
SÉRIE MODERNIZAÇÃO
DO SETOR SANEAMENTO

FUNDAMENTOS E PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL

**Núcleo de Pesquisas em Informações
Urbanas da Universidade de
São Paulo - INFURB**

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

BRASÍLIA - 1995

MINISTRO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

José Serra

SECRETÁRIA DE POLÍTICA URBANA

Maria Emília Rocha Mello de Azevedo

DIRETORA DE SANEAMENTO DA SECRETARIA DE POLÍTICA URBANA

Dilma Seli Pena Pereira

PRESIDENTE DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO DO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA
APLICADA

Fernando Rezende

COORDENADORES DO PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR
SANEAMENTO

Dilma Seli Pena Pereira (até 30/03/95)

Luiz Antônio de Andrade Baltar (a partir de 30/03/95)

PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO - PMSS

UNIDADE DE GERENCIAMENTO DO PROJETO - UGP

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 4º andar, sala 420

Brasília - DF - CEP 70.076-900

O Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) é dirigido pelo Comitê de Direção do Projeto (CDP), integrado por representantes da Secretaria de Política Urbana (Sepurb) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e presidido pelo titular da Sepurb.

O PMSS é executado pela Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), vinculada ao IPEA.

O Projeto é parcialmente financiado pelo Banco Mundial, através do Contrato de Empréstimo BIRD 3442-BR, e tem o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através do Projeto PNUD BRA/92/028.

* Participaram da elaboração do presente trabalho Ricardo Toledo Silva (coordenador), Alaôr Caffé Alves, Alex Kenya Abiko, Jacqueline Low-Beer, Judith Tiomny Fizon, Marcos Gorelik Ajzenberg, Nelson Luiz Rodrigues Nucci, Paul Israel Singer, Paulo José Villela Lomar, Philip Oliver Mary Gunn, Sadalla Domingos, Suelli Ramos Schiffer e Tobias Jerozolinski.

Fundamentos e proposta de ordenamento institucional./ Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas da Universidade de São Paulo - INFURB.-Brasília : Ministério do Planejamento e Orçamento , Secretaria de Política Urbana /. IPEA, 1995 .

p. (Série Modernização do Setor Saneamento, 1)

1. Saneamento - Sistema de informações
2. Serviços de Saneamento - Brasil. I . INFURB
II . Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana . III . IPEA . IV . Série
CDD 352.6

SÉRIE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO	1 1
PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO.....	25
INSTRUMENTO DE UNIFICAÇÃO.....	37
PARTE I	
FUNDAMENTOS DO	
ORDENAMENTO INSTITUCIONAL.....	41
1. SITUAÇÃO INSTITUCIONAL VIGENTE	
E BASES DO	
REORDENAMENTO.....	43
1.1. Principais problemas.....	47
1.2. Aspectos positivos a preservar.....	49
1.3. Princípios para o reordenamento.....	51
2. DESAFIOS DO ORDENAMENTO INSTITUCIONAL	
2.1. Reflexões sobre o conceito de necessidades básicas no saneamento.....	60
2.1.1. As dúvidas metodológicas.....	61
2.1.2. A opção pelo viés sanitário.....	62

SUMÁRIO

2.1.3. Encaminhamento básico - indicadores de essencialidade	6 6
2.1.4. Bases metodológicas para a construção de indicadores	6 7
2.1.5. Interações com o sistema de informações do saneamento	6 8
2.1.6. A absorção de tecnologias não convencionais	6 9
2.2. Reflexões sobre a eficiência em monopólios naturais	7 1
2.2.1. A crítica do monopólio natural público	7 1
2.2.2. Proposta de maximização da eficiência	7 3
2.2.3. Regulação, em vez de competição	7 6
3. ESTRUTURA DE REGULAÇÃO E CONTROLE	7 9
3.1. Flexibilização das competências	7 9
3.1.1. O transpasse do poder de regular a prestação dos serviços de saneamento e as competências comuns	8 1
3.1.2. Formas de iniciativa para o exercício da competência comum	84
3.1.3. Critérios para a definição do poder	

de regular a prestação dos servi- ços.....	88
3.2. Questões para o encaminhamento da transição para o novo modelo institucional.....	93
3.3. Requisitos fundamentais dos serviços de sanea- m e n t o	98
3.4. Recorrência a ações complementares e supleti- v a s	100
3.4.1. Fundamentos da ação complemen- t a r	100
3.4.2. Fundamentos da ação supleti- v a	102
3.4.3. Regulação e controle nas ações compartilha- d a s	104
3.5. Aspectos jurídicos da descentralização adminis- t r a t i v a	105
3.5.1. A administração indireta na Constituição Federal de 1988.....	107
3.5.2. Entidades da administração indire- t a	108
3.6. Interações com direito econômico e defesa do con- s u m i d o r	120
3.6.1. Participação dos usuários nos órgãos c o l e g i a d o s	120
3.6.2. Participação dos usuários no controle da prestação do serviço - garantias constitucio- n a i s	122

SUMÁRIO

3.6.3. Direitos dos consumidores - aplicabilidade de algumas disposições gerais.....	124
3.6.4. Canais existentes para reclamações na estrutura de defesa do consumidor.....	125
3.6.5. A responsabilização sobre a prestação não adequada de serviços públicos.....	128
3.6.6. Interações com a estrutura de defesa econômica.....	129
3.6.7. Elementos para a ampliação do controle social.....	131
3.7. Funções do sistema de informações.....	132
3.8. Funções do sistema de apoio tecnológico.....	136
3.8.1. Normalização.....	136
3.8.2. Gerenciamento para a qualidade.....	139
3.8.3. Certificação de qualidade.....	140
3.8.4. Capacitação laboratorial e de recursos humanos.....	141

PARTE II

CONCEPÇÃO

E

INSTRUMEN-

TOS.....	143
4. PROPOSTA DE ORDENAMENTO INSTITUCIONAL.....	145
4.1. Bases da regulação dos serviços de utilidade pública.....	145
4.2. Sistema de regulação e controle.....	154
4.2.1. Separação entre titularidade e operacionalidade dos serviços.....	156
4.2.2. Integração intra-setorial e inter-setorial.....	158
4.2.3. Articulação intergovernamental.....	159
4.2.4. Controle social.....	164
4.2.5. Instrumentos de fiscalização.....	166
4.2.6. Normas de prestação de serviços.....	166
4.2.7. Instrumentos de imposição da regulação.....	167
4.2.8. Sistema de informações.....	168
4.2.9. Flexibilidade das formas de prestação do serviço.....	170
4.2.10. Descentralização da prestação dos serviços.....	172
4.3. Organização básica do Conasa.....	173