

Avaliação do PL 7.361/06

1. Preâmbulo:

O objetivo do presente é fazer uma avaliação de conteúdo do PL 7.361/06, analisando-o, sob os aspectos de avanços e desafios, segundo a ótica da FNSA, para que possamos definir as nossas linhas de ação, no sentido de contribuirmos pró - ativamente rumo à universalização dos serviços de saneamento no país, além de permitir uma melhor qualificação do debate político que deveremos empreender.

Para tanto, é necessário que consigamos aprovar uma lei que defina todas as regras para que esses objetivos sejam alcançados; portanto, o grande esforço que foi realizado pela FNSA para se chegar ao acordo, inclusive com algumas concessões, no sentido de se alcançar o consenso foi importante, até porque nós não queremos qualquer lei, mas sim uma lei que preserve os aspectos fundamentais defendidos pela FNSA e, sobretudo que garanta a participação e o controle social por parte da sociedade civil brasileira.

2. Histórico:

O Setor de Saneamento brasileiro vem lutando há mais de 20 anos para que tenhamos a definição de um arcabouço jurídico-legal, que permita garantir investimentos de forma permanente para que em um determinado espaço de tempo se possa atingir a universalização dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais.

Com a eleição do Presidente Lula, foi criado o Ministério das Cidades em atendimento a solicitação dos Movimentos Sociais e da própria FNSA e que se apresentava como sendo algo novo e que colocava no mesmo plano as áreas de Habitação, Saneamento, Programas Urbanos, Transportes, Mobilidade e Acessibilidade.

Há que se registrar que o Ministério das Cidades tem como objetivo fundamental integrar as políticas públicas que interferem com as cidades, dentro de uma visão integrada e, sobretudo inclusiva, unificando todas as forças para trabalharem no sentido de acabar definitivamente com a cidade partida.

Nesse sentido, na área de saneamento foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, que tem como missão "Assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes e de



vida em ambiente salubre nas cidades e no campo” e que deve atuar como coordenadora das ações de saneamento no âmbito do governo federal e gestora dos recursos.

Uma vez implantado o Ministério, dois pontos foram fundamentais: o primeiro se refere à retomada dos investimentos para o Setor que se encontrava paralisado desde 1998 e o segundo foi à criação do GTI - Grupo de Trabalho Interministerial – para a elaboração do Projeto de Lei que defini o arcabouço jurídico-legal para o Setor no Brasil.

Foi realizada em outubro de 2003 a 1ª Conferência Nacional das Cidades que aprovou diretrizes para a formulação da Política Nacional de Saneamento e foi criado o Conselho das Cidades.

Após várias reuniões do GTI, 10 seminários regionais e um seminário nacional, consulta pública, via Internet e aprovação nos Conselhos das Cidades e de Saúde, com uma intensa participação da FNSA e suas entidades, foi consolidado o PL 5296/05 e encaminhado pela Casa Civil da Presidência da República à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados o PL 5296/05 recebeu cerca de 800 emendas, notadamente do grupo ligado às empresas estaduais e ao setor privado.

A partir de então foi desencadeada uma verdadeira guerra pela modificação do PL, mas por outro lado o governo federal aliado a setores ligados aos movimentos sociais, a FNSA, e às empresas e serviços municipais e aos organismos representativos dos Prefeitos, faziam a defesa intransigente do PL 5296/05 na sua forma original.

Após várias reuniões, tomamos conhecimento que um outro projeto de lei sobre saneamento, tramitava no Senado Federal, sob o número PLS155/05. Este projeto tratava das diretrizes para o saneamento básico e o limitava aos serviços de abastecimento de água potável e afastamento e disposição final dos esgotos sanitários, abrangendo a integralidade das redes, instalações operacionais e atividades relacionadas a estes serviços. A titularidade passava para o estado quando as atividades, infra-estruturas e instalações operacionais ultrapassassem o território de mais de um município. Também não previa órgãos de participação e controle social e não respeitava os direitos dos usuários, dentre outros retrocessos. O PLS 155/05 havia sido aprovado por unanimidade em duas comissões e encontrava-se na Comissão de Infra-estrutura, em fase terminativa, para votação; o que para nós da Frente seria um desastre absoluto.

Em face disto e por iniciativa do relator foi criada a Comissão Mista, com Parlamentares tanto da Câmara Federal quanto do Senado da República, para analisar e na medida do possível efetuar a fusão dos dois projetos, respaldados por uma ampla concertação. O relator trabalhou um texto de consolidação tendo como base o PLS 155/05, fato que nos deixou bastante apreensivos e preocupados.

