



Voices para o
**SANEAMENTO
BÁSICO**

Coletânea de Artigos
Organizadores:
André Constant Dickstein | Juliana Chermont



INSTITUTO DE EDUCAÇÃO ROBERTO BERNARDES BARROSO
DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Voices para o
SANEAMENTO
BÁSICO

VOZES PARA O SANEAMENTO BÁSICO

Coletânea de Artigos

Organização: André Constant Dickstein e Juliana Chermont

**Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso
do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

Leandro Silva Navega

Diretor

Décio Luiz Alonso Gomes

Vice-Diretor

Andre Constant Dickstein

Coordenação Geral

Juliana Chermont Pessoa Lopes

Organização

Thais Ribeiro Costa Abbês

Revisão

Júlia Mara Fontoura Alves

Normalização

João Pedro Simões de Oliveira Rosa

Projeto Gráfico

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.
A reprodução fotográfica utilizada na capa pertence ao acervo do Instituto de Educação
Roberto Bernardes Barroso do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.
Circulação Nacional

Administração

Av. Almirante Barroso, 90 - 4º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20031-909

Telefones/Fax (21) 2550-9060 e (21) 2550-9059

ierbb.mprj.mp.br | e-mail: ierbb@mprj.mp.br

Catálogo na publicação – Biblioteca Procurador-Geral
de Justiça Clóvis Paulo da Rocha - IERBB/MPRJ

Caderno IERBB – Vozes para o Saneamento Básico / Ministério Público do Es-
tado do Rio de Janeiro, CAO Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. – Rio
de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

75 f.

ISBN:

1. Saneamento Básico. I. Rio de Janeiro (Estado). Ministério Público. II.
CAO Meio Ambiente e Patrimônio Cultural.

CDD 341.347

APRESENTAÇÃO

A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) definiu a universalização da água potável e do saneamento básico como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 6 (ODS6). No mesmo passo, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), por meio do seu Plano Geral de Atuação de 2018/2019, elegeu o saneamento básico (água e esgoto) como temática prioritária de atuação.

Com efeito, o saneamento básico é um tema transversal à implementação de diversos direitos fundamentais, daí resultando o seu caráter estratégico para o desenvolvimento social. Qualidade ambiental, saúde e bem-estar da população, melhora da educação, do trabalho e da economia estão intimamente conectados com a promoção de políticas públicas de saneamento básico.

Assim, por meio do seu Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso – IERBB, o MPRJ abre mais esta frente de trabalho na busca de melhorias do saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro. O intuito desta publicação é ampliar o horizonte de compreensão dos diversos problemas que gravitam em torno do tema, ouvindo-se as vozes de especialistas, que, pelas suas experiências profissionais, possam expressar pontos de vistas representativos de diversos setores institucionais envolvidos na matéria: Ministério Público, Gestores Públicos, Comitês de Bacia Hidrográfica/Agências de Água, Academia, Sociedade Civil, Empresas públicas e privadas de saneamento e Agências Reguladoras. Esperamos que a publicação possa contribuir para pluralizar os debates e, com isto, fortalecer as ações sobre temática tão urgente quanto essencial em nossa sociedade.

Agradecemos a gentileza dos articulistas de contribuírem com a publicação e, em última instância, com o aprimoramento da compreensão da temática do saneamento básico. Boa leitura.

André Constant Dickstein

Promotor de Justiça e Coordenador do CAO Meio Ambiente

Juliana Chermont P. Lopes

Assessora Jurídica do CAO Meio Ambiente

SUMÁRIO

REFORMAS DE BASE PARA O SANEAMENTO	05
<i>Murilo Nunes de Bustamante</i>	
REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO	14
<i>Alceu de Castro Galvão Junior</i>	
MUDANÇAS NAS GESTÕES DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: DISCUTINDO OS CAMINHOS PROPOSTOS E AS PERSPECTIVAS DE ATENDIMENTO UNIVERSAL COM ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO	21
<i>Ana Lucia Britto</i>	
SANEAMENTO BÁSICO – A DIFÍCIL ARTE DA UNIVERSALIZAÇÃO	32
<i>André Luis de Paula Marques</i>	
CHEGOU A HORA DO SANEAMENTO	43
<i>Cláudio Abduche</i>	
BRASIL – O PAÍS QUE ESQUECEU DO BÁSICO	46
<i>Édison Carlos</i>	
SANEAMENTO E MINISTÉRIO PÚBLICO	49
<i>Jerson Kelman</i>	
A VOZ DE UM GESTOR PÚBLICO	55
<i>Luiz Firmino Martins Pereira</i>	
SANEAMENTO POR QUEM FAZ	70
<i>Roberto C. Tavares</i>	

REFORMAS DE BASE PARA O SANEAMENTO

Murilo Nunes de Bustamante¹

Fatos notórios não dependem de prova. Se o modelo vigente não encontrou respostas satisfatórias, precisamos avaliar falhas e alternativas. Este deve ser o propósito de reforma do marco legal do saneamento. Contribuindo para o debate, buscamos delinear algumas questões fundamentais, seja na legislação, seja para sua efetiva aplicação.

A insuficiência dos serviços de saneamento básico no Brasil é flagrante e foi o ponto de partida das Medidas Provisórias (MP) 844/2018 e 868/2018. O mesmo com o Projeto de Lei (PL) 3.261/2019, aprovado pelo Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados em 12 de junho de 2019, entre tantos outros que tramitam no Congresso Nacional, todos voltados para a atualização do marco legal.

Em 19 de dezembro de 2019, a Câmara dos Deputados fez retornar ao Senado Federal proposta substitutiva, agora na forma do PL 4.162/2019, evidenciando a urgência e atenção conferida à matéria e que serve de referência para estas considerações.

Objetivo do debate: superação de entraves que impediriam a universalização do acesso e efetiva prestação dos serviços de saneamento básico no país, com ênfase para o abastecimento de água e, mais notadamente, o esgotamento sanitário.

As estratégias e instrumentos para que o Brasil viesse a alcançar o Objetivo do Milênio nº 6 foram materializados na festejada Lei 11.445/2007, que trouxe fundamentais avanços. A partir de sua edição podemos identificar casos de sucesso e outros do mais absoluto descaso.

A certeza, porém, é que não conseguimos avançar de forma satisfatória, sendo inúmeros os indicadores desse fracasso, como as altas taxas de perdas e baixos índices de cobertura e tratamento retratadas no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e publicações do Instituto Trata Brasil.

Escopo das reformas em curso: promover segurança jurídica e redução de instabilidade regulatória, estimulando investimentos públicos e privados para a expansão dos serviços de saneamento.

A dimensão do desafio se expressa nos R\$ 700 bilhões indicados pelo Ministério da Economia como necessários para se alcançar a universalização até 2033, meta prevista no Plano Nacional de Saneamento.

Muito? Pela ótica comparativa do histórico de investimentos pode se dizer que sim, em especial diante do cenário de crise fiscal e demanda de largo incremento do investimento médio anual. Já sob a perspectiva dos impactos sociais positivos e benefícios públicos esperados da universalização, investimento mais do que justificado, indispensável e urgente.

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Mestre (LLM) em Direito Ambiental pela Elizabeth Haub School of Law at Pace University.

Para que as reformas sejam adequadas e aptas à promoção do resultado pretendido, é preciso identificar os conflitos regulatórios, indicar alternativas e sua potencial eficácia.

Para assegurar a efetividade das opções escolhidas, é fundamental conciliar a atuação dos entes federativos, poderes e demais atores no sentido de seu cumprimento e enforcement.

O norte desta contribuição é, então, ingressar ao debate acerca das reformas normativas e institucionais necessárias para que, enfim, o país consiga caminhar a passos largos e firmes no sentido da ampliação do acesso ao saneamento básico.

Em um primeiro momento identificamos condições de legitimidade e eficácia que reputamos básicas para atualização do marco legal do saneamento.

Em seguida, listamos pontos críticos da atuação dos poderes e atores institucionais, cuja evolução acreditamos possa auxiliar em favor da efetividade da reforma pretendida.

§

Ao indicarmos condições de legitimidade² e de eficácia³ para a universalização do saneamento recorreremos à síntese elaborada por Emanuel Alencar sobre o tema:

Enquanto a primeira (**legitimidade**) se define pela medida em que atos levados a cabo pelo Estado se coadunam não só com a Lei, mas também com as normas e valores que lhe dão respaldo, a segunda (**eficácia**) diz respeito à capacidade de dar resposta a demandas sob a forma de provisão adequada, eficiente, racional e impessoal de serviços.⁴

Classificamos como basilares pois concentram as principais questões existentes no setor, fontes de insegurança jurídica e instabilidade regulatória. Vejamos.

A qual ente federativo é atribuída a titularidade dos serviços de saneamento básico?

Observada a limitação de escopo deste trabalho, recordamos de forma simplória que as políticas públicas pioneiras se dirigiram ao reconhecimento de competência administrativa aos Estados, com estímulos governamentais à formação e desenvolvimento de companhias estaduais de saneamento básico. A Constituição de 1988 prestigiou a administração municipal, conferindo aos Municípios a competência para organizar e prestar os serviços de interesse local. Com o crescimento populacional e movimentos de conurbação, as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos formam uma nova configuração federativa, então encarregada da titularidade dos serviços de saneamento de interesse comum.

O PL 4.162/2019 promove a atualização do tema ao atribuir ao Município e o Distrito Federal a titularidade no caso de interesse local e, alterando o inciso II do art. 8º da Lei n. 11.445/2007, assim reconhecer:

II. o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.⁵

² **Condições de legitimidade:** titularidade; contrato; regulação; e, transparência.

³ Condições de eficácia: progressividade; fiscalização; sustentabilidade econômica; eficiência prestacional; eficiência alocativa; eficiência ambiental.

⁴ ALENCAR, Eduardo Matos. Fora de Controle. Revista Amálgama, [S. l.], 20 nov. 2018. Disponível em: <https://www.revistaamalgama.com.br/11/2018/fora-de-controle/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

⁵ BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as

A redação em tela apresenta sintonia com entendimentos do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶, se alinha ao espírito do Estatuto da Metrópole, tem respaldado em casos de sucesso e se compatibiliza com estudos recentes acerca da viabilidade técnica e financeira para a expansão e operação dos serviços de saneamento.

Ao seu turno, verificou-se o fortalecimento dos interesses corporativos e sindicais das companhias estaduais de saneamento, naturalmente buscando a consolidação de seu espaço.

Mas afinal, **em que consiste o exercício da titularidade dos serviços de saneamento básico?** De acordo com o art. 9º da Lei 11.445/2007 e propostas em discussão, compete ao titular, em essência: elaborar o plano de saneamento; decidir pela prestação direta ou por concessão; definir a entidade responsável pela regulação; definir metas de expansão e parâmetros de operação; intervir e retomar a operação quando indicada e nas hipóteses legais.

Avaliando o cenário do Município do Rio de Janeiro, poderia se chegar à conclusão de que a titularidade de fato dos serviços é da própria companhia estadual de saneamento, uma vez que planos, contratos, metas, parâmetros operacionais, política tarifária e remuneratória, regulação e avaliação de desempenho são historicamente desconhecidos do público, ou apenas internalizados na própria companhia, sendo mínima ou nula a interferência do Estado, Municípios e da própria agência reguladora designada.

Ora, as funções inerentes à titularidade dos serviços de saneamento são organizadas e distribuídas entre todos os entes federativos, não apenas o Município, não apenas o Estado ou regiões metropolitanas, mas também junto à União Federal, como o exemplo da atual proposta de formação de “blocos de referência” e edição de “normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento.”

No caso dos “blocos de referência” previsto no PL 4.162/2019, compete à União, ainda que de forma subsidiária, estabelecer o agrupamento de Municípios, não necessariamente limítrofes, para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico.

Por sua vez, o PL 4.162/2019 prevê a edição de “normas de referências para a regulação dos serviços públicos de saneamento” a cargo da Agência Nacional de Águas (ANA).

A observância das aludidas normas de referência passaria então a ser condição legal para a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou geridos por órgãos ou entidades da União⁷.

Não sendo o momento de avançar no detalhamento ou mérito normativo das propostas, o destaque que se faz é para a atribuição à União de funções típicas de titularidade do serviço de saneamento básico, no caso revestidas da imensa força de quem possui e controla a chave do cofre e a alocação de recursos.

Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

6 Cf. ADIN 1.842, STF.

7 Cf. art. 50, Lei 11.445/2007, redação proposta pelo PL 4.162/2019.

Se a questão original a respeito da titularidade do serviço já era complexa e ensejadora de insegurança jurídica, a resposta pode não ter sido encontrada na redação do PL 4.162/2019.

Ou talvez a pergunta adequada não seja definir a qual ente federativo foi atribuída a titularidade dos serviços de saneamento. Mas sim: **quais funções fundamentais dos serviços de saneamento básico são atribuídas a cada ente federativo?**

Tal entendimento se mostra integralmente compatível com a essencialidade do serviço e natureza comum dos bens e interesses administrados. E neste sentido, o foco deve se voltar à definição das funções fundamentais e sua correlação com os entes e instituições que apresentem maior capacidade e representatividade para exercê-las de forma satisfatória. Prevenir conflitos e sobreposições de competências administrativas.

A clareza dessa matriz de responsabilidades talvez seja o maior legado de uma reforma normativa, contribuindo assim para a eliminação ou redução da insegurança jurídica hoje vivenciada.

§

Como assegurar que os serviços de saneamento serão prestados de forma adequada?

Obviamente, é preciso antes identificar e conhecer quais seriam as obrigações conferidas às operadoras, sejam elas públicas ou privadas, suas metas de expansão e os parâmetros estabelecidos.

A tarefa não é tão simples como deveria ser. Pelo contrário. A recorrente precariedade ou inexistência de instrumento contratual mais um grande desafio a ser enfrentado.

Tomando por exemplo o Município do Rio de Janeiro, neste, os serviços de abastecimento de água e esgoto são operados pela companhia estadual de saneamento com base em um Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, firmado em 2007 pelo Governo do Estado, Prefeitura Municipal e a própria companhia.

Presumidas as boas intenções e respeitado o momento de celebração, o ajuste se resume a atribuir à companhia estadual os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no território municipal pelo prazo de 50 anos, renováveis por mais 50 anos.

Qual o prazo para universalização? Quais as metas de expansão? Quais os parâmetros operacionais a serem observados? Qual a política tarifária adotada? Qual o modelo de remuneração do operador? Não há definição a respeito. A única definição presente no acordo é que as áreas informais (“faveladas”) ficariam de fora das obrigações da empresa operadora, remanescendo aquelas sob a competência municipal. Parece um bom negócio, mas somente para o operador.

O PL 4.162/2019 enfrenta o tema, destacando-se a nova redação do art. 10 e inserção do art. 10-A na Lei 11.445/2007. Estes dispositivos afirmam a obrigatoriedade do contrato de concessão, prevendo cláusulas essenciais sob pena de nulidade, em especial: metas de expansão dos serviços, de redução de perdas, de qualidade e de eficiência.

Todavia, a questão fundamental reside não nos novos contratos de concessão, que devem resultar de processo licitatório, mas na situação de fato gerada por serviços de saneamento prestados com base em instrumentos precários ou mesmo no vazio contratual.

A matéria é tratada no art. 16 do PL 4.162/2019, que impõe e fixa prazo até 31.03.2022 para regularização do instrumento e previsão dos elementos essenciais.

Art. 16. Os contratos de programa vigentes e as situações de fato de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por empresa pública ou sociedade de economia mista, assim consideradas aquelas em que tal prestação ocorra sem a assinatura, a qualquer tempo, de contrato de programa, ou cuja vigência esteja expirada, poderão ser reconhecidas como contratos de programa e formalizadas ou renovados mediante acordo entre as partes, até 31 de março de 2022.

Parágrafo único. Os contratos reconhecidos e os renovados terão prazo máximo de vigência de 30 (trinta) anos e deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas nos arts. 10-A e 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, sendo absolutamente vedada nova prorrogação ou adição de vigência contratual.⁸

Caminha bem o PL 4.162/2019, seja ao exigir a regularização dos contratos, seja ao definir prazo para sua formalização.

Porém, merecem ser observadas as nuances de uma nova configuração dos serviços de saneamento, seja diante da alienação do controle acionário da empresa, seja diante da adoção de algum dos novos modelos de prestação regionalizada, tais como: região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregiões; unidade regional de saneamento básico; ou, bloco de referência.

A depender da hipótese e dos entes envolvidos na prestação regionalizada, os titulares das funções específicas de saneamento e assim legitimados para as providências de regularização serão diversos dos integrantes originários da situação de fato apresentada.

É presumível a complexidade desse processo de regularização, seja perante os conflitos remanescentes de titularidade, aspectos políticos, investimentos não amortizados, interesses corporativos e outros não tão legítimos, bem como ante a fragilidade administrativa dos órgãos só então apresentados aos modelos de gestão associada.

A louvável estipulação de prazo certo para regularização contratual dos serviços de saneamento somente será salutar à medida que este seja efetivamente observado e cumprido.

Neste aspecto, é bom registrar que a previsão de incentivos de caráter financeiro à regularização contratual já se mostrou insuficiente ou de limitado potencial de mobilização do gestor público, máxime diante do histórico de sucessivas renovações de prazos, a exemplo da destinação adequada de resíduos sólidos, mais uma vez objeto de prorrogação no próprio PL 4.162/2019.

Modelos de sucesso mundo afora se baseiam no rigor da aplicação da lei.

Não é clara a consequência administrativa para a localidade que não for contemplada temporariamente pelo processo de regularização, devendo ser alertado aos órgãos de controle a importância de seu monitoramento contínuo e a potencial apuração de responsabilidade pessoal atribuível aos titulares do serviço, ainda que por inação.

§

8 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.162/2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019.

Como assegurar meios de fiscalização e controle social para a adequada prestação dos serviços de saneamento?

Saneamento básico não se resume a obras de instalação de infraestrutura, ainda que estas representem fase essencial de expansão da cobertura, mas abrange, em especial, a contínua, adequada e eficaz operação e manutenção dos serviços de coleta (ou captação), tratamento, transporte e disposição final (ou abastecimento) de esgoto (ou água).

De pouco serve um contrato firmado, se suas regras não são conhecidas e monitoradas por instrumentos de controle.

De pouco serve a disponibilização de água, se esta se mostra imprópria para consumo.

De pouco serve o chamamento a práticas de uso racional, se as estratégias são dissociadas de incentivos tarifários.

De pouco serve a disponibilização de rede coletora, se as instalações prediais não estão a elas conectadas.

De pouco serve a conexão dos esgotos à rede coletora, se esta meramente afasta e deságua em corpos hídricos de forma inadequada⁹.

De pouco serve a expansão da infraestrutura, se a sua operação não se sustenta em fontes de receitas.

De pouco serve a lucratividade do negócio, se esta não se reflete na adequação e universalização dos serviços.

O PL 4.162/2019 atribui à ANA a função de estabelecer normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento, versando, entre outros fins, sobre a padronização dos instrumentos negociais, de modo a contemplar metas de qualidade, eficiência e ampliação da cobertura dos serviços, além de especificar a matriz de riscos e os mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das atividades.

A previsão de normas de referência atende à demanda de redução de instabilidades e disparidades regulatórias. A medida se justifica e seria difícil contestar a utilidade e praticidade de iniciativas de normalização e uniformização regulatória.

Eventual descrença do modelo pode ser atribuída a avaliações negativas do papel de agências reguladoras nacionais em outros setores da economia. O desafio que então se apresenta é o de legitimação desse processo, fazendo respeitar as titularidades de cada função fundamental ao saneamento, contemplar pressupostos de transparência e controle social, assim como conciliar a natural conflituosidade dos interesses contrapostos, tomando decisões motivadas e fundadas em evidências.

No âmbito local, assegurar autonomia e capacidade institucional aos órgãos reguladores, adotando processos decisórios institucionalizados a partir do efetivo monitoramento. Tal previsão, assim como a interoperacionalidade dos sistemas de informações, já consta do ordenamento jurídico vigente, tendo-se por missão, mais uma vez, a de tirar do papel o comando do legislador.

⁹ Caso das estações elevatórias inoperantes e do descumprimento de padrões de tratamento de esgoto.

§

Mas afinal, em que consiste a universalização do saneamento?

O PL 4.162/2019 assim dispõe:

Universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico, em todos os serviços previstos no inciso XIV do **caput** deste artigo, incluídos o tratamento e a disposição final adequados dos esgotos sanitários.¹⁰

A expressão essencial para compreensão da universalização é: ampliação progressiva.

Não há em todo o ordenamento jurídico brasileiro um direito fundamental à universalidade do saneamento. Universalidade do saneamento seria o resultado final esperado de um processo gradual de ampliação das infraestruturas, instalações operacionais e serviços de saneamento básico. Não é um direito assegurado de forma instantânea a todos, a toda evidência uma providência impossível. O que o ordenamento jurídico impõe a todos, ao particular e ao público, é a adoção e efetiva integração a este processo. E mais, que as ações neste sentido sejam progressivas, impedindo retrocessos injustificáveis.

Assim, compete ao titular do serviço e ao órgão regulador estabelecer cronogramas técnicos e financeiros de expansão da rede de saneamento, promovendo eficiência alocativa na ampliação dos serviços.

Cumprir assegurar a continuidade e adequação dos serviços operados, com o controle de perdas operacionais e financeiras, promovendo sua eficiência prestacional.

E mais, promover medidas que assegurem a absorção dos avanços da tecnologia e em sintonia com as demais políticas setoriais, sua eficiência ambiental.

Mais um grande desafio para a ampliação progressiva do acesso ao saneamento reside, em especial, nas ocupações informais.

Em uma favela encontramos serviços de energia, abastecimento de água, telefonia, fornecimento de gás e serviços em geral, oficiais ou clandestinos, mas o último a chegar é sempre o esgotamento sanitário, sacrificando a saúde pública e o meio ambiente.

O PL 4.162/2019 apresenta o conceito de núcleo urbano informal e pressupostos de consolidação, fazendo referência aos instrumentos de regularização fundiária e soluções alternativas para o abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Digna de destaque é a disciplina da adoção do sistema unitário de captação de esgoto e o estabelecimento de metas progressivas para sua substituição pelo sistema separador absoluto (art. 44, § 3º, Lei 11.445/2007).

Em linhas gerais, o sistema unitário (ou misto) é aquele que se vale das redes de drenagem existentes já contaminadas por esgotos em uma localidade desprovida de rede pública coletora. Quando recomendada sua adoção, o esgoto será coletado e transportado juntamente com as águas

¹⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.162/2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019.

pluviais para fins de tratamento e disposição final. Nos períodos de chuva, em que se verificar a superação da capacidade instalada de transporte e tratamento, o material seguirá o curso original da rede de drenagem.

Objeto de controvérsias, o modelo vem sendo recomendado principalmente em áreas de ocupação informal desprovidas de sistema público coletor de esgoto e baixos índices pluviométricos, promovendo a baixo custo o avanço antecipado da cobertura e o significativo aumento do volume de esgoto tratado.

Sua adoção é tratada no PL 4.162/2019 como mecanismo de transição até o final da instalação do sistema separador, exemplo da progressividade inerente ao processo de universalização. Mas deveria servir também como estrutura definitiva para tratamento e disposição final de águas pluviais contaminadas, bem como de suporte permanente às instalações de esgotamento sanitário.

Admitido o modelo, o desafio então para o sistema unitário está na forma de remuneração dos serviços, considerada a ausência de conexões individuais e o aproveitamento de infraestrutura estranha aos serviços de esgotamento sanitário, historicamente mantidas e operadas por serviços públicos de limpeza e drenagem urbana.

