



## V-015 - ANÁLISE DE ARRANJOS INSTITUCIONAIS ALTERNATIVOS NA ÁREA DE SANEAMENTO BÁSICO NO TOCANTE À COOPERAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONFLITOS INTERINSTITUCIONAIS

**Hugo Vítor Dourado de Almeida** <sup>(1)</sup>

Engenheiro Sanitarista e Ambiental (UFBA). Mestre em Meio Ambiente, Águas e Saneamento (MAASA/Escola Politécnica/UFBA). Analista de Infraestrutura da Funasa / Superintendência Estadual da Bahia.

**Luiz Roberto Santos Moraes**

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

**Endereço**<sup>(1)</sup>: Alameda Horto Bela Vista, 808, Condomínio Reserva das Plantas, Ed. Bromélia, ap. 1304 – Horto Bela Vista – Salvador – Bahia - CEP: 41.098-030 – Brasil - Tel.: +55 (71) 99221-6048 – e-mail: [hugo.almeida@funasa.gov.br](mailto:hugo.almeida@funasa.gov.br)

### RESUMO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação de diversas entidades das diferentes esferas de governo (prefeituras, órgãos estaduais, prestadores, dentre outros). Tal multiplicidade de entidades envolvidas provoca limitações institucionais e normativas que prejudicam, entre outros, o acesso aos recursos públicos destinados à área.

A partir do levantamento bibliográfico e da pesquisa e análise documental em bibliografia técnica e governamental relacionada com a área de saneamento básico no Brasil, este trabalho visa discutir alguns arranjos institucionais utilizados na área de saneamento básico, no tocante aos aspectos da cooperação interinstitucional, da institucionalização dos procedimentos e dos conflitos interinstitucionais.

Da análise dos arranjos representados pelos Consórcios Públicos, pelos Entes Metropolitanos e pelos Acordos Setoriais, observou-se que os mesmos possuem diferenças relativas à forma de instituição, ao estágio do arcabouço que regula os procedimentos institucionais, à atribuição de responsabilidades, entre outros, que repercutem de modos peculiares na cooperação, na institucionalização dos procedimentos e nos conflitos interinstitucionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Saneamento básico, arranjos institucionais, cooperação.

### INTRODUÇÃO / OBJETIVOS

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades das diferentes esferas de governo, bem como pela interveniência de uma miríade de organizações que influenciam o andamento dos projetos da área (órgãos ambientais, de controle interno, controle externo, controle social, entre outras). A multiplicidade de órgãos com influência na área é considerada historicamente um fator dificultador do direcionamento da política de saneamento básico (PAIM, 2011).

Tal multiplicidade provoca limitações institucionais e normativas que prejudicam, entre outros, o acesso aos recursos públicos destinados à área. Entre tais limitações, têm sido incluídas aquelas relacionadas à cooperação interinstitucional, ao nível de institucionalização dos procedimentos e aos conflitos interinstitucionais (ALMEIDA, 2016).

Diferentes arranjos institucionais são usualmente verificados entre as instituições da área de saneamento básico. Cunha (2011) considera os Consórcios Públicos uma forma de cooperação entre municípios, estados-membros e União que possibilita a construção de arranjos institucionais no qual as relações de poder se dão de



modo horizontal, destoando da “verticalização e hierarquia” constantes em outros modelos, como o Plano Nacional de Saneamento-Planasa da década de 70.

Em um trabalho que estuda a crise institucional na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na cidade de Salvador, com ênfase na função planejamento, Almeida et al. (2015) discutem a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), arranjo criado pela Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, do estado da Bahia, para exercer competências relativas a integração de funções públicas de interesse comum dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador, incluindo entre tais funções o saneamento básico e a preservação do meio ambiente.

Um terceiro arranjo institucional comumente verificado na área de saneamento básico, notadamente no componente de manejo de resíduos sólidos, são os Acordos Setoriais empregados para o compartilhamento de responsabilidades pelo ciclo de vida dos produtos no âmbito da logística reversa. Trata-se de um princípio introduzido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010a).

