

Liderança da Bancada do PT Assessoria Técnica

Erenice Guerra, Alexandra Reschke, Titan de Lima¹

Nota Técnica

PL 4147 de 21 de Fevereiro de 2001, do Poder Executivo, que **“Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências”**

1 - Breve histórico:

Desde o fim da década de 70, com o advento do processo de desgaste e crise da construção civil, as empresas se voltaram para os serviços de limpeza urbana. Assim começou a surgir no Brasil a privatização do setor de saneamento ambiental, que compreende os serviços de água, esgoto, coleta e disposição final de lixo urbano e rural, controle de vetores de doenças e drenagem pluvial urbana.

As empresas oriundas das grandes construtoras viram no setor de limpeza pública a oportunidade de contornar a crise da construção civil, facilitados pelo fato de que os “contatos” para as grandes obras públicas eram os mesmos para a construção de aterros sanitários em municípios. A partir da década de 90 essas empresas visualizaram, como uma das formas de obtenção de significativos lucros, o serviço de coleta de lixo com a promessa de redução dos índices de resíduos sólidos urbanos dispostos a céu aberto, universalizar a coleta e reduzir os custos operacionais dos serviços.

Como resultado desse processo de privatização do sistema de limpeza pública, nos deparamos com um quadro infinitamente pior do que a 20 anos atrás. Após esse período de privatização, o índice de resíduos sólidos dispostos a céu aberto, que era de 76%, em um universo de 90 mil toneladas dia, passou para mais de 89% e a coleta ainda não foi universalizada. Os custos operacionais são altíssimos tendo municípios que pagam até R\$ 60,00 pela tonelada coletada de maneira convencional e R\$ 450,00 a tonelada coletada através do sistema de coleta seletiva.

O breve histórico acima teve como fim demonstrar que o processo de privatização no Brasil guarda uma distância abissal entre o discurso e a realidade, ou seja, a privatização vendida como a solução, quando a realidade confirma o quanto esse processo agrava os problemas. O Projeto de Lei em comento, da lavra pelo

¹ Assessores Técnicos da Bancada.

Poder Executivo, carrega em seu bojo, dentre outros, o equívoco de considerar saneamento apenas como água e esgoto, ou seja apenas a infra-estrutura, desvinculando da matéria em apreço as políticas de saúde pública conforme garantido na Carta Magna em seu artigo 200 que garante ao SUS "participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento" no Brasil. Este desvinculação possibilitara a privatização de parte do setor e de parte do serviço, ou seja, o "filé" que é a água virá em primeiro lugar restando para o Poder Público enfrentar com recursos próprios o serviço de esgoto, que não se revela atraente isoladamente, posto que o nível de investimento é muito superior à água.

Passemos à análise dos principais pontos do PL em questão, com destaque para os aspectos que contém vícios de inconstitucionalidade e ilegalidades.

2. Principais dispositivos do PL 4147 de 2001.

O primeiro grande equívoco em que incorre o PL 4147/01 é o de limitar o conceito de saneamento em água e esgoto (inciso I do art. 2º) ou seja, saneamento básico enquanto serviços de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário, desprezando o preceito constitucional de que saneamento é uma questão de saúde. A Seção II – Da Saúde, art. 196 da Constituição assim dispõe: *"A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação"*.

Em consonância com o disposto no art. 196, o artigo 200, na definição das competências do Sistema Único de Saúde, no inciso IV, estabelece: *"IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento"*

É de clareza meridiana, nos termos das disposições constitucionais retro transcritas, que saneamento se constitui em uma questão de saúde pública, direito de todos e dever do Estado. Portanto, limitar o conceito de saneamento ao fornecimento de água, coleta e processamento de esgoto é um reducionismo que fere o disposto nos artigos mencionados, visto não contemplar ações de salubridade ambiental, coleta e disposição de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais ações que tem o caráter de redução do risco de doença, nos termos do artigo 196 da Constituição Federal.

Na seqüência dos equívocos e vícios de inconstitucionalidade, o PL em comento agride frontalmente o disposto no artigo 30 da Carta Magna, que define como competência do município legislar sobre assuntos de interesse local. Isso ocorre na exata medida em que o PL conceitua saneamento em "interesse local e comum", estabelecendo no seu artigo 4º que os Municípios são titulares dos serviços públicos de saneamento de "interesse local" e que os Estados são titulares dos

serviços de “interesse comum”. Aparentemente, esse dispositivo não fere o artigo mencionado. Contudo, o inciso III do mesmo artigo traz a definição da União para serviço de interesse comum, qual seja: *“aquele em que pelo menos uma das atividades, infra-estruturas ou instalações operacionais descritas no inciso I se destine ao atendimento de dois ou mais municípios, integrantes ou não de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, exceto quando decorrentes de gestão associada”*

Na esteira desse conceito, ou seja, transferência da titularidade dos serviços dos municípios para os estados, o projeto define que os serviços, para fins de concessão, deverão abranger área geográfica mínima para prestação dos serviços concedidos, **com base em bacias hidrográficas e estrutura de rede**, (artigo 15) esse dispositivo reforça o conceito de “interesse comum” restando evidenciado que não existirá a possibilidade do município deter a titularidade do serviço, visto que as bacias compreendem vários municípios, em especial no caso das capitais e regiões metropolitanas, o que transforma o serviço em “interesse comum”, portanto de titularidade do Estado. Seguindo esta linha o PL, em seu artigo 41, determina que caberá a “Agência Nacional de Águas promover estudos relativos à metodologias para definições de regiões de tamanho econômico ótimo e escala mínima eficiente para a prestação dos serviços , com base nas bacias hidrográficas e na estrutura da rede urbana”.