No mais, o PL 4.162/2019 reafirma premissa de articulação com políticas setoriais de interesse. E propõe soluções para muitos dos conflitos ou carências regulatórias, a contribuir para a progressiva ampliação dos serviços de saneamento, cuja análise merece aprofundamento oportuno.

§

Soluções legislativas não podem ser a única resposta ao quadro de notória insuficiência do saneamento básico no país. Uma vez aprovadas, seu fiel cumprimento passa a ser o próximo desafio.

Tomando por experiência o histórico de aplicação e omissões diante dos comandos da Lei 11.445/2007, é oportuno trazer breves anotações críticas acerca da atuação dos poderes constituídos e atores institucionais relevantes para a consecução dos objetivos centrais da política nacional de saneamento.

Destacamos então o Poder Executivo, Judiciário e o Ministério Público.

Em atenção ao **Poder Executivo**, figura central na execução das políticas públicas, fazemos considerações críticas ao distanciamento e isolamento das Prefeituras Municipais perante os processos decisórios acerca dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Qual a Secretária ou órgão municipal responsável pela matéria em seu Município? Resposta difícil.

O reflexo se dá na articulação com demais entes federativos e na integração com os setores de interesse. Evidencia incapacidade administrativa para o enfrentamento do tema, seja pela desvalorização, desqualificação e descontinuidade dos trabalhos internos. Contribui para tomada de decisões sem demonstração de evidências ou transparência quanto a seus fundamentos. Abre espaço para questionamentos quanto à prevalência de interesses meramente financeiros ou eleitorais. E resulta na predisposição ao litígio, usualmente pela via judicial.

Em se tratando do **Poder Judiciário**, cuja missão central é de velar pelo ordenamento jurídico em vigor, sucintas avaliações merecem ser aqui pontuadas.

A natureza do litígio judicial, restrito às partes e aos pedidos submetidos à prestação jurisdicional contribui para uma abordagem distante da engrenagem regulatória. Enseja a formação de prioridades judiciais em descompasso com planos de metas e de investimentos. Direciona recursos para indenizações, multas e custos processuais, em lugar do investimento direto na ampliação e adequação dos serviços.

Por seu turno, a falta de informações claras sobre as obrigações estabelecidas abre espaço para decisões pautadas em fundamentos principiológicos ou mesmo ideológicos, em detrimento do caráter técnico e condutor de efetiva regularização dos serviços. Inviabiliza a formação de uma perspectiva dinâmica dos efeitos das decisões judiciais. E contribui para a solidificação em coisa julgada de temas que demandam a evolução natural de um processo regulatório.

Por fim, a autocrítica necessária. O **Ministério Público** pode e deve se apresentar como função auxiliar de grande relevância para a expansão do saneamento. Para tanto, é preciso rever estratégias, organização interna e modelos de atuação em nome de uma maior resolutividade.

Neste sentido, chama-se atenção para um histórico de atuação mediante demanda, desprovida de estratégias definidas junto aos demais atores. Atuação que se dá sobre efeitos e questões isoladas, com frágil avaliação de causas e carecendo de uma visão global e interdisciplinar dos serviços.

Avalia-se uma atuação demandista de informações, em lugar da busca por transparência e valorização dos mecanismos de controle social.

Assim como na atividade judicial, uma intervenção ministerial distante da engrenagem regulatória, por vezes justificada na descrença no modelo, pode indicar uma pretensão ineficaz de substituição aos órgãos instituídos. O foco deveria se voltar ao fortalecimento da atividade regulatória e, acima de tudo, rigor no monitoramento e imposição de consequências jurídicas e responsabilidades.

Registra-se que tais considerações e críticas expostas são fruto das reflexões necessárias e permanentes, em nada afastando o reconhecimento dos bons exemplos, casos de sucesso, decisões fundamentais e contribuições efetivas de todas as instituições e atores no esforço comum de promoção do saneamento básico.

§

Garantir o acesso aos serviços de saneamento a todos os domicílios ocupados é um dever cívico e humanitário de todos, não apenas do poder público.

O PL 4.162/2019 representa avanço necessário. Ainda que se conceda espaço para aperfeiçoamentos no Senado Federal, a longa espera no enfrentamento das questões fundamentais opera para o distanciamento dos objetivos de universalização.

A meta original de 2030 passou a 2033 e, na redação do PL 4.162/209, já se encaminha para 2040¹¹. Até quando seremos tolerantes, deixando de assegurar o que deveria ser o básico, o mínimo, o essencial em nossa sociedade?

11 Cf. art. 11-B, § 9º da Lei 11.445/2007, redação proposta pelo PL 4.162/2019.

REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Alceu de Castro Galvão Junior¹²

1 INTRODUÇÃO

O termo Regulação advém da intervenção do Estado na economia para simular a competição em setores que se configuram como monopólios e cuja prestação dos serviços é realizada pela iniciativa privada.

No Brasil, em função de alguns setores de infraestrutura de serviços públicos serem prestados por operadores públicos, aplica-se o conceito adaptado por Galvão Júnior e Paganini (2009), no qual a regulação é entendida “como a intervenção do Estado nas ordens econômica e social com a finalidade de se alcançarem eficiência e equidade, traduzidas como universalização na provisão de bens e serviços públicos de natureza essencial por parte de prestadores de serviço **estatais** e privados”.¹³ (grifo nosso).

Este é o caso do setor de Saneamento Básico, mais especialmente em relação aos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário, cuja prestação dos serviços tem participação pública em mais de 95% dos municípios brasileiros.

Em termos de universalização dos serviços de saneamento básico, ao contrário da energia e da telefonia, ainda são enormes os desafios para ampliação dos índices de atendimento e de cobertura destes serviços, notadamente em relação ao esgotamento sanitário. De acordo com o Sistema Nacional de Informação (SNIS), ano base 2018¹⁴, há cerca de 169 milhões de brasileiros com atendimento de água, enquanto somente 107,5 milhões têm acesso ao esgotamento sanitário. Cabe ressaltar que metade do esgoto que é coletado, é lançado *in natura* em corpos d’água, provocando externalidades negativas no meio ambiente e saúde pública. Mantidos os atuais níveis de investimentos, estudo da Confederação Nacional da Indústria – CNI¹⁵ estima para 2050, a universalização do saneamento básico no Brasil.

É nesse contexto que se insere a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, introduzida pelo Marco Regulatório, Lei n. 11.445/2007, a qual objetiva a expansão dos investimentos, trazer segurança jurídica, além de criar incentivos para uma adequada e eficiente prestação dos

12 Engenheiro Civil e Doutor em Saúde Pública. Atuou na Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (1992-2001). Coordenou pesquisas técnicas de saneamento básico no âmbito da Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Analista de regulação e ex-Diretor Executivo da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (ARCE).

13 GALVÃO JÚNIOR, A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 79-88, jan./mar. 2009.

14 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS. Diagnóstico dos serviços de água e esgoto – 2018. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Saneamento, 2019.

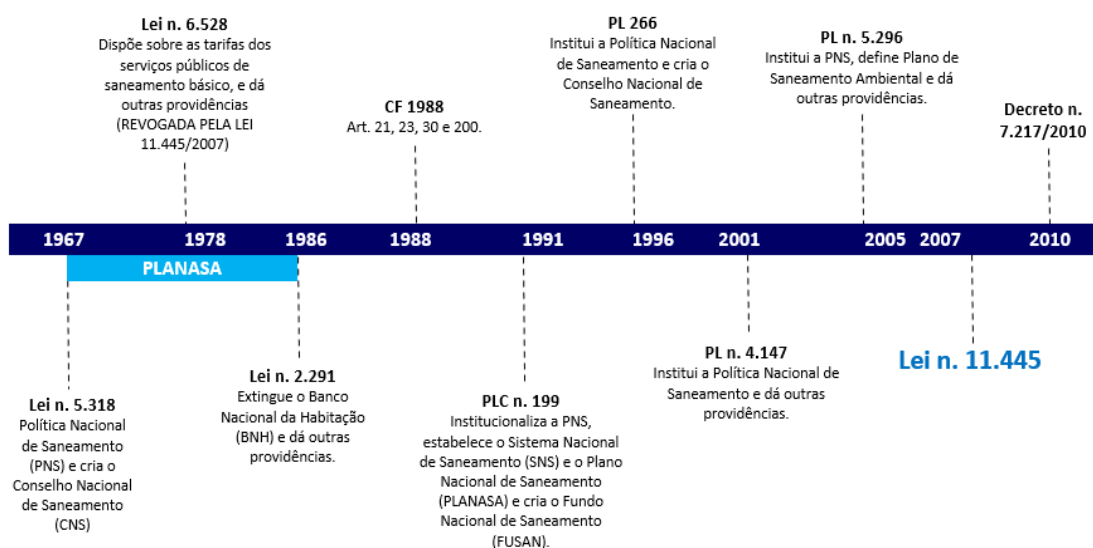
15 ABREU, Diego. Brasil precisa aumentar em 62% investimentos em saneamento para universalizar o serviço até 2033. Agência CNI de Notícias, Brasília, DF, 22 jun. 2018. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/brasil-precisa-aumentar-em-62-investimentos-em-saneamento-para-universalizar-o-servico-ate-2033/>. Acesso em: 16 mar. 2019.

serviços. De acordo com o marco regulatório, a universalização é um princípio fundamental (art. 2º, inc. I, Lei n. 11.445/2007), sendo conceituada como a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico (art. 3º, inc. III, Lei n. 11.445/2007).

2 A REGULAÇÃO NO MARCO REGULATÓRIO

Desde meados dos anos 1980, com o fim do Planasa¹⁶, o saneamento básico não dispunha de uma política pública setorial. Nos 20 anos seguintes, diversas tentativas legislativas por meio de projetos de lei (PL) foram realizadas, porém sem sucesso. No ano de 2007, foi publicada a Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico, conceituada como o Marco Regulatório do setor, cuja regulamentação ocorreu no ano de 2010. A **Figura 1** apresenta a cronologia da evolução do marco regulatório do saneamento básico. Com efeito, o vazio institucional foi um dos fatores que contribuiu para os atuais baixos níveis de universalização e de atendimento, principalmente se comparados aos dos setores da energia e telefonia, cujos marcos regulatórios, editados nos anos 1990, produziram incentivos suficientes para a universalização destes setores.

Figura 1 - Evolução do Marco Regulatório Setorial



Entre as principais inovações trazidas pelo marco regulatório, destaca-se a regulação, tida como condição para a validade dos contratos de prestação dos serviços (art. 11, inc. III). Ainda segundo a Lei n. 11.445/2007, a regulação tem como objetivos o estabelecimento padrão e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários; garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas; prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência e; definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropria-

¹⁶ Plano Nacional de Saneamento: política pública para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário instituída durante os governos militares no final da década de 1960.

ção social dos ganhos de produtividade (art. 22, inc. I a IV). Todos estes objetivos da regulação se coadunam com o objetivo geral do marco regulatório, que é a universalização da prestação dos serviços.

A regulação instrumentaliza-se por meio de Entidades (Agências) Reguladoras, que devem atuar com independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (art. 22, Inc. I e II).

Também consta como atribuição da regulação, a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais (art. 20, par. único). Tal atribuição se reveste de tamanha significância, pois os planos são os instrumentos que trazem as metas de universalização, as quais devem estar rebatidas nos contratos de prestação dos serviços, quando os serviços forem delegados.

Efetivamente, a regulação se operacionaliza por meio de 4 atividades: Regulação Econômica, Fiscalização, Normatização e Atendimento de Ouvidoria. Estas atividades devem ser realizadas de forma integrada, haja vista que, por exemplo, uma meta de redução de perdas, monitorada por meio da atividade de fiscalização, deve ter seu resultado refletido nos processos de revisão tarifária, que estabelecem incentivos para redução de perdas (eficiência) e cujos ganhos devem ser compartilhados entre usuários e prestador de serviços. Da mesma forma, quando reclamações sobre falta de água são dirigidas à ouvidoria da Agência Reguladora por muitos usuários, tal demanda deve ser tratada de forma coletiva no âmbito da atividade de fiscalização.

A regulação do saneamento básico por meio de Agências iniciou no Brasil antes da edição da Lei n. 11.445/2007. Ao final dos anos 1990, após os processos de concessão à iniciativa privada dos setores de energia e telefonia, criou-se uma expectativa de concessão do saneamento básico que resultou na atração de diversos grupos privados nacionais e internacionais. Neste ambiente, Estados como o Rio Grande do Sul e Ceará criaram suas Agências Reguladoras. Porém, as indefinições acerca da titularidade e da ausência de um marco regulatório setorial inviabilizaram a alteração no modelo majoritário de operação pública. Assim, para aqueles Estados e Municípios que criaram suas Agências anteriormente à Lei nº 11.445/2007, coube a estes Entes, de maneira geral, a regulação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico mesmo na ausência de um marco regulatório. Desta forma, o campo de atuação das Agências ainda gerava muitas incertezas de natureza institucional.

Neste contexto, o marco regulatório é promulgado, havendo em 2007 cerca de 20 agências reguladoras, sendo sua maioria de natureza estadual e com caráter multissetorial, atuando em áreas como transportes, gás canalizado e energia por delegação da ANEEL.

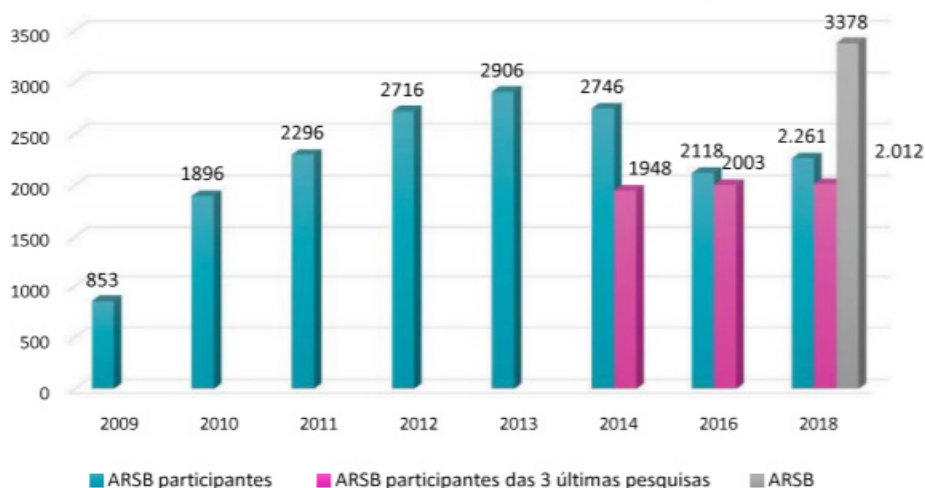
3 ESTADO DA ARTE

As Agências Reguladoras podem ser organizadas em 3 formas: Estadual, Municipal e Consorciada. Cada formato apresenta vantagens e desvantagens, a depender do desenho do qual foi concebida a Agência e, principalmente, em função das limitações à autonomia destes entes estabelecidas pelos poderes executivos. Estas limitações vão desde o contingenciamento de recursos próprios das

Agências às indicações de dirigentes com mandatos com perfis predominantemente políticos. Neste contexto se sobressaem as Agências consorciadas, cuja entidade máxima, a Assembleia de Prefeitos, formada por atores de diferentes partidos, acaba por atenuar eventuais interferências políticas na gestão da Agência e da própria regulação. Porém, o formato por consórcios é cabível onde há cultura municipalista, como no caso dos estados da região Sul, onde há um forte nível de integração das prefeituras, estando a figura jurídica do consórcio incorporada no dia a dia das administrações municipais.

De acordo com o último levantamento da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR (ABAR, 2019)¹⁷, há cerca de 3.400 municípios brasileiros regulados no tocante aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, conforme evolução observada na **Figura 2**. O crescimento gradual dos municípios regulados deve-se, principalmente, à regulação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico, em geral, por meio de Agências Reguladoras estaduais.

Figura 2 - Evolução dos Municípios com Regulação em Saneamento Básico



Fonte: ABAR, 2019.

Observa-se na **Figura 2** um *gap* (2.192)¹⁸ entre a quantidade de municípios existentes no País (5.570) e o total dos municípios regulados (3.378). Esta diferença decorre dos seguintes fatores:

Ausência de regulação dos serviços operados na forma de administração direta (DAEs e DMAEs) e indireta (SAAEs e SAMAEs). Tal déficit poderia ter sido minimizado caso houvesse uma atuação dos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas, pois centenas destas Autarquias e Departamentos aumentaram suas tarifas por meio de ato do executivo, em contraposição ao marco regulatório, que estabelece como competência exclusiva das Agências Reguladoras à fixação de tarifas. Reportam-se algumas Ações Cíveis Públicas (ACP) em Minas Gerais para anulação de aumentos tarifários em decorrência da ausência de regulação, que resultou na criação de Agências ou adesão dos municípios à Agência Reguladora estadual;

17 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. Saneamento Básico: regulação 2019. Brasília, DF: ABAR, 2019.

18 Apesar da pesquisa ABAR não ser representativa do universo da regulação do saneamento básico, é a informação mais fidedigna desta função existente no País. Daí o número 2.192 ser indicativo do déficit da regulação em termos de quantidade de municípios.

- Contingenciamento dos recursos das agências: taxas de regulação pagas pelos usuários dos serviços estão sendo contingenciadas pelos poderes executivos numa clara limitação à autonomia das agências, dificultando que estas entidades cumpram o seu papel institucional de regular e fiscalizar os serviços prestados. De maneira geral, os recursos advindos das taxas de regulação caem nos caixas de estados e municípios, de forma que a execução orçamentária da Agência passa por autorização do poder executivo;
- Politização nas escolhas dos dirigentes: indicações pautadas em critérios políticos acabam por limitar ou mesmo eliminar um dos principais pilares da função reguladora, que é a sua independência decisória. Desta forma, a Agência Reguladora, que deveria ser pautada nos instrumentos contratuais e de planejamento, acaba se confundindo com a agenda do governo de plantão, prejudicando os objetivos de universalização;
- Recondução dos mandatos dos dirigentes: a recondução dos mandatos dos dirigentes tem se mostrado um instrumento nocivo à regulação, na medida em que o dirigente em fim de mandato, tem sua agenda capturada pelo poder executivo, no sentido de garantir sua recondução;
- Déficit de quadros técnicos nas Agências: a última pesquisa ABAR⁵ demonstrou que mais da metade dos servidores das Agências de saneamento básico não são concursados e que, a maioria dos servidores estáveis estão sediados em poucas Agências. Cabe ressaltar que a formação de um regulador demanda investimentos em capacitação de longo prazo e, na ausência de expertise técnica, facilmente a Agência poderá ser capturada pelos demais atores setoriais;
- Regiões metropolitanas: apesar da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF de 2013, que trata do compartilhamento da titularidade entre estados e municípios em regiões metropolitanas, há diversas situações, conforme retratado na Figura 4, que apontam para existência de regulação de companhias estaduais por diferentes Agências. Tal fato resulta em insegurança jurídica para o setor.

Figura 4 - Regulação das regiões metropolitanas

Agências Estaduais	Região Metropolitana	Agências Municipais/ de Consórcio
	Fortaleza	
	Maceió	
	Teresina	
	Belém	
	Campinas	
	Salvador	

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Com efeito, dos novos instrumentos trazidos pelo marco regulatório, Lei nº 11.445/2007, a regulação é a que apresenta o maior potencial para obtenção de resultados efetivos em termos de melhoria de eficiência na prestação dos serviços bem como no alcance da universalização. Isto ficou muito claro após a edição do marco regulatório, quando foram aplicados pela União milhões de reais na elaboração dos planos municipais de saneamento básico – PMSB (planeamento) com forte participação social (controle social), e cujos resultados foram pouco efetivos.

Neste contexto e no bojo da revisão do marco regulatório ora em pauta no Congresso Nacional, a perspectiva de introdução da Agência Nacional de Águas – ANA no cenário institucional do saneamento básico por meio das normas de referência poderá trazer incentivos concretos para a melhoria da qualidade da regulação setorial, principalmente porque a adoção destas normas será condição para acesso aos recursos da União, sejam onerosos ou não. Por exemplo, a ANA por meio das normas de governança regulatória, poderá definir regras para minimizar ou, até mesmo eliminar, ingerências dos poderes constituídos na autonomia das Agências Reguladoras conforme observado anteriormente.

Também cabe ao Ministério Público um papel fundamental neste contexto, exigindo o cumprimento dos princípios e objetivos regulatórios por parte das Agências, que efetivamente contribuem para o alcance da universalização do saneamento básico. Porém, este entendimento do papel da regulação para os MPs não parece estar claro, visto que a atuação desta instituição em relação a esta temática tem sido observada em poucos estados da Federação.

MUDANÇAS NAS GESTÕES DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: DISCUTINDO OS CAMINHOS PROPOSTOS E AS PERSPECTIVAS DE ATENDIMENTO UNIVERSAL COM ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Ana Lucia Britto¹⁹

1 INTRODUÇÃO

A política nacional de saneamento básico vem passando por profundas transformações institucionais, econômicas e políticas, com implicações importantes no estado do Rio de Janeiro. Essas transformações, decorrentes do cenário macroeconômico e político, demandam um debate aprofundado sobre o tema, já que no Brasil, os déficits em acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário adequados ainda são importantes.

Dados da última versão do Plansab, Plano Nacional de Saneamento Básico (2019) mostram que, no país, 39,6% dos domicílios ainda não possuem abastecimento de água adequado e 48,7% possuem atendimento precário de esgotamento sanitário. Os déficits no acesso aos serviços, considerando o cenário nacional, mostram que será difícil atender o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 proposto pela ONU: assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, tendo como horizonte 2030. Da mesma forma estamos longe de atender os Direitos Humanos à Água e ao Esgotamento Sanitário – DHAES, reconhecidos em 2010 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, pela Resolução A/RES/64/292, e pelo Conselho de Direitos Humanos, pela Resolução A/HRC/RES/15/9.

Um olhar mais detalhado sobre o déficit de acesso à rede de água, com serviços contínuos com qualidade, e à rede de esgotamento sanitário com tratamento, mostra onde ele se concentra: nas periferias das metrópoles e nos assentamentos precários das grandes cidades como Rio de Janeiro, além dos vastos territórios rurais sem acesso aos serviços. Ou seja, o déficit se concentra na população mais pobre, reforçando o quadro de desigualdade social que caracteriza o país. Em termos regionais, as desigualdades no acesso aos serviços entre as diferentes regiões do país, ressaltadas pela primeira versão do Plansab de 2013, persistem conforme os dados do SNIS referentes ao ano de 2017, divulgados em 2019.

Tabela 1 - Atendimento com rede de água por grandes regiões

	Índice de atendimento com rede de água (%)	
	Total	Urbano
Norte	57,5	70,0
Nordeste	73,3	88,8
Sudeste	91,3	95,9
Sul	89,7	98,4
Centro-Oeste	90,1	98,1

Fonte: Brasil, 2019.

¹⁹ Professora Associada do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da UFRJ.

Observa-se que o acesso à rede de água é ainda extremamente precário no Norte e no Nordeste, considerando o contingente de população sem acesso aos serviços nessa região. A precariedade do acesso ao esgotamento sanitário está presente em diferentes regiões do país mas é mais grave no Norte e no Nordeste, como mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Atendimento com rede de esgoto e tratamento por grandes regiões

	Índice de atendimento com rede de esgoto(%)		Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Total	Urbano	Esgotos gerados	Esgotos coletados
Norte	10,2	13,0	22,6	84,6
Nordeste	26,9	34,8	34,7	80,8
Sudeste	78,6	83,2	50,4	67,3
Sul	43,9	50,6	44,9	93,3
Centro-oeste	53,9	59,5	52,0	92,6

Fonte: Brasil, 2019.

