelece nenhum tipo de estrutura de participação da sociedade civil em suas decisões.

Outras estruturas normativas que mantêm interface com o saneamento ambiental replicam no Estado as diretrizes nacionais de governança democrática, particularmente a Política Estadual de Recursos Hídricos (PERH), que instituiu conselhos de recursos hídricos e comitês de bacias. A PERH estabeleceu canais de participação, porém ainda incipientes no nível da RMC. Esses canais se originam dos instrumentos de planejamento e gestão e se materializam em Sistemas, Políticas e Planos que por sua vez originam mecanismos de controle social como os conselhos setoriais. Com alcance na RMC, cita-se o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGRH/PR) e o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RMC (SIGPROM), que instituiu o Conselho Gestor dos Mananciais (CGM).

O SEGRH/PR foi criado conjuntamente com a PERH. Sua estrutura comporta o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH) e os Comitês de Bacias Hidrográficas – no caso da RMC, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e dos Afluentes do Ribeira (COALIAR). A Bacia Hidrográfica do Alto Iguaçu e dos Afluentes do Ribeira dispõe de um plano aprovado no COALIAR e no CERH. Quanto ao CGM, a função de proteção aos mananciais de abastecimento público relaciona-se com a questão do ordenamento territorial, e a representação do Estado, assim como nos demais conselhos desta natureza, é assimétrica em relação à representatividade da sociedade civil. Ainda, com interface com o saneamento ambiental no sistema de gestão ambiental, pode-se citar o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA).

Para os resíduos sólidos, a iniciativa principal se inclui no escopo do Plano para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS). Este plano é resultante de um convênio do governo estadual com o Ministério do Meio Ambiente. Para a sua elaboração, foi contratada uma empresa de consultoria privada. O objetivo é orientar as intervenções do setor de resíduos sólidos no Estado do Paraná, visando à regionalização de sua gestão no Estado e à preparação para a implantação das soluções integradas e consorciadas preconizadas pela PNRS (PARANÁ, 2013a). No contexto do PGIRS, foi elaborado o Plano de Regionalização de Gestão Integrada e Associada dos Resíduos Sólidos Urbanos (PEGIRSU). Este plano consiste na gestão descentralizada por regiões do Estado do PGIRS. Nele, o conjunto da RMC é a 19ª região para a gestão integrada dos resíduos sólidos (PARANÁ, 2013a).

Para a elaboração do PEGIRSU, foram realizadas três rodadas de oficinas no Paraná (PARANÁ, 2013b). Nessas oficinas, a RMC foi agrupada junto com a região litorânea do Estado. O objetivo das oficinas (PARANÁ, 2013b, p.14) foi divulgar o PEGIRSU, debater o pré-diagnóstico e discutir e validar propostas. A proposta previa a participação de amplos setores da sociedade, incluindo os movimentos sociais e ambientalistas. A convocação foi feita por meio de convites dirigidos a 120 representantes desses segmentos. No entanto, ao consultar a lista de presença, foi levantado na oficina da RMC e litoral ampla maioria de servidores públicos do Estado e representantes de empresas de consultoria ambiental. Das prefeituras da RMC, compareceram representantes de sete municípios, além das entidades do empresariado, e somente uma representação do movimento social e ambientalista (PARANÁ, 2013b, p.152 a 160).

O Decreto Estadual nº 1.483/2007, que dispõe sobre a implementação dos conselhos de cidades em nível estadual e municipal no Paraná, atribui a eles a função de controle social nos “assuntos de desenvolvimento urbano”. Desta forma, o Conselho Estadual das Cidades (CONCIDADES/PR) conta com uma Câmara Técnica de Saneamento Ambiental, onde estão representados os diversos segmentos preconizados no art. 47 da Lei Federal nº 11.445/2007.

