

Saneamento Básico

Panorama do Setor no Brasil



Confederação Nacional de Municípios - CNM

Diretoria

Presidente

Paulo Roberto Ziulkoski - Mariana Pimentel/RS

Primeiro Vice

Érico Piana Pinto Pereira - Primavera do Leste/MT

Segundo Vice

Gilmar Dominici - Franca/SP

Terceiro Vice

Alcides Mantovani - Zortéa/SC

Quarto Vice

Carlos Alberto Bezerra de Alencar - São Julião/PI

Primeiro Secretário

Joaquim Gilberto Soares - São Miguel de Taipu/PB

Segundo Secretário

Paulo Roberto Ribeiro - Taguatinga/TO

Primeiro Tesoureiro

José Irineu de Carvalho - Pereiro/CE

Segundo Tesoureiro

Carlos Magno Ramos - Ouro Preto d'Oeste/RO

Saneamento Básico

Panorama do Setor no Brasil

Sumário

Introdução	07
A situação atual dos serviços de saneamento	09
Competências constitucionais na área de saneamento e a evolução das propostas nacionais de regulação setorial.....	15
Política Nacional de Saneamento Ambiental.....	23

Introdução

Temos a satisfação de apresentar a cartilha Saneamento Básico - Panorama do Setor no Brasil como parte do material didático a ser utilizado como fundamentação no Seminário Saneamento Básico: Política de Regulação, Fontes de Recursos e Financiamentos.

Saneamento é uma série de medidas e ações que visam preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde e a inclusão social. Dentro do atual contexto propõe-se que saneamento básico que é abastecimento de água e esgotamento sanitário tenha sua definição ampliada passando a incluir os resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais urbanas.

Esta publicação mostra o panorama do setor de saneamento nos municípios brasileiros hoje. O conteúdo da cartilha teve como base informações e dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Ministério das Cidades, Presidência da República e IBGE, entre outros. Apresentamos ainda uma síntese da proposta do governo para definir o marco regulatório do setor.

Com este material a Confederação Nacional de Municípios reforça o seu compromisso institucional de ser a porta-voz dos municípios na missão de fortalecê-los administrativamente para que ocupem o seu espaço como ente federado autônomo e desenvolva a segurança social e contribua efetivamente para o progresso do Brasil.

Confederação Nacional de Municípios

A situação atual dos serviços de saneamento

A black and white photograph of an amusement park. In the background, a large Ferris wheel is visible, partially obscured by a roller coaster track. To the left, there is a large, dark tree. In the foreground, a white sign with the word "Limpeza" written in bold, black letters is attached to a post. Below the sign, there are some plants and a concrete ledge. The overall scene is outdoors and appears to be a public area within the park.

Limpeza

A situação atual dos serviços de saneamento

Os serviços de saneamento básico são atualmente prestados em uma diversidade de arranjos institucionais, em que convivem prestadores municipais, estaduais e privados. Além disso, os serviços são prestados em diferentes níveis de qualidade e de regulação. No abastecimento de água, as empresas estaduais são responsáveis pela prestação dos serviços a aproximadamente três quartos da população urbana; os serviços municipais 22% e a iniciativa privada a aproximadamente 3%. No esgotamento sanitário, as empresas estaduais operam em cerca de 14% dos Municípios. Os Municípios são responsáveis pela demanda restante, sendo irrelevante a participação da iniciativa privada nestes serviços.

No manejo de resíduos sólidos, os serviços são prestados exclusivamente pelas Prefeituras em 88% dos Municípios; por Prefeituras e empresas privadas em 11%; e exclusivamente por empresas contratadas em pouco mais de 1% dos Municípios. Contudo, as empresas privadas concentram sua atuação nos grandes e médios Municípios, especialmente nos serviços de coleta. Resultado: 45 empresas são responsáveis pela coleta de 30% do lixo gerado no País.

Esse perfil operacional se modifica bastante no caso dos serviços de drenagem: estes são prestados quase que exclusivamente de forma direta pelos Municípios e os Estados atuam, em alguns casos, nos serviços de macrodrenagem.

Os conflitos nas regiões metropolitanas

Nas regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, há diversos conflitos entre Municípios e empresas estaduais nos quais se debate a possibilidade de a empresa estadual prestar os serviços sem contrato com o Município e o direito deste ente regular os serviços.