Da mesma forma que o país, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, recentemente redefinida pela Lei Complementar nº 184/2018, contando atualmente com 22 municípios, é marcada por desigualdades e contradições no que tange à oferta de infraestruturas de saneamento e dos serviços a ela vinculados em toda a sua extensão, sendo elevada a concentração de investimentos (qualitativos e quantitativos) no seu núcleo, isto é, no município do Rio de Janeiro, deixando em desvantagem o restante de território. A adequação dos serviços, em termos de quantidade e qualidade é um problema; mesmo nos municípios com mais de 90% de domicílios conectados à rede geral de abastecimento de água, a intermitência é recorrente (PDUI, 2018).

Em Nova Iguaçu e São João de Meriti, por exemplo, os problemas relacionados à frequência irregular do abastecimento, a ausência de pressão na rede e baixa qualidade da água fornecida às residências, eram conhecidos de acordo com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI (2018). Diante desses problemas de interrupção e irregularidade no abastecimento, o Plano afirma que moradores passam a buscar soluções paliativas, como poços, para conseguirem cobrir as falhas deste sistema de rede. Segundo Quintslr (2018), é possível observar, em geral, na Baixada Fluminense, e em particular, no município de Duque de Caxias, domicílios em que os próprios moradores se desconectaram da rede de água pelo simples fato de que não chegava água até suas residências. No entanto, muitos destes relataram que continuavam a receber contas de água tendo por base o consumo estimado (QUINTSLR, 2018).

A autora afirma que, frequentemente, o acesso à água por outros meios (caminhões pipas, por exemplo) exige custos mais altos do que das tarifas cobradas na rede pública. Portanto, a falta de acesso à rede acaba onerando aquelas famílias consideradas mais pobres, cujo orçamento é limitado (QUINTSLR, 2018). Outra pesquisa realizada por Costa mostra que a maior parte das escolas municipais de Duque de Caxias são atendidas por caminhões pipa ou poços (COSTA, 2018).

Já a análise dos índices de atendimento total com rede de esgoto apresentados no SNIS de 2017 mostra que o setor se encontra numa situação precária. Fora das cidades do Rio de Janeiro e Niterói são extensas as áreas sem rede de coleta. Ao analisar os tipos de esgotamento sanitário em cada município da RMRJ, o Plano Metropolitano - PDUI aponta que a maioria é feita via rede geral de esgoto ou pluvial, exceto Maricá, em que a maior parcela dos domicílios utiliza como solução para a falta da rede de esgoto as fossas sépticas (PDUI, 2018). De acordo com o Estudo Regional da Baixada Fluminense encomendado pela Secretaria do Ambiente para subsidiar o PSAM, a maior parte do esgoto sanitário produzido pelos municípios da Baixada Fluminense é lançada sem qualquer tipo de tratamento nas galerias de águas pluviais ou de modo indireto nos rios, córregos e valões da região (CONEN; SEA, s/d). Mesmo em regiões atendidas pelas Estações de Tratamento de Esgoto – ETE's, existem determinadas áreas, conhecidas como "buracos negros", em que a existência de redes de esgoto não oferece um tratamento adequado, lançando esgoto doméstico "*in natura*" em rios e valões (CONEN; SEA, s/d, p.169). De acordo com dados do SNIS (2019), apenas três municípios apresentam índices de tratamento de esgotos coletados acima da média do Sudeste (67,3%) e do Brasil (73,7%), sendo estes: Niterói (100%), Petrópolis (80,5%) e Rio de Janeiro (81,5%).

Partindo desse contexto nacional e regional, busca-se nesse texto discutir as mudanças pelas quais vem passando o setor de saneamento no âmbito da política nacional e no âmbito da política metropolitana, e os impasses para que sejam atendidos o ODS 6 e o Direito Humano à água e ao esgotamento.

2 O CENÁRIO NACIONAL: OS IMPASSES DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO

Encontra-se em discussão no Senado Federal o Projeto de Lei nº 4162 de 2019, aprovado em dezembro de 2019 na Câmara dos Deputados, que altera a Lei nº 11.455/2007, marco legal que até hoje orientou a prestação de serviços de saneamento. Desde o governo Temer atores do setor que representam o setor privado vinham pressionando por mudanças na Lei 11.445/2007 sob o argumento de que seria a Lei uma das razões para o atraso no atendimento das metas do Plansab, Plano Nacional de Saneamento Básico, na sua versão de 2013.

Fica claro que o Projeto de Lei nº 4162 de 2019, a ser debatido no Senado está alinhado com o projeto político neoliberal iniciado no governo Temer e reforçado no atual governo. Esse projeto tem como princípio a redução dos gastos públicos no setor e o apelo à iniciativa privada para que as empresas privadas venham a assumir uma maior parcela da prestação de serviços, que hoje é de aproximadamente 10 %. A base para a redução dos gastos públicos é a Emenda Constitucional 95, que impõe o teto do gasto público por 20 anos. Desde sua implementação é possível observar cortes profundos nos recursos para as áreas sociais incluindo a de saneamento básico. Além disso, desde o governo Temer vem sendo estruturado todo um conjunto de regras que dificultam o acesso de prestadores públicos aos escassos recursos federais, gerenciados pela Caixa e pelo BNDES. Tudo isso para abrir caminho para a ampliação das concessões privadas no saneamento, visto como um novo negócio voltado para auferir lucros.

Entende-se aqui, que as modificações introduzidas na Lei nº 11.455/2007 são precipitadas e trazem uma série de problemas. Evidentemente toda lei pode ser melhorada, mas qualquer mudança deveria partir de um amplo debate com os atores do setor e com a sociedade civil organizada, dada a importância do tema, suas interfaces com a saúde pública e seus impactos no meio ambiente além do fato de os serviços serem prestados na lógica de monopólio, em que apenas um prestador pode atender um determinado território onde vive um conjunto de população. Não existe para o usuário a possibilidade de escolha de rede de água ou de esgotamento sanitário. Existindo os serviços, a conexão é compulsória.

A Lei nº 11.445/2007 foi regulamentada em 2010, trazendo o quadro legal necessário para orientar os atores do setor, dando inclusive espaço para participação privada na prestação de serviços, seja diretamente como concessionária, seja através de Parcerias Público Privadas. Observa-se mesmo um aumento dessa participação nos anos recentes.

O quadro legal determinado pela Lei nº 11.445/2007 fez com que entre 2010 e 2015 a política pública de saneamento passasse por um processo de construção contínua tendo como bases os investimentos do PAC, a formulação de um Plano Nacional, o Plansab, a obrigatoriedade da elaboração de planos municipais de saneamento, de adoção de instâncias de regulação e de constituição de órgãos de controle social. Tudo isso num setor em que há uma baixa capacidade técnica para formulação de projetos e onde os investimentos têm um longo prazo de maturação. Assim não se pode esperar que os resultados da Lei, no sentido de garantir a ampliação significativa do acesso aos serviços, viessem no curto prazo. A construção da política pública nacional, que demandava um longo prazo para sua efetivação, e a compreensão de que ela se materializa nos estados e municípios, que possuem também suas políticas, foi interrompida no governo Temer.

As melhorias no acesso aos serviços foram, a partir de 2015, pouco significativas. Entre outras razões, isto se explica pela redução dos investimentos públicos. O setor de saneamento, mesmo tendo suas ações realizadas pelos estados e municípios, depende fundamentalmente de investimentos oriundos do governo federal, tanto os recursos onerosos do FGTS e do FAT, como dos recursos não onerosos. O Plansab, de 2013, estabeleceu metas de ampliação de acesso e estimou os investimentos necessários para se avançar rumo à universalização do acesso aos serviços até 2033, considerando a evolução da demanda bem como o déficit existente. Os investimentos totais, incluindo todas as fontes, anuais necessários estimados seriam maiores para o primeiro subperíodo 2014-2018 (R\$ 17,5 bilhões), reduzindo para R\$ 16,1 bilhões no subperíodo 2019-2023 e para R\$ 13,6 bilhões no último subperíodo de 2024-2033 (Plansab, 2013).

Nos últimos anos, no entanto, os investimentos federais foram baixos e com tendência decrescente, comprometendo a média anual necessária estimada pelo Plansab. A participação do saneamento básico no orçamento efetivo da União é apresentada nas tabelas 1 e 2.

Tabela 3 - Participação do saneamento básico no orçamento efetivo da União

Saneamento urbano				
	Planejado (autorizado)	Comprometido (empenhado)	Executado (despesa executada)	Pago *
2014	3,3 bilhões	2,3 bilhões	2,3 bilhões	2,2 bilhões
2015	3,6 bilhões	1,6 bilhões	1,6 bilhões	1,7 bilhões
2016	1,4 bilhões	1,2 bilhões	1,2 bilhões	1,4 bilhões
2017	1,8 bilhões	1,7 bilhões	1,7 bilhões	2,0 bilhões
2018	1,7 bilhões	1,7 bilhões	1,7 bilhões	1,5 bilhões
Saneamento rural				
	Planejado (autorizado)	Comprometido (empenhado)	Executado (despesa executada)	Pago *
2014	840,5 milhões	741,2 milhões	741,2 milhões	846,0 milhões
2015	495,3 milhões	311,8 milhões	311,8 milhões	312,1 milhões
2016	439,2 milhões	402,1 milhões	402,1 milhões	641,2 milhões
2017	500,6 milhões	466,8 milhões	466,8 milhões	217,3 milhões
2018	339,3 milhões	334,1 milhões	334,1 milhões	300,1 milhões

Fonte: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil> * inclui restos a pagar de ano anterior

Dados do SNIS mostram que, em 2014, 2015 e 2016 e 2017, os valores investidos pelos prestadores também ficaram abaixo do indicado pelo Plansab, sendo respectivamente de 12,2 bilhões; 12,1 bilhões e 11,5 bilhões e 10,96 bilhões, em comparação com um valor previsto de 16,1 bilhões para o subperíodo 2014-2018.

De fato, com o fim do PAC e com a crise fiscal dos estados, houve uma queda nos investimentos. As regiões e os municípios mais pobres foram provavelmente os mais afetados, uma vez que são os mais dependentes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e possuem estruturas de prestação de serviços, seja através de Companhias Estaduais, seja via serviços autônomos municipais ou pela própria administração direta, que praticamente não dispõem de capacidade de investimentos próprios. Assim, um primeiro impasse na política nacional de saneamento é a redução dos investimentos do governo federal. Entende-se que sem investimentos públicos dificilmente será alcançada a universalização do acesso ao saneamento. É preciso que o governo, reconhecendo o direito humano ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário, reveja suas posições e assuma o saneamento básico como política social prioritária. Olhando exemplos internacionais como o do França onde a presença privada na prestação de serviços é bastante importante, verifica-se que a universalização se fez mediante massivos investimentos públicos (BARRAQUÉ, 2005). O mesmo ocorreu em países como os Estados Unidos, onde até hoje a prestação de serviços é majoritariamente pública (BARRAQUÉ, 2011).

Um outro impasse diz respeito ao esvaziamento das instâncias de controle social da política federal, iniciado no governo Temer e reforçado no governo Bolsonaro. O governo Temer rompeu o pacto estabelecido entre governo federal e movimentos sociais iniciado com o governo Lula, que

estava na base de um compromisso com direitos humanos e justiça social. No campo das políticas urbanas, o rompimento do pacto teve como medida emblemática o desmonte da estrutura de participação e controle social consolidada no Conselho Nacional das Cidades. O Decreto nº 9.076, publicado em 07/06/2017, extinguiu as competências do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) e as transferiu para o Ministério das Cidades. Além disso, o decreto alterou a composição do Conselho, ao excluir suplentes, revogando todo o capítulo II do Decreto no 5.790, de 25 de maio de 2006, que criou o colegiado. Ele ainda retirou da Conferência Nacional das Cidades a competência de eleger os membros do colegiado, permitindo que o conselho seja totalmente indicado pelo governo. O Decreto foi publicado em meio ao Ciclo de Conferências das Cidades e às vésperas da data prevista para realização da 6ª Conferência Nacional, em 9 de junho de 2017, adiada para 2019. Em janeiro de 2019 assumiu o governo Bolsonaro, implementando uma reforma ministerial que extinguiu o Ministério das Cidades. A política de saneamento passou para o Ministério do Desenvolvimento Regional, onde foi criada a Secretaria de Saneamento, sendo o Conselho Nacional das Cidades extinto. Uma das bases da Lei nº 11.445/2007 e do Plansab era o avanço do controle social da política pública de saneamento através de conselhos participativos nos níveis federal, estadual e municipal. A extinção do ConCidades representa um enorme retrocesso.

Por fim, a proposta de mudança no marco regulatório merece um olhar mais detalhado. O Projeto de Lei nº 4162 de 2019 tem sua origem nas duas medidas provisórias editadas pelo governo Temer no final do seu mandato: a MP nº 844 e que substituiu a MP nº 868 editada em dezembro de 2018 no apagar das luzes do governo. As duas medidas que traziam uma série de mudanças nas estruturas de prestação e regulação dos serviços apresentavam uma série de pontos negativos sendo objeto de rejeição dos principais atores do setor, governadores e prefeitos que, fazendo pressão junto ao Congresso Nacional, fizeram com que a MP nº 844 não fosse sequer lida e a MP nº 868 não tenha sido pautada no Plenário da Câmara dos Deputados.

Contudo, o conteúdo da MP foi reeditado na forma de projeto de lei, o PL nº 3261/2019, de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), sendo submetida à votação na Câmara dos Deputados. Na Câmara ela foi objeto de análise por uma Comissão Especial, criada em agosto de 2019 onde o texto foi analisado junto com outros oito sobre o mesmo assunto e ganhou o novo número em uma nova versão, associando outros projetos de lei sobre o mesmo tema.

Em linhas gerais, as propostas de mudanças buscam aumentar a participação do setor privado no setor de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto. Hoje, 70% do setor é atendido por estatais estaduais e 20%, por autarquias municipais. Apenas 10% estão nas mãos do setor privado. O governo defende novas regras para aumentar a participação de empresas privadas na oferta dos serviços.

Para isso alguns mecanismos foram propostos como a obrigatoriedade de realização de licitação para que o titular defina o prestador dos serviços, eliminando a figura do contrato de programa, instrumento legal de cooperação interfederativa que permitia que um município contratasse uma empresa estadual para prestar serviços, o contrato de programa. Assim, ao fim de um contrato com uma companhia estadual de saneamento o município não pode optar por renovar o contrato de forma automática, ele é obrigado a abrir uma licitação para serviços de água e esgoto, impondo

a concorrência. Até o presente, as prefeituras podiam estender contratos automaticamente com as companhias estaduais, nos chamados contratos de programa. Agora elas têm que escolher a proposta nos marcos de um processo licitatório concorrencial.

Este mecanismo introduzido na nova lei tende a prejudicar o equilíbrio financeiro das companhias estaduais que operam na lógica de subsídios cruzados, onde é arrecadado com tarifas em municípios mais rentáveis, pode subsidiar investimentos ou mesmo a prestação em áreas deficitárias. Para evitar o problema, a Lei propõe o estabelecimento das unidades regionais de saneamento básico que devem apresentar sustentabilidade econômico-financeira e contemplar, preferencialmente, pelo menos uma região metropolitana, facultando aos titulares dos serviços de saneamento, os municípios, a participação nesses blocos, que não precisam necessariamente envolver municípios contíguos, e que devem ser propostos pelos Estados. Os Chefes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, poderão formalizar essa forma de gestão associada para o exercício de funções relativas aos serviços públicos de saneamento básico, ficando dispensada, nos casos dos convênios de cooperação, a necessidade de autorização legal pelos municípios.

Ou seja, para resolver o problema, a lei cria um mecanismo que fere a autonomia dos entes da federação ao instituir as unidades regionais de saneamento básico criadas pelo Estado, às quais os municípios devem, quase que compulsoriamente, aderir. Entende-se que prestação regionalizada é extremamente importante para a gestão dos serviços de saneamento básico estando na base da lógica de subsídios cruzados. Contudo, é fundamental que se definam de forma clara e objetiva as possibilidades da sua implantação com base nos preceitos constitucionais nas legislações específicas, respeitando a estrutura federativa do país. Pelo projeto de Lei, o Estado vai definir unidade regional de saneamento básico, sem saber se o Município vai querer aderir a esse modelo. Dificilmente um Município superavitário vai querer fazer parte de uma unidade regional com um Município pobre que demanda maiores investimentos. Assim o PL reaviva um conflito histórico sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico para o qual as decisões do STF e do Estatuto da MetrÓpole haviam encontrado solução, e pode trazer uma nova judicialização da gestão, prejudicando a continuidade dos investimentos.

Existem ainda outros problemas com relação ao marco legal como a definição de metas de universalização, ignorando os planos de saneamento, aprovados como Lei e os contratos em vigor. Em suma, o marco legal no intuito de abrir o mercado da prestação de serviços municipais ao setor privado desestrutura o que foi construído na política nacional de saneamento básico, a partir da Lei 11.445/07 e vai provocar uma insegurança jurídica no setor.

Dois pontos precisam ser ressaltados com relação à ampliação da participação privada na prestação de serviços de saneamento básico. Hoje já existe todo um arcabouço legal que permite a participação privada no saneamento: a Lei nº 8.987, de 1995 (Lei de Concessões), da Lei nº 11.079, de 2004 (Lei de PPP) e da Lei nº 13.334, de 2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e resgatou o Programa Nacional de Desestatização (PND), permitindo a alienação total ou parcial dos ativos das empresas, da abertura de capital, da locação de ativos, emissão de debêntures, entre outros. O que parece que a Lei busca é inviabilizar a prestação pública. Tudo isso na expectativa de que na ausência de recursos públicos, os investimentos necessários à universalização seriam viabilizados com recursos das empresas privadas.

No entanto, essa expectativa carece de fundamentos. Por um lado, como já mencionado, os exemplos internacionais mostram que foi através de políticas públicas associadas a massivos investimentos públicos que se chegou à universalização. Por outro lado, observando a ação dos prestadores privados que hoje atuam no Brasil, verifica-se, a partir de dados de investimentos do SNIS, que até hoje eles investiram captando substancialmente recursos nos agentes públicos de financiamento (FGTS, via Caixa Econômica Federal e BNDES). A política de austeridade econômica vai reduzir ou mesmo inviabilizar o acesso a esses recursos com juros baixos. Outras fontes de recursos, mais onerosas, terão de ser mobilizadas pelos prestadores privados, encarecendo os custos dos serviços para a população, pois essas empresas têm que garantir o seu lucro. Fica a questão de como atender, via prestação privada, aqueles que hoje não dispõem dos serviços: a população que vive nos assentamentos precários, nas periferias e a população rural dispersa. Os temas das tarifas sociais e do direito humano à água e ao esgotamento ficaram fora do projeto de lei. Qualquer mudança no marco legal que visasse à universalização do acesso teria que incluir esses aspectos.

3 O CONTEXTO DO RIO DE JANEIRO E DA REGIÃO METROPOLITANA

No estado do Rio de Janeiro a maior parte dos municípios são atendidos com abastecimento de água pela CEDAE. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi recentemente redefinida pela Lei Complementar nº 184/2018, contando atualmente com 22 municípios: Belford Roxo, Cachoeira de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, Seropédica, São Gonçalo, São João de Meriti e Tanguá. Entre os municípios a maior parte tem seus serviços delegados à CEDAE. Apenas Niterói e Petrópolis têm seus serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário prestados por operadores privados: Águas de Niterói e Águas do Imperador, subsidiárias do Grupo Águas do Brasil. No município do Rio de Janeiro, Área de Planejamento 5, os serviços de esgotamento sanitário são prestados pela empresa Zona Oeste Mais Saneamento, em consórcio formado com a BRK Ambiental e o grupo Águas do Brasil, e em São João de Meriti os serviços de esgotamento sanitário são prestados também por empresa privada, mas com contrato que vem sendo objeto de questionamentos.

Com a criação da Região Metropolitana a titularidade dos serviços passou a ser compartilhada entre Estado e Municípios. Segundo a Lei Complementar nº 184 de 27 de dezembro de 2018 “consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como aqueles que, embora restritos ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados entre si”. Encontram-se nesse caso os serviços de tratamento e distribuição de água potável e a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário.

A Lei prevê a execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança. Assim qualquer decisão referente à gestão desses serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve ser pactuada na estrutura de governança metropolitana, da qual participam todos os municípios, sendo essa participação proporcional ao número de habitantes de cada um.

A estrutura de governança é o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, formado pelo Governador do Estado, que o presidirá, pelos Prefeitos dos municípios que integram a Região Metropolitana e por três segmentos da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo, todos com direito a voto, com os pesos especificados a seguir:

- I. três representantes da sociedade civil, indicados pelo Conselho Consultivo: peso 01 (um) para cada representante;
- II. municípios com até 100.000 (cem mil) habitantes: peso 01 (um) para cada município;
- III. municípios entre 100.001 (cem mil e um) e 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes: peso 02 (dois) para cada município;
- IV. municípios entre 250.001 (duzentos e cinquenta mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes: peso 04 (quatro) para cada município;
- V. municípios entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 1.000.000 (um milhão) habitantes: peso 06 (seis) para cada município;
- VI. municípios acima de 1.000.001 (um milhão e um) habitantes, exceto o município do Rio de Janeiro: peso 08 (oito) para cada município;
- VII. Município do Rio de Janeiro: peso 15 (quinze);
- VIII. Estado do Rio de Janeiro: peso 25 (vinte e cinco).

Como visto anteriormente, a maior parte dos municípios metropolitanos tem contratos de programa estabelecidos com a CEDAE. A maior parte dos contratos foi assinada por volta de 2010, por um período de 30 anos; ou seja, a maioria dos contratos teriam vencimento próximo de 2030. Contudo, esses instrumentos de delegação de serviços não foram baseados em planos municipais de saneamento, sendo que as metas de universalização são frágeis. Os planos municipais de saneamento dos municípios metropolitanos hoje existentes, que apresentam maior ou menor consistência, foram formulados após a renovação dos contratos com a CEDAE. Destaca-se que alguns municípios (Itaguaí, Japeri, Paracambi, Queimados e Seropédica) ainda não possuem planos. Assim, a própria regulação da prestação de serviços da companhia pela AGENERSA (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro) fica prejudicada pela falta de um plano que oriente o contrato de prestação de serviços. Uma situação ideal seria a revisão periódica dos contratos com a CEDAE, entendendo que eles ainda têm um longo prazo, com base nas metas estabelecidas nos planos, que devem ser revistos a cada quatro anos e aprovados como lei.

Por outro lado, para além dos planos municipais, existem diretrizes de saneamento apresentadas no PDUI, Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ). Elas deveriam ser compatíveis com os planos municipais, mas não é o que ocorre. Isto revela um dos impasses na gestão dos serviços da Região Metropolitana: a construção de um planejamento coerente, integrado e adotado pela empresa prestadora de serviços, capaz de orientar as atividades de regulação. Vale lembrar que o problema de planejamento e regulação não é só dos municípios atendidos pela CEDAE. Em Niterói, a empresa privada que atua no município, a concessionária Águas de Niterói, vem atuando sem que haja um plano municipal de saneamento aprovado por lei e com uma regulação precária exercida pela prefeitura (BRITTO, 2015).