Dessa forma, a partir do levantamento bibliográfico e da pesquisa e análise documental em bibliografia técnica e governamental relacionada com a área de saneamento básico no Brasil, e considerando algumas limitações institucionais-normativas identificadas no trabalho de Almeida (2016) para acesso aos recursos do PAC Funasa para esgotamento sanitário no estado da Bahia, o presente trabalho tem como objetivo avaliar alguns arranjos institucionais alternativos utilizados na área de saneamento básico, no tocante aos aspectos da cooperação interinstitucional, da institucionalização dos procedimentos e dos conflitos interinstitucionais.

## BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Seppala e Katko (2013) consideram que a abordagem de gestão e organização dos serviços públicos de água e esgoto (SAE) é institucional, marcada por uma complexidade e pela diversidade institucional e organizacional. Entre as instituições ligadas aos SAE os autores incluem as de políticas públicas, de legislação e regulação, de estrutura administrativa e instituições informais (SEPPALA, 2004 *apud* SEPPALA; KATKO, 2013). Seppala e Katko (2013) fazem uma distinção do que seria o ambiente institucional e os arranjos institucionais envolvidos numa política pública. Enquanto aquele corresponde ao “contexto de limitações que norteia a conduta individual e organizacional”, baseado em instituições formais e informais, estes correspondem ao “conjunto estruturado de instituições interligadas ou interdependentes que abarcam o sistema social dos campos econômico, social e político”, juntamente com as diretrizes governamentais que conformam as decisões (SEPPALA; KATKO, 2013, p. 142).

Analisando o ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico, com foco no estudo de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia, Almeida (2016) identificou algumas limitações para acesso aos recursos públicos destinados à área de saneamento básico, componente esgotamento básico. Entre os aspectos identificados que dificultaram o acesso aos recursos encontram-se: i) a limitada cooperação interinstitucional, relacionada à pouca efetividade da cooperação intergovernamental e dificuldades no emprego de instrumentos de cooperação existentes; ii) o baixo nível de institucionalização dos procedimentos, relacionado, entre outros, às constantes mudanças nas regras de acesso, à falta de atualização dos manuais institucionais, dificultando a “conformação de organizações, políticas e normas legais”, nos termos tratados por Paim (2011, p. 23); e iii) a predominância de conflitos interinstitucionais, envolvendo aqueles de ordem mais técnica, ligados aos procedimentos de cada instituição envolvida no processo, até conflitos de ordem política.

Diferentes arranjos institucionais são usualmente vistos entre as instituições da área de saneamento básico. Um arranjo comumente verificado na área de saneamento básico corresponde aos Consórcios Públicos. Trata-se de figura jurídica criada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para ser utilizado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na realização de objetivos de interesse comum. O Consórcio Público é uma forma de instrumentalizar a cooperação federativa intergovernamental, podendo ser utilizado para operacionalizar diferentes funções de gestão do saneamento básico, como a prestação ou a fiscalização dos serviços. Um



aspecto que diferencia o Consórcio de outros arranjos é que ele é dotado de personalidade jurídica própria, integrando a Administração Indireta dos entes políticos que o compõem (BRASIL, 2005).

Cunha (2011) considera os consórcios públicos uma forma de cooperação entre municípios, estados-membros e União, que possibilita a construção de arranjos institucionais no qual as relações de poder se dão de modo horizontal, destoando da “verticalização e hierarquia” constantes em outros modelos como o Planasa. Para Cunha (2011), os consórcios públicos são uma opção promissora para pequenos e médios municípios por permitir “redução de custos e melhoria da qualidade” com uso de economias de escala em áreas do saneamento básico, e por oferecer uma alternativa com menores riscos de conflitos de interesse com as Companhias Estaduais de Água e Esgoto no tocante à regulação da área, alternativamente a entes reguladores estaduais.