Há também conflitos nos Municípios onde o prestador é municipal e depende, em maior ou menor grau, de serviços prestados por empresas estaduais de saneamento. Os conflitos dizem respeito, geralmente, ao valor e à inadimplência no pagamento das tarifas dos serviços prestados pelas empresas estaduais. Saliente-se que a relação entre as empresas estaduais e os prestadores municipais ocorre sem nenhuma espécie de regulação ou de contrato. Ambas as espécies de conflito colocam em risco o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços e inibem investimentos públicos e privados.

O manejo de resíduos sólidos

A regulação federal dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos nunca foi expressiva. No entanto, a legislação ambiental editada pela União vem estabelecendo exigências crescentes, que significam desafios significativos para os Municípios. De acordo com os dados do IBGE, a geração de lixo nas cidades brasileiras aumentou 49% na década de 90.

Constata-se a elevação da população atendida pelo serviço de coleta, mas os serviços de tratamento e destinação final, particularmente nos Municípios de médio e pequeno porte, são em geral insatisfatórios do ponto de vista da qualidade, carecendo também de instrumentos de apuração e de recuperação de custos, apesar de existirem algumas experiências nas quais a prestação dos serviços ser remunerada por taxa específica. E a participação do setor privado concentra-se nas grandes cidades, geralmente como meros prestadores de serviços, sendo excepcional a concessão.

O manejo de águas pluviais

A crescente gravidade das enchentes que assolam as cidades brasileiras. Além da precariedade da infra-estrutura de drenagem, verifica-se a falta de atuação planejada no controle da geração de vazões de cheia provocadas pelo aumento da impermeabilização do solo urbano, principal causa das enchentes urbanas. Contata-se a baixa capacidade institucional e técnica dos Municípios, à exceção de alguns de maior porte.

Marco Legal do Setor de Saneamento do Brasil

Os serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário no Brasil são conhecidos como serviços de saneamento básico, considerados como serviços industriais de utilidade pública, e tradicionalmente chamados apenas de serviços públicos. Nesse sentido, se assemelham aos serviços públicos de energia elétrica, distribuição de gás canalizado e telecomunicações.

O ordenamento constitucional brasileiro estabelece que os serviços públicos serão prestados pelo poder público, diretamente ou indiretamente, mediante concessão ou permissão, sempre precedidas de licitação. A Constituição Federal, no seu artigo 175, define então a responsabilidade pública pela prestação dos serviços, mesmo que a sua execução seja feita por concessionário ou permissionário. Mais ainda, se esta prestação for delegada, deverá ser mediante processo de competição, sem exceção. A responsabilidade pública será exercida sempre pelas atividades de regulação e controle, próprias e indelegáveis do poder público.

Deve-se ainda destacar o fato de ser o Brasil um país federativo, com a estrutura do Estado dividida entre União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.563 municípios¹, todos entes autônomos entre si. As competências de cada ente são definidas exclusivamente pela Constituição Federal. Em relação ao saneamento, o artigo 21 da Constituição define que é competência exclusiva da União à definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, incluindo o saneamento básico. O artigo 23 define também que a União, os Estados, o Distrito federal e os Municípios têm competência comum para implementar programas para a melhoria das condições de saneamento básico. Entretanto, a Constituição Federal, ao contrário do que ocorre em outros serviços de utilidade pública, como energia elétrica, telecomunicações e gás, não define expressamente que ente federado tem a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento básico (titularidade), inclusive a competência para delegar estes serviços (poder concedente).

Esses serviços são então incluídos no chamado “rol geral” dos serviços públicos. Sua competência, não sendo explicitamente atribuída à União, é descentralizada para os níveis sub-nacionais, em função da caracterização do interesse predominante: quando local, a responsabilidade é municipal; e estadual, quando regional, ou comum a dois ou mais municípios, integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

¹ A partir de janeiro de 2005, com a instalação, e posse dos prefeitos e vereadores eleitos, de dois novos municípios

**Competências constitucionais
na área de saneamento e a
evolução das propostas nacionais
de regulação setorial**



Competências constitucionais na área de saneamento e a evolução das propostas nacionais de regulação setorial

A Constituição Federal de 1988 não é clara no que toca à definição da titularidade para a prestação dos serviços de saneamento básico. O entendimento que tem prevalecido é de que o saneamento básico se insere no âmbito do interesse local, de modo que sua concessão seria competência dos Municípios, nos termos do Artigo 30, I, CF/88.