Um outro impasse a ser enfrentado na gestão é a construção da gestão integrada, onde os municípios da RMRJ construam pactos e acordos, juntamente com o governo do estado. Ressalta-se que a estrutura de governança metropolitana dá um peso maior ao estado e ao município do Rio de Janeiro, mas que todos os municípios devem participar de forma compartilhada das decisões sobre a gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que compreende a decisão sobre os investimentos prioritários (por exemplo, reforçar o atendimento com abastecimento de água em áreas densamente ocupadas e já atendidas ou buscar levar os serviços para as áreas desassistidas); sobre as alternativas técnicas adotadas, notadamente com relação ao esgotamento sanitário, já que vastas áreas da metrópole não dispõem dos serviços; sobre as formas de atendimento aos assentamentos precários, como as favelas. Estes são temas centrais na construção de uma política pública visando à universalização. Hoje o que se vê é que os municípios delegam a gestão para a CEDAE e não assumem suas responsabilidades com relação aos serviços, de atuar no planejamento e na fiscalização das ações do prestador.

Apesar da fragilidade das estruturas de controle social existentes, também é fundamental que os temas supramencionados passem pelo debate com a sociedade civil organizada, entendendo que a gestão participativa deve ser um dos pilares da política pública de saneamento e da própria governança metropolitana.

Ainda no que diz respeito aos impasses a serem enfrentados, deverá ser decidido no âmbito dessa gestão compartilhada o destino da CEDAE, cuja estrutura deverá ser modificada a partir de modelagem proposta pelo BNDES e aceita pelo governo do estado. Nesse novo modelo, a CEDAE passaria a atuar apenas como produtora de água nos sistemas metropolitanos, Guandu e Imunana Laranjal. A distribuição da água, juntamente com a coleta e o tratamento de esgotos seriam concedidos à iniciativa privada, assim como os pequenos sistemas produtores do interior. Com o objetivo expresso de garantir o subsídio cruzado e a sustentabilidade dos serviços, o modelo prevê que a concessão seja realizada em blocos, associando municípios, ou partes dos municípios. Na Região Metropolitana, os blocos de concessão são constituídos por áreas atendidas pelos serviços e com maior capacidade de arrecadação no município do Rio de Janeiro, que se associariam a municípios da periferia, como os da Baixada Fluminense, em um mesmo contrato de concessão. Por exemplo, um bloco formado por centro e zona sul e municípios da Baixada Fluminense. É claro que esse modelo demanda um pacto com o município do Rio de Janeiro, desafio a ser resolvido no âmbito da governança metropolitana.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estamos ainda distantes de alcançar serviços universais segundo os preceitos da resolução da ONU de 2010, que assegura o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico, que são direitos humanos fundamentais e, segundo o Objetivo do Milênio 6, assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos. O Plano Nacional de Saneamento, revisto em 2019, apresenta metas que chegam próximas da universalização em 2033. Todavia, os caminhos a serem percorridos pelas políticas públicas, seja a política nacional de saneamento, seja a política para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro para atender esse objetivo não estão evi-

denciados. O presente texto procurou trazer elementos para debater esses caminhos, entendendo que o envolvimento de todas as esferas de governo e de gestão, e a participação da sociedade civil organizada são essenciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRAQUÉ, B. *Eau (et gaz) à tous les étages: comment les Européens l'ont eue, et comment le Tiers Monde pourrait l'avoir?* Paris: IDDRI, 2005.

BARRAQUÉ, B. et al. *Trajectoires techniques et institutionnelles des services d'eau en Europe de l'ouest, aux Etats-Unis et en Australie.* Paris: ANR Villes Durables, 2011.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto 2017.* Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico.* Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. *PLANSAB - Plano Nacional de Saneamento Básico.* Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019.

BRITTO, A. *A gestão do saneamento ambiental: entre o mercado e o direito.* Rio de Janeiro: Transformações na Ordem Urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 484-514.

COSTA, M. H. C. S. *Gestão de Políticas Públicas de Abastecimento de Água em Interface com a Educação: um estudo de caso na rede municipal de ensino em Duque de Caxias RJ.* 2018. Tese (Doutorado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

QUINTSLR, S. *A (re)Produção da Desigualdade Ambiental na Metrópole: conflitos pela água, 'crise hídrica' e macrossistema de abastecimento no Rio de Janeiro.* 2018. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

RIO DE JANEIRO. *Produto 18: Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – Tomo I.* Rio de Janeiro: Governo do estado do Rio de Janeiro, [20--]. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18-Tomo-1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE. *Estudo Regional de Saneamento Básico. Parte I: caracterização e diagnóstico.* Rio de Janeiro: SEA, [20--]. p. 219.

SANEAMENTO BÁSICO – A DIFÍCIL ARTE DA UNIVERSALIZAÇÃO

André Luis de Paula Marques²⁰

RESUMO

Este artigo procura mostrar um pouco da história e a situação atual do saneamento no país, assim como apresentar os pontos principais do novo marco regulatório de saneamento em tramitação no Congresso Nacional – Projeto de Lei nº 3.261/19 e concluindo faz algumas ponderações e recomendações para a mudança deste quadro caótico de saneamento no Brasil.

Palavras-chave: Saneamento. Marco Regulatório. PL 3.216/19.

1 INTRODUÇÃO

Tantos trabalhos, documentos, teses, dissertações, projetos de lei, leis federais, estaduais, municipais e na prática o saneamento básico não evolui no Brasil. Como podemos falar de crescimento econômico e desenvolvimento no País se não temos as obras de infraestrutura básica?

O Congresso Nacional está há mais de um ano debatendo uma proposta de novo marco legal para o setor de saneamento básico no país. Duas Medidas Provisórias foram apresentadas durante o governo anterior: MP 844 de julho de 2018 e MP 868 em dezembro de 2018 e ambas perderam a validade. Atualmente tramita o Projeto de Lei nº 3261/19 também propondo alterações significativas em diferentes legislações afetas às políticas de saneamento.

Procuramos neste artigo entender um pouco da história, a situação atual, o novo marco regulatório de saneamento em tramitação no Congresso Nacional e fazer recomendações e ponderações para a mudança deste quadro.

Para uma melhor compreensão deste artigo iniciaremos com a definição dos conceitos de saneamento e serviços públicos.

2 O CONCEITO DE SANEAMENTO

O saneamento básico é o conjunto de medidas adotadas em uma região, em uma cidade, para melhorar a vida e a saúde dos habitantes impedindo que fatores físicos de efeitos nocivos possam prejudicar as pessoas no seu bem-estar físico, mental e social.

O abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana, o manejo de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais são o conjunto de serviços públicos de infraestruturas e instalações operacionais que vão melhorar a vida da comunidade.

²⁰ Doutor em engenharia pela Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, UNESP, 2001, com período cotutela na Fachhochschule Karlsruhe – Alemanha com o tema: Geração de Energia através de Resíduos Sólidos. Atuou como consultor do Ministério das Cidades nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos (2003/2004). Atualmente é Diretor Presidente da Associação Pró-gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul – AGEVAP.

Os serviços públicos são aqueles direcionados a suprir a necessidade da população, os quais o Estado presta diretamente ou indiretamente, e estes princípios já estão definidos na Lei Federal 11.445/2007.

3 OS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA LEI FEDERAL Nº 11.445/2007

Estes são os princípios fundamentais já existentes no marco regulatório vigente e que infelizmente estão muito longe de serem cumpridos.

No artigo 2º desta lei são definidos princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico:

- I. Universalização do acesso;
- II. Integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;
- III. Abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;
- IV. Disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;
- V. adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;
- VI. Articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
- VII. Eficiência e sustentabilidade econômica;
- VIII. Utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;
- IX. Transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;
- X. Controle social;
- XI. Segurança, qualidade e regularidade;
- XII. Integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.²¹

O não atendimento a estes princípios fundamentais não da Lei Federal, mas do saneamento propriamente dito nos remete à história do saneamento no País.

4 ENTENDENDO UM POUCO DA HISTÓRIA DO SANEAMENTO

Em 1561, surge o primeiro indício de saneamento no Brasil, quando Estácio de Sá mandou escavar no Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer a cidade.

Em 1673, deu-se início ao primeiro aqueduto do País, que ficou pronto em 1723, transportando águas do rio Carioca em direção ao Chafariz, atualmente o aqueduto é conhecido como os Arcos da Lapa.

21 BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

Em 1746, foram inauguradas linhas adutoras para os conventos de Santa Tereza, e na Luz, Em São Paulo. Na capital paulista, o primeiro chafariz foi construído em 1744 e em 1842, havia cinco chafarizes na cidade.

No período colonial, ações de saneamento eram feitas de forma individual, resumindo-se à drenagem de terrenos e instalação de chafarizes.

No final do século XIX, ocorreu a organização dos serviços de saneamento e as províncias entregaram as concessões às companhias estrangeiras, principalmente inglesas.

Entre 1857 e 1877, o governo de São Paulo construiu o primeiro sistema de abastecimento de água encanada, após assinar contrato com a empresa Achilles Martin D'Étudens.

Em 1861 foi concluído o sistema de abastecimento de água encanada em Porto Alegre e do Rio de Janeiro em 1876, por Antônio Gabrielli. Com o uso do decantador Dortmund, o sistema do Rio de Janeiro se tornou pioneiro na inauguração em nível mundial de uma Estação de Tratamento de Água (ETA), com seis filtros rápidos de pressão ar/água.

No início do século XX com a péssima qualidade dos serviços prestados pelas companhias estrangeiras, o Brasil estatizou o serviço de saneamento.

A partir de 1940, se iniciou a comercialização dos serviços de saneamento. Surgem então as autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento de água, com influência do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), hoje denominada Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Em 13 de outubro de 1969, o Decreto Lei Federal nº 949, autorizou o Banco Nacional de Habitação (BNH) a aplicar nas operações de financiamento para o saneamento, além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Em 1971, foi instituído o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), onde foram consolidados os valores que surgiram nos anos de 1950, autonomia e autossustentação, por meio das tarifas e financiamentos baseados em recursos retornáveis.

As decisões passaram a ser concentradas, com imposições das companhias estaduais sobre os serviços municipais, e uma separação das instituições que cuidavam da saúde e as que planejavam saneamento.

Com a falência da PLANASA e a extinção do BNH, o setor de saneamento viveu um vazio institucional.

Década de 80, período de fortes investimentos no setor via Companhias Estaduais e grandes autarquias – fortes investimentos no setor de abastecimento de água.

A década de 90, década perdida – ajuste fiscal e reformas de Estado.

Em 1991, a Câmara Federal iniciou debates com a tramitação do PLC 199, que dispunha sobre a política nacional de saneamento. Após quatro anos de discussões foi vetado integralmente o PLC 199, sob a justificativa do governo federal de que era incompatível com a Lei das Concessões.

Em 1995, a Lei de Concessão nº 8.987 regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, que previu a concessão de serviços públicos e autorizou a outorga desses serviços.

Foram tentadas estratégias de privatização com outros Projetos de Lei para o saneamento, como o PLS 266 que buscava transferir a titularidade dos serviços para o Estado, com um inter-relacionamento entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O PL 4.147/2001 foi mais uma tentativa de tomar dos municípios a titularidade dos serviços de saneamento. Todos os projetos foram negados no Congresso Nacional por iniciativa do movimento municipalista brasileiro, que batalhou pelo arquivamento definitivo de tais propostas.

Em 2004, a Lei da PPP (Parceria Público-Privada), nº 11.079, definiu regras gerais para licitar e contratar parcerias público-privadas por parte dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, permitindo que fossem realizadas as primeiras concessões para companhias privadas.

A resolução nº 518 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e do Ministério da Saúde, estabeleceu normas e padrões de potabilidade da água para o consumo humano, iniciando a formação do marco legal do setor de saneamento no Brasil.

Em 2005, a Lei de Consórcio Público nº 11.107 definiu as condições para que União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecessem consórcios públicos para desenvolver projetos de interesse comum.

Após intensa luta dos municípios pela titularidade dos serviços de saneamento, no dia 05 de janeiro de 2007, foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, chamada de Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, estabelecendo as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, determinando que a União elabore o Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Para usufruir dos benefícios estabelecidos por lei, os municípios devem elaborar seus planos municipais definindo horizontes de universalização da prestação de serviços.

A Lei Federal nº 11.445 esclareceu e deu encaminhamento a várias questões que não estavam cobertas pela legislação até então, definindo diretrizes nacionais para a prestação de serviços de água e esgoto, fixando os direitos e obrigações da União de manter, estabelecendo regulação, inspecionando e planejando políticas para o setor.

A lei determinou a criação de entidade reguladora específica em cada instância governamental e estabeleceu objetivos para o planejamento municipal de saneamento e criou mecanismos legais e políticos de pressão para atingir metas.

Após a aprovação do marco regulatório, em complemento à Lei Federal nº 11.445 em 2007, os municípios passaram a se estruturar como poder concedente. Desde então, tem sido crescente a participação de empresas privadas no setor de saneamento.

5 PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO

Em paralelo com a Lei do Saneamento Básico, o plano nacional de saneamento básico PLAN-SAB foi elaborado e lançado em 2014 pelo governo federal para servir de base para o setor. O plano foi aprovado em 2013, com horizonte de 20 anos e previsão de revisão a cada quatro anos.

O plano estabelece metas de curto, médio e longo prazo com base em indicadores de água, esgoto, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais e gestão dos serviços de

saneamento. Há metas de universalização dos serviços, de diminuição dos índices de desperdício de água, de erradicação de lixões, entre outros.

Segundo o plano, o custo para universalizar os quatro serviços (água, esgoto, resíduos e drenagem) é de R\$ 508 bilhões entre 2014 e 2033. Já para a universalização de água e esgoto, o custo será de R\$ 303 bilhões.

Um estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) apontou que, com o ritmo atual de investimentos, o Brasil apenas conseguirá universalizar o atendimento de água em 2043, e de esgoto, em 2054.

Para evidenciar ainda mais a situação caótica em que se encontra o saneamento no país vamos analisar a evolução do saneamento.

6 A EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM NÚMEROS

Com base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS apresentamos os dois quadros a seguir mostrando o índice de atendimento em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2008, quadro 1 e 2018, quadro 2.

Quadro 1 - Níveis de atendimento com água e esgotos dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2008, segundo região geográfica

Regiões - 2008	Índice de atendimento (%)				Índice de tratamento dos esgotos gerados (%)
	Água		Coleta de esgotos		
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total
Norte	57,6	72,0	5,6	7,0	11,2
Nordeste	68,0	89,4	18,9	25,6	34,5
Sudeste	90,3	97,6	66,6	72,1	36,1
Sul	86,7	98,2	32,4	38,3	31,1
Centro-oeste	89,5	95,6	44,8	49,5	41,6
Brasil	81,2	94,7	43,2	50,6	34,6

Quadro 2 - Níveis de atendimento com água e esgotos dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2018, segundo região geográfica

Regiões - 2018	Índice de atendimento (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
Norte	57,1	69,6	10,5	13,0	21,7	83,4
Nordeste	74,2	88,7	28,0	36,3	36,2	83,6
Sudeste	91,0	95,9	79,2	83,7	50,1	67,5
Sul	90,2	98,6	45,2	51,9	45,4	95,0
Centro-oeste	89,0	96,0	52,9	58,2	53,9	93,8
Brasil	83,6	92,8	53,2	60,9	46,3	74,5

Se compararmos os dois quadros acima de 2008, primeiro ano de vigência do marco regulatório, com 2018, a evolução em 10 anos foi de 10% de aumento da coleta de esgotos e isto significa que apenas 53,2% dos brasileiros têm acesso à coleta de esgotos, ou seja, temos mais de 97 milhões de brasileiros sem este serviço.

1. O total de brasileiros atendidos por abastecimento de água tratada passou de 81,2% para 83,6%
2. A população atendida por coleta de esgoto passou de 43,2% para 53,2%
3. O percentual de esgoto tratado foi de 34,6% para 46,3%
4. A região Norte segue com os indicadores mais baixos do país (57,1% para cobertura de água, 10,5% para coleta de esgoto e 21,7% para esgoto tratado)
5. A Sudeste continua como a região com a melhor situação: 90,2% (água), 79,2% (esgoto) e 50,1% (tratamento de esgoto)

Os indicadores mostram que o avanço está muito abaixo do que o Brasil precisa. Está evoluindo 1 (um) ponto percentual ao ano com coleta de esgoto, ou seja, mesmo com a participação da iniciativa privada, talvez ainda de maneira tímida, não trouxeram uma luz ao problema.

As consequências desse descalabro sanitário são diretas na área da saúde, nos mais diversos contextos. De acordo com dados do Ministério da Saúde, no ano de 2017, quase 260 mil internações hospitalares foram decorrentes de falta de saneamento básico, causando a morte de 2.340 pessoas. Uma pesquisa de 2018 do IBGE revela que quase dois mil municípios brasileiros (35% do total) registraram a ocorrência de epidemias ou endemias provocadas pela falta de saneamento básico, principalmente a dengue, a zika e a chikungunya, transmitidas pela picada do mosquito *Aedes aegypti*, que se reproduz em água parada.

Com este cenário vem à tona o novo marco regulatório do saneamento que de certa forma equaciona alguns gargalos do marco anterior, mas deixa dúvidas sobre outros.

Vamos entender a seguir as principais mudanças neste novo marco e a seguir fazer algumas recomendações sobre o mesmo.

7 O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO

O novo marco legal do saneamento básico brasileiro PL 3.216/19 foi aprovado pela Câmara Federal dia 11 de dezembro de 2019 e pelas alterações sofridas ainda volta ao Senado para aprovação. O projeto de lei altera as regras para a prestação de serviços de saneamento, facilitando a entrada de empresas privadas no mercado e buscando universalizar o acesso no Brasil.

A principal medida do projeto lei é a obrigatoriedade de haver concorrência nas contratações de serviços na área, abrindo caminho para aumento da participação da iniciativa privada no setor.

7.1 OS PRINCIPAIS PONTOS DO PROJETO

O projeto estabelece novas diretrizes para contratos da área de saneamento no Brasil. O saneamento abarca uma gama ampla de serviços. Entram no escopo quatro tipos:

1. Abastecimento de água potável
2. Coleta e tratamento de esgoto
3. Limpeza urbana
4. Redução e reciclagem de lixo

7.2 A MUDANÇA NOS CONTRATOS

O principal ponto do projeto é abrir caminho para ampliação da participação privada no mercado. A forma de alcançar esse objetivo é tornando obrigatória a abertura de licitação quando os estados e municípios contratarem um serviço de saneamento.

Atualmente, as autoridades locais podem optar por firmar o chamado “contrato de programa”. Essa modalidade permite que empresas estatais que prestam serviços de saneamento sejam contratadas sem licitação – portanto, sem concorrência privada.

Com a obrigatoriedade das licitações e consequente vedação dos “contratos de programa”, a tendência é que haja aumento da participação de empresas privadas no mercado.

A pedido dos estados e municípios, o texto prevê um período de transição para a obrigatoriedade de licitação nos serviços de saneamento. Foi acordado que haverá um prazo em que as autoridades locais poderão renovar os “contratos de programa”.

Originalmente, esse prazo era de apenas um ano, mas, após negociação, ficou para março de 2022. Também até esse prazo, poderão ser formalizadas as chamadas “situações de fato”, quando os serviços de saneamento são prestados sem contrato.

7.3 AS METAS DE UNIVERSALIZAÇÃO

Outro fator central no novo marco de saneamento básico é a criação de metas de universalização de acesso ao saneamento pelo Brasil. O objetivo é chegar o mais perto possível do acesso total da população ao serviço.

Os novos contratos já deverão conter as metas de universalização dos serviços de saneamento postas pelo novo marco legal. Isso vale também para os “contratos de programa” que serão renovados até março de 2022. Só poderão renovar esses contratos as empresas estatais que comprovarem cobertura de ao menos 90% no serviço de fornecimento de água tratada e ao menos 60% no serviço de esgoto tratado na data da publicação da lei.

Para os contratos de saneamento que já estão em vigor, o prazo para definição de metas de universalização será de um ano. Os “contratos de programa” que não forem renovados no prazo estipulado pelo projeto cumprirão seus prazos originais e terão de passar pelo processo de licitação se quiserem ser renovados posteriormente.

7.4 A REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO

A proposta prevê também que o saneamento passe a ser prestado de forma regionalizada. Isso significa que serão montados blocos com cidades que prestarão os serviços do setor em conjunto – municípios vizinhos poderão integrar a mesma licitação.

A separação dos blocos será feita pelos estados, e os municípios terão 180 dias para aderir a essas modalidades, contando a partir da publicação oficial da lei. Se os estados não conseguirem montar um bloco a tempo, a União é quem decidirá qual será a divisão.

A aglutinação e regionalização dos serviços de saneamento partem da ideia de que isso tornará os blocos mais atrativos aos investimentos do setor privado. Segundo esse raciocínio, com a junção de municípios de diferentes atratividades sob um mesmo processo de licitação, é possível que locais que teriam dificuldades de obter bons contratos consigam um serviço melhor do que se abrissem um processo próprio de licitação.

7.5 O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS

A ANA (Agência Nacional de Águas) deve desempenhar um papel central no saneamento brasileiro a partir do novo marco legal do setor. Até a publicação da nova lei, a agência era responsável por regular o acesso e o uso dos recursos hídricos no âmbito da União, como rios que atravessam mais de um estado.

A ANA deve ser a ferramenta usada pelo governo federal para centralizar a regulação do setor de saneamento. A ela caberá formular as chamadas “normas de referência” que orientarão a atuação das empresas prestadoras de serviços e das agências reguladoras locais.

Entre as funções que devem entrar no escopo da ANA estão o estabelecimento dos padrões de qualidade e eficiência que serão adotados no saneamento básico e a determinação das tarifas a serem cobradas dos consumidores dos serviços. A agência também deve padronizar as diferentes metas do setor, considerando as condições de cobertura e viabilidade da prestação de serviços em cada local.

8 PONTOS RELEVANTES A SEREM ANALISADOS E TRABALHADOS

É importante definir o papel do BNDES na área de saneamento, caso o projeto de lei seja aprovado.

8.1 O PAPEL DO BNDES NO SANEAMENTO

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) assumiu o protagonismo no assunto do saneamento básico.

O Estado deve abrir linhas que facilitem a entrada de dinheiro privado no saneamento e que esta medida abra uma estratégia do banco se inclinar mais para a área social.

8.2 A QUESTÃO DA PRIVATIZAÇÃO DO SANEAMENTO

Há também a questão da ampliação da participação privada no saneamento, que enfrentou – e segue enfrentando – a oposição de parlamentares ligados a partidos de esquerda.

Os questionamentos são se a entrada de empresas privadas irá de fato ampliar o acesso ao saneamento em regiões onde há maior carência pelos serviços. Além disso, os representantes afirmam que a medida levará a um aumento de tarifas no setor e à “entrega dos municípios” ao capital privado. Por fim, há críticas às metas estabelecidas, que são vistas como pouco realistas.

A tendência é que as licitações sejam de contratos de concessão. Ou seja, o governo deverá ceder às empresas o direito de explorar as atividades de saneamento por um prazo pré-estabelecido. A remuneração dos empreendimentos para as empresas que levarem a concessão virá de cobranças e tarifas pelo serviços, assim como ocorre em pedágios de rodovias concessionadas.