Uma tentativa de se exercer o controle social ocorre nas conferências de políticas públicas. Não existe conferência específica de saneamento ambiental, sendo essa temática geralmente debatida nas conferências de meio ambiente ou das cidades. A Conferência de Meio Ambiente, que no ano de 2013 estava na sua 4ª edição, contou com uma etapa macrorregional que reuniu delegados eleitos dos municípios do litoral, dos Campos Gerais e da RMC propriamente dita, à exceção de Curitiba, que realizou uma conferência própria. Com uma temática centrada no “fim dos lixões”, a conferência encaminhou propostas para a etapa estadual, que por sua vez não apresentou propostas específicas para a RMC e sim priorizou temas gerais relacionados à problemática dos resíduos sólidos (PARANÁ, 2013c). A reunião dos delegados das conferências municipais das cidades da RMC definiu somente uma proposta genérica a ser encaminhada para a etapa estadual: “Criação de políticas metropolitanas e integradas de habitação, mobilidade e saneamento” (CURITIBA, 2013).

A sociedade busca outros meios de interferir na gestão do saneamento ambiental da RMC. Historicamente, existe um acompanhamento da atuação das instituições que gerenciam esta FPIC na RMC, especialmente por parte das ONGs ambientalistas, representantes do movimento social e do Ministério Público. A atuação dessas entidades invariavelmente redundava em conflitos, muitos deles alcançando a esfera judicial.

NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO METROPOLITANA E A INTERFACE COM O SANEAMENTO AMBIENTAL

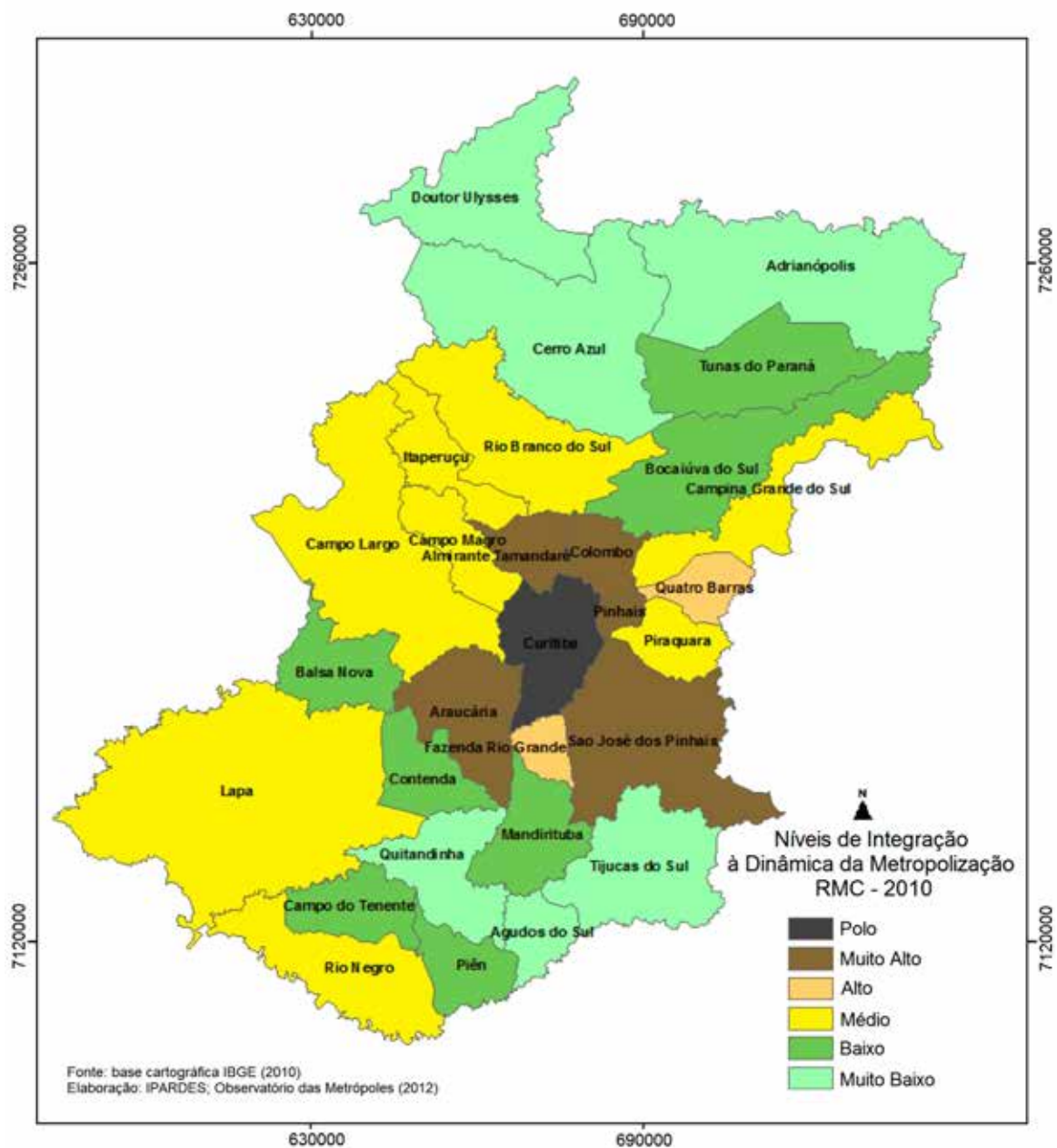
O processo de metropolização pode ser avaliado por diferentes enfoques. O Observatório das Metrópoles (2012) publicou relatório de pesquisa onde foi analisado o nível de integração dos municípios, conforme a institucionalização político-administrativa de cada unidade territorial, à dinâmica das metrópoles brasileiras,⁵ incluindo a RMC (figura 3).