Todavia, a existência de um exclusivo interesse local nem sempre é facilmente caracterizada. Para que um Município seja, por si só, capaz de organizar e prestar serviços de saneamento, é preciso que ele disponha, em seu território, de fontes próprias de captação de água e locais para a disposição do esgoto. Há casos, portanto, nos quais a prestação dos serviços extrapola os limites de um único Município, o qual depende de instalações compartilhada com outros e faz com que haja um interesse de caráter regional. Normalmente se verifica, aqui, que o abastecimento de água depende de sistemas comuns de captação e produção, ainda que a distribuição possa se fazer em nível municipal.

Dos 5.507 municípios brasileiros existentes no ano 2000², cerca de 47 seriam os titulares dos serviços, indubitavelmente, pois não são servidos por sistemas integrados de água ou de esgotos. Para os cerca de 800 municípios atendidos por sistemas integrados, a definição de titularidade se insere em um forte debate envolvendo posicionamentos jurídicos e políticos dos mais diversos. Observam-se tentativas de solucionar esta dúvida quanto à titularidade e os potenciais conflitos daí advindos através da instituição de regiões metropolitanas. Nestas regiões, a titularidade para a prestação de serviços públicos de interesse comum aos Municípios seria do Estado, conforme Artigo 25, § 3º, CF/88.

Esta perspectiva tem sido considerada em projetos de lei, em âmbito federal, que procuram criar um marco legal geral para o setor. Destaque-se a previsão de transferência da definição organização, planejamento e execução sobre os serviços de saneamento, e, portanto, das competências, para legislações complementares estaduais³. A questão toda encontra-se em determinar o que distingue o interesse local do comum. Na ausência de elementos a serem buscados

² Em 2002, existiam no país 5561 municípios. Em 2005 serão 5563 municípios no país, após instalados novos municípios. Novos municípios decorrem de emancipação de distrito(s), parte de um “município mãe”, após a realização de plebiscito envolvendo a população da área a ser emancipada, além da observação de um processo legal. São sempre instalados com a posse de prefeitos eleitos. As eleições municipais no Brasil ocorrem a cada quatro anos, sendo a última havida em outubro de 2004.

³ Lei Complementar requer quorum qualificado e aprovação por maioria absoluta dos parlamentares, em duas votações

no próprio texto constitucional, parece ser inevitável que a solução depende de uma análise casuística e que a situação de incerteza só será superada com a consolidação de uma orientação jurisprudencial quanto ao tema⁴. Outra alternativa para sanar em definitivo tal indefinição residiria em uma Emenda Constitucional⁵.

Em fevereiro de 2001 o Governo Federal enviou ao Congresso Nacional Projeto de Lei 4.147/2001, definindo as diretrizes nacionais para o saneamento básico. O objetivo do PL era criar instrumentos efetivos para a universalização dos serviços, meta que deve ser buscada por todos os níveis de governo e pelos prestadores dos serviços. Para isto, o PL enfrentava dois assuntos polêmicos:

- a definição da titularidade dos serviços;
- as condições para a prestação, delegação e regulação dos serviços, aplicáveis a todos os prestadores, públicos ou privados.

No que se refere a definição da titularidade, o PL buscava esclarecer que os serviços de interesse local são aqueles em que todos os componentes da infra-estrutura do serviço de saneamento - estações de tratamento, adutoras, redes de distribuição de água e de coleta de esgoto - atendam exclusivamente a um município. No caso em que haja pelo menos um componente da infra-estrutura servindo a mais de um município, o respectivo serviço seria de interesse comum aos municípios abrangidos. Neste caso, a titularidade não seria municipal, e sim estadual. Nos casos em que predominar o interesse comum, não se anularia o interesse local/municipal. Por isso, o exercício da titularidade estadual estaria condicionado à efetiva participação dos municípios em conselho deliberativo que conduziria o processo decisório relacionado à forma de prestação dos serviços, às metas, tarifas e subsídios.