Apesar de a titularidade municipal pelos serviços públicos de saneamento básico (SPSB) ser reconhecida em normativos e em estudos publicados na área, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou novo entendimento sobre a titularidade sobre os SPSB em regiões metropolitanas no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842-Rio de Janeiro (RJ), impetrada contra normas do Estado do Rio de Janeiro que estariam usurpando funções de competência de municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (CASTRO; BERTOCCELLI, 2014). De acordo com Castro e Bertoccelli (2014, s.p.), o STF decidiu que deve ser criado um órgão colegiado em cada Região Metropolitana para gerir os serviços de interesse comum, e que o Estado-membro não só deve estabelecer parâmetros de criação dessa ‘entidade regionalizada’, como também participar das decisões. Para o Supremo Tribunal Federal, o interesse comum e a obrigatoriedade de o município se integrar à região metropolitana “não são incompatíveis com a autonomia municipal” (CASTRO; BERTOCCELLI, 2014, s.p.).

No âmbito dessa “entidade regionalizada” tratada na decisão do STF, Almeida et al. (2015) discutem a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) em um trabalho que estuda a crise institucional na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Salvador, com ênfase na função planejamento. Trata-se de um arranjo institucional criado para “exercer as competências relativas a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador”, dentre elas o saneamento básico e a preservação do meio ambiente (BAHIA, 2014, p. 2, art. 2º, § 1º, §2º). Tal entidade corresponde a um Colegiado Metropolitano, cuja instância máxima decisória possuía um determinado número de votos, cuja distribuição entre os municípios que compunham a mesma era proporcional à população, sendo que o Estado da Bahia possui a mesma quantidade de votos que o município de maior população (BAHIA, 2014). Almeida et al. (2015) observaram que esse arranjo provocou certa crise no relacionamento entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Governo do Estado da Bahia, envolvendo fatores financeiros, políticos e de gestão, cuja solução dependeria da “disposição dos atores em negociar bases e condições que atendam, na medida do possível, ambos os lados envolvidos” (ALMEIDA et al., 2015, p. 14).

Apesar de terem características e aplicabilidades diferentes, tanto os Entes Metropolitanos quanto os Consórcios Públicos caracterizam-se por associarem entes federativos autônomos e com capacidade política. Um terceiro arranjo institucional comumente verificado na área de saneamento básico, notadamente no componente de manejo de resíduos sólidos, é aquele empregado para o compartilhamento de responsabilidades pelo ciclo de vida dos produtos no âmbito da logística reversa. Trata-se de um princípio introduzido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010a). No âmbito do citado normativo, a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos é entendido como o conjunto de atribuições individualizadas e encadeadas dos fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, dos consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, para minimizar o volume/quantidade de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como para reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental decorrentes do ciclo de vida dos produtos, nos termos desta Lei (BRASIL, 2010a, s.p.).

A logística reversa, por sua vez, é um dos instrumentos para implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, e é entendida como o instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada (BRASIL, 2010a, s.p.).



O Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a Lei nº 12.305/2010, previu como instrumentos para operacionalização da logística reversa o Regulamento expedido pelo Poder Público, editado pelo Chefe do Poder Executivo; os Acordos Setoriais, “atos de natureza contratual, firmados entre o Poder Público e os fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, visando a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”; e os Termos de Compromisso assinados entre o Poder Público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, com vistas ao estabelecimento do sistema de logística reversa em situações que não houver na mesma área de abrangência, acordo setorial ou regulamento específico, bem como para fixar compromissos e metas mais exigentes que aqueles previstos no acordo setorial ou no regulamento (BRASIL, 2010b). Nos termos do Decreto nº 7.404/2010, os Acordos Setoriais podem ser iniciados pelo Poder Público ou por fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes dos produtos e embalagens indicados no normativo. Os procedimentos provocados pela União têm início com a publicação de editais de chamamento pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que podem indicar, entre outros, os produtos e embalagens objeto da logística reversa, o prazo para que o respectivo setor empresarial apresente proposta de acordo setorial, as diretrizes relativas à avaliação dos impactos socioeconômicos da implantação da logística reversa e a abrangência territorial do acordo (BRASIL, 2010b).