No quadro 4 estão indicados os níveis de integração dos municípios da RMC e os percentuais dos domicílios particulares permanentes atendidos pela rede de abastecimento de água, aqueles com banheiro ou sanitários servidos pela rede geral de esgotos ou rede pluvial e os que dispunham de lixo coletado. Os municípios com menor nível de integração à dinâmica metropolitana são aqueles que apresentam os índices mais insatisfatórios em relação aos serviços de saneamento apresentados no quadro 4.

Para o item abastecimento de água, dos cinco municípios com menores índices de domicílios com água canalizada em pelo menos um cômodo, o quadro apresenta quatro classificados como de nível de integração “muito baixo” (Doutor Ulysses, Adrianópolis, Cerro Azul, Tijucas do Sul) e um no nível “baixo” (Tunas do Paraná). Em relação à conexão de banheiros ou sanitários à rede de esgotos ou rede pluvial, também tinham os cinco piores serviços quatro municípios, com nível muito baixo de integração (Dr. Ulysses, Agudos do Sul, Quitandinha e Tijucas do Sul) e um com baixa integração (Piên). Ao tomar como base as ações de ampliação da rede de abastecimento de água e esgoto da SANEPAR (2013), em 2012 os municípios contemplados foram, em sua maioria, os mais integrados à dinâmica metropolitana. As maiores obras de ampliação na rede coletora de esgotos atenderam o polo, com 124 km de rede, duas cidades de nível muito alto – Almirante Tamandaré (58 km) e Colombo (20 km) – e uma de nível alto – Fazenda Rio Grande (15 km).

5 Esse estudo, que também analisou o nível de integração das Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) e Aglomerações Urbanas (AUs), definiu o nível de integração dos municípios com base nas seguintes variáveis: população residente total em 2010, taxa de crescimento geométrico anual no período 2000-2010, grau de urbanização em 2010, percentual dos ocupados em atividades não agrícolas no município em 2010, densidade demográfica dos setores censitários urbanos, PIB do município em 2009, total de rendimentos das pessoas residentes no município em 2010 e movimentos pendulares (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2012).

FIGURA 3 - NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO DA RMC - 2010



FONTE: Base Cartográfica IBGE (2010)

NOTA: Elaboração do IPARDES; Observatório das Metrôpoles (2012).

QUADRO 4 - NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO À DINÂMICA DE METROPOLIZAÇÃO - RM CURITIBA, DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES COM ABASTECIMENTO DE ÁGUA CANALIZADA EM PELO MENOS UM CÔMODO, COM BANHEIROS OU SANITÁRIOS SERVIDOS PELA REDE GERAL DE ESGOTOS OU PELA REDE PLUVIAL, DESTINO DO LIXO COLETADO DIRETAMENTE POR SERVIÇO DE LIMPEZA, COLETADO EM CAÇAMBA DE SERVIÇO DE LIMPEZA, COLETADO TOTAL - MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - 2010