É imperioso dizer que na Comissão Mista composta pelas duas casas legislativas pudemos contar como apoio de apenas 2 parlamentares dos 12 membros que a compunham. Em determinado momento chegamos (a coordenação da FNSA) a considerar a possibilidade de que fosse aprovado, pela Comissão Mista, um Projeto de Lei muito próximo ao PLS 155/05 (cópia piorada do PL 4147). Neste momento intensificamos as nossas articulações com a SNSA, com o Ministério de Articulação

Institucional, com a Casa Civil e com o Líder do Governo na Câmara para que tal situação fosse evitada.

É importante ressaltar que após muita luta e com concessões de parte-a-parte, o acordo foi alcançado, o Substitutivo do Relator foi aprovado na Comissão Mista, e passou a ser o PLS 219/06. Em seguida foi também aprovado no Senado e em ambas as situações de forma unânime.

O PLS 219/06 foi remetido para a Câmara dos Deputados em 18/07/06 que recebeu um novo número de identificação PL 7.361/06 e a mesa diretora encaminhou-o em 07/08/06 para ser submetido ao plenário em regime especial de tramitação. Caso seja aprovado sem emendas, o PL vai para sanção do Presidente da República e se receber emendas, volta ao Senado. O Presidente da Câmara prometeu votar no Plenário ainda nesta legislatura.

Quanto à situação atual do saneamento básico, os indicadores de cobertura no país nos mostram o seguinte quadro:

Índice de atendimento na área urbana com água é igual a 95,4%

Índice de atendimento na área urbana de coleta de esgotos é igual a 50,3%

Como exemplo podemos destacar que na região sul, o índice de atendimento na área urbana com água é de 98,9%, enquanto na região norte é de apenas 69%.

O índice de coleta de esgotos na região sudeste é de 70,7%, enquanto na região norte é de 8,5%. Outro indicador importante é o de tratamento dos esgotos gerados no país que é de 31,3%. O índice de tratamento dos esgotos coletados no país é de 61,2%.

É de se ressaltar que esses números nos levam a algumas reflexões, a primeira é a de que a população residente nas regiões norte e nordeste são as que tem menor cobertura nos serviços de abastecimento de água no país. Com relação à área de esgotamento sanitário, ainda há muito por fazer, pois metade da população brasileira não tem solução para a coleta dos seus esgotos e a área de tratamento é uma vergonha nacional.

Os resultados revelam que entre 01.01.2003 e 15.06.2006 foram comprometidos (contratos com recursos onerosos e empenhos de recursos não onerosos) R\$ 10,563 bilhões e desembolsados (efetivamente pagos) R\$ 4,480 bilhões, demonstrando que os esforços para retomar as contratações de operações de crédito que haviam sido paralisadas no governo anterior e disciplinar a execução do orçamento da União são uma realidade e estão sendo revertidos em benefício direto da população.

Por tudo isso, acreditamos que estamos no caminho certo ao realizarmos essa grande concertação no sentido de viabilizarmos a aprovação do PL 7.361/06 na íntegra.

3. Os serviços de saneamento ambiental no Brasil.

O processo desordenado de urbanização é responsável por uma boa parte dos problemas do saneamento ambiental no Brasil, outra parte pode ser creditada às debilidades presentes nas formas de organização e de estruturação da prestação dos serviços, que exigem eficiência e eficácia operacional, flexibilidade organizacional e versatilidade tecnológica.

Os modelos organizacionais da prestação dos serviços são bastante distintos para os diferentes componentes do saneamento ambiental: para abastecimento de água e esgotamento sanitário há um arranjo institucional misto, operado preponderantemente

de forma regionalizada pelas companhias estaduais que operam cerca de 70% dos municípios, em regime de concessão, para abastecimento de água e 15% dos municípios com serviços de esgotamento sanitário, ao lado de prestadores de serviços municipais e alguns prestadores privados.

Operando sistemas em 3.921 municípios (70% dos 5.561 municípios), as companhias estaduais de saneamento atendem a 75% da população urbana com abastecimento de água e em 880 municípios (15% do total) com serviços de coleta de esgotos, correspondendo a 51% da população atendida. Os serviços municipais atuam em 30% dos municípios, atendendo a 16,4% da população urbana com abastecimento de água e a 49% da população com serviço de coleta de esgoto.

No caso de lixo, os serviços são prestados exclusivamente pelas Prefeituras em 88% dos municípios; por Prefeituras e empresas privadas em 11%; e exclusivamente por empresas contratadas em aproximadamente de 1% dos municípios. Contudo, as empresas privadas concentram sua atuação nos grandes e médios municípios, especialmente nos serviços de coleta. Resultado: 45 empresas são responsáveis pela coleta de 30% do lixo gerado no país.