Em levantamento preliminar no *website* do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), foram encontrados, entre 2013 e 2015, 3 (três) Acordos Setoriais: i) Acordo Setorial para implementação de sistema de logística reversa de embalagens plásticas de óleos lubrificantes; ii) Acordo Setorial para implantação do Sistema de Logística Reversa de Lâmpadas Fluorescentes, de Vapor de Sódio e Mercúrio e de Luz Mista; e iii) Acordo Setorial de Embalagens em Geral. O primeiro foi assinado em 19/12/2013 e tem como objetivo “garantir a destinação final ambientalmente adequada das embalagens plásticas usadas de óleos lubrificantes de um litro ou menos”, sendo o primeiro sistema de logística reversa instituído seguindo os moldes preconizados na Política Nacional de Resíduos Sólidos. O segundo, por sua vez, foi assinado em 27/11/2014 e tem como objetivo “garantir que a destinação final dos resíduos dessas lâmpadas seja feita de forma ambientalmente adequada e em conformidade com a Lei nº 12.305/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos”. Já o terceiro foi assinado em 25/11/2015 e tem como objetivo “garantir a destinação final ambientalmente adequada das embalagens” (SINIR, 2017).

A título de explicação adicional, serão detalhados a seguir os termos do Acordo Setorial para a implantação de sistema de logística reversa de embalagens plásticas usadas de lubrificantes. O referido acordo tem como signatários: i) O Sindicato Nacional das Empresas Distribuidoras de Combustíveis e de Lubrificantes – SINDICOM; ii) O Sindicato Interestadual das Indústrias Misturadoras e Envasilhadoras de Produtos Derivados de Petróleo – SIMPETRO; iii) O Sindicato Interestadual do Comércio de Lubrificantes – SINDILUB; iv) O Sindicato Nacional do Comércio Transportador Revendedor-Retalhista de Combustíveis – SINDITRR; v) A Federação Nacional do Comércio de Combustíveis e Lubrificantes – FECOMBUSTÍVEIS; e vi) A Confederação Nacional do Comercio de Bens, Serviços e Turismo – CNC (SINIR, 2017).

O Acordo Setorial supra prevê obrigações comuns aos signatários, tais como a de empreender esforços para alcance dos resultados e realização de campanhas; obrigações da União, tais como monitorar o acordo e participar de programas de divulgação do mesmo; obrigações dos consumidores, tais como a de devolver as embalagens usadas; obrigações dos Comerciantes Varejistas, incluindo a de receber as embalagens devolvidas pelos consumidores e demais clientes, proporcionalmente à quantidade por ele comercializada; obrigações dos Comerciantes Atacadistas, tais como a de também receber as embalagens que lhe forem devolvidas; obrigações dos Fabricantes e Importadores, incluindo, entre outras, a de não reutilizar as embalagens para fins diversos e a de encaminhar as embalagens para recicladoras credenciadas no Acordo Setorial; e obrigações dos Produtores de Embalagens desenvolver tecnologia com vistas a aumentar a quantidade de material reciclado utilizado na produção das embalagens. Além disso, o Acordo Setorial prevê Plano de Implementação do Sistema da Logística Reversa, com metas de cobertura do Acordo, e penalidades para o descumprimento das obrigações previstas. Finalmente, o Acordo Setorial é assinado pelos representantes do Ministério do Meio Ambiente e dos signatários citados anteriormente (SINIR, 2017).



## MATERIAIS E MÉTODOS

Para o desenvolvimento do presente trabalho foi realizado levantamento bibliográfico, seguido de análise crítica de trabalhos publicados acerca do assunto, e levantamento e análise de documentos governamentais pertinentes. No levantamento, em que se empregou como instrumento de busca o Google Acadêmico, foram utilizados as palavras-chave "saneamento básico", "ambiente institucional", "ambiente institucional-normativo", "desenho institucional", "crise institucional", entre outras.