Em outubro de 2001, o Relator da Comissão Especial da Política Nacional de Saneamento da Câmara dos Deputados apresentou um substitutivo⁶ ao PL enviado pelo Governo. No que se refere ao tema da titularidade, o Relator propõe a divisão dos serviços de água e esgotos em etapas,

⁴ Registre-se que os Tribunais de Justiça do Espírito Santo e do Rio de Janeiro excluíram a competência municipal para legislar sobre saneamento básico em áreas declaradas metropolitanas, decretando que os Municípios não são competentes para abrir licitação para a concessão de serviço público, porque não são detentores da titularidade destes serviços que, nos casos, pertencem aos respectivos Estados, por se tratarem de regiões declaradas metropolitanas, em que prevalece o interesse comum, conforme leis estaduais complementares com base no dispositivo constitucional mencionado.

⁵ A aprovação de Emenda Constitucional prevê a votação e aprovação por maioria qualificada, de 3/5, em duas votações, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

⁶ A Comissão foi criada para analisar outro Projeto de Lei, de n. 2763/2000, que definia a Política Nacional de Saneamento. Este projeto foi inteiramente baseado em outro PL, n. 199/93, aprovado pelo Congresso e vetado, na íntegra, pelo Presidente da República, em 1995.

cabendo aos municípios as etapas exclusivamente locais e aos estados as etapas comuns. Em ambos os casos, há a proposição da criação de Conselhos Deliberativos envolvendo sistemas integrados, com a participação de municípios e estados. As diferenças se referem, basicamente, à composição e divisão proporcional do poder decisório. Entretanto, o citado projeto de lei e o substitutivo do relator, não receberam apoio do Governo Federal, tendo sua tramitação paralisada na Câmara dos Deputados. Vale lembrar que logo nos primeiros meses de governo, em abril de 2003, o Ministério das Cidades anunciou a elaboração de uma proposta de regulação federal sobre o saneamento.

Assim, a discussão sobre titularidade nos sistemas integrados permanece no centro do debate regulatório do setor. Caso que adequadamente ilustra esta problemática é o dos conflitos verificados no Rio de Janeiro, onde se pretendeu estabelecer a concessão privada dos sistemas de saneamento operados pela companhia estadual (CEDAE). O governo estadual procurou redefinir a titularidade sobre os serviços de interesse comum através de lei complementar (Lei Estadual Complementar n° 87/97), que estabeleceu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tais serviços abrangiam a totalidade do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, incluindo as redes de distribuição e coleta. O diploma legal foi objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) perante o Supremo Tribunal Federal, além de ter gerado uma situação de conflito entre as prefeituras afetadas e o governo estadual. Situação semelhante ocorreu no Estado do Espírito Santo, onde os municípios de Vila Velha e Cariacica, na Região Metropolitana da Grande Vitória, aprovaram legislações municipais que contradiziam a lei estadual complementar e atribuíam ao município a capacidade de regular e prestar serviços de saneamento básico em seus respectivos territórios. Nos dois casos, já se formou jurisprudência, tendo os Tribunais dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo decidido, por unanimidade, pela inconstitucionalidade das respectivas leis, uma vez que os serviços de saneamento naqueles municípios seriam de titularidade dos respectivos Estados, conforme leis complementares de criação e organização das respectivas Regiões Metropolitanas.

Mais recentemente, em 2003, o município de São Paulo também editou lei municipal sobre a prestação e regulação dos serviços de saneamento em seu território. Como nos casos anteriores, a lei municipal afrontava a situação fática e institucional. Recente decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, ainda que em caráter liminar, sobre ADIN 109.600.0/3-00, impetrada pelo Governo do Estado de São Paulo, suspendeu tal lei municipal. A decisão liminar do Presidente do TJ/SP reconhece que este seria um assunto de predominante interesse comum em região metropolitana, uma vez que o serviço em São Paulo é parte de sistema integrado, e que a lei municipal pode por em perigo os interesse comuns dos demais municípios. Posteriormente, em março de 2004, o Plenário do TJ/SP decidiu ainda, por unanimidade (24 votos a zero), não revogar a liminar concedida ao Estado de São Paulo, denegando agravo de instrumento impetrado pelo Município de São Paulo, mantendo, assim a liminar anteriormente concedida em favor do

Estado, estando a lei municipal suspensa. Tais decisões constituem um importante indicativo para a decisão de mérito. Diante da ausência de alterações na própria Constituição Federal, assim como da inexistência de jurisprudência consolidada, parece inevitável que a reforma setorial dependa de um significativo nível de articulação e cooperação entre Estados e Municípios.