MUNICÍPIOS/RMC	NÍVEL DE INTEGRAÇÃO	ABASTECIMENTO DE ÁGUA (%)	REDE GERAL DE ESGOTOS OU PLUVIAL (%)	LIXO COLETADO TOTAL (%)
Adrianópolis	Muito Baixo	42,86	8,43	63,77
Agudos do Sul	Muito Baixo	64,71	0,8	62,17
Almirante Tamandaré	Muito Alto	94,4	21,25	98,55
Araucária	Muito Alto	92,13	56,24	98,65
Balsa Nova	Baixo	84,66	20,52	92,58
Bocaiuva do Sul	Baixo	64,46	10,42	76,93
Campina Grande do Sul	Médio	82,82	71,8	95,37
Campo do Tenente	Baixo	82,47	4,04	82,78
Campo Largo	Médio	85,22	38,16	93,23
Campo Magro	Médio	82,74	18,28	94,59
Cerro Azul	Muito Baixo	48,9	7,42	46,79
Colombo	Muito Alto	95,91	59,78	99,46
Contenda	Baixo	64,2	4,74	74,62
Curitiba	Polo	98,27	92,58	99,9
Doutor Ulysses	Muito Baixo	36,15	0,59	27,11
Fazenda Rio Grande	Alto	89,94	49,52	99,25
Itaperuçu	Médio	81,59	12,55	84,56
Lapa	Médio	68,17	50,84	74,23
Mandirituba	Baixo	67,32	4,56	76,86
Piên	Baixo	80,35	0,84	80,96
Pinhais	Muito Alto	98,7	79,56	99,96
Piraquara	Médio	90,4	69,31	99,29
Quatro Barras	Alto	84,57	65,09	97,89
Quitandinha	Muito Baixo	65,05	1,18	71,41
Rio Branco do Sul	Médio	70,47	30,69	84,93
Rio Negro	Médio	80,41	36,11	90,11
São José dos Pinhais	Muito Alto	88,61	69,46	98,32
Tijucas do Sul	Muito Baixo	54,04	1,23	84,27
Tunas do Paraná	Baixo	56,86	3,26	91,13
RMC Curitiba		93,49	75,03	97,53

FONTE: IBGE (2010)/Observatório das Metrôpoles (2012)

Para a coleta de lixo, os menores percentuais estavam todos concentrados em cidades que foram consideradas como de nível muito baixo de integração (Doutor Ulysses, Cerro Azul, Agudos do Sul, Adrianópolis e Quitandinha).

Por outro lado, os municípios com maior integração à dinâmica metropolitana geralmente são aqueles que apresentam os melhores índices em relação à cobertura dos serviços apresentados no quadro 4. Para o abastecimento de água, os cinco maiores índices estão concentrados em municípios cujo nível de integração é muito alto (Pinhais, Colombo, Almirante Tamandaré e Araucária) e no polo (Curitiba). Quanto à conexão com a rede de esgoto ou pluvial, observam-se algumas nuances. O maior

percentual de domicílios conectados encontra-se em Curitiba (polo), seguido por Pinhais (muito alto). Em seguida, aparece Campina Grande do Sul, cujo nível de integração foi considerado médio, seguido por São José dos Pinhais (muito alto) e Piraquara (médio). Para a coleta de lixo também existem algumas particularidades. O maior índice de cobertura do serviço está em Pinhais (muito alto), seguido por Curitiba (polo), Colombo (alto), Piraquara (médio) e Fazenda Rio Grande (alto), que é o município para onde atualmente destinam-se cerca de 97% dos resíduos sólidos domiciliares coletados na RMC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se fazer um exame da cobertura desta FPIC – nomeadamente a disponibilidade dos serviços públicos de água, esgoto, e da coleta de resíduos sólidos na RMC –, verificou-se que o melhor atendimento ocorre nos municípios que detêm os maiores níveis de integração à dinâmica metropolitana da RMC. De forma geral, o melhor atendimento acontece em Curitiba, que é o polo, e naqueles municípios com maiores níveis de integração, especialmente Pinhais, Colombo, São José dos Pinhais e Almirante Tamandaré. Todavia esses municípios também apresentam debilidades, especialmente no serviço de esgotos. Os altos índices registrados na região de doenças presumivelmente adquiridas por transmissão hídrica pode ser reflexo das carências nos serviços de saneamento.