As categorias analíticas consideradas, adaptadas de Almeida (2016), foram: i) cooperação interinstitucional; ii) institucionalização dos procedimentos; e iii) conflitos interinstitucionais.

Como ponto de partida da análise consideraram-se os normativos que regulam os diferentes arranjos estudados. Assim, no tocante aos Consórcios Públicos consideraram-se inicialmente os aspectos previstos na Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005) e no seu regulamento, o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007). Em relação aos Entes Metropolitanos, o estudo se baseou na decisão da ADI nº 1.842-Rio de Janeiro (RJ), julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF, 2013). Finalmente, no tocante aos Acordos Setoriais, o presente trabalho partiu dos ditames da Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010a) e de seu regulamento, o Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b). Além disso, foram consideradas na discussão dos resultados as informações relevantes trazidas pela análise bibliográfica e documental, bem como a experiência dos autores na área.

## RESULTADOS / DISCUSSÃO

A seguir, apresenta-se de maneira sintetizada o modo como cada arranjo institucional estudado influencia na categoria analítica, tendo como foco o acesso aos recursos públicos destinados à área de saneamento básico.

### Consórcios Públicos

Por ser uma figura jurídica criada para cumprimento dos objetivos de interesse comum dos entes consorciados, conforme art. 1º da Lei nº 11.107/2005, considera-se que este arranjo existe diretamente para permitir a cooperação interinstitucional entre entes federativos. De acordo com o regulamento da Lei nº 11.107/2005, trata-se de uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, o que reduz as possibilidades de cooperação ao não prever diretamente no acordo, por exemplo, entidades da administração indireta destes entes. Todavia, é possível que o Consórcio firme convênios, contratos ou acordos de outras naturezas envolvendo tanto instituições da Administração Pública quanto outras figuras jurídicas (BRASIL, 2005).

Nos termos da Lei nº 11.107/2005, trata-se de um arranjo constituído por contrato, cuja celebração por sua vez depende da prévia subscrição de protocolo de intenções, ratificado por lei pelos entes consorciados. Ou seja, trata-se de uma figura com forma de instituição prevista em lei e já sedimentada com ampla bibliografia disponível, com procedimentos institucionais bem definidos.

Por ser uma figura jurídica de natureza facultativa, e com nuances institucionais definidas normativamente, com sua Lei reguladora existente desde 2005 e o respectivo decreto regulamentar desde 2007, entende-se que a conformação em consórcios públicos não promove por si só a geração de conflitos entre os entes envolvidos. De acordo com o Decreto nº 6.017/2007, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005, a área de atuação do consórcio público se restringe aos territórios dos entes Federativos que o ratificaram o protocolo de intenções por meio de lei. Ao prever tal limitação, o normativo reduz o campo de ocorrência de conflitos de abrangência e de competência (BRASIL, 2007).

### Entes Metropolitanos

Nos termos da Decisão sobre a ADI 1.842/1998 do PDT do Rio de Janeiro, trata-se de figura criada para permitir o "adequado atendimento do interesse comum" em regiões metropolitanas (STF, 2013, s.p.). Assim como os consórcios públicos, envolve apenas entes federativos. Todavia, diferem dos consórcios públicos por serem de natureza compulsória, sendo instituídos por lei complementar estadual.



Em que pese estar previsto na decisão do STF sobre a ADI 1842 a criação por meio de lei complementar estadual, conforme destacado por Castro e Bertocelli (2014), na referida decisão não foram definidos aspectos como os parâmetros para divisão do poder decisório na entidade, assim como a extensão territorial da decisão. Assim trata-se de um arranjo com institucionalidade incipiente comparada aos consórcios ou aos Acordos Setoriais.