O Capítulo V, destinado à Política Nacional de Saneamento, consagra a intenção de proceder a transferência de titularidade, ao estabelecer (§ 6º do art. 35) que a União priorizará as ações de saneamento básico junto a Estados, Distrito Federal e Municípios que organizem a prestação de serviços com base em bacias hidrográficas e estrutura de rede urbana, por meio de gestão associada. As ações a que se refere esse artigo diz respeito à concessão de financiamentos e repasses não onerosos.

A transferência da titularidade dos serviços dos municípios para os Estados não tem outro fim senão o de facilitar o processo de privatização, quebrando o pacto federativo de autonomia municipal, uma vez que não será negociado no varejo com cada município. A utilização do poder da liberação de verbas para investimentos no setor, vinculado à transferência de titularidade revela-se desvinculada do interesse público, portanto, ilegal e imoral.

O PL 4147/2001 traz no seu bojo vários vícios e ilegalidades, contudo, destacamos apenas aquelas que revelam-se gritantes, tanto do ponto de vista da legalidade quanto do ponto de vista da moralidade, princípios constitucionais que devem reger a conduta dos administradores públicos, obrigados ao império da lei.

Nesse diapasão, merece destaque o conceito de serviços universalizados contemplado no PL em questão: *“ocorrem quando é assegurado o direito de acesso a*

*toda pessoa, independente de sua condição sócio-econômica, e instituição, qualquer que seja a sua finalidade, aos serviços de saneamento básico, prestados adequadamente em localidade, **mediante o pagamento de tarifas**".*

Condicionar a universalização de serviços de saneamento, que tem caráter de saúde pública, ao pagamento de tarifas, num país onde as disparidades sociais são escandalosas e a exclusão social é vala comum, transcende a legalidade, transformando-se em uma questão de moralidade, ou melhor, imoralidade, o dispensa maiores comentários.

A concessão, da forma como é tratada no PL poderá trazer resultados extremamente danosos para a sociedade. A primeira diz respeito ao fato de que o parágrafo primeiro do artigo 14 possibilita que a concessão seja total ou parcial. Nessa linha, teremos a situação da privatização dos serviços de água, considerado o "filé", vez que possui quase 80% de universalização, restando o "osso" para o Poder Público, que seriam os esgotos, que atualmente contam com apenas 38% dos investimentos totais necessários realizados.

Outro aspecto da concessão diz respeito ao critério de julgamento adotado para as licitações, com base na antecipação das metas físicas anuais para universalização dos serviços. Esse critério, isoladamente, não garante a menor tarifa para o usuário do sistema. Não existe justificativa para exclusão do critério de julgamento previsto na Lei 8987/95, o de menor tarifa. A conjugação desses dois critérios é razoável, atende à necessidade do Poder Público quanto aos investimentos no sistema de saneamento e garante a competitividade e menor tarifa para o usuário, não sendo conflitante com a modalidade de concessão não onerosa. O parágrafo 3º do artigo 14 exclui do contrato de concessão os custos estimados de investimentos, correspondentes as metas de universalização dos serviços e o valor presente dos investimentos estimados para os primeiros dez anos da concessão entre outros dados de relevante interesse para a fiscalização do cumprimento das metas estabelecidas no edital de licitação.

O art. 20 do Projeto prevê a venda de ações de sociedades de economia mista prestadoras de serviços de saneamento básico, com transferência de controle societário, aplicando-se para tanto, o regramento estabelecido para a concessão dos serviços de saneamento.

Trata-se efetivamente de um desmonte do setor de saneamento, através da concessão dos serviços e do desfazimento das empresas públicas que já atuam na operação do sistema.

O pior aspecto do processo de privatização proposto pelo Executivo está contemplado no parágrafo único do artigo 16 do Projeto. O "caput" do artigo

estabelece que as concessões de saneamento serão precedidas de declaração de disponibilidade hídrica. O parágrafo em questão determina que a declaração de disponibilidade hídrica será transformada em outorga de direito de uso de recursos hídricos em favor do concessionário contratado.

Ora, é de clareza meridiana que a transformação de uma declaração de disponibilidade hídrica em outorga de direito de uso significa efetivamente a privatização da água. Este dispositivo garante que o direito de uso da água será do concessionário e não do titular do serviço, consubstanciando com isso uma verdadeira privatização do uso da água e do rio, contrariando com isso o disposto na Lei 9433/97 que determina que a outorga não implica em alienação parcial das águas, uma vez que as **“águas são inalienáveis”**.