8.3 AS CIDADES QUE ESTÃO REESTATIZANDO O SANEAMENTO

Muitas cidades pelo mundo passaram por processos de desestatização do setor do saneamento, mas algumas delas chegaram a voltar atrás na decisão. Entre 2000 e 2017, foram registradas no mundo 267 cidades que reestatizaram os serviços de saneamento, segundo levantamento do Transnational Institute, centro holandês de estudos em democracia e sustentabilidade.

Na maioria dos casos, a volta da responsabilidade para o Estado esteve ligada a uma percepção de que as empresas que prestavam os serviços não eram capazes de cumprir com o total das obrigações envolvidas. Os serviços eram considerados ineficientes, com aumento de preços e investimentos insuficientes.

9 PONDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Como podemos ver, a história do saneamento no Brasil passa por momentos cíclicos. Houve momentos em que os municípios foram mais fortes, em outros momentos os estados foram mais fortes ou até que a iniciativa privada teve seu papel.

O novo marco regulatório do saneamento prevê a universalização até 2033 como definido no Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB.

A tarefa da universalização do saneamento básico de qualidade no Brasil envolve muito mais do que este novo Marco Regulatório, precisa de um amplo esforço político-ideológico dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, no sentido de levar a ação de saneamento básico para o campo do direito social e como tal integrante de uma política pública sustentada em uma forte ação do Estado.

Nessa perspectiva será necessário rever as relações entre Estado, capital e sociedade, e, mais especificamente, a prioridade do Estado no campo das políticas públicas e sociais.

Por outro lado, os desafios da universalização se colocam em diversas dimensões, não só a político-ideológica, como também institucional, de financiamento, de gestão, da matriz tecnológica, de capacidade técnica, da participação e controle social, entre outros.

Os critérios de priorização dos investimentos deverão superar a visão econômica e incorporar outras variáveis, principalmente, a social, de saúde e a ambiental, como inclusive já era previsto na Lei Federal nº 11.445/07.

O modelo adotado de prestação dos serviços públicos de saneamento com empresas públicas ou privadas, não é o mais importante, mas ele pode promover a eficiência econômica, incentivando a adoção de medidas de redução de custos, como por exemplo, melhorias das práticas gerenciais, eliminação de desperdícios e contratação mais eficiente de serviços.

A busca pela eficiência econômica enseja também o incentivo ao uso eficiente da infraestrutura de rede e a economia de água, racionalizando os investimentos requeridos.

Outro importante ponto é a recuperação ecossistêmica dos corpos hídricos que já são mananciais de captação de água das empresas de abastecimento de água, ou seja, independente de quem for o prestador dos serviços públicos, este item deve estar na equação dos investimentos a serem feitos.

Garantir a transparência em todas as instâncias da gestão pública dos recursos hídricos e saneamento, incluindo comitês de Bacias, órgãos estaduais e empresas com outorga de serviços.

Promover a estratégia nacional para o reúso e uso racional da água em todos os setores, agrícola, industrial, comercial, de serviços e residencial.

Capacitar os prestadores de serviços, pois, por mais que seja o volume de recursos, existe uma fragilidade dos municípios muito grande, tanto na parte técnica como operacional, e muitos deles vão ser os operadores.

Por fim, ressaltamos a importância da regulação, que além de buscar a eficiência e a sustentabilidade econômica, deverá também estabelecer padrões e normas para os prestadores dos serviços de saneamento de forma a atender a outros princípios previstos tanto na Lei Federal nº 11.445/2007 como no Projeto de Lei nº 3261/19, como a adoção de métodos, técnicas e processos que levem em conta as peculiaridades locais e regionais, a garantia da segurança, qualidade e regularidade no fornecimento, a integração das infraestruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos, bem como a transparência nas ações e a universalização dos serviços de saneamento básico.

Mesmo que a União, os estados e municípios decidam investir mais em saneamento, sem uma regulação efetiva, os investimentos dificilmente serão bem empregados, ou seja, necessitamos de uma transparência na gestão que pode ser obtida através de bons agentes reguladores.

Independentemente do debate ideológico sobre o modelo de prestação do serviço, seja ele público, privado ou híbrido, o que fica evidente é que no Estado brasileiro, em todos seus níveis de governo e instâncias (inclusive as agências reguladoras), esta agenda tem que ser prioritária.

Finalmente, precisamos garantir a participação social efetiva em todos os níveis de tomada de decisão sobre recursos hídricos e saneamento, com atenção à inclusão de comunidades tradicionais ou em vulnerabilidade social, estabelecendo e implementando estratégia para universalizar o acesso à água e aos serviços de saneamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO E ENERGIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Metodologia da 2ª revisão tarifária ordinária da SABESP: etapa final*. São Paulo: ARSESP, 2018.

BARROS, Rodrigo. A história do saneamento básico no Brasil. *Rodoinside*, [S. l.], 03 dez. 2014. Disponível em: <http://www.rodoinside.com.br/a-historia-do-saneamento-basico-no-brasil/>. Acesso em: 15 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 3261 de 2019*. Atualiza o Marco Legal do Saneamento [...]. Relator: Deputado Geninho Zuliani. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 09 out. 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2018*. Brasília: SNID, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2008*. Brasília: SNID, 2010.

CHEGOU A HORA DO SANEAMENTO

Cláudio Abduche²²

Os últimos meses foram marcados por importantes acontecimentos no setor de saneamento básico. A Câmara aprovou, no dia 17/12, o Projeto de Lei (PL) 4.162/19, que institui um novo marco legal para o saneamento no Brasil. O texto, que ainda será analisado pelo Senado, viabiliza os investimentos privados no setor, além de exigir licitação para a contratação dos serviços.

Por que é urgente a necessidade de investimentos no saneamento?

Todos nós sonhamos viver em um país onde não haja mais crianças brincando no esgoto, brasileiros que são expostos a uma série de doenças determinantes para impedir seu pleno desenvolvimento físico e intelectual.

Cerca de 35 milhões de pessoas não têm acesso à rede geral de abastecimento de água; com o agravante que quase metade da população brasileira não conta com água devidamente tratada e saudável para o consumo, como rege a legislação sanitária; temos 100 milhões de brasileiros que não possuem acesso adequado aos serviços sanitários de coleta de esgoto e mais da metade da população – com seus resíduos de esgoto despejados *in natura*, sem nenhum tipo de tratamento prévio adequado.

Esse problema não é restrito a uma ou outra região do país, ou seja, em todos os estados brasileiros temos situações críticas, principalmente na coleta e tratamento de esgoto. A universalização dos serviços vai exigir recursos da ordem de R\$ 25 bilhões de reais anuais até 2033, segundo o Plano Nacional de Saneamento Básico.

É importante destacar que a primeira concessão privada foi outorgada no Brasil há 24 anos. Passado este tempo, a iniciativa privada atende a 6% da população brasileira. Um percentual pífio considerando a oferta, a disponibilidade de recursos, a competência amplamente demonstrada em casos reais, o acesso a financiamentos, entre outros. Esse percentual corresponde a 20% de todo o investimento do setor no país.

Com o Projeto, que institui o marco legal, o poder executivo municipal será obrigado a buscar a melhor proposta para a prestação de serviço. No entanto, a grande questão é que o saneamento precisa de uma gestão eficiente, seja pelo setor público ou privado.

Se o Projeto for aprovado pelo Senado, novos cenários para o saneamento básico serão traçados. O relatório aprovado possibilita a entrada da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento, prevendo alguns pontos em destaque abaixo:

Fortalecimento da Agência Nacional de Águas (ANA) em relação à regulação do mercado. Sendo assim, todas as agências estaduais ou municipais se reportarão à ANA, garantindo que todos os contratos serão respeitados.

22 Diretor-presidente do Grupo Águas do Brasil.

Também estão vedados novos contratos de programa, impedindo que os contratos com empresas estaduais sejam renovados automaticamente, o que dificulta a entrada da iniciativa privada. Os contratos de programa vigentes serão cumpridos, mas terão que ser transformados em contratos de concessão, com metas rígidas de cobertura de água e esgoto.

O Ministério da Economia verificará se uma determinada empresa estadual tem condição ou não de universalizar os serviços até 2033. Se não tiver condições, será aberta uma licitação para que o objetivo seja alcançado.

Definição de interesse local, permitindo que prefeitos das regiões metropolitanas possam licitar seus serviços. Essa medida possibilita a entrada da iniciativa privada nesses locais. Em 1000 municípios brasileiros vivem 100 milhões de pessoas. Ou seja, metade da população mora em regiões metropolitanas, que não são atingidas pela iniciativa privada.

O exemplo de maior sucesso no Rio de Janeiro é Niterói, que está dentro da Região Metropolitana e atende a 100% da população com água tratada, a 95% com esgoto tratado, possui perdas menores do que 15% e inadimplência menor do que 5%.

Niterói ocupa a primeira colocação entre os municípios do estado do Rio de Janeiro e o 10º lugar em saneamento entre as 100 maiores cidades brasileiras, de acordo com o ranking 2019 do Instituto Trata Brasil. Quando Águas de Niterói, empresa do Grupo Águas do Brasil, assumiu os serviços de saneamento básico no município, em 1999, a água só chegava a 72% da população. Em apenas três anos à frente dos serviços, a concessionária passou a abastecer toda a população com o mesmo volume de água. Na parte de coleta e tratamento de esgoto, a cidade saltou de 35% para 94,81%.

Em relação ao esgoto, a concessionária realizou a reforma e a finalização da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Icaraí, a construção de nove novas ETEs na cidade, a modernização e ampliação da ETE Camboinhas, a execução de 372 quilômetros de rede coletora de esgoto, entre outros investimentos. Ainda está prevista a implantação de infraestrutura de esgoto sanitário do Badu.

A cidade também se destaca pelo combate às perdas de água por meio de ações como cadastro, micromedição, automação, combate a furtos de água, agilidade no reparo de vazamentos, substituição de rede, padronização das ligações, além de programas socioambientais na região.

Este estudo também apontou que, no estado do Rio de Janeiro, das três cidades que aparecem em posição de destaque, todas tiveram os serviços de água e esgoto concedidos à iniciativa privada e são administradas pelo Grupo Águas do Brasil. Niterói, que vem se mantendo nesta colocação desde 2009, Petrópolis e Campos dos Goytacazes.

No estado do Rio de Janeiro, há um projeto de concessão da Cedae, apresentado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), no qual está previsto um investimento de R\$ 32,5 bilhões. A iniciativa tem como objetivo garantir o fornecimento de água a todos os moradores da região atendida pela empresa em até 14 anos, além de facilitar a coleta e o tratamento de esgoto para 90% dessa população em 20 anos. Outro ponto importante deste plano é que as obras de saneamento vão gerar milhares de empregos.

As favelas também constam neste novo projeto. As novas concessionárias precisarão investir aproximadamente R\$ 1,7 bilhão no saneamento das comunidades, sem previsão de aumento de tarifa.

A proposta é dividir a concessão em quatro zoneamentos distintos e cada um ser repassado a uma empresa ou consórcio. A Cedae continuará responsável pela produção e tratamento de água no estado.

A modelagem do processo de privatização da Cedae prevê que o bloco 1 reunirá 40 municípios, a maioria no Norte Fluminense, mais a área de planejamento (AP) 2.1 da capital, que inclui bairros como Botafogo e Flamengo. O bloco 2 vai cobrir sete municípios da Região Serrana e a AP-4 (Barra e Jacarepaguá). O bloco 3 vai abranger oito municípios, entre eles Angra dos Reis, mais a AP 5 (Zona Oeste). Oito cidades da Baixa Fluminense mais as APs 1, 2.2 e 3 (Centro e Zona Norte) ficarão no bloco 4.

BRASIL – O PAÍS QUE ESQUECEU DO BÁSICO

Édison Carlos²³

1 INTRODUÇÃO

Em meio a tantos problemas graves que o Brasil enfrenta, com certeza um dos piores é a falta de prioridade na infraestrutura, sobretudo na de saneamento básico. Embora tenhamos visto avanços nos últimos anos, nos serviços de água tratada, coleta e tratamento dos esgotos, a situação é crítica. Ainda contamos com 100 milhões de pessoas sem coleta de esgoto e apenas 46,25% dos esgotos são tratados (SNIS 2018).

Esses são indicadores que países desenvolvidos tinham no século XIX, então podemos dizer que pouca coisa mudou nos números do saneamento básico brasileiro nas últimas décadas. Ainda que o Brasil tenha se transformado numa forte economia e no motor da América do Sul, a situação em saneamento está bem distante dos atuais vizinhos, especialmente a Argentina, o Uruguai e o Chile.

Parte desta explicação vem do “apagão” que o país viveu nesta infraestrutura mais básica por pelo menos duas décadas, justamente nos anos em que houve a maior expansão das áreas metropolitanas, sobretudo para as periferias das grandes cidades. As duas principais cidades brasileiras, São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo, cresceram em áreas irregulares e mesmo em bairros nobres sem redes de coleta de esgoto, conseqüentemente também sem as estações de tratamento.

Diante desse resultado sombrio do saneamento básico no Brasil, podemos dizer que de todas as mazelas sociais e ambientais do país, talvez nada se compare ao descomunal impacto à natureza e ao cidadão causado pela ausência dessa infraestrutura mais elementar. Dados do estudo **“Ranking do Saneamento Básico nas 100 Maiores Cidades.”** No país, todos os dias são lançadas na natureza mais de 5600 piscinas olímpicas de esgoto causando doenças e poluição generalizada.

As conseqüências são milhares de casos de doenças, tais como as diarreias, parasitoses, hepatite A, problemas de pele, esquistossomose, leptospirose, além das doenças do mosquito *Aedes aegypti* – dengue, febre Chikungunya e Zika vírus. Apenas nos casos de diarreia, são mais de 300 mil internações graves, além dos óbitos que vemos na imprensa todos os dias. Outros impactos que advêm do agravamento da saúde são o afastamento da escola, do trabalho, impactos no setor do turismo, entre outros. Não esquecendo que o descarte de esgotos prejudica as opções de segurança hídrica comprometendo as poucas fontes de água para abastecimento das cidades e parte da população acaba dependente da água inadequada de poços, de açudes ou de caminhões pipa.

Em termos regionais fica fácil constatar que as regiões Norte e Nordeste são as que possuem os piores indicadores e onde as pessoas mais sofrem, com mais ênfase nas centenas de municípios muito pequenos e sem nenhuma capacidade técnica ou financeira para lidar com as dificuldades de levar água tratada, coleta e tratamento dos esgotos para todos os seus cidadãos. Ainda sem falar da grande área rural e comunidades isoladas, cujos desafios são ainda maiores nestas duas regiões.

23 Presidente executivo do Instituto Trata Brasil.

De acordo com dados de 2018, no Norte, somente 57,05% da população é atendida com água tratada, apenas 10,49% tem serviço de coleta de esgoto. Já no Nordeste, 74,21% da população é atendida com água tratada e apenas 28,01% tem com coleta de esgoto.

Em resumo, há uma generalizada falta de saneamento e os avanços são tímidos.

2 DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA UNIVERSALIZAÇÃO

Em meio a tantos desafios, o lado bom é ver que o saneamento básico começou a ganhar os holofotes e mais atenção, sobretudo após a promulgação da Lei 11445/2007, o chamado Marco Legal do Saneamento Básico, a implementação do Ministério das Cidades e a promulgação do PLAN-SAB – Plano Nacional de Saneamento Básico.

Esses marcos do setor trouxeram avanços ao saneamento e isso é inegável. Os recursos do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento também ajudaram o país a ter melhorias nos indicadores, depois de décadas de estagnação nos investimentos. O que se percebeu, após 12 anos da Lei do Saneamento, no entanto, foi o ritmo do avanço sempre esteve bem abaixo das necessidades do país para resolver esse problema.

Na melhor das hipóteses estamos falando em cumprir a meta nacional de levar água tratada e esgotos a todos os brasileiros em 20 anos (2033) a um custo de R\$ 443 bilhões (**Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Básico - 2018 – Trata Brasil /ABCON/Exante**) para água e esgotos. Significa que teríamos que investir em média, no **mínimo de R\$ 22 bilhões por ano, ao invés dos R\$ 11 bilhões (2017)**.

Perante esse cenário, é fundamental que o saneamento básico realmente seja encarado pelos governantes com a importância que ele merece. Entre os desafios, temos que reduzir o tempo de análise dos projetos e a chegada dos recursos nas obras; ampliar as parcerias entre as empresas públicas e privadas; zelar pela eficiência, gestão e recursos das empresas estaduais; inserir saneamento básico nos planos de governo e ver essas obras como investimentos sociais de longo prazo; criar uma estrutura técnica mínima para ajudar os pequenos e médios municípios a construir seus projetos e que o Ministério do Desenvolvimento Regional estimule as soluções regionais, via comitês de bacias hidrográficas, para que os municípios ganhem escala e reduzam custos.

Ainda tratando dos resultados do estudo **Benefícios Econômicos da Expansão do Saneamento Básico - 2018**, os números indicam que, em duas décadas, os ganhos econômicos e sociais trazidos pela expansão dos serviços alcançariam R\$ 1,1 trilhão.

Precisamos, portanto, propor formas de ampliar o trabalho conjunto dos setores público e privado, a revitalização das empresas de águas e esgotos com obrigatoriedade de atingimento de metas, desburocratizar o acesso aos recursos financeiros para dar celeridade às obras de saneamento, simplificar procedimentos e operações, aperfeiçoar mecanismos de regulação do setor e dar agilidade às licenças ambientais.

3 NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO – APROVADO NA CÂMARA

Após a queda de duas Medidas Provisórias (844 e 868), a Câmara aprovou no dia 11 de dezembro o texto-base do novo marco legal do saneamento básico. O projeto de lei altera as regras para a prestação de serviços de saneamento, permitindo maior facilidade na entrada de empresas privadas no mercado e buscando fazer avançar os serviços com a adição / correção das lacunas da Lei de 2007, visando universalizar o acesso no Brasil.

O texto em debate foi submetido a audiências públicas com entidades e especialistas e o relatório traz estímulo à regionalização dos serviços de forma a ganhar escala resolvendo o saneamento em várias cidades ao mesmo tempo. Esse ponto, por exemplo, rechaça o receio de que uma empresa privada, fique apenas com municípios grandes e supostamente superavitários. Seriam os Estados a organizarem.

O foco principal do projeto é abrir caminho para ampliação da participação privada no mercado. A forma de alcançar esse objetivo é tornando obrigatória a abertura de licitação quando os estados e municípios contratarem um serviço de saneamento. Atualmente, as autoridades locais podem optar por permitir que empresas estatais que prestam serviços de saneamento sejam contratadas sem licitação, portanto, sem concorrência privada.

Com a obrigatoriedade das licitações e consequente vedação dessa exclusividade, a tendência é que haja aumento da participação de empresas privadas no mercado. O governo afirma que isso deve elevar consideravelmente o investimento no setor.

O texto busca corrigir o cenário caótico que ocorre no país onde milhares de cidades não possuem sequer um contrato entre município e empresa operadora; não há metas nem obrigações de até quando atender a todos. A partir disso, foi de extrema importância a aprovação do Marco Legal, pois não podemos continuar investindo metade do necessário e concentrando em poucos Estados. São Paulo responde por 1/3 do investimento nacional com mais de R\$ 4 bilhões ao ano, mas a soma de 10 Estados, em 3 anos, representou R\$ 1,3 bilhão- 5% do total investido. Com a aprovação do Parlamento no novo Marco Legal do Saneamento, o país terá mais velocidade, competitividade, modernidade e eficiência no saneamento básico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Ranking do Saneamento Básico – 100 maiores cidades do Brasil*. São Paulo: GO Associados, 2019.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do saneamento no Brasil*. São Paulo: EX ANTE Consultoria Econômica, 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Sistema Nacional de informações sobre saneamento (SNIS 2017)*. Brasília, DF: SNIS, 2019.

SANEAMENTO E MINISTÉRIO PÚBLICO

Jerson Kelman²⁴

Os serviços de água e esgoto do Brasil prestam em geral serviços piores dos que se observa em outros países com renda per capita semelhante à nossa. O objetivo desse artigo é explicitar, por meio de perguntas e respostas, algumas razões desse atraso e sugerir, **quando pertinente**, o que o Ministério Público - MP poderia fazer para ajudar na solução do problema.

A intenção é contribuir para que membros do MP e dirigentes de entidades prestadoras do serviço de saneamento atuem de forma harmônica, cada qual em seu espaço de responsabilidade institucional, no sentido de melhorar o abastecimento de água e a coleta-tratamento de esgoto em nosso país.

A água é um direito humano básico ou um bem econômico?

Não há contradição entre os conceitos de água como um bem com valor econômico e água como um direito básico do ser humano. A contraposição é despropositada porque a quantidade de água que uma pessoa necessita para higiene pessoal, preparo da comida, lavagem de roupas e asseio da residência é muito pequena, da ordem de 100 litros por dia. Retirar do rio essa pequena quantidade de água bruta é, sem dúvida, um direito humano básico. O que não deve ser confundido com o inexistente “direito” de receber gratuitamente água tratada na torneira de casa.

É evidente que há um custo para transformar água bruta em potável e conduzi-la para onde as pessoas moram e trabalham. Assim, como há um custo para plantar, colher, embalar, transportar e comercializar algum produto agrícola que se compra nos supermercados. E ninguém cogita de obrigar os supermercados a distribuir comida gratuitamente, embora o acesso à alimentação seja um direito humano básico.

Quem paga pela prestação do serviço de abastecimento de água e coleta-tratamento de esgoto?

Os custos da prestação do serviço, tanto os de investimento quanto os operativos, são cobertos pela receita proveniente das “contas de água” pagas pelos consumidores ou por impostos pagos pelos contribuintes. Ou seja, não há mágica: a qualidade do serviço depende da capacidade de pagamento, isto é, da renda *per capita* da população. É uma condição necessária, mas não suficiente, para que o serviço seja bem prestado é que o prestador esteja em equilíbrio econômico-financeiro.

O MP deve estar atento para que os “planos de saneamento”, idealmente discutidos em audiências públicas, não virem obras de ficção. Para isso, dois extremos devem ser evitados. De um lado, a inexistência de um cronograma de metas físicas a serem atingidas na marcha rumo à universalização, o que pode agradar o prestador do serviço, mas não a população. De outro lado, uma lista de metas físicas inatingíveis vis-à-vis a limitada renda da população.

²⁴ COPPE-UFRJ. Ph.D. em hidrologia e recursos hídricos pela Universidade do Estado do Colorado. Professor de recursos hídricos da COPPE-UFRJ. Ex-presidente da Agência Nacional de Águas – ANA. Ex-presidente da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP.

A tarifa é suficiente para cobrir o custo do serviço com a qualidade com que deveria ser prestado?

Muitos pensam que a tarifa é calculada para permitir a prestação perfeita e completa dos serviços, digamos “padrão suíço”. Mas não é assim. Grosso modo, o cálculo tarifário leva em consideração a infraestrutura que existe, chamada no jargão regulatório de “base de remuneração”, e não a que deveria existir.

Certamente a eventual ineficiência do prestador de serviço pode ser corrigida com um choque de produtividade que se traduza na prestação de melhores e mais abrangentes serviços, sem modificação tarifária. Porém, quase sempre só é possível dar um salto significativo em direção à universalização dos serviços quando se fazem pesados investimentos, resultando, inescapavelmente, em aumentos tarifários. Assim, não faz sentido contestar cálculos tarifários com base apenas na comparação entre a inflação do período e o índice de reajuste.

