

# José Silva: Tragédia do saneamento no Brasil ganha mais um capítulo

19/07/2018

A Medida Provisória 844, de 6 de Julho de 2018, que tem o escopo de alterar importante política pública setorial nacional, a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) — política essa instituída pela Lei 11.445/2007, em que a mesma é quem estipula as regras para o setor de saneamento. Diferentemente da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), da Lei 9.433/1997, mais antiga, com mais de 20 anos, a PNSB trata de um setor que não tem uma regulação nacional. Enquanto os recursos hídricos tem responsabilidades municipais, estaduais, distritais e federais e uma agência reguladora, o saneamento básico é de competência dos municípios, o que, ao nosso ver, é um dos problemas do insucesso desse setor, onde imperam fragilidades provenientes do nosso pacto federativo. De um lado tem-se municípios que não conseguem financiar suas obras de saneamento básico, de outro tem-se grandes metrópoles com arrecadação considerável e que não conseguem patamares consideráveis de saneamento.

Ambas as políticas são extremamente complexas e devem se reger pelo princípio da integração e da universalização. O primeiro diz respeito à intercomunicabilidade entre os serviços prestados. Ou seja, tanto o acesso à água, por exemplo, como o acesso ao esgoto tratado têm relação intrínseca, não podendo ser tratados de forma separada, como se fossem caixinhas estanques. Já a universalização é a imperiosa obrigação de fornecer água potável e esgoto tratado para todos. Ademais, a PNSB não se resume apenas ao esgoto tratado em si, mas ao acesso à água potável, à destinação correta dos resíduos sólidos, à drenagem e limpeza das cidades. Por aí, apenas com esse rol, podemos vislumbrar que não se trata de tarefa fácil a regulação desse setor.

Então, vejamos, a MP supracitada traz uma série de mudanças para esse complexo setor, e uma delas foi justamente delegar para a Agência Nacional de Águas (ANA), a responsabilidade de regular o setor multifacetado e complexo do saneamento básico, alterando a Lei 9.984/2000, artigo 3º, que fica agora com essa redação:

*Art. 3 Fica criada a ANA, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de implementar, no âmbito de suas competências, a Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e responsável pela instituição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico.*

É importante dizer que essa mudança estava sendo ventilada nos bastidores do VIII Fórum Mundial da Água, quando o presidente da República acenou para a edição dessa medida, porém havia uma perplexidade que pairava no ar na medida em que se questionava que MP, se fosse para ampliar o escopo da regulação da ANA, não seria a medida mais plausível, uma vez que

esta agência a despeito de sua excelência na área de recursos hídricos não teria corpo técnico suficiente para tratar de saneamento básico de forma integral. A MP foi editada justamente aumentando a competência jurídica da ANA, que além de cuidar da PNRH, agora cuidará da PNSB.

A sensação que se tem é que no nosso país, cada vez mais, fica a certeza na Administração Pública de que a gestão de políticas públicas mudará sua eficiência a partir da edição de “novos” instrumentos normativos, e sabemos que esses não têm o condão de mudar o status quo de qualquer política, principalmente, da PNSB, que se trata de uma das mais complexas, envolvendo diversas dimensões, necessitando de um aparato técnico de engenheiros, biólogos, sanitaristas, químicos, além do que é uma política que se cruza diretamente com a política de saúde, a política de meio ambiente e a política de resíduos sólidos. Além da lei que rege a PNSB, existem diversas outras leis que podem ser aplicadas ao setor, entre elas a Lei 6.938/1981, que criou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); Lei 8.080/1990; a Lei Geral da Saúde, a Lei 10.257/2001; o Estatuto da Cidade, a Lei 13.089/2015, O Estatuto da Metrópole, a Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária do solo urbano e rural; resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) 430/2011, 5/1988, entre outras normativas que já são aplicadas pelo setor.

Além disso, a MP recém publicada fere um princípio basilar presente nessa política de saneamento, que é o controle social através da participação. Toda PNSB é calcada nesse fundamento. Dizemos isso pois, se era intenção mudar o modus operandi dessa complexa política, seria preciso discutir essa questão com municípios, que são os titulares desse serviço público, e com a população, principalmente porque segundo dados do Sistema Nacional de Informação em Saneamento (SNIS), ligado ao Ministério das Cidades, a situação do saneamento não é boa, principalmente na região norte do país, onde a situação é muito grave. Dados do Atlas de Saneamento de 2017, produzido pela ANA, dão conta que o Brasil ainda é um país que usa a água das bacias hidrográficas para diluir grande parte do esgoto bruto ou que não passou pelo tratamento adequado, o que diminui a qualidade e a quantidade de água potável, sendo necessários ainda um investimento de 150 bilhões para se atingirem as metas previstas nos Objetivos de Sustentabilidade do Milênio (ODS), notadamente o 6, que fala do acesso universalizado à água e ao esgoto tratado, e o 11, que trata das cidades sustentáveis e resilientes.