Existem vários outros aspectos relativos à questão das concessões, relevantes, mas que frente à gravidade da proposta do Executivo de privatizar a água acabam tornando-se de somenos importância. Entretanto, destacamos a questão das revisões tarifárias, o art. 27 prevê que elas poderão ser periódicas ou extraordinárias. Periódicas visando distribuição de ganhos com os usuários e reavaliação das condições presentes de mercado e extraordinárias quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador de serviço ou do poder concedente que altera a equação econômica-financeira inicial.

Essa é uma matéria já contemplada em legislação ordinária, em especial na Lei 8.666/93 e 8.987/95, que consagrou a teoria da imprevisão no ordenamento jurídico brasileiro, não sendo portanto, necessário criar na lei um tratamento diferenciado para os prestadores de serviços de saneamento, com o fito exclusivo de protegê-los de qualquer eventualidade, que se real e dentro dos parâmetros legais, já estão devidamente previstos na leis mencionadas. Vale lembrar que no contrato de concessão não constaram as metas físicas definidas para universalização dos serviços, entretanto caso a concessionária de saneamento antecipe “estas metas”, especificamente para as populações de baixa renda, isto irá gerar um “fator de acréscimo” no índice de reajuste da tarifa.

Chama a atenção a quantidade de mecanismos de proteção para o prestador de serviço, em detrimento do usuário, que tem seus direitos de consumidor agredidos com as disposições previstas nos artigos 30 § 3º que prevê que a continuidade dos serviços poderá ser afetada mediante interrupções, restrições ou racionamento, sem obrigatoriedade de comunicação prévia e ainda, o artigo 31 estabelece a suspensão do abastecimento de água por inadimplemento de usuários que acumulem três vencidas.

Não se trata aqui de defender a inadimplência, destaca-se o fato de que a água, bem necessário para sobrevivência humana estar sendo transformada em mera mercadoria, sendo o usuário titular de várias obrigações e poucos direitos e o

prestador de serviço, empresa privada que tem como fim o lucro, titular de poucas obrigações e muitos direitos. Enfim, o bem tutelado pelo Estado, que é a vida, e tudo o que for necessário para sua manutenção sofre uma inegável inversão de valores, onde o que é priorizado é a relação mercantil decorrente da privatização de um bem inalienável.

O parágrafo primeiro do artigo 31 chega ao cúmulo de definir que a suspensão do fornecimento de água não viola os direitos previstos na legislação de proteção e defesa do consumidor. Trata-se de uma aberração jurídica. No desejo de dispor de forma diversa de lei anterior, o artigo em comento traz no seu bojo interpretação própria para o dispositivo violado. Não compete ao Executivo interpretar a lei, portanto, mais uma vez, na ânsia de proteger a parte mais forte da relação mercantil, ou seja, as empresas concessionárias, comete ilegalidades e exorbita do seu poder de legislar.

O art. 41 do PL determina que a Agência Nacional de Águas – ANA exercerá atividades de coordenação nacional das atividades de regulação dos serviços de saneamento. Tal prerrogativa não encontra amparo na Lei que criou a ANA. A Lei 9984/00, determina em seu inciso V do artigo 4 que é de competência da ANA **“fiscalizar os usos dos recursos hídricos nos corpos de água de domínio da união”**. Além de ampliar as competências originárias da Agência Nacional de Águas, extrapolando claramente suas competências, a União decide subsidiá-la a partir dos órgãos de regulação estaduais, “autorizando” a cobrança de 0,2% referente ao faturamento das prestadoras de serviço de água e esgoto que estejam sob sua jurisdição. Esta atitude visa acabar com a autonomia dos Conselhos de Bacias Hidrográficas e Comitês de Bacias ferindo o disposto da lei 9433 de 1997 que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

De nossa análise restou que todo o PL 4.147/2001, do Poder Executivo, deve ser rejeitado na íntegra, uma vez que se contrapõe frontalmente ao entendimento que o Partido dos Trabalhadores tem de serviço de interesse público, universalização dos serviços, autonomia dos entes federativos e controle social, dentre outros.

Esse projeto de lei está em absoluta consonância com o projeto de desmonte do Estado e privatização total dos serviços públicos, política patrocinada pelo Governo Federal ao qual o Partido dos Trabalhadores tem se contraposto e lutado arduamente contra. Nesse diapasão e, considerando que o PL como um todo é viciado pela linha mestra de entrega dos serviços públicos à iniciativa privada, foi apresentada uma emenda global – substitutivo – que contempla o conceito de universalização de serviços a toda pessoa, independente de condição econômica-financeira, preserva a autonomia dos municípios sobre a titularidade dos serviços e estabelece efetivos mecanismos de controle social, através dos conselhos de saneamento ambiental

Brasília, 15 de março de 2001