O MP deve exigir a transparência e consistência metodológica do cálculo tarifário para que se evite o desequilíbrio econômico-financeiro do prestador de serviços, tanto pela fixação de tarifa muito baixa, que o leve a remunerar insuficientemente o capital investido quanto pela fixação de tarifa muito alta, que o leve a ter lucro exorbitante, num claro abuso da posição monopolista.

Subsídios cruzados entre consumidores são necessários?

Como nossa sociedade é muito desigual, transferências de renda via prestação do serviço de água e esgoto são desejáveis e inevitáveis. Desejáveis por uma questão de equidade. Inevitáveis porque o beneficiário do serviço de coleta e tratamento de esgoto é a coletividade e não o indivíduo. Isso significa que pouco adianta que apenas o “meu” esgoto seja corretamente coletado e tratado, se o dos meus vizinhos não for. O mau cheiro e as doenças continuarão infestando o bairro. De igual maneira, não adianta que o esgoto de meu bairro seja corretamente coletado e tratado se o dos bairros vizinhos não for. O rio que corta minha cidade permanecerá com péssimo aspecto e impróprio para abastecimento de água ou para o lazer.

O cidadão deve ter o direito de não se conectar à rede de esgoto?

O caráter coletivo da coleta e tratamento de esgoto não combina com a tese, infelizmente aceita por alguns juízes, de que o cidadão conectado à rede de água pode optar por não conectar o seu imóvel à rede de esgoto, como se o serviço de esgoto estivesse na mesma categoria dos serviços que beneficiam o indivíduo, como é o caso da TV a cabo, eletricidade, gás canalizado e abastecimento de água.

O MP deve atuar resolutamente contra os que falham em conectar seus imóveis à rede de coleta de esgoto, quando existente, porque se trata de comportamento claramente oposto, no sentido ambiental e social, ao interesse difuso da sociedade. Relevante destacar que embora o custo de coletar e tratar o esgoto seja em geral maior do que o de fornecer água, a tarifa de saneamento é em geral menor ou igual à da água.

O prestador de serviço de saneamento deve ter lucro?

Muitos acham escandaloso que empresas de água e esgoto tenham lucro enquanto parte da população permanece não servida ou pessimamente servida. Estão equivocados porque não com-

preendem que a empresa só terá recursos financeiros para construir a infraestrutura necessária para melhorar a qualidade e abrangência do serviço se tiver acumulado lucro nos anos anteriores. Ou se receber injeção de capital de seus acionistas, que só se disporão a isso se houver perspectiva de transformação de parte do lucro em dividendos, ainda que não de forma imediata.

Se o prestador do serviço for uma sociedade anônima, como é o caso, por exemplo, da Sabesp, Sanepar e Copasa, a Lei obriga que ao menos 25% do lucro seja distribuído aos acionistas – o Governo Estadual e os detentores das ações negociadas na Bolsa de Valores - na forma de dividendos. Frequentemente os remanescentes 75% são reinvestidos no próprio sistema de abastecimento ou de coleta-tratamento de esgoto.

O licenciamento ambiental para construção de redes de coleta e estações de tratamento de esgoto deve ser aperfeiçoado?

No Brasil, o licenciamento ambiental para o saneamento pode e deve ser aperfeiçoado porque, ao contrário dos demais setores produtivos, o esgoto coletado e tratado não é produzido pela companhia de saneamento, como seria no caso, por exemplo, de uma indústria química, e sim pela própria população. Ou seja, a prestadora do serviço de saneamento não é parte do problema e sim da solução.

O rito para licenciamento e operação de infraestrutura dedicada ao saneamento deveria se restringir à comparação entre duas situações: com e sem a infraestrutura que se pretende implantar. Na maioria dos casos será evidente, sem necessidade de maiores elucubrações, que a opção “com” é a que mais beneficia a saúde das pessoas e do ambiente.

Como estabelecer as prioridades do saneamento de empresas estatais?

Nas empresas estatais, cada dirigente costuma entrar na “disputa” orçamentária pelos limitados recursos financeiros tendo em mente as necessidades dos municípios sob sua guarda. Costumam levar vantagem os bem articulados. Não necessariamente os responsáveis pelos segmentos da sociedade mais carente de investimentos. A semelhança com o que ocorre no Congresso Nacional e nas Assembleias Legislativas não é mera coincidência.

Ocorre fenômeno semelhante com os promotores de justiça quando ingressam na Justiça com ações para exigir que o serviço seja bem prestado no município de sua atuação. Frequentemente essas bem-intencionadas demandas se baseiam em conceitos legais genéricos e não em metas específicas do respectivo contrato de programa ou de concessão. Até porque em muitos casos esses contratos sequer existem e, quando existem, não dispõem de metas bem definidas, no tempo e no espaço.

Esse comportamento “bairrista” de dirigentes de estatais e de promotores de justiça estaria adequado se o serviço fosse organizado em base municipal. Porém, não é assim que as estatais funcionam. Na vida real, há uma razão de fato e outra de direito para organizar a prestação dos serviços por blocos de municípios, adotando-se até mesmo um único bloco em cada estado da federação. Razão de fato: o agrupamento de municípios toma partido do efeito escala para minimizar custos e, portanto, tarifas. Não teria sentido, por exemplo, manter uma equipe técnica altamente capacitada em cada pequeno município. Razão de direito: quando dois ou mais municípios utilizam uma mesma

infraestrutura - tipicamente uma adutora ou estação de tratamento - os municípios compartilham algum interesse comum, o que descaracteriza a titularidade municipal. Isso porque, por óbvio, o interesse deixa de ser “local”²⁵.

Na vida real as estatais “misturam” as receitas que obtêm nos municípios onde atuam e sacam do “cofre unificado” os recursos para efetuar as despesas e investimentos em toda a área de atuação. É inevitável e até mesmo desejável que ocorra subsídio cruzado entre consumidores. Idealmente, esses recursos do “cofre unificado” deveriam atender prioritariamente os menos assistidos, respeitadas as disposições dos contratos de programa ou de concessão. Porém, quase sempre ocorre exatamente o oposto.

Poderia ser diferente, caso se adotasse uma metodologia para hierarquização dos investimentos fortemente lastreada em conceitos e não em interesses específicos. Por exemplo, antes de adentrar na discussão orçamentária para decidir quais obras serão erigidas e quais serão postergadas, é desejável debater conceitualmente, sem referência a qualquer caso concreto, qual construção é mais urgente: uma estação de tratamento de esgoto para melhorar a qualidade da água de um manancial de abastecimento ou uma outra para melhorar o visual do córrego que corta a cidade?

O resultado prático da aplicação dessa metodologia seria a hierarquização dos empreendimentos numa fila organizada com base em critérios conceituais discutidos no abstrato. Uma vez formada a fila, qualquer violação constituiria óbvio desvio ético e legal, a ser combatido pelo MP.

Para isso, o MP talvez tenha que se organizar em colegiados abrangendo áreas de atuação que extrapolem os limites municipais. O importante é ter em mente que o “cobertor é curto”. Ou seja, o atendimento da demanda do município A, para além do disposto no respectivo contrato, resulta no não atendimento da demanda do município B. E vice-versa.

As “compensações ambientais” devem ser aperfeiçoadas?

Em geral, compensações ambientais são penalidades impostas ao prestador de serviço, na forma de um Termo de Ajuste de Conduta – TAC, pela poluição dos rios ou do oceano durante o período em que o esgoto foi coletado e conduzido a um curso de água sem tratamento. Porém, em geral, os TACs não dão a devida importância à aceitação pela Lei do Saneamento de soluções graduais e progressivas, como ocorreu nos países desenvolvidos (Lei 11.445/2007, Art. 2º, VIII). Ou seja, o legislador reconheceu a impossibilidade de se implantar num estalar de dedos um sistema de esgotamento sanitário completo.

Ademais, tendo em vista a externalidade positiva do saneamento, é duvidoso que a subtração de recursos para aplicação em outros setores – por exemplo, educação ambiental ou reflorestamento – cause maior ganho social do que simplesmente deixar o dinheiro na companhia de saneamento, para investimento em novos sistemas. Ou seja, a imposição de penalidades milionárias acarreta desvios da finalidade objetiva da prestação de um serviço direcionado à expansão da infraestrutura de saneamento, de enorme significado social e ambiental.

²⁵ Com efeito, o que a Constituição diz é que “compete aos municípios organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.” (CF Art.30 V).

Como os países avançados implementaram seus sistemas de saneamento?

Tanto na Europa quanto na América do Norte não foi possível implantar simultaneamente todos os sistemas relacionados ao fornecimento de água e de coleta-tratamento de esgoto. Não havia recursos para isso, tanto financeiros quanto humanos. Por isso, os rios que cortam as cidades desses países eram poluídos até a década de 60 do século passado. Foram necessárias décadas para limpá-los. Tanto os norte-americanos quanto os europeus optaram inicialmente por levar água para a população. Depois de concluída essa fase, passaram a coletar o esgoto e a despejá-lo *in natura* nos corpos hídricos. Por último, trataram do esgoto.

Aqui no Brasil esse faseamento tem sido evitado porque a companhia de saneamento pode ser alvo de ações na Justiça por deixar de implantar simultaneamente os sistemas de coleta e tratamento de esgoto. Em outras palavras, não se admite a implantação apenas da coleta, mesmo que seja de forma temporária. Entre o ótimo (coleta e tratamento de esgoto), e o bom (apenas coleta), optamos pelo péssimo (sem coleta, sem tratamento). Com essa opção, o esgoto continua a chegar nos cursos de água, só que escoando a céu aberto e disseminando doenças; e não dentro de uma tubulação.

O dano causado ao ambiente pelo lançamento de esgoto sem tratamento prévio é irreversível?

Frequentemente os TACs são dimensionados como se o dano causado ao ambiente por anos de lançamento de esgoto sem tratamento fosse irreversível. Mas, ao contrário, o dano é quase sempre reversível graças à autodepuração dos corpos hídricos. Assim, não faz sentido calcular os valores de compensações ambientais extrapolando o limite da razoabilidade.

Faz sentido impor o plantio de árvores a empresas de saneamento?

Há casos pitorescos em que a companhia de saneamento foi obrigada a assinar TACs de reflorestamento em áreas pobres, porém ricas em recursos hídricos e densamente cobertas por vegetação. Áreas em que falta atividade econômica, educação, saúde e tudo o mais. Porém, onde não faltam árvores. Nem água.

A crença de que o reflorestamento produz água resulta da correta observação de que as nascentes dos rios se tornam intermitentes quando a floresta nativa é substituída por vegetação rasteira. É por isso que quando uma dessas áreas é reflorestada, diversos processos naturais se modificam positivamente, contribuindo para a recuperação dos pequenos cursos de água. Essas consequências favoráveis levam muitos a supor que o massivo plantio de árvores em centenas de milhares de hectares seria a solução para a aparente morte de rios outrora caudalosos, como é o caso do São Francisco.

Com efeito, quase sempre a recuperação de cobertura florestal tem notórias vantagens. Porém não há base científica na crença popular de que o plantio de árvores cria água. Na realidade, quando um pasto é substituído por floresta, a frequência de enchentes diminui, devido à retenção da água na vegetação e no solo, e as nascentes se tornam perenes, devido à lenta liberação da água retida no solo. Porém, a vazão média dos grandes rios tende a diminuir porque a evapotranspiração de áreas florestadas é maior do que a de pastos. Portanto, plantar árvores pode ser percebido localmente como um método para criar água, mas não na escala de uma grande bacia hidrográfica.

Como o esgoto é coletado?

Com a tecnologia hoje existente, a coleta de esgoto pode ocorrer pelo sistema “separador” ou “unitário”. Na primeira opção, a água de chuva segue por uma tubulação e o esgoto por outra. Na segunda, o mesmo conduto carrega a água de chuva e o esgoto misturados. No final do século XIX, o sistema unitário foi amplamente utilizado nos países hoje desenvolvidos. Porém, com o passar do tempo, o sistema separador, que apresenta melhores resultados se instalado e operado corretamente, passou a prevalecer.

No Brasil, tem-se optado na grande maioria dos casos pelo sistema separador. Porém, a implantação deficiente, a falta de fiscalização governamental e o baixo controle social fazem com que a água de chuva e o esgoto se misturem indevidamente também no sistema separador, que passa a funcionar pior do que se fosse unitário.

O MP não deve se opor ao uso do sistema unitário, ao menos como solução provisória, frequentemente a mais indicada em ocupações urbanas não planejadas.

Faz sentido implantar rede de tubulações (água e esgoto) em pequenas comunidades rurais?

Quase sempre não faz sentido econômico “esticar” a rede de tubulações que serve a zona urbana por muitos quilômetros para também servir a zona rural. Nesses casos, o mais recomendável é implantar soluções locais, por exemplo, poços e fossas sépticas. Claro, devidamente posicionadas para que as fossas não contaminem os poços.

A VOZ DE UM GESTOR PÚBLICO

*Luiz Firmino Martins Pereira*²⁶

RESUMO

Este texto faz uma reflexão sobre o tema do saneamento a partir do olhar de um gestor público²⁷, trazendo uma breve contextualização com análise de iniciativas feitas nas últimas décadas, seus resultados e uma leitura crítica sobre o porquê não avançamos, e ainda sobre como seria possível superar os obstáculos e universalizar esse serviço à população. Tomando-se o Rio de Janeiro, e mais especificamente a sua região metropolitana como foco, o que se verifica é que, no ritmo atual, nem em 50 anos conseguiremos universalizar os serviços de saneamento. Os programas de investimentos em obras de saneamento feitos até hoje, como o PDBG e o PSAM, diferente do propalado, somam valores muito aquém do necessário, e ainda sofreram com estratégias que dependiam de outras iniciativas não asseguradas, e que por isso mesmo não aconteceram. Criaram assim a falsa ideia de que a solução estava contratada e acabaram por resultar em frustração geral. Além destes, outras iniciativas no varejo, assim como os seguidos TACs firmados pelo MPRJ buscando assegurar a finalização de etapas inacabadas, acabaram por gerar um grande mosaico de obras dispersas e descoladas de uma visão maior do sistema e dos resultados, visão sistêmica essa, até hoje inexistente. Some-se a isso a indefinição por décadas sobre de quem seria o real poder concedente do saneamento, conflito originado no modelo implantado na década de 70 via estatais estaduais, que pelos mais variados motivos, na maioria das vezes não performaram como esperado. Isso levou a um paradoxo do público *versus* privado, acentuado pela percepção de que cidades com operadores privados têm melhores resultados. O contexto urbano das capitais não pode ser deixado de lado nessa avaliação. Além de contraste entre municípios ricos e pobres, onde se faz necessário o chamado subsídio cruzado, temos ainda índices enormes de assentamentos precários, onde tudo é mais complicado em termos da prestação de serviços de saneamento. Por fim, a insistência em se querer implantar os sistemas pseudoperfeitos de separadores absolutos, nos leva a tentar pular uma etapa pela qual as cidades mais desenvolvidas e que resolveram seus problemas de saneamento passa-

²⁶ Arquiteto Urbanista, Mestre em Ciência Ambiental e Doutor em Geografia. Ex-Presidente da extinta Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA. Ex-Presidente do Instituto Estadual do Ambiente – INEA. Ex-Sub-Secretário Executivo de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro. Ex-Superintendente de Planejamento Metropolitano da Câmara Metropolitana de Integração Governamental do Rio de Janeiro e Pesquisador de Pós-Doutorado do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa na área de saneamento.

²⁷ Arquiteto Urbanista formado pela UFRJ, Mestre em Ciência Ambiental pela UFF e Doutor em Geografia pela UFF, com extensão (sanduíche) na Universidade de Maryland (EUA). Durante mais de 20 anos trabalhou na extinta FEEMA. Em 1999 articulou a criação do Consórcio Intermunicipal para Gestão Ambiental das Bacias da Região dos Lagos e Rio São João, processo participativo que logrou êxito na recuperação do sistema lagunar da região. O reconhecimento do trabalho o levou à presidência da SERLA em 2008, Órgão Gestor de Recursos Hídricos do RJ, e em 2009 a ser o primeiro Presidente do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Em 2011 passou a Subsecretário Executivo de Estado do Ambiente, coordenando políticas de planejamento ambiental, conservação, saneamento e ICMS ecológico. De 2014 a 2019, ocupou a Superintendência de Planejamento Metropolitano da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, onde cuidou da coordenação técnica do primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e participou da preparação da Lei Estadual 184/18 sobre a governança metropolitana. Atualmente é Pesquisador de Pós-doutorado do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa na área de saneamento. É autor do livro Controle Social das Águas.

ram, que foi o de se utilizar do sistema de drenagem pluvial para condução dos esgotos às unidades de tratamento. Algumas considerações para superar esses obstáculos são apresentadas com o objetivo de contribuir para a superação dos citados gargalos.

1 INTRODUÇÃO

O serviço de esgotamento sanitário é essencial para a proteção do meio ambiente, para a saúde da população e fundamental na promoção do desenvolvimento econômico sustentável de uma região. Entretanto, há um déficit histórico de coleta e tratamento de esgotos no Brasil. Os números de diversas fontes, como a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 e do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) mais recente, que apontam esse déficit, ainda parecem generosos com os números para quem conhece de perto a realidade, visto que a maior parte desses números são frutos de atos declaratórios.

Independente dos números, o fato é que o estado dos nossos corpos hídricos (rios, baías e lagoas) são o indicador claro de que estamos muito distantes de um desempenho minimamente aceitável nessa área.

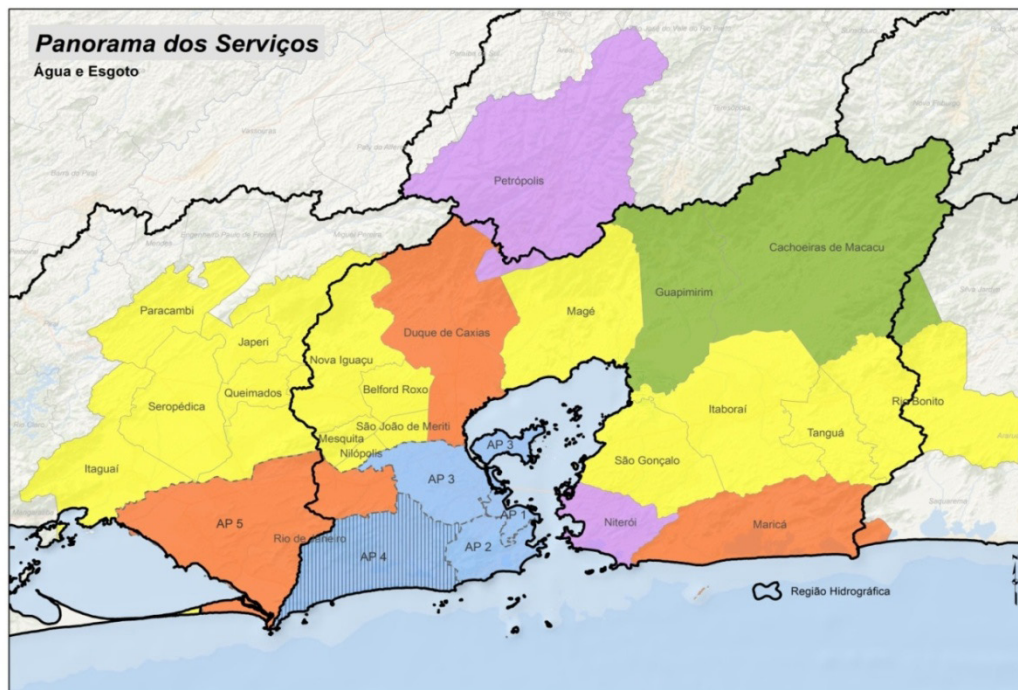
2 UM PANORAMA DOS PRESTADORES DE SERVIÇOS PÚBLICO E PRIVADO E OS ATRITOS ENTRE MUNICÍPIOS E A OPERAÇÃO ESTATAL

Na década de 70, o governo federal colocou em marcha o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e dentro de um projeto nacional para universalizar o saneamento, priorizava o investimento via empresas estatais nos estados, sendo essa uma opção mais viável do que se relacionar com mais de 5000 municípios. As 26 estatais estabeleceram os chamados contratos de programa com boa parte dos municípios de seus estados, e, para tal, eram dispensadas de licitação. Até hoje, na maioria dos casos, seguem renovando esses contratos. Ao longo de mais de três décadas, poucos municípios habilitaram serviços próprios (SAES) para lidar com o tema, e poucos conseguiram se separar do domínio estatal e licitar seus serviços ao privado. Depois da constituição de 1988 que deu mais poder e responsabilidades aos municípios, alguns deles conseguiram licitar seus serviços, como Niterói, Região dos Lagos, Nova Friburgo, Campos dos Goytacazes, Petrópolis, Resende entre outros casos, que às vezes era só parcial, ou seja, só o serviço de esgoto, como no caso da Área de Planejamento 5 (AP5) no município do Rio de Janeiro. Na esteira dessas concessões, vários municípios tentaram licitar seus serviços nas últimas duas décadas sem sucesso, já que essas iniciativas acabavam judicializadas pela empresa estatal. Uma tentativa de mudança dessa prática tramita hoje no Congresso visando exigir licitação em qualquer situação.

O panorama da prestação dos serviços mostra situações bem diferentes quando nos referimos a sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitário. Como por exemplo, no caso da NOVA CEDAE responsável pelo serviço de abastecimento de água em 64 dos 92 municípios fluminenses, enquanto no esgotamento sanitário o número cai para 34 municípios atendidos. O setor privado opera o serviço de esgotamento sanitário em 17 municípios, abrangendo 13% da

população, uma participação acima da média brasileira, que é de 5%. Do total de 17 municípios, 16 são concessões convencionais e 2 são PPP (Parceria Público Privada), efetivada no município de Rio das Ostras e em Paraty. No caso da região metropolitana, encontramos a situação descrita no mapa a seguir:

Figura 1 - Panorama dos Serviços – Água e Esgoto



Fonte: GEGM – Câmara Metropolitana, 2018.

Além dos prestadores de serviço, outros atores fundamentais neste contexto são as Agências Reguladoras dos Serviços. No Estado do Rio de Janeiro, a regulação e normatização das atividades de saneamento prestados pelas concessionárias em contratos que envolvem o estado, cabe à Agência de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (AGENERSA). Até o momento a AGENERSA é responsável pela regulação dos serviços prestados pelas concessionárias PROLAGOS e Águas de Juturnaíba, que operam nos municípios da Região dos Lagos, resultante das concessões feitas pelo estado em parceria com os municípios. As demais concessões municipais, operadas por empresas privadas são reguladas pelas prefeituras, como por exemplo, Niterói. Os serviços prestados pela NOVA CEDAE são regulados e fiscalizados pela AGENERSA desde agosto de 2015, resultado do Decreto nº 43.982/12, sendo esta uma condição requerida pela Lei de Saneamento (Lei Federal 11.445/07) para garantir a validade dos convênios, entretanto essa regulação ainda carece de estruturação, pois não existe regulação de uma empresa, mas sim de um contrato que essa empresa mantém com o poder concedente e sua repercussão na população atendida, o que não está claro na maioria dos contratos de programa.

3 A REALIDADE HOJE: UM MOSAÍCO DE INICIATIVAS DESCONEXAS

Os dois grandes programas de financiamento para obras de esgotamento sanitário conseguidos até hoje foram da seguinte ordem:

1. PDBG (Programa de Despoluição da Baía de Guanabara) – Iniciado em 1994:
 - 1.1 US\$ 800 milhões, sendo a maior parte em Estações de Tratamento de Esgotos com a expectativa de que os municípios fariam a rede de coleta.
 - 2.1 Os resultados foram melhorias pequenas e restritas às áreas onde houve deslocamento de esgotos.