Os Entes Metropolitanos correspondem a uma figura de natureza compulsória, e cujas nuances institucionais ainda não estão muito bem delineadas. Trata-se de uma figura prevista em algumas Leis Complementares – LC – estaduais, tais como a LC nº 41/2014 do estado da Bahia e em decisões do STF. Entende-se que tal aspecto estimula a existência de conflitos, tais como o estudado por Almeida et al. (2015), envolvendo a Prefeitura Municipal de Salvador, o Governo do Estado da Bahia e a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A (Embasa). Como o próprio exemplo da ADI nº 1.842-Rio de Janeiro (RJ), considera-se que não há aparato normativo que facilite a gestão dos conflitos, que em geral são resolvidos na justiça.

### Acordos Setoriais

De acordo com a Lei nº 12.305/2010, trata-se de “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto” (BRASIL, 2010a, s.p.). Dessa forma, é mais um arranjo que existe diretamente para permitir a cooperação interinstitucional. Diferentemente dos consórcios e entes metropolitanos, permite agregar entes diferentes do Poder Público, a exemplo de fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes dos produtos objeto da logística reversa.

Os itens do contrato devem seguir o previsto na Lei nº 12.305/2010 (BRASIL, 2010a) e em seu regulamento, o Decreto nº 7.404/2010 (BRASIL, 2010b). Todavia, os normativos preveem apenas os itens mínimos a serem contidos no acordo, tais como produtos e embalagens objeto do acordo setorial, descrição das etapas do ciclo de vida, forma de operacionalização da logística reversa, participação de órgãos públicos nas ações propostas, formas de participação do consumidor, mecanismos de divulgação de informações, metas, cronograma para a implantação, atribuições dos participantes no processo, previsão de penalidades, ou seja, há uma maior flexibilidade das entidades envolvidas no arranjo.

Da análise de um dos acordos setoriais disponíveis no *website* do Sistema Nacional de Informações Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), do Ministério do Meio Ambiente, verificam-se como itens do acordo as obrigações comuns a todos os signatários, as obrigações da União, dos consumidores, dos comerciantes, dos fabricantes, dos importadores e dos produtores das embalagens objeto da logística reversa, ou seja, todos os atores com papéis a desempenhar têm suas obrigações definidas detalhadamente nos acordos. Entende-se que este aspecto dificulta a ocorrência de conflitos entre os envolvidos.

No nível macro, vê-se que o Decreto nº 7.404/2010 instituiu o Comitê Orientador para Implantação de Sistemas de Logística Reversa (Comitê Orientador), que tem competências relativas a orientação estratégica para implementação dos sistemas de logística reversa, definição de prioridades, aprovação de estudos de viabilidade técnica e econômica, avaliação quanto à necessidade de revisão dos acordos setoriais, entre outros. O Comitê Orientador participa ainda da aprovação dos editais de chamamento para os acordos setoriais, bem como das propostas de acordo setorial de iniciativa de entes diferentes do Poder Público. Assim, no caso desse arranjo interinstitucional, há uma figura com responsabilidades de coordenação, o que certamente contribui para reduzir as ocorrências de conflitos interinstitucionais (BRASIL, 2010b).

### CONCLUSÃO

A área de saneamento básico no Brasil é caracterizada pela atuação direta de diversas entidades das diferentes esferas de governo. Tal aspecto representa limitações na atuação interinstitucional da área, culminando em limitações que afetam, entre outros, o acesso aos recursos públicos disponibilizados. Entre tais limitações têm sido identificadas aquelas relacionadas à cooperação interinstitucional, ao nível de institucionalização dos procedimentos e aos conflitos interinstitucionais.