Esse perfil operacional se modifica bastante no caso dos serviços de drenagem, que são prestados quase que exclusivamente de forma direta pelos municípios. A presença de empresas privadas é uma exceção e os Estados atuam apenas na construção de grandes obras de meso e macrodrenagem.

Da perspectiva da estruturação organizacional e do acúmulo de experiência técnica e operacional dos prestadores existem diferenças marcantes entre os diferentes componentes do saneamento ambiental. Regra geral os serviços de água e esgoto são muito mais organizados do que os de lixo e drenagem. O fato de serem majoritariamente prestados por autarquias municipais ou por empresas concessionárias estaduais, mas também porque parte dos custos tendem a ser cobertos pelos usuários, via tarifa, possibilitou uma maior padronização da prestação dos serviços e maior difusão dos ganhos advindos do desenvolvimento tecnológico do setor.

Contudo, mesmo sendo mais estruturados, os serviços de água e esgoto prestados diretamente pelos municípios ou por companhias estaduais operam com elevados índices de perdas de faturamento, com índices que variam de 64,1% na região Norte a 29,7% no Nordeste para os serviços municipais, e de 51,4% na região Norte a 30% no Centro-Oeste para as companhias estaduais.

No conjunto do país, o índice médio de perdas de faturamento é de 40,6%. Em muitos casos, projetos inadequados comprometem seriamente a eficiência do prestador dos serviços, onerando investimentos e produzindo gastos imediatos com a manutenção dos sistemas implantados.

Da mesma forma, o gerenciamento inadequado dos contratos e das dívidas das companhias são fatores de agravamento de suas condições financeiras e operacionais. A não ser que ocorram alterações substanciais no modelo praticado, isso tem conduzido algumas companhias estaduais a uma situação econômico-financeira muito difícil.

No caso dos serviços de limpeza urbana, na maior parte dos casos a gestão dos serviços ainda é muito precária. Ainda existem muitos municípios que não contam

com serviços de limpeza pública minimamente organizados; muitos dos investimentos feitos para solucionar a disposição de lixo se mostraram inadequados à realidade ou foram perdidos pela falta de capacitação e compromisso dos municípios, quadro agravado pelas debilidades do processo de fiscalização que deveria ser realizado pelos órgãos de controle ambiental, particularmente no que se refere ao destino final.

Além disso, os dados compilados da PNSB 2000 demonstraram que mais de 50% dos municípios não cobram dos munícipes os serviços de limpeza urbana e os que o fazem, cobram valores muito inferiores ao custo, dificultando a superação dos problemas.

A precariedade da organização dos serviços de drenagem também é marcante. Pouquíssimos serviços são organizados como autarquias, o que os torna dependentes da administração direta. Segundo a PNSB 2000, apenas 256 municípios têm plano diretor de drenagem em todo o país, pouco mais de 1.000 municípios contam com informações pluviométricas e meteorológicas e apenas 700 utilizam essas informações. Limitando ainda mais as condições de planejamento das intervenções, há pouca troca de experiência entre os municípios, o que leva à perpetuação de intervenções tecnológicas conservadoras e equivocadas.

4. Aspectos relevantes do PL 7.361/06:

A seguir, encontram-se destacados os principais pontos do projeto de lei 7.361/06, aprovado no Senado, que no entender da FNSA contribuirão para alcançarmos a universalização dos serviços de saneamento com qualidade e participação.

- Definição como saneamento básico os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, o manejo das águas pluviais urbanas e o manejo de resíduos sólidos;
- Não define titularidade respeitando as competências constitucionais;
- Inclusão do planejamento como ferramenta fundamental para o desenvolvimento das ações de saneamento básico de modo a permitir a qualificação e eficiência no gasto público bem como a sustentabilidade e perenidade dos projetos de saneamento;
- Preservação dos direitos dos cidadãos e usuários, pactuando direitos de receber serviços eficientes, planejados, regulados e permanentemente fiscalizados;
- Criação de órgãos colegiados para o exercício do controle social;
- Assegura publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos que se referem à regulação ou a fiscalização dos serviços, e aos direitos e deveres dos usuários;
- Garante aos usuários acesso às informações sobre os serviços prestados e relatórios periódicos sobre a qualidade dos serviços públicos de saneamento básico;
- Definição de regras para o planejamento, a regulação e a fiscalização dos serviços, a serem executados pelo titular;
- Exigência de audiência e consulta pública para a delegação dos serviços;
- Vedação de acesso aos recursos do governo federal nos casos de delegação onerosa;
- Abre possibilidades para diversos arranjos institucionais entre os entes federados;
- O plano de saneamento básico é condição indispensável para validar os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento e para sua delegação;