2. PSAM (Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara):
 - 2.1 US\$ 640 milhões (BID:US\$452 e Estado: US\$ 188).
 - 3.1 A expectativa era elevar a coleta e tratamento de 30 para 60% (2010 a 2014), mas o programa sofreu descontinuidade com a crise do Estado e não chegou a investir nem a metade dos recursos.

Além disso, ao longo da última década, existem registros de investimentos pontuais em diversos projetos com recursos do FECAM via NOVA CEDAE, INEA, Ministério das Cidades, FUNASA, FUNDHRI e compensações ambientais. Em 2013 o estado buscou estruturar um Programa denominado Pacto pelo Saneamento, concebido pela Secretaria de Estado do Ambiente e instituído pelo Governo do Estado, em abril de 2011 através do Decreto nº 42.930, com o objetivo de ampliar no Estado do Rio de Janeiro o acesso a sistemas de saneamento básico. O pacto como um todo, era uma iniciativa que envolvia dois subprogramas: o Lixão Zero e o Rio + Limpo, frutos de parcerias com as Secretarias Estaduais do Ambiente, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (NOVA CEDAE).

O subprograma Rio + Limpo foi criado com a meta de coletar e tratar 80% do esgoto de todo o Estado do Rio de Janeiro até 2018 e registrou investimentos de cerca de R\$ 1,8 bilhões, entre 2009 e 2012, mas segundo informações do ICMS Verde levantadas para elaboração do índice de cobertura dos serviços de tratamento de esgotos, a população atendida em 2009 que era de 4,5 milhões, correspondente a 29,9% da população urbana, avançou até 33% em 2013. O Rio + Limpo demandou a alteração da Lei da Cobrança pelo Uso da Água no Estado do Rio de Janeiro, Lei nº 4247 de 16/12/2003 e assim a Lei Estadual nº 5.234/2008 autorizou o repasse da cobrança pelo uso da água feita ao setor de saneamento para as contas de consumo de água. A nova lei estabelecia ainda que, no mínimo 70% dos recursos arrecadados pela cobrança fossem aplicados em coleta e tratamento de esgotos até que se atinja o percentual de atendimento de 80% na respectiva Região Hidrográfica.

Entre as iniciativas da última década, destacam-se o Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara (PSAM), com o objetivo de avançar no saneamento e na recuperação ambiental das águas da baía; o Programa Sena Limpa, uma parceria com a Secretaria de Estado do Ambiente, a NOVA CEDAE e a Prefeitura do Rio para despoluir seis das principais praias do Município do Rio de Janeiro; e a ampliação do Sistema Alegria, para a construção de novos troncos

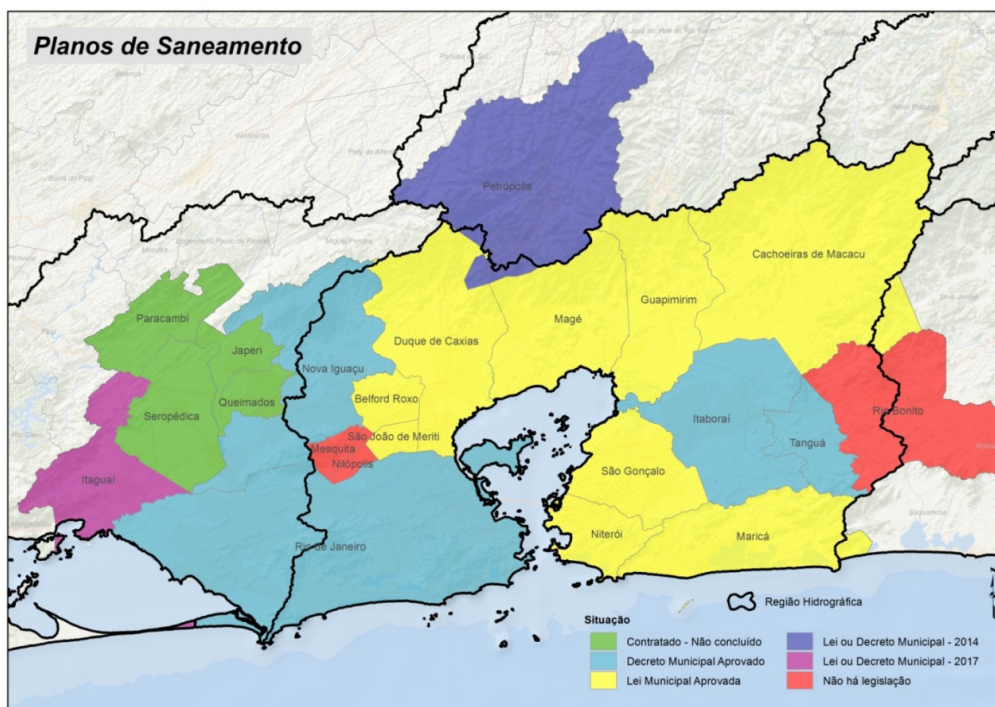
coletores de esgoto e a ampliação da capacidade da Estação de Tratamento de Esgoto Alegria.

Tendo em vista que a alavancagem de recursos perante o Governo Federal e os órgãos de financiamento dependia da existência de projetos qualificados, o PSAM priorizou o levantamento, o aprimoramento e a adequação dos projetos e planos existentes, além da elaboração de novos projetos e planos para municípios ou regiões estratégicas.

4 QUANTO CUSTA TRATAR OS ESGOTOS?

Entre as diversas ações do programa que a Secretaria de Estado do Ambiente apoiou, estão a elaboração de Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs) para vários municípios fluminenses, seja com apoio do PSAM, ou das parcerias com os Comitês de Bacia que aprovaram recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FUNDRHI) para os estudos. Esses planos são a base para a gestão dos serviços de saneamento, e devem prever não somente as metas e ações para universalização do acesso aos serviços de forma gradual e progressiva, mas especialmente definições de modelo de gestão e dos responsáveis pela prestação, fiscalização e regulação desses serviços.

Figura 2 - Planos contratados



Fonte: GEGM – Câmara Metropolitana, 2018.

Os Planos com seus orçamentos acabaram por confirmar uma métrica muito usada por operadores de serviços de saneamento, qual seja: de que custa em média R\$ 2.000,00 por habitante o provimento do serviço de saneamento. Esse cálculo, só para a região metropolitana do Rio, que possui mais de 12 milhões de habitantes, importa em somas da ordem de R\$ 24 bilhões, ou seja, muito acima do que se investiu até hoje, o que coloca a perder o discurso de que já se investiu muito mais do que seria necessário e não se obteve resultado.

Por outro lado, esses planos fizeram desenhos clássicos de implantação de sistemas, com suas redes, elevatórias e estações de tratamento, e pouco saíram da caixa na busca de entender a situação dos corpos hídricos locais, e o que poderiam ser propostas para efetivos resultados de curto, médio e longo prazo com, incluindo aí a sinergia de bacias contribuintes a um mesmo corpo hídrico, o uso de interceptações de tempo seco, apesar do esforço feito pela SEA e INEA para que isso acontecesse.

5 POR QUE NÃO SE CONSEGUE AVANÇAR?

Existem 3 paradigmas que se não forem quebrados, dificilmente sairemos da situação em que nos encontramos.

5.1 PARADIGMA JURÍDICO

Em primeiro lugar, a discussão sobre de quem é de fato o poder concedente do saneamento, acabou por travar muitas tentativas de novas licitações com metas claras e objetivas, mas no caso das regiões metropolitanas, surgiu uma oportunidade ímpar para resolver esse problema, que é a existência de um poder concedente único em metrópoles, tal como definiu acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF), que julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 1.842/RJ, que se referia à Lei Complementar nº 87/1997 (que trata da instituição, composição, organização e gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e da Microrregião dos Lagos, e define as funções públicas e serviços de interesse comum). A questão básica era definir a qual dos entes federados, municípios ou Estado, seria o poder concedente do saneamento, considerando esta uma função pública de interesse comum em regiões metropolitanas e em outras unidades regionais, e o que o STF fez foi definir que:

- A Região Metropolitana é uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem personalidade política;
- A titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum é da Região Metropolitana, inclusive o poder concedente, o normativo e o fiscalizador;
- Há necessidade de estabelecer uma gestão compartilhada;
- Não pode haver concentração do poder decisório;
- Necessária a participação da sociedade civil;
- A operacionalização das ações deverá ser efetivada através de um organismo específico.

Portanto, via Lei Complementar, o estado deve definir a região metropolitana, suas funções públicas de interesse comum e instituir o Ente metropolitano, com Conselho composto pelo Estado e municípios, sem que haja preponderância de um sobre outro, mas reconhecendo que o peso dos votos deve ser diferenciado. Essa Lei foi aprovada em dezembro de 2018, sob o número 184/18, e a efetivação dessa governança metropolitana trará segurança jurídica a qualquer processo de concessão dos serviços, superando assim um imbróglio que até então dificultava a união de municípios visando à escala, à racionalidade e a melhores resultados.

5.2 PARADIGMA TÉCNICO

As regiões metropolitanas concentram cada vez mais as populações do país, como é o caso do Rio de Janeiro, onde residem mais de 75% dos habitantes do Estado, os quais convivem com índices bastante baixos de coleta e tratamento de esgotos. O modelo de expansão das cidades conta com grande número de áreas resultantes de ocupações espontâneas, os chamados assentamentos subnormais como as favelas, além de inúmeras áreas ainda sem qualquer urbanização, portanto sem calçamento e drenagem pluvial. Ou seja, não bastasse toda a dificuldade de obtenção de recursos para implementação de obras de saneamento, ainda que o recurso se faça disponível, haverá sérios obstáculos à promoção do saneamento clássico, composto por rede separadora absoluta passando na frente de cada residência, troncos coletores, elevatórias, linhas de recalque, enfim as Estações de Tratamento de Esgotos.

Classicamente, os que lidam com saneamento, sabem que cerca de 30% do custo de obras de saneamento equivalem a troncos, elevatórias, linhas de recalque e estações de tratamento, sendo os outros 70% referentes à rede de coleta separativa. Como já vimos, o custo da região metropolitana ultrapassa os 24 bilhões de reais, muito superior aos dois maiores aportes de verba em saneamento feitos até hoje no estado que somaram 1,5 bilhão de dólares, ou cerca de 6 bilhões de reais. Portanto, descontados outros investimentos já citados, falta algo da ordem de 15 bilhões, e a maior parte disso em redes de esgoto separadas da drenagem pluvial.

A solução passa inevitavelmente pela interceptação dos esgotos que já correm nos sistemas de drenagem, a chamada coleta a tempo seco, nome dado ao sistema, pois na ausência de chuva, ou seja, em tempo seco, tem-se o tratamento integral dos esgotos, ao passo que em casos de chuvas, há um extravaso via redes de drenagem pluvial para os corpos hídricos, semelhante aos sistemas unitários ou combinados.

Abaixo é possível ver o quadro esquemático do sistema unitário ou combinado:

Figura 3 - Desenho esquemático do sistema Tempo Seco



Fonte: www.ebah.com.br.

Diante dos poucos estudos a respeito, mas com base nas várias experiências existentes aqui bem perto, onde o sistema de tempo seco é empregado, como na Região dos Lagos, Petrópolis, Niterói e mesmo o Rio de Janeiro, podemos classificar basicamente três tipos de formas de se coletar a tempo seco:

- 1) Interceptação linear transversal das galerias pluviais já existentes, sendo esta de grandes dimensões, capazes de receber todas as manilhas e galerias pluviais ao longo de um determinado trecho, garantindo a coleta das vazões a tempo seco e o adequado extravaso em casos de chuvas. Como exemplo deste tipo de interceptação podemos citar as interceptações sob os calçadões de Copacabana, Ipanema e Leblon, Canal de Itajuru e, mais recentemente, o da Marina da Glória.
- 2) Interceptação ponto a ponto (manilha a manilha), com o uso de pequenos barramentos de fundo com desvios laterais ou uso de desvios de fundo nas manilhas para interceptação da vazão de tempo seco, normalmente associadas a coletores tronco por gravidade, ou subelevatórias com recalque próprio até o coletor ou elevatória do sistema. Como exemplo deste tipo, podemos citar as captações ao longo das praias da Pontinha e Centro de Araruama, Iguaba e São Pedro da Aldeia, Praia de Icaraí ou mesmo o Rio Piabanha em Petrópolis, este último com o coletor exposto dentro da calha do rio.
- 3) Interceptação de um corpo hídrico a céu aberto com o uso de estrutura dotada de comportas, interceptando por completo as águas do referido corpo hídrico através de uma coleta perante as comportas, normalmente é combinado com uma elevatória específica a fim de recalcar o efluente para o sistema de tratamento. Como exemplo deste sistema, podemos citar a comporta do rio Salgado em Iguaba, a comporta que recebe a Rocinha em São Conrado ou o Canal da Visconde de Albuquerque no Leblon.

Obs: As alternativas não são excludentes e sua combinação por certo se faz necessária, sempre objetivando montar um cinturão coletor para os corpos hídricos e não devem ser confundidas com Unidades de Tratamento de Rio (UTR), que nada tem a ver com o modelo aqui propugnado.

Recentemente, uma publicação da National Geographic mostrava que Nova York conta há mais de 100 anos com coleta em tempo seco e que não pretende abandonar esse sistema, ao contrário, está implantando jardins filtrantes para os momentos de extravaso do sistema. Nos Estados Unidos da América (EUA), em geral, este sistema é chamado de “Combined Sewer Overflows (CSO)”, e contém não só as águas pluviais, mas também esgoto doméstico sem tratamento e por vezes outros detritos. Eles são usados em cerca de 772 cidades nos EUA, onde se combinaram os sistemas de esgoto e pluvial. O CSO pode ser pensado como um tipo de descarga “tempo úmido urbana”. Isto significa que, quando há excessos, acaba por ocorrer extravaso do sistema com a descarga de águas residuais, normalmente causados por eventos de precipitação, como chuva intensa ou neve derretida. O CSO ganhou inclusive uma política de Controle através da Agência Ambiental Americana (EPA), que foi publicada em 19 de abril de 1994, definindo regras a nível nacional para o controle das CSOs.

No Canadá, a galeria pluvial recolhe e transporta uma mistura de ambos, sanitária/escoamento de águas residuais e águas pluviais em um único tubo. Este tipo de sistema de coleta foi instalado tipicamente entre 1880-1960 e ainda está em operação nas áreas mais antigas da maioria das cidades canadenses.

Na Europa, todas as cidades, em maior ou menor grau, utilizam sistemas mistos, com drenagem e esgotos correndo juntos, e não pretendem desativar esses sistemas, ao contrário, vêm aperfeiçoando o manejo destes para diminuir o efeito do **overflow**.

5.3 PARADIGMA SOCIAL

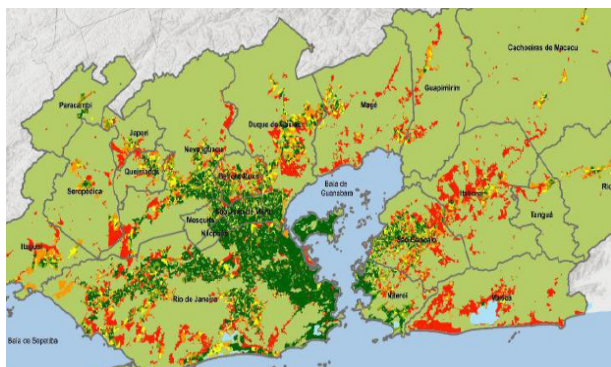
Sem controle social, dificilmente teremos sucesso na implantação de sistemas de saneamento em cenários tão adversos como os que se encontram em cidades brasileiras. Os Comitês de Bacia têm função primordial na implementação desses processos, pois o controle social que eles propiciam, é condição indispensável para pactuação e definição de cada passo dos sistemas de interceptação e coleta dos esgotos a tempo seco, além, é claro, de todo o aperfeiçoamento e acompanhamento das metas e resultados, sem os quais dificilmente teremos resultado a olhos vistos nos corpos hídricos envolvidos.

6 O QUE FAZER E COMO FAZER PARA SAIR DO ATRASO?

Apesar de todas as dificuldades apontadas, há possibilidades de avanço, desde que se rompam os paradigmas, e se conceba um processo gradual de evolução do sistema, o que não costuma ser comum, dado à busca pelo ideal do sistema separador, onde residem 70% dos gastos, somados às dificuldades já descritas dos assentamentos subnormais.

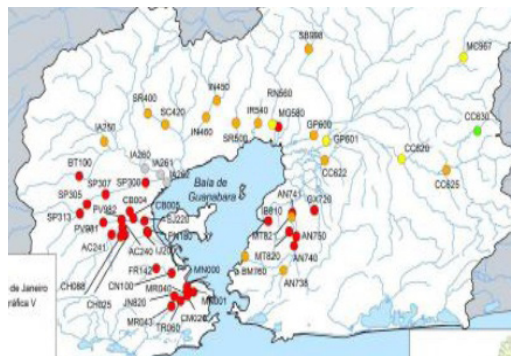
Na figura 4 abaixo, é possível verificar em verde a parcela da região metropolitana dotada de rede de drenagem, o que representa mais de 70 por cento da população urbana. Em contraste na figura 5, verificamos que exatamente nessas áreas dotadas de drenagem, os rios estão mais poluídos (vermelho) e conseqüentemente a Baía de Guanabara. Isto se explica devido ao fato de os esgotos presentes nas galerias pluviais chegarem rapidamente e sem tratamento aos rios e lagoas e a Baía.

Figura 4 - Drenagem sobre a mancha urbana



Fonte: PEDUI 2018

Figura 5 - Qualidade de águas dos rios

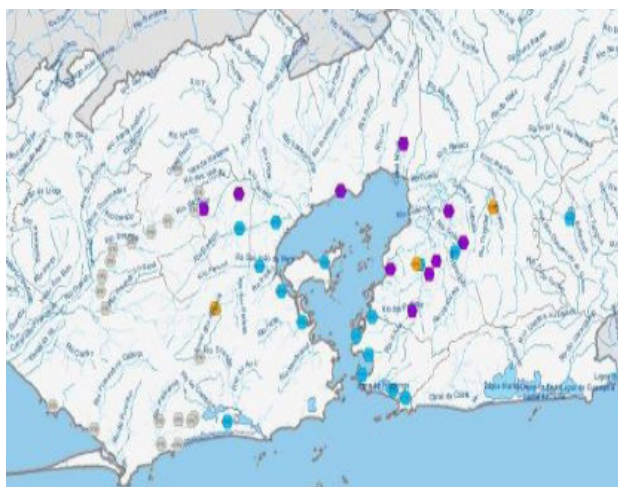


Fonte: INEA 2015

Ou seja, temos os condutores que carregam os esgotos, mas não os tratamos porque não são separadores absolutos. Isso não faz sentido! Em qualquer país que resolveu esse problema, como aqueles já citados, todos se utilizam dos sistemas pluviais para conduzir os efluentes às estações de tratamento, e em larga escala. Para assombro maior, na figura 6 ao lado, verificamos as Estações de

tratamento já existentes desde a época do PDBG, em sua quase totalidade, operando muito ociosas, ou mesmo desativadas.

Figura 6 - Estações de Tratamento de Esgotos



Fonte: PSAM, 2015.

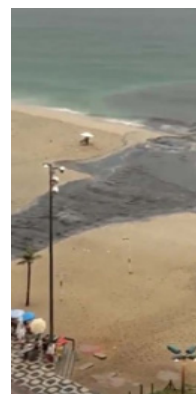
O que se cogita não é substituir pura e simplesmente a rede separadora absoluta pela interceptação de tempo seco, mas iniciar a coleta através do tempo seco com ótimos resultados em curto prazo, e perseguir a médio e longo prazo as redes separativas, e ao final, manter o tempo seco como sistema de redundância, como já acontece na prática, por exemplo, nas praias de Copacabana e Ipanema, que dispõem de rede separativa desde a década de 60, mas que sem o cinturão sob os calçadões (que recolhem excedentes, lavagens de calçadas, ligações clandestinas e efluentes decorrentes de problemas de manutenção em caixas de gordura), acabariam tendo suas praias comprometidas.

Figura 7 - Extravaso sob o calçadão de Ipanema



Fonte: Youtube.

Figura 8 - Extravaso sob o calçadão



Fonte: Youtube.

Nas figuras 7 e 8 é possível verificar o momento de extravaso (*overflow*) do sistema de drenagem sob o calçadão de Ipanema, com forte presença de esgotos, o que comprova a tese de que as galerias conduzem esgotos até em áreas dotadas de rede separativa como a zona sul, que os tem desde a década de 60. Esse extravaso ocorre raramente, e no caso das fotos ao lado, se deu sob uma

precipitação de 80mm em um par de horas. Por outro lado, nas fotos 9 e 10 abaixo, pode-se observar que 12 horas após o extravaso, ou seja, na manhã seguinte, após ação da empresa de limpeza pública, o estado das praias era de normalidade. Claro que a balneabilidade precisaria ser checada, mas como não manejamos essas ações, isso não é feito, valendo a recomendação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), de que devem ser evitados banhos de mar em até 48 horas após fortes chuvas.

Figura 9 - Panorâma 12hs após o extravaso com trator limpando e repondo areia da praia



Figura 10 - Panorâma 12hs após o extravaso com trator limpando e repondo areia da praia



Fonte: LFMP.

O curioso é que não manejamos adequadamente até porque ninguém admite que o sistema existe, tanto que após esse episódio, a prefeitura disse que a culpa era da NOVA CEDAE, porque há presença de esgotos, e a NOVA CEDAE disse que a culpa era da Prefeitura, pois as redes de drenagem pluvial são de responsabilidade das prefeituras.

O uso de sistemas de captação de esgotos a tempo seco é pouco difundido e estudado uma vez que as normas brasileiras preconizam a coleta de esgotos sempre via rede separadora absoluta. Entretanto, isso não afastou o uso da estratégia de captação a tempo seco, visto que mesmo em áreas dotadas de rede separadora absoluta, os esgotos e outras águas servidas continuam a fluir pelas galerias pluviais, acabando assim por comprometer o resultado final de se ter de fato o corpo hídrico receptor destas águas, límpido.

A questão é: por quanto tempo vamos tapar o sol com a peneira e deixar de admitir que esse manejo, de tratar esgotos que correm por pluviais, é não só necessário, mas barato e estrategicamente interessante para o saneamento ambiental.

7 DE ONDE VIRIAM OS RECURSOS?

Em primeiro lugar temos que ajustar a estratégia às condições existentes, que no caso do Rio são: a) assunção das galerias pluviais para condução dos esgotos nelas presentes, e b) estações de esgotos prontas e subutilizadas. Só isso, se interligado, já nos levaria no curto prazo a níveis de tratamento em torno de 70%, com custos muito reduzidos em relação às redes separativas, parte mais cara do sistema e ainda pouco executada.

Um outro ponto relevante a ser considerado, é que não se faz saneamento no tempo adequado sem aporte de recursos públicos, ou seja, não é factível cobrir os gastos em investimento do sistema no curto prazo só com as tarifas de esgotos, visto que estas precisam cobrir os gastos com a operação do sistema, restando uma margem para alguns investimentos, mas longe do necessário a universalização do atendimento. Vale lembrar que diante da situação econômica do país, há ainda que se buscar uma tarifa módica e se viabilizar um percentual razoável para tarifa social, dada a baixa renda de boa parte da população.