Considerando-se tais limitações, foram estudados neste trabalho alguns aspectos inerentes a diferentes arranjos institucionais empregados na área de saneamento básico. Em relação aos Consórcios Públicos, verificou-se que são uma figura criada diretamente para permitir a cooperação interinstitucional entre entes federativos, com forma de instituição prevista em lei e com procedimentos institucionais bastante sedimentados. Observou-se também que os Entes Metropolitanos são uma figura criada especificamente para tratar do interesse comum em regiões metropolitanas, mas que não gozam do mesmo arcabouço e estabilidade institucional dos consórcios, facilitando a ocorrência de conflitos entre entes e entidades envolvidas. Abordou-se também sobre os Acordos Setoriais, arranjos de natureza contratual, criados para permitir o compartilhamento de responsabilidades pelo ciclo de vida dos produtos, no âmbito da logística reversa. Tais acordos gozam de uma maior flexibilidade na implementação, e possuem aspectos como atribuições de responsabilidades bastante específicas e previsão de um Comitê Orientador com funções de coordenação que, ao menos em tese, limitam as possibilidades de ocorrência de conflitos interinstitucionais.

Entende-se que este trabalho permitiu um maior entendimento da forma como os diferentes arranjos institucionais empregados na área de saneamento básico podem contribuir para superar as limitações no acesso aos recursos públicos destinados à área. Considera-se que o mesmo pode contribuir, ao menos preliminarmente, para uma futura proposição de arranjos institucionais alternativos com vistas a facilitar o acesso aos recursos públicos destinados a área de saneamento básico no Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, Hugo Vítor Dourado de. Ambiente institucional-normativo de acesso aos recursos públicos do saneamento básico: estudo das limitações a partir de pleitos do PAC Funasa para esgotamento sanitário na Bahia. 2016. 304p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, Salvador, 2016.
2. ALMEIDA, Hugo Vítor Dourado de; ARAÚJO, Luísa Magalhães; MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. Crise institucional entre prefeitura municipal de Salvador e Embasa: um estudo a partir do planejamento no saneamento básico. In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM SANEAMENTO, XIX., 2015, Poços de Caldas, MG. Anais... Brasília: Assemae, 2015. 1 CD-ROM.
3. BAHIA. Lei Complementar nº 41 de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sistema de planejamento, institui o fundo de mobilidade e modicidade tarifária do transporte coletivo da Região Metropolitana de Salvador. Disponível em: < <http://www.agersa.ba.gov.br/wp-content/uploads/2014/07/LEI-COMPLEMENTAR41DE13DEJUNHODE2014.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2014.
4. BRASIL. Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 7.4.2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2017.
5. BRASIL. 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. Publicado no D.O.U. de 18.1.2007. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2017.
6. BRASIL. Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010a. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Publicada no D.O.U. de 3.8.2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2017.
7. BRASIL. Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010b. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 24.12.2010. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2017.
8. CASTRO, Renato Fernandes de; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. A decisão do STF sobre regiões metropolitanas e os desafios das PPPs no setor de saneamento, 2014. Disponível em: <<http://pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-decis%C3%A3o-do-stf-sobre-regi%C3%B5es-metropolitanas-e-os-desafios-das-ppps-no-setor-de-saneam>>. Acesso em: 3 mar. 2017.



9. CUNHA, Alexandre dos Santos. Saneamento básico no Brasil: Desenho institucional e desafios federativos. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 1565, Rio de Janeiro, 2011.
10. PAIM, Jairnilson Silva. Universalidade, integralidade e equidade. In: Rezende, Sonaly Cristina (org.). Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. p. 20-58. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA\\_vol\\_7.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/PANORAMA_vol_7.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2014.
11. SEPPALA, Osmo T. Visionary Management in Water Services: Reform and Development of Institutional Frameworks. 2004. 300 p. Tese (Doutorado) – Tampere University of Technology, Tampere, 2004.
12. SEPPALA, Osmo T.; KATKO, Tapio S. Gestão e organização dos serviços de saneamento. Abordagens europeias. In: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. Política Pública e gestão de serviços de saneamento. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2014, cap. 5, p.135-155.
13. SINIR - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS (2017). Ministério do Meio Ambiente. Brasília. Disponível em:<<http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/ACORDO+SETORIAL+SISTEMA+LOGISTICA+REVERSA+EMBALAGENS+PLASTICAS+LUBRIFICANTES>>. Acesso em: 3 mar. 2017.
14. STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. Relator Ministro Maurício Corrêa. Acórdão, DJ 16.09.2013.