A pergunta que se faz é como chegaremos a esse patamar até 2030 se não tratamos de forma integrada o saneamento básico, pressuposto previsto na legislação pátria? E como chegaremos apenas adotando soluções paliativas como o deslocamento de atribuições na federação? Como chegaremos sem investimento? Essa última questão é fundamental, é central, principalmente num contexto atual de limitação de gastos. Vejamos, o setor de saneamento, apesar de ser de competência dos municípios é extremamente dependente de recursos da União. Sem eles, o pouco que ainda é efetivado não seria feito. Analisando-se os recursos transferidos da União para os estados dentro da rubrica referente ao saneamento entre 2015 e 2017, verifica-se a quantia irrisória de cerca de R\$ 1 bilhão, o que não é suficiente para mitigar os efeitos danosos da falta de saneamento adequado no país. É preciso muito mais para recuperar o tempo perdido. Destaque-se, ainda, que esse valor é essencialmente para esgotamento sanitário, geralmente só a coleta, quando se parte para a drenagem, que é um problema bem mais grave,

uma vez que não reaproveitamos as águas da chuva, sem falar que a drenagem mal feita ou inexistente ajuda ao processo de alagamento nas cidades somado à impermeabilização do solo, bem como como existem uma série de ligações clandestinas de esgotos pelo país feitas na rede de drenagem, o que é expressamente vedado, o que propicia tragédias na época de chuvas. Ainda dentro da lei instituidora da ANA, foram inseridas as seguintes modificações:

*Art. 4o-A. A ANA instituirá as normas de referência nacionais para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras responsáveis, observadas as diretrizes para a função de regulação estabelecidas na Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

*§ 1o À ANA caberá estabelecer, entre outras, normas de referência nacionais sobre:*

*I – os padrões de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico;*

*II – a regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento básico, com vistas a promover a prestação dos serviços adequada, o uso racional de recursos naturais e o equilíbrio econômico-financeiro das atividades;*

*III – a padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico, firmados entre o titular do serviço público e o delegatário, os quais contemplarão 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;*

*IV – os critérios para a contabilidade regulatória decorrente da prestação de serviços de saneamento básico; e*

*V – a redução progressiva da perda de água.*

*§ 2o As normas de referência nacionais para a regulação da prestação de serviços públicos de saneamento básico contemplarão os componentes a que se refere o inciso I do caput do art. 2o da Lei no 11.445, de 2007, e serão instituídas pela ANA de forma progressiva.*

*§ 3o As normas de referência nacionais para a regulação do setor de saneamento básico deverão:*

*I – estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços;*

*II – estimular a cooperação entre os entes federativos com vistas à prestação, à contratação e à regulação dos serviços de forma adequada e eficiente, de forma a buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária;*

*III – promover a prestação adequada dos serviços de saneamento básico com atendimento pleno aos usuários, observados os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, da utilização racional dos recursos hídricos e da universalização dos serviços públicos de saneamento básico; e*

*IV – possibilitar a adoção de métodos, técnicas e processos adequados às peculiaridades locais e regionais.*

*§ 4o A ANA disponibilizará, em caráter voluntário e sujeito à concordância entre as partes, ação mediadora e arbitral aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, nos conflitos entre estes ou entre eles e as suas agências reguladoras e prestadoras de serviços de saneamento básico.*

*§ 5o A ANA avaliará o impacto regulatório e o cumprimento das normas de referência de que trata o § 1o pelos órgãos e pelas entidades responsáveis pela regulação e pela fiscalização dos serviços públicos.*

*§ 6o No exercício das competências a que se refere este artigo, a ANA zelará pela uniformidade regulatória do setor de saneamento básico e a segurança jurídica na prestação e na regulação dos serviços, observado o disposto no inciso IV do § 3o.*

*§ 7o Para fins do disposto no inciso II do § 1o, as normas de referência de regulação tarifária estabelecerão o compartilhamento dos ganhos de produtividade com os usuários dos serviços de saneamento básico e, quando couber, os mecanismos de subsídios para as populações de baixa renda, para possibilitar a universalização dos serviços, observado o disposto no art. 31 da Lei no 11.445, de 2007.*

*§ 9o Caberá à ANA elaborar estudos técnicos para o desenvolvimento das melhores práticas regulatórias para os serviços de saneamento básico, além de guias e manuais para subsidiar o desenvolvimento das referidas práticas.*

*§ 10. Caberá à ANA promover a capacitação de recursos humanos para a regulação adequada e eficiente do setor de saneamento básico.*

*§ 11. A ANA contribuirá para a articulação entre o Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Nacional de Recursos Hídricos." (NR)*

*(...)*

*§ 3o O disposto no caput não se aplica:*

*I – às ações de saneamento básico em:*

*a) áreas rurais;*

*b) comunidades tradicionais; e*

*c) áreas indígenas;*

*II – às soluções individuais que não constituem serviço público em áreas rurais ou urbanas.*

Causa espécie o inciso II do artigo supra, que diz o seguinte: estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência e a sustentabilidade econômica na prestação dos serviços. Isso abre as portas para a ampla transferência desse serviço para a iniciativa privada, e aqui não se trata de demonizar ou ideologizar a discussão, mas de verificar a conotação de que no mundo inteiro está ocorrendo o processo inverso — as empresas de saneamento estão sendo retomadas pelo Poder Público, uma vez que as mudanças prometidas em contrato não foram cumpridas. Destarte, é duvidoso pensar que a mudança de atribuição para a ANA causará uma mudança substancial, tendo em vista que o que ela precisará fazer será um trabalho hercúleo que necessitará uma super agência reguladora para garantir água em qualidade, quantidade e combater o uso e ocupação irregular do solo visto, o que é essencial para o saneamento básico no país, além de migrar de um sistema de esgotamento baseado essencialmente na mera coleta e avançar substancialmente no tratamento de 100% desses resíduos coletados, visto que 98% desses efluentes são água.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2018-jul-19/jose-silva-tragedia-saneamento-brasil-ganha-capitulo/>