Por outro lado, os municípios menos integrados, especialmente os situados no Vale do Ribeira (Adrianópolis, Cerro Azul e Doutor Ulysses), também apontados como os mais pobres da RMC, apresentam os piores índices na oferta desses serviços. Tal fato revela uma questão que caminha na interface entre as problemáticas da governança e da democracia econômica (DOWBOR, 2012), pois esses municípios apresentam baixa inserção na dinâmica metropolitana e pequeno poderio econômico e político a ponto de interferir nas decisões políticas e econômicas: “A democracia propriamente econômica se manifesta na qualidade da inserção no processo produtivo, no acesso equilibrado aos resultados do esforço, e no acesso à informação que assegure o direito às opções” (DOWBOR, 2012, p.115).

O exemplo dos municípios do Vale do Ribeira, a partir dos índices da cobertura dos serviços de água e esgoto, e coleta de resíduos sólidos na RMC, ilustra uma vertente da fragilidade da gestão da FPIC saneamento ambiental na RMC. Esta diz respeito ao esvaziamento da FPIC saneamento ambiental no interior do órgão metropolitano ou até mesmo a uma ausência de atribuições nesse sentido. A COMEC, cuja função precípua é coordenar as ações de interesse público e planejar soluções conjuntas para as necessidades da RMC, pouco cumpre esse papel na FPIC de saneamento ambiental haja vista a delegação de atribuições na atuação da SANEPAR nas funções de água e esgoto, e do CONRESOL nos resíduos sólidos urbanos domiciliares. Ainda existe a delegação de atribuições a outras instituições do

Estado, notadamente aquelas do sistema SEMA-PR, como, por exemplo, nas ações de drenagem urbana, onde há a atuação do Instituto Águas do Paraná.

No caso da SANEPAR, as tomadas de decisão, pelo caráter de empresa de economia mista, não levam em consideração somente o aspecto político e o alcance social dos investimentos, mas também os aspectos de mercado tendo em vista a participação privada no capital acionário da empresa (SANEPAR, 2011). Em relação aos resíduos sólidos de origem domiciliar, para os municípios do Vale do Ribeira, exceto Adrianópolis que aderiu ao consórcio em 2014, ainda pesa a sua não participação na solução consorciada encontrada pela maioria dos municípios da RMC, no caso o CONRESOL.

Para o conjunto da RMC, independentemente do nível de integração do município à dinâmica metropolitana, os canais de participação da sociedade civil se restringem aos conselhos de políticas públicas, comitês de recursos hídricos e ao CGM, arranjos institucionais de governança, cujo foco principal não é o saneamento ambiental, embora mantenham uma interface temática com essa FPIC.

O exercício da governança acontece por meio de relações de poder, e para que ocorra uma governança democrática deve-se assegurar uma ampla participação social nos processos decisórios: “Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizadas ou não, de interação entre instituições governamentais e atores sociais” (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO, RIBEIRO; 2004). Para Dowbor (2012), os benefícios econômicos da sociedade e da gestão democrática tendem a ser mais eficazes quando existem formas participativas de tomadas de decisão. Na RMC, contrariando as diretrizes das legislações e planos nacionais existentes na área do saneamento ambiental, a participação da sociedade nas decisões dessa FPIC é restrita. Inexistem canais ou arenas específicas para a discussão e deliberação de temáticas relacionadas ao saneamento ambiental. Dessa forma, ao se considerar o pensamento de Dallabrida (2011), não existe governança democrática na função do saneamento ambiental da RMC, visto a inexistência de canais de participação da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Decreto Federal 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 jul. 2001 e ratificado em 17 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.
- BRASIL. Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 10 out. 2014
- BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.
- BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política nacional de resíduos sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 ago. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm>. Acesso em: 10 out. 2014.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política nacional de recursos hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1 da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jan. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9433.htm>. Acesso em: 29 out. 2014.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL PARA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. (CONRESOL) **Protocolo de intenções**. Curitiba, 20 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/multimedia/00083751.pdf>>. Acesso em: 19 out. 2014.

CURITIBA. Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos. **Propostas definidas como prioritárias na oficina do seminário**: encontro dos delegados das conferências municipais das Cidades. Curitiba: 24 jul, 2013. Documento não publicado.

DALLABRIDA, V.R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In: DALLABRIDA, V.R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p.15-39.