Também foi bastante usual no Brasil, destacadamente nos setores de saneamento e energia elétrica, a constituição de uma empresa por um ente federado para prestar serviço de titularidade de outro. Para muitos juristas, nas hipóteses em que ente federado investe recursos na criação de empresa que prestará serviço público que é de competência de outra esfera política haverá concessão. Esta não é, porém, posição pacífica na doutrina, pois há juristas que entendem que nestes casos se estabeleceria um convênio (ainda que implícito) entre as diferentes unidades da federação.

Não haveria, conseqüentemente, uma concessão submetida ao regime do Artigo 175 da Constituição Federal. Este argumento é reforçado pela circunstância de que não faria sentido imaginar que a empresa criada por esta conjugação de esforços de esferas políticas autônomas (uma delas titular do serviço público) deveria se submeter a um procedimento de licitação. Neste sentido, um grupo de municípios de Santa Catarina, no Vale do Itapocu, está estudando a constituição de uma empresa microrregional de economia mista para a prestação dos serviços de saneamento, podendo se constituir em uma sociedade por ações dos municípios envolvidos.

A atual redação do Artigo 241 da CF/88, conforme determinado pela Emenda Constitucional n° 19/98 parece contemplar situações como essas de forma expressa. Embora esse Artigo não abranja, em princípio, a titularidade dos serviços, i.e. não autoriza que, mediante lei, a atribuição constitucional sobre aqueles seja alterada. Trata-se, aqui, de previsão expressa da possibilidade de os entes federados se coordenarem e cooperarem na prestação e execução dos serviços públicos.

Em junho de 2004, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n.3884/2004, que institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada. **O projeto tratava apenas de consórcios públicos, excluindo outra alternativa constitucional para a gestão associada - convênios de cooperação, bem como os contratos de concessão firmados entre municípios e órgãos da administração indireta dos estados, como o são as empresas estaduais de saneamento.**

A Proposta de Nova Política Nacional de Saneamento Ambiental

Compete ao Ministério as seguintes funções:

- Elaborar a política de desenvolvimento urbano;
- Elaborar e coordenar as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito;
- Promover, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano;
- Promover políticas de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano;
- O planejamento, a regulação, a normatização e a gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito;
- Participar na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem assim para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

Com o objetivo de formular e acompanhar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e de suas políticas setoriais correlatas, de modo participativo, o Ministério das Cidades organizou a Conferência Nacional das Cidades, com etapas municipais, estaduais e nacional. As discussões das conferências se basearam em um documento base, com objetivos e diretrizes das políticas propostos pelo Ministério. Nas etapas estaduais e municipais foram eleitos delegados para a Conferência Nacional das Cidades, realizada em outubro de 2003. Nesta conferência foi também discutida e aprovada a formação do Conselho das Cidades, conforme proposta apresentada pelo Ministério das Cidades.

Conforme o mesmo decreto supra mencionado, a SNSA deve propor, acompanhar a implantação e avaliar a Política Nacional de Saneamento Ambiental e o respectivo Plano Nacional, em sintonia com as demais políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano e regional, saúde e meio-ambiente, e em articulação com a área de saneamento ambiental do Conselho das Cidades. Para tal a SNSA necessita se articular com as instituições e órgãos que atuam ou se relacionam com o saneamento ambiental, dentro e fora das estruturas de governo.

A SNSA deve promover e coordenar programas e ações visando a universalização dos serviços de saneamento ambiental, incluindo o saneamento rural, elaborando e propondo diretrizes nacionais para o financiamento dos setores envolvidos, com permanente avaliação e acompanhamento, assim como prestando apoio técnico a estados, municípios e prestadores de serviços de saneamento ambiental. A política proposta deverá considerar mecanismos de participação e controle social das ações de saneamento ambiental, como o Conselho das Cidades, onde a SNSA deve atuar como órgão assessor. A SNSA deve ainda propor a regulamentação da prestação dos serviços de saneamento básico, nos limites de competência descritos anteriormente, inclusive elaborando proposições legislativas concernentes.