Cálculos e ensaios feitos para concessões do saneamento, somente de esgoto no caso, têm demonstrado que mesmo com 25 anos de concessão, considerando-se as tarifas praticadas a nível nacional, a concessionária teria condições de no máximo aportar cerca de 30% dos investimentos necessários à implantação dos sistemas de coleta e tratamento, isso, buscando empréstimos para pagamento ao longo dos 25 anos, o que mais uma vez justifica a adoção no curto prazo da interceptação dos esgotos nos sistemas de drenagem, já que sem investimento público a fundo perdido, ou subsidiado pelo governo, não basta conceder o serviço para resolver o problema.

8 CONSIDERAÇÕES PARA O AVANÇO NA SOLUÇÃO

Temos que ter um projeto estadual com metas de curto, médio e longo prazo, com arranjos de operadores bem definidos e juridicamente perfeitos, somado ao uso de soluções técnicas condizentes com a realidade, e que de fato proporcione os resultados esperados no curto e no longo prazo. Para tal sugere-se:

Considerar a rede de esgotamento separadora existente, as redes de drenagem existentes e que contribuem com esgoto para os rios, lagoas e baías metropolitanas, assumindo como estratégia, nos termos da Lei 184/18, a implementação paulatina/gradual dos sistemas de coleta e tratamento, considerando como etapa inicial a instalação de cinturão-coletor (figuras 11 e 12) direcionando para o tratamento de efluentes, verificando a necessidade de ampliação de suas capacidades e dando preferência às EEs que atendam ao Tempo Seco e que sirvam ao projeto definitivo de redes separadoras; (essa diretriz fez parte das conclusões do “seminário Cidades em Debate – Saúde e Saneamento Básico” promovido pela Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro – AMPERJ, em dezembro de 2018).

Figura 11 - Margens dos rios metropolitanos



Fonte: PEDUI

Figura 12 - Cinturão coletor ao longo do Rio Pavuna



Fonte: PEDUI

- Reservar montante da ordem de 10% do custo de redes separativas para as ações de tempo seco de curto prazo dividido nos três primeiros anos, cabendo as intervenções serem definidas junto com os respectivos Comitês de Bacia e autorizadas pelo Poder Concedente em consonância com os valores disponibilizados;
- Considerar a elaboração de um Plano metropolitano de saneamento, tendo por base os conceitos preceituados nesse documento e os Planos de Saneamento Básico Municipais já produzidos, incorporando ao escopo do sistema convencional de redes separativas, Estações Elevatórias EE e Estações de Tratamento de Esgotos ETE, um sistema de redundância composto de conjunto de interceptações a Tempo Seco;
- Indicar e considerar as ampliações/construções das ETEs eventualmente necessárias, considerando o alto volume a ser tratado originado pelo sistema de tempo seco, avaliando e propondo medidas que adaptem a eficiência das ETEs ao efluente diluído oriundo de interceptações de tempo seco;
- Prever suporte e custeio do operador para a limpeza permanente de galerias objeto de interceptação a tempo seco. (escumas, gradeamento, limpeza de fundo e resíduos sólidos nos pontos de interceptação);

- Assumir a premissa de expansão gradual e contínua da coleta de esgoto através de redes separadoras, identificando junto com os Comitês de Bacia a ordem de priorização dos locais de atendimento e dos investimentos necessários, depois de instalado o cinturão e ampliado/construído sistemas de tratamento;
- Considerar entre as prioridades as obras constantes dos Termos de Compromissos já assumidos pelo ERJ em Ajustes de Conduta com o MPRJ;
- Considerar e apontar soluções para financiamento das conexões domiciliares às redes implantadas visando à utilização plena das mesmas e o consequente pagamento de tarifa;
- Considerar a implementação do serviço de coleta e tratamento de forma equânime em todos os municípios envolvidos;
- No caso da Baixada Fluminense, é importante que seja incorporado ao escopo dos serviços a manutenção das estruturas hidráulicas de drenagem, a saber:
 1. Barragem de Gericinó – Municípios de Mesquita e Nilópolis;
 2. Estruturas de comportas flap - Municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti e Belford Roxo;
 3. Estação de Bombeamento – Lote XV - Município de Belford Roxo.
- Considerar no caso da bacia hidrográfica do Rio Guandu, o aporte de recursos oriundos da cobrança pelo uso dos Recursos Hídricos pelo prazo de 20 anos (atingimento da universalização), respeitada a autonomia do Comitê da Bacia do Guandu;
- Destinar montante específico para projeto e obras de reforço do abastecimento d'água do leste metropolitano nos três primeiros anos;
- Incluir além dos 0,5% da taxa de regulação, um percentual de 0,25% destinados ao Poder Concedente, via Instituto Rio MetrÓpole e/ou ConsÓrcios Intermunicipais, visando à fiscalização pelo Poder Concedente dos serviços prestados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. *Programa de Saneamento Ambiental dos Municípios no Entorno da Baía de Guanabara (PSAM)*. Rio de Janeiro: INEA, 2016. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/programa-de-saneamento-ambiental-dos-municipios-no-entorno-da-baia-de-guanabara-psam/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. *Novas ideias, novas atitudes pelo Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: INEA, 2010. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwff/mde0/~edisp/inea_014691.pdf. Acesso em: 16 jan. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. *Sistema Nacional de informações sobre saneamento*. Brasília, DF: SNIS, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Inovação em Estatística, Geografia e Data Science*. Rio de Janeiro: MPRJ, 2019. Disponível em: <http://apps.mprj.mp.br/sistema/cadg/>. Acesso em: 16 jan. 2020.

PROGRAMA DE SANEAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO ENTORNO DA BAÍA DE GUANABARA. *Sistemas de Esgotamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara*. Rio de Janeiro: PSAM, [201-]. Disponível em: <http://psam.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=de6a3cd5c67445d08ddec1fe4dcb0040>. Acesso em: 16 jan. 2020.

RIO de esgoto na Praia de Ipanema. Publicado pelo canal TV Cívica. [S. l.: s. n.], 2019. 1 vídeo (1 min. 54 seg.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XJ6Gta7dgxl>. Acesso em: 16 jan. 2020.

RIO DE JANEIRO. *Produto 18: Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Tomo I*. Rio de Janeiro: Governo do estado do Rio de Janeiro, [20-]. Disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2018/09/Produto-18-Tomo-1.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2020.

ROSITO, Carlos Alberto. Do PLANASA ao PLANSAB - Os últimos 50 anos da água e do esgoto no Brasil. *Saint-Gobain*, Rio de Janeiro, 10 jun. 2019. Disponível em: <https://www.sgpam.com.br/artigos/do-planasa-ao-plansab-os-ultimos-50-anos-da-agua-e-do-esgoto-no-brasil>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. *Programa Rio + Limpo - Relatório Gerencial de Avanços 2009-2012 e Previsão de Investimentos 2013*. Rio de Janeiro: SEAS, [201-].

SANEAMENTO POR QUEM FAZ

Roberto C. Tavares²⁸

1 INTRODUÇÃO

Recebi o honroso convite para escrever um artigo sobre Saneamento Básico, a ser incluído num Caderno intitulado “VOZES para o Saneamento Básico”, organizado pelo Ministério Público. Não posso deixar de externar minha enorme satisfação em poder escrever sobre Saneamento Básico justamente em uma publicação organizada por uma instituição tão combativa e relevante quanto o Ministério Público, especialmente considerando a oportunidade de poder expressar a opinião, não raras vezes pouco considerada, de quem, durante anos, esteve diretamente envolvido em funções de gestão e execução das ações de política de saneamento. Penso ser esta uma excelente oportunidade, por outro lado, de poder expressar as VOZES de inúmeros trabalhadores e gestores, de empresas públicas ou privadas, que lutam no dia a dia por um país melhor, por um país com mais inclusão social, com acesso a um serviço tão básico, como é o saneamento básico.

Não sendo escritor, pretendo me limitar a tentar dividir com os leitores um pouco da experiência que tive nas ações de saneamento nos últimos 13 anos, com um enfoque mais prático, que teórico. Com o enfoque de quem faz o saneamento no dia a dia, com todas as dificuldades intrínsecas ou extrínsecas a esse complexo e relevantíssimo serviço.

Minha apresentação ao setor se deu no final de 2006, quando, então auditor de Carreira da Secretaria da Fazenda de Pernambuco, formado em Administração de Empresas e depois de ter feito um MBA na Espanha, fui convidado pelo saudoso Governador Eduardo Campos para participar da Diretoria da maior empresa estatal do meu Estado, a Companhia Pernambucana de Saneamento - Compesa. Fui Diretor de Gestão Corporativa e de Operações no primeiro Governo Eduardo Campos e, em seu segundo Governo, assumi a Presidência da Companhia onde fiquei até Agosto de 2019. Foram quase 13 anos vivendo o saneamento na prática, no dia a dia.

Além de gerir uma empresa que atende a 7 milhões de pernambucanos, durante quase 6 anos também fui Presidente da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE, ocasião em que tive a oportunidade de discutir e participar ativamente das diversas tentativas de melhorar o marco legal do setor, em âmbito nacional.

2 DA IMPORTÂNCIA DO SANEAMENTO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Minha constatação é que o saneamento provavelmente ocupa um dos últimos lugares na lista de prioridades dos principais atores em nosso país. Passando pela população, pela classe empresarial, pela classe política e agentes públicos. Por que essa visão tão pessimista? Porque, na prática, o saneamento só é lembrado quando falha. E nunca entrou, de verdade, na ordem do dia. Obra que fica

²⁸ Auditor de Carreira da Secretaria da Fazenda de Pernambuco e foi Presidente da Companhia Pernambucana de Saneamento – Compesa e Presidente da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento – AESBE.

embaixo da terra, sempre é esquecida e os resultados, em termos de Saneamento, não costumam ser visíveis pela população. É o que se costuma dizer: “obra que não se vê, não dá votos”!!

3 EXPLICANDO O QUE SIGNIFICA SANEAMENTO

Para começar, acho necessário delimitar o que é saneamento e explicitar quem são os atores principais, especialmente aqueles a quem a Lei impõe alguma responsabilidade.

Pela legislação brasileira o Saneamento é composto por 4 áreas distintas, a saber: Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem Urbana (Água das Chuvas) e Resíduos Sólidos (Lixo). Na maioria dos casos, as responsabilidades são de atores diferentes e cada serviço tem sua forma de ser prestado e de ser remunerado.

Sem adentrar, ainda, nos meandros da Lei, posso dizer que no Brasil os serviços são prestados pelos seguintes atores: os dois primeiros, abastecimento de água e esgotamento sanitário, em sua esmagadora maioria, são prestados por empresas estaduais (75%), mas também há empresas municipais (18%) e empresas privadas (7%) prestando esses serviços. Já os serviços de drenagem de água das chuvas e de manejo de resíduos sólidos são prestados pelos Municípios, diretamente ou através de empresas privadas. Para efeito deste artigo, vou me resumir aos dois primeiros (água e esgoto) que são objeto de minha experiência profissional.

Enquanto não há conflitos quanto à responsabilidade dos Municípios em relação aos serviços de Drenagem Urbana e manejo de Resíduos Sólidos, no caso dos serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário os conflitos são muitos. Os conflitos existentes geralmente vão parar na justiça, conturbando o ambiente de negócios, gerando insegurança jurídica e afetando diretamente os investimentos.

A Lei que atualmente rege o Saneamento no Brasil (o marco legal do saneamento) é a Lei 11.445/2007. A confusão sobre a titularidade (que define a responsabilidade pelo serviço) já era tão grande ao tempo da edição da referida norma, que o legislador preferiu tangenciar o assunto. Em nenhum artigo da Lei, como se percebe de sua leitura, há referência expressa a quem seria o titular dos serviços. A lei, sempre que quer se referir ao titular do serviço, limita-se a utilizar essa expressão de modo genérico, valendo-se da técnica de dizer que o “titular do serviço” deve fazer isso ou aquilo, mas sem explicitar quem é o titular. Se a Lei não diz, deveria estar escrito em algum lugar. Mesmo que se “suba o nível” e se procure a resposta na Constituição Federal, também ali não estará explicitado a quem pertence a titularidade dos serviços de saneamento básico, infelizmente.

Ocorre que o disposto no inciso V, do art, 30 da Constituição Federal, que descreve as competências municipais, prevê que são de competência dos Municípios os “serviços públicos de interesse local”. Essa inferência de que o saneamento básico seria um serviço de interesse local, fez boa parte da doutrina e da jurisprudência inclinar-se a adotar a titularidade municipal como regra.

Ora, no mundo real, imagine duas ou mais cidades que cresceram e seus bairros se juntaram ao ponto de, agora, estarem conurbados. Quem vai dizer à tubulação que leva água que do lado direito pode abastecer e do lado esquerdo não pode, pois se tratam de municípios diferentes? E ao esgoto?

Que desce por gravidade respeitando apenas a topografia e não os limites geográficos imaginários definidos pelo homem. E, pior, como entender que o interesse é local, se um município capta água para servir a sua população, no mesmo rio ou riacho onde, mais atrás, foram despejados os esgotos domésticos do município vizinho, que teve a sorte do rio passar antes por lá, levando os dejetos a se acumularem na barragem mais à frente. Sem falar nos ganhos da economia de escala que qualquer atividade econômica deve ter. Bem, como se vê, na prática, a teoria é outra.

Por conta dessa confusão conceitual e falta de clareza jurídica, várias questões precisam ser levadas à justiça, com os diversos prejuízos que isso pode trazer. A justiça não existe para legislar, mas no vácuo, tem feito isso no saneamento, a exemplo do que fez o Supremo Tribunal Federal, em março de 2013, quando do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 1.842 e 2.077, que tratavam da competência para a prestação dos serviços de saneamento nos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia, respectivamente, dando algumas balizas no sentido de mitigar o entendimento quanto à competência municipal, tendo sido decidido naquela ocasião, em linhas gerais, que em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, a titularidade dos serviços caberá à entidade formada pelo Estado e pelos Municípios.

4 CONFUSÃO ENTRE OS SERVIÇOS E RESPONSÁVEIS

Não bastassem os problemas de titularidade, que impactam os investimentos, a falta de conhecimento sobre as diferenças entre os serviços também provoca outros problemas. A maioria das pessoas, inclusive as mais esclarecidas, fazem uma grande confusão. Quando se fala em saneamento, geralmente se pensa apenas em esgoto, quando o termo é bem mais amplo. No mundo real, o problema é ainda maior. Por falta de informação, por má fé, por falta de alternativa ou por qualquer outro motivo, usam-se as redes de drenagem, quando existem, para transportar esgoto e, de igual modo, usam-se as redes de esgoto para transportar água da chuva (drenagem), misturando coisas que deviam estar separadas, pelo menos de acordo com a legislação vigente. Os tubos de esgoto não foram dimensionados para suportar os volumes da drenagem; e os tubos de drenagem não foram fabricados para suportar os gases gerados pelos efluentes de esgoto.

Dada essa confusão, há vários processos levados à justiça, acusando as Companhias de Saneamento de crime ambiental. Nos anexos, relatórios com fotos mostrando tubos abertos despejando efluentes em rios e canais. Apareceu esgoto, joga-se imediatamente a culpa na Empresa de Saneamento e em seus respectivos gestores, sem ao menos analisar se tem ou não responsabilidades. Em tempo de redes sociais o estrago na imagem da Empresa e dos gestores, é imenso e no mais das vezes irreparável.

Numa sociedade que venera mais encontrar culpados que viabilizar as soluções, quem faz o saneamento precisa conviver mais tempo com advogados do que com engenheiros, o que é uma lástima.

5 CASOS CONCRETOS DE AÇÃO NA JUSTIÇA

Com tanto tempo no setor, acho importante trazer à baila alguns casos reais de conflitos entre Empresas de Saneamento e Órgãos de Controle, que bem ilustram as dificuldades de quem assume o papel de gestor no setor de saneamento:

5.1 SUSPENSÃO DE FATURAMENTO POR SUPOSTA FALTA DE QUALIDADE DA ÁGUA

Numa cidade X de um Estado Y, a seca assolava havia 8 anos. No início, já prevendo tempos difíceis, a Empresa de Saneamento implantou um rodízio no abastecimento para fazer durar mais tempo a água da barragem. Com tantos anos sem reposição de água das chuvas, a qualidade da água bruta rapidamente se deteriora e torna mais difícil a transformação em água potável. Do ponto de vista estritamente empresarial, o melhor para a Empresa seria cancelar totalmente o faturamento, fechar as estações e voltar quando tivesse água novamente. Ao contrário disto, se gastou mais dinheiro com produtos químicos para conseguir entregar a água para a população. Não se conseguia colocar a cor dentro dos requisitos exigidos, mas a parte bacteriológica estava totalmente dentro dos padrões. Depois de várias reuniões explicando aos órgãos de fiscalização (incluindo o Ministério Público) e demais autoridades para mostrar que do ponto de vista bacteriológico a água tratada estava dentro dos padrões, o resultado foi uma ação na justiça impondo multas aos gestores, cancelamento do faturamento e obrigação de trazer água de onde fosse para entregar dentro de todos os padrões. Nem sempre o ideal é possível, mas o gestor, enfrentando as diferentes realidades de um país tão desigual, está sempre sujeito a ser penalizado na pessoa física, o que parece ser um absurdo.

5.2 CRIME AMBIENTAL POR ACIDENTE OU INTEMPÉRIE EXTRAORDINÁRIA

Em outra situação, determinada unidade de esgotamento sanitário funcionava dentro do padrão e ainda com equipamentos sobressalentes, em virtude da distância da unidade para os grandes centros. Chuvas completamente acima da média foram responsáveis por fechar o aeroporto local, por deixar várias famílias desabrigadas e por causar inúmeros prejuízos à localidade. Com tanta água inundando a localidade nenhum serviço funcionou a contento. Esse caso acompanhei de perto. Testemunhei como todos os esforços para resolver a situação foram adotados. Foram utilizados os equipamentos reserva, conseguiu-se avião da aeronáutica para levar novos equipamentos e, finalmente, com muito trabalho foi possível restaurar o serviço em sua plenitude. Qual a surpresa? Ação na justiça por suposto crime ambiental na pessoa física do então Presidente e dos Gestores imediatos. Por conta dessa ação, manchetes nos jornais, matérias na televisão, etc. Sempre buscando culpados. Nunca discutindo soluções. Anos de discussão na justiça pra chegar à conclusão de que não houve crime. Do ponto de vista empresarial, admito que faz parte do jogo a Empresa estar sujeita a essas exposições. Do ponto de vista pessoal, não acho justa a acusação desenfreada a gestores e empregados, pois nenhuma manchete pode recuperar a reputação, mesmo após inocentados.

5.3 “FARINHA POUCA, MEU PIRÃO PRIMEIRO”

Trago à tona esta frase popular para ilustrar o 3º caso. O planejamento de infraestrutura é feito do macro para o micro. Primeiro se pensa numa região ou cidade inteira para depois ir detalhando, levantando custos e estabelecendo as etapas de execução. Autoridades Cíveis e Políticas de determinada Cidade “X” ameaçaram entrar com ação na justiça se não melhorasse o abastecimento de determinada cidade, num prazo curto. Nesse caso, foi possível demonstrar que não se faz obra sem projeto. E que, na verdade, haviam sido projetadas várias etapas em sequência, que obedeciam a critérios técnicos e orçamentários. Qual a surpresa? O líder político da região articulou denúncias e movimentação em redes sociais como forma de pressão para inverter a ordem dos investimentos e fazer primeiro aquela cidade, pois haveria eleições no ano seguinte.

A empresa faz seu planejamento, busca recursos financeiros para fazer face aos investimentos, mas está sujeita a movimentos externos que terminam na justiça. Felizmente, a Empresa conseguiu demonstrar na justiça que a execução estava de acordo com o planejamento e com a correta sequência de etapas.

Certamente que há inúmeros outros casos como os acima que poderia relatar, alguns até mais graves. No entanto, entendo mais oportuno fazer uma reflexão sobre o momento que vive o saneamento brasileiro. No meu entendimento, precisamos de uma trégua, de um grande pacto. Ao ter mais de 100 milhões de brasileiros sem acesso ao esgotamento sanitário e mais de 30 milhões sem acesso à água potável, devemos eleger a universalização como prioridade total e absoluta.

Os recursos são finitos. Há discussões sobre tratamento de nível terciário, enquanto há pessoas que não tem tratamento algum. Devemos usar os recursos, limitados e finitos, para melhorar a qualidade do tratamento dos sistemas que já existem? Ou direcionar esses recursos, por algum tempo, para levar os serviços para os que ainda não os tem? Essa é uma discussão que precisa ser enfrentada.

O que mais me preocupa nesse tipo de ação na justiça é a acusação sobre a pessoa física do gestor. Qual bom gestor vai querer continuar no setor, com tantos riscos pessoais? A operação de um serviço de saneamento é algo complexo, com várias interferências externas e com um enorme passivo de construção, seja pelo crescimento desordenado das cidades, seja pela mudança da legislação ou dos métodos construtivos. A discussão no campo empresarial é válida, mas imputar ao gestor punição por algo que está completamente fora do seu controle, parece-me inapropriado para criar um ambiente construtivo no saneamento.

6 PACTO PELO SANEAMENTO

Precisamos inovar para tirar o país da vexatória situação deficitária na prestação de tão importante serviço. Talvez precisemos de um grande acordo nacional para mudar essa triste realidade.

A mudança do Marco regulatório, em discussão no Congresso Nacional, será um passo importante, mas não tem o condão de resolver tão complexa problemática. Precisamos de estabilidade jurídica. Em todos os campos.

Para que haja financiamento perene, precisamos de regras claras. Agências reguladoras precisam ser competentes para definir tarifas justas, que possam remunerar os investimentos e clareza de que as regras serão cumpridas. Estamos falando de investimentos de longo prazo que não podem estar sujeitos a mudanças repentinas.

Na área ambiental, importante que seja levado a cabo a teoria do possível, ou seja, usar a progressividade prevista na Lei para que haja clareza e segurança de que os investimentos podem ser feitos de forma contínua, sem riscos à atividade empresarial. Por exemplo, queremos mais recursos para o saneamento? Então deveríamos deixar de exigir compensação ambiental para obras de saneamento. O setor é tratado de modo igual a uma Indústria petroquímica ou de fabricação de tintas. Quando deveria haver o entendimento de que uma obra de saneamento é a maior compensação ambiental, social e de saúde que pode haver.

Nosso país tem um baixo nível de educação básica. Precisamos ensinar aos mais novos as noções básicas de saneamento. Não adianta termos estações de primeiro mundo e as pessoas não usarem corretamente, nem darem valor ao serviço. É muito mais fácil encontrar pessoas dispostas a pagar por 1 ou 2 aparelhos de celular, por TV a cabo, que pagar satisfeito pelo esgotamento sanitário, mesmo quando prestado em níveis elevados. E não falo aqui da população mais pobre. Quantos condomínios de casas ou apartamentos preferem perfurar poços para tentar se livrar do pagamento do esgoto? A questão é de consciência e de educação básica. Dar valor às coisas que de fato têm importância para a vida em sociedade.

Levar saneamento para todos os Brasileiros é algo possível e precisa ser buscado por todos. Precisamos estudar a engrenagem do setor e traçar uma estratégia completa em torno do resultado, inclusive com os órgãos de controle e com a punição dos excessos. Mas o importante é que haja um sistema eficiente de monitoramento e de regras claras que permitam aos atores, públicos e/ou privados, executarem um bom planejamento e uma correta execução para que o serviço de saneamento de qualidade possa chegar em todos os lares desse imenso Brasil.