DOWBOR, L. **Democracia Econômica**: um passeio pelas teorias. Edição revista e atualizada, jul. 2012. 131p. Disponível em: <<http://dowbor.org/2012/07/democracia-economica-um-passeio-pelas-teorias-edicao-revista-em-nov-2010.html/>>. Acesso em: 27 out. 2013.

FÉLIX, R. Consórcio intermunicipal suspende licitação do lixo para Curitiba e Região. **Gazeta do Povo**. Curitiba, 03 out. 2013. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1413840>>.

IPARDES. **Indicadores de desenvolvimento sustentável por bacias hidrográficas do Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2013. 245p.

IPARDES/IPEA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana. Plataforma IPEA de Pesquisa em Rede (Instituição: IPARDES). Relatório preliminar Projeto: Governança Metropolitana no Brasil. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmc.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES e AUS à dinâmica da metropolização**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

PARANÁ. Conselho Estadual de Meio Ambiente. **Ata da 87ª reunião ordinária realizada no dia 6 de agosto de 2013c**. Disponível em: <http://www.cema.pr.gov.br/arquivos/File/ATAS_Reunioes_CEMA/RO/ATA_87_RO_CEMA.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 1.483, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta a Lei nº 15.229, de 2006, e dispõe sobre a implementação da Política de Desenvolvimento do Estado do Paraná – PDE, o Conselho Estadual das Cidades – CONCIDADES PARANÁ, os Conselhos Regionais das Cidades, os Planos Diretores Municipais, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 26 de set. 2007.

PARANÁ. Decreto Estadual nº 6.194, de 15 de outubro de 2012. Declara as áreas de interesse de mananciais de abastecimento público para a Região Metropolitana de Curitiba e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 15 de out. 2012.

PARANÁ. Lei Estadual nº 12.248, de 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RMC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 3 ago. 1998.

PARANÁ. Lei Estadual nº 12.493, de 22 de Janeiro de 1999. Estabelece princípios, procedimentos, normas e critérios referentes a geração, acondicionamento, armazenamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos no Estado do Paraná, visando controle da poluição, da contaminação e a minimização de seus impactos ambientais e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 5 fev. 1999.

PARANÁ. Lei Estadual nº 8.935, de 7 de março de 1989. Dispõe sobre requisitos mínimos para as águas provenientes de bacias mananciais destinadas a abastecimento público e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 8 de mar. 1989.

PARANÁ. Mapa anexo ao decreto estadual 6.194/2012: delimitação de áreas dos mananciais atuais de futuros para a Região metropolitana de Curitiba. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, edição 8818, p.13, 15 out. 2012. Disponível em: <<https://www.documentos.dioe.pr.gov.br/dioe/consultaPublicaPDF.do?action=pgLocalizar&enviado=true&dataInicialEntrada=15/10/2012&dataFinalEntrada=15/10/2012&numero=8818&search=6.194&diarioCodigo=3&submit=Localizar>>. Acesso em: 23 out. 2014.

PARANÁ. Plano Estadual para a Gestão Integrada e Associada de Resíduos Sólidos Urbanos do Paraná (PEGIRSU). **Resumo Executivo**. Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2013a.

PARANÁ. Prestação dos Serviços para a Elaboração do Plano de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos do Estado do Paraná e Elaboração do Plano Para a Gestão Integrada e Associada de Resíduos Sólidos Urbanos. **PEGIRSU-PR**. Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente, 2013. 216 p. Disponível em <file:///C:/Users/cesteves/Downloads/1-2%20Primeiras%20oficinas%20-%201-2-1%20e%201-2-2%20(1).pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014. 2013b.

SANEPAR. **Estatuto social**. Curitiba, 26 dez. 2011. Disponível em: <http://site.sanepar.com.br/sites/site.sanepar.com.br/files/estatuto_social_26122011.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SANEPAR. **Relatório anual de administração e demonstrações contábeis**. Curitiba, 5 mar. 2013. Disponível em: <http://site.sanepar.com.br/sites/site.sanepar.com.br/files/investidores_rel_ian_dfp_itr/ian-dfp-itr/rel_Relat%C3%B3rios%20Trimestrais2013-03-22.pdf>. Acesso em: 24 out. 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos. In: _____. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p.11-56.