Política Nacional de Saneamento Ambiental



Política Nacional de Saneamento Ambiental

Uma proposta inicial do Ministério das Cidades sobre a Política Nacional de Saneamento Ambiental foi discutida por um Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental (GTI), criado por Decreto Presidencial em setembro de 2003. A definição de saneamento ambiental apresentada pelo Ministério da Cidade tem a seguinte abrangência setorial: abastecimento de água, a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos, com exceção dos resíduos sólidos industriais, e drenagem urbana de águas pluviais (agora inclui drenagem de águas pluviais).

O GTI é formado por integrantes de oito ministérios e três órgãos federais: Ministério das Cidades, coordenador, Casa Civil (e, posteriormente, também pela Secretaria de Coordenação Política) da Presidência da República, os ministérios do Meio Ambiente, da Saúde (através da FUNASA), da Integração Nacional, do Turismo, do Planejamento, da Fazenda e do Desenvolvimento, além do BNDES e da Caixa Econômica Federal. Os objetivos iniciais do Grupo eram:

- integrar as ações de saneamento no Governo federal;
- propor a Política Nacional de Saneamento Ambiental; e
- estudar proposta de marco regulatório do setor que estabeleça regras claras e objetivas que facilitem entre outras coisas as parcerias público-privadas. Recentemente, em outubro, este Grupo de Trabalho foi ampliado, com 10 ministérios e três órgãos federais, mas com objetivo específico de analisar e consolidar as contribuições da sociedade ao anteprojeto de lei que estabelece diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental - PNSA⁷.

Entretanto, a Conferência das Cidades, organizada e patrocinada pelo próprio Ministério das Cidades, inclusive em relação à definição dos seus participantes, reprovou a tese de parcerias público-privadas, exemplificando possíveis conflitos existentes dentro do próprio Governo Federal sobre este tema, assim como em relação a outros temas da política de saneamento, como, por exemplo, o modelo de regulação dos serviços.

Enquanto as equipes dirigentes do saneamento no Ministério das Cidades defendem a regulação com base em conselhos populares municipais, inclusive como atividade indelegável dos municípios, documentos de outros Ministérios defendem regulação clara e transparente, com

⁷ Decreto de 22 de setembro de 2004. Previsão para conclusão dos trabalhos do Grupo de Trabalho: 28/12/2004.

agências reguladoras independentes e autônomas⁸. Apesar de documento oficial da Casa Civil da Presidência da República, analisando o papel das agências reguladoras, afirmar que ‘faz-se necessária a articulação entre as agências e os organismos regulatórios na esfera estadual, para garantir a compatibilidade de incentivos à atuação da iniciativa privada em todos os níveis de governo.

Esta determinação aplica-se prioritariamente à área de saneamento básico”, o Ministério das Cidades concebe a regulação como uma atividade sempre de caráter municipal, indelegável, subordinando-a ainda a conselhos de natureza política.

Metas de investimento

Com base nos estudos sobre necessidade de investimentos em água e esgotos, citado anteriormente, e em trabalho semelhante realizado pelo Ministério do Meio Ambiente para os resíduos sólidos urbanos, a SNSA anuncia metas físicas e financeiras: prazo de universalização de 20 anos, com taxa de investimento anual de 0,45% do PIB, em um cenário de crescimento real anual do Produto Interno Bruto-PIB de 4% ao ano. Foram também anotadas algumas metas intermediárias, a saber:

- abastecimento de água urbana e rural em 10 anos;
- coleta de esgotos em 15 anos;
- tratamento de esgotos em 20 anos; e
- coleta e tratamento de resíduos sólidos em 10 anos.