- Prevê dispensa de licitação para o município que quiser conceder os serviços a companhias estaduais, por meio de contrato programa;
- Define regras para a cobrança de tarifas e taxas e critérios para reajuste e revisão tarifária, com definição de regras pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços;
- Prevê a gestão associada por meio de consórcios públicos e de acordo com o preconizado na lei de consórcios públicos;
- Recomenda a criação de fundos de universalização no âmbito dos entes federados;
- Permite a utilização dos recursos do fundo como fonte ou garantia em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização;
- Estabelece que os investimentos realizados pelos titulares e prestadores de serviço poderão ser compensados com o pagamento da Cofins e do Pis/Pasep;
- Define que os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato de prestação de serviços deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico;
- Institui o controle social sobre a gestão e prestação dos serviços;
- Define prazos para a transição, para os planos e regulamentos, respeita os contratos em vigor definindo regras para a indenização de investimentos não amortizados em caso de ruptura de contrato;
- Adota parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo percapta de água para abastecimento público; para os casos de estabelecimento de saúde, instituições educacionais, e de internação coletiva de pessoas, usuários residenciais de baixa renda;
- Exige que a contabilidade seja específica por município, nos casos de prestação regionalizada;
- Institui o Sistema Nacional de Informações de Saneamento Básico;
- Estabelece que as atividades de medição, leitura e entrega de contas e outros documentos relacionados à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, efetuadas direta ou indiretamente pelos seus prestadores, não constituem serviços postais;
- Prevê dispensa de licitação para contratação de associação ou cooperativa de catadores de materiais recicláveis;

4.2 Principais desafios

A FNSA considera que questões relevantes para avançar na implementação de uma política pública de saneamento não foram contempladas no PL 7.361/06 e, permanecem como desafios a serem enfrentados nas estratégias de luta dos movimentos sociais pelo direito ao saneamento ambiental. São elas:

- Aprovação do PL 7.361/06 na Câmara dos Deputados e o posterior sancionamento pelo Presidente da República;
- Garantir a criação de uma Política e de um Sistema Nacional de Saneamento e do Sistema Nacional de Saneamento Básico, de forma a garantir de forma estruturada e articulada nos níveis federal estadual, regional e municipal as ações da Política Nacional de Saneamento Básico;
- Diligenciar para que sejam criados nos Estados e Municípios Brasileiros Conselhos e Conferências das Cidades para implantar e implementar Políticas e Sistemas Estaduais e Municipais de Saneamento;
- Acompanhar e lutar contra iniciativas de concessões privadas e paz nos municípios e em Companhias Estaduais;

- Capacitar lideranças para atuar no controle social seja na regulação, no planejamento, fiscalização e na prestação dos serviços de saneamento para os níveis municipal, estadual e nacional;
- Estabelecer debates técnicos para discussão a respeito da prática que se seguirá em relação à regulação, da fiscalização e do planejamento em serviços de saneamento básico;
- Lutar para que os mecanismos de controle social tenham caráter deliberativo;
- Garantir a pactuação de direitos com os usuários dos serviços de saneamento, com base no código de defesa do consumidor;
- Integração das políticas públicas, sobretudo, as políticas de saneamento e de recursos hídricos, com vistas a recuperar, proteger e conter ocupação desordenada das áreas de mananciais das regiões metropolitanas;
- Que os recursos destinados para o saneamento não sejam computados como despesas e sim como investimentos para não serem contabilizados para o cálculo de formação do superávit primário;
- Que não haja contingenciamento de recursos do OGU destinados à contratação de obras de saneamento;
- Que seja criado um programa, pelo Governo Federal, de recuperação, revitalização e apoio aos operadores públicos de saneamento com vistas a melhorar a sua eficiência e eficácia; inclusive com aporte de recursos do OGU;
- Que o Governo amplie a disponibilização de recursos, sobretudo os de fonte onerosa (FGTS/FAT) de forma a cumprir as metas de universalização dos serviços, nos próximos 20 anos, conforme estudo do próprio Governo;
- Que o Governo crie um grupo interministerial que em curto prazo apresente propostas que flexibilize os mecanismos de acesso a recursos para obras em saneamento para operadores públicos;
- Que o Governo defina novos limites para que o setor público possa contratar novas operações de crédito a partir da repactuação das dívidas dos estados e municípios;
- Que seja ampliado o limite de empréstimo da Caixa Econômica Federal para o setor de saneamento, que hoje é de 45% do seu Patrimônio Líquido de Referência (PLR);
- Lutar para que as autarquias com capacidade de endividamento possam acessar operações de créditos.