O Modelo Organizacional proposto

A política proposta prevê um Sistema Nacional de Saneamento Básico, integrado pelos diversos agentes que atuam no setor, nos três níveis federados, por exemplo, o Ministério das Cidades, outros Ministérios e órgãos federais correlacionados, secretarias estaduais e outros órgãos estaduais relacionados, conselhos relacionados, prestadores de serviços, usuários, entidades de

⁸ Ver, por exemplo, Ministério da Fazenda, “Roteiro para uma Nova Agenda de Desenvolvimento”, junho de 2003, e Casa Civil da Presidência da República/Câmaras de Infra-estrutura e de Política Econômica, “Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro” relatório do Grupo de Trabalho Interministerial, setembro de 2003.

ensino, seguimentos produtivos e de serviços relacionados, sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais.

A Conferência Nacional das Cidades deve ser a instância máxima de participação e controle social, assim como as etapas correspondentes nos níveis estadual e municipal.

O Conselho Nacional das Cidades será o órgão deliberativo da Política Nacional de Saneamento Básico, com apoio de uma Câmara Setorial de Saneamento Ambiental. A esse respeito, merece consideração o caráter proposto do Conselho em relação ao saneamento e a sua composição aprovada na Conferência das Cidades.

Da análise daquela composição verifica-se que entidades ligadas diretamente ao saneamento possuem titularidade sobre apenas sete vagas (10% do total). Incluídas as suplências, este número se eleva para dez vagas, mas a representação proporcional cai para apenas 7%. A composição do Conselho mostra ainda uma predominância absoluta do setor habitacional, especialmente entre os 40 membros não governamentais.

O desenho do sistema nacional de saneamento se repete nos níveis dos estados e dos municípios. No que se refere ao Conselho Municipal das Cidades, que reproduz a estrutura federal, se propõem que ele tenha competência para a regulação e a fiscalização dos serviços, inclusive propostas de reajustes e revisões de tarifas.

Plano Nacional de Saneamento Ambiental

Deverá ser elaborado um plano nacional para o saneamento ambiental, coincidente com os períodos do Plano Pluri-Anual (PPA), com diagnóstico, objetivos, metas, projetos e ações. Deverão também ser elaborados planos semelhantes nos níveis estadual e municipal.

O Financiamento das ações

O governo propõe diretrizes para as tarifas dos serviços de água e esgotos, assim como para os subsídios. As diretrizes sobre tarifas tratam dos seguintes temas: tarifa mínima, subsídios cruzados entre usuários de um mesmo serviço; remuneração do capital; reajustes e revisões tarifárias, subsídios cruzados entre municípios, tarifas por etapas de serviços com distintos prestadores. No que se refere ao subsídio cruzado, as diretrizes estabelecem limites para esta prática, assim como introduzem normas regulatórias que requerem a implantação de contabilidade de custos.

Com relação a recursos não tarifários, o SNSA prevê, nos três níveis de governo, a criação de fundos para outorgar subvenções aos investimentos necessários para a universalização dos serviços. O fundo a nível federal, deverá ter como fonte apenas recursos orçamentários. Esta limitação enfraquece a proposta junto às autoridades econômicas. A nível estadual a fonte de recursos para o fundo será o mecanismo de subsídios cruzados entre municípios. É provável que a criação dos fundos em nível estadual e municipal, condicione acesso aos recursos do fundo nacional e do Orçamento da União.

Os financiamentos onerosos devem manter as fontes tradicionais, como o FGTS, propondo-se a ampliação de uso de recursos do FAT e a utilização do futuro fundo de desenvolvimento regional, a ser criado com a aprovação da Reforma Tributária. Outras fontes alternativas de financiamento, lastreadas em recebíveis, deverão ser incentivadas, como os Fundos de Investimento em Direitos Creditórios - FIDC. Por outro lado a proposta do Governo Federal procura reduzir os incentivos para a utilização de financiamentos de agências internacionais e multilaterais de fomento.

Segundo desenhos efetuados em 2001, o Governo poderá ainda propor programa de capitalização e reestruturação de empresas de saneamento, incluindo investimentos do FGTS e do FAT, com aquisição de ações e outros valores mobiliários condicionados a modelos e processos de gestão e a objetivos de reestruturação.

Os Programas federais de saneamento ambiental existentes

Com relação a integração dos programas federais de saneamento ambiental, o Plano Plurianual - PPA para o período 2004-2007, já encaminhado para deliberação do Congresso Nacional, as ações de saneamento foram agrupadas em cinco programas, que serão compartilhados por todos os órgãos envolvidos, sob coordenação do Ministério das Cidades.

Modelos de gestão

Da análise dos aspectos anteriormente mencionados, percebe-se uma inclinação da nova legislação em privilegiar a gestão pública e municipal dos serviços. Ao contrário da Medida Provisória de criação do Ministério que menciona uma prioridade a planejamento e gestão regional, por bacias hidrográficas, dos serviços de saneamento, as menções e medidas do Ministério têm apontado para a preferência municipal - inclusive pela opção de interpretação da titularidade municipal em qualquer caso, pela regulação municipal de caráter indelegável, o tratamento do

tema dos subsídios cruzados entre municípios, pela regulação sempre municipal, pela proposição de gestão compartilhada entre os municípios nos sistemas integrados, e pelo privilegiamento da esfera municipal no Conselho das Cidades.

Na medida em que a ausência de incentivos reais para a preservação de um modelo agregado de prestação dos serviços, em nível regional, e com as restrições à prática de subsídios cruzados, haverá, naturalmente, um incentivo à desagregação dos municípios mais rentáveis.

Para compensar este incentivo natural, na ausência de incentivos federais, as empresas de saneamento têm negociado contratos de concessão onerosos com os maiores municípios. São exemplos recentes: Curitiba, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Anápolis, Natal, entre outros. O pagamento de taxas de outorga onera os serviços, com impactos nos custos, e, portanto, nas tarifas e na capacidade de investimentos. Mais ainda, a própria saída de maiores municípios certamente reduziria a capacidade de atuação nos menores sistemas e municípios, que são os mais pobres.

Neste sentido, o Governo estaria propondo a prestação dos serviços de pequenos municípios, isoladamente ou em uma microrregião, de forma associada, por meio de organizações não governamentais. Esta parece ser a opção preferida, em detrimento de um real programa de aprimoramento das estruturas regionais existentes, como as empresas estaduais. Será necessária uma avaliação adequada e criteriosa dos custos que tal opção, caso confirmada, imponha ao país.

Marco Regulatório

As mais recentes discussões da SNSA apontam para a elaboração do seguinte conjunto de leis nacionais:

- Lei Federal da Política Nacional de Saneamento Ambiental, com o conteúdo acima mencionado, incluindo as diretrizes gerais, com normas gerais de prestação e delegação (concessão) em saneamento ambiental;
- Normas de execução dos recursos do OGU;
- Normas de acesso a financiamentos por empresas públicas; e
- Normas de acesso a financiamento de instituições financeiras federais e de recursos gerenciados pela União.

Assim como no sistema de saneamento, esta estrutura legal deve se repetir nos níveis dos Estados e dos Municípios, com especificidade para cada um destes níveis. Para os estados, deve ser proposto:

- Lei Complementar criando regiões metropolitanas e outras, para organizar os serviços comuns, respeitando a titularidade dos municípios envolvidos; e
- Lei de Política de Saneamento, conforme as diretrizes da Política Nacional.

Para os municípios, devem ser propostos como instrumentos legais mínimos:

- Lei de Política de Saneamento, conforme as diretrizes nacionais;
- Lei de tarifas; e
- Lei específica de concessões em saneamento.

Considerando a visão de titularidade sempre local, o município deverá ser o regulador dos serviços, por meio de Conselho Municipal das Cidades. Quando os serviços envolverem diferentes titulares, como nos sistemas integrados, a regulação deve também prever um conselho, de âmbito regional, como instância reguladora, podendo ou não envolver os Estados.



Organização de Textos:
Conceição Silva Pereira

Fontes de Pesquisa:
Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID
Ministério das Cidades
Presidência da República
Câmara dos Deputados
Fundação Nacional de Saúde - Funasa
Jus Navigandi - www1.jus.com.br
Caixa Econômica Federal

Colaboradores:
Marcos Thadeu Abicalil

Editora:
Kenia de Aguiar Ribeiro

Confederação Nacional de Municípios - CNM
SCRS 505 Bloco C 3º andar Cep 70350-530 Brasília - DF

www.cnm.org.br

Brasília, julho de 2005.

SANEAMENTO BÁSICO

POLÍTICA DE REGULAÇÃO, FONTES DE RECURSOS E FINANCIAMENTO

Realização:

