

# ENCONTRO LUSO-BRASILEIRO SOBRE REGULAÇÃO DO SANEAMENTO

“10 ANOS DA LEI DE SANEAMENTO DO BRASIL –  
OS AVANÇOS E DIFICULDADES DO SETOR”

Prof. Dr. Raul Miguel Freitas de Oliveira  
FDRP/USP

## OBJETIVO

Analisar os avanços e dificuldades do setor de saneamento básico, a partir da edição da Lei n. 11.445/2007 (Lei das Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico).

# ROTEIRO

- Considerações sobre os avanços e dificuldades a partir de:
  - a) atingimento dos **objetivos** constantes nos "**princípios fundamentais**" dos serviços públicos de saneamento básico (art. 2º, Lei 11445/07)
  - b) Análise dos aspectos relevantes do **exercício da titularidade, da prestação regionalizada, do planejamento, da regulação, aspectos econômicos, sociais e técnicos.**

## PRINCÍPIOS (art. 2º)

- (inc. I) UNIVERSALIZAÇÃO do acesso: **aspecto subjetivo** - universo dos usuários dos serviços [a quem?]
- (inc. II) INTEGRALIDADE de atividades: **aspecto objetivo** - necessidades da coletividade [o que? quais prestações?]
- (inc. III) ADEQUAÇÃO à saúde pública e proteção do meio ambiente: **aspecto qualitativo do objeto**.

## PRINCÍPIOS (art. 2º)

- Referem-se, ainda, ao **aspecto qualitativo** do objeto:
- ✓ (inc. IV) Disponibilidade em **TODAS** as áreas urbanas de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais adequados à saúde pública, segurança da vida e do proteção do patrimônio público e privado;
- ✓ (inc. V e VIII) Adoção de **métodos, técnicas e processos conforme peculiaridades locais e uso de tecnologias apropriadas** considerando capacidade de pagamento dos usuários e adoção de soluções graduais e progressivas

## PRINCÍPIOS (art. 2º)

- ✓ (inc. VI) **Articulação de políticas públicas** (meio ambiente urbano, proteção ambiental, saúde);
- ✓ (inc. VII) **EFICIÊNCIA E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA**;
- ✓ (inc. IX) **TRANSPARÊNCIA NAS AÇÕES**;
- ✓ (inc. X) Submissão a **CONTROLE SOCIAL**;
- ✓ (inc. XI) **SEGURANÇA, QUALIDADE E REGULARIDADE**;
- ✓ (inc. XII) **INTEGRAÇÃO DE INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS** com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

*EM QUE MEDIDA OS OBJETIVOS PREVISTOS FORAM ATENDIDOS NESSES 10 ANOS DA EDIÇÃO DA LEI?*

1º) UNIVERSALIZAÇÃO do acesso:

- Dados do Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento) – 22ª ed. (2016): Critério “Índice de Atendimento” (p. 38)

# UNIVERSALIZAÇÃO

QUADRO 11

Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS em 2016, segundo região geográfica e Brasil

| Região       | Índice de atendimento com rede (%) |                      |                      |                      | Índice de tratamento dos esgotos (%) |                      |
|--------------|------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|
|              | Água                               |                      | Coleta de esgotos    |                      | Esgotos gerados                      | Esgotos coletados    |
|              | Total                              | Urbano               | Total                | Urbano               | Total                                | Total                |
|              | (IN <sub>055</sub> )               | (IN <sub>023</sub> ) | (IN <sub>056</sub> ) | (IN <sub>024</sub> ) | (IN <sub>046</sub> )                 | (IN <sub>016</sub> ) |
| Norte        | 55,4                               | 67,7                 | 10,5                 | 13,4                 | 18,3                                 | 81,0                 |
| Nordeste     | 73,6                               | 89,3                 | 26,8                 | 34,7                 | 36,2                                 | 79,7                 |
| Sudeste      | 91,2                               | 96,1                 | 78,6                 | 83,2                 | 48,8                                 | 69,0                 |
| Sul          | 89,4                               | 98,4                 | 42,5                 | 49,0                 | 43,9                                 | 92,9                 |
| Centro-Oeste | 89,7                               | 97,7                 | 51,5                 | 56,7                 | 52,6                                 | 92,1                 |
| Brasil       | 83,3                               | 93,0                 | 51,9                 | 59,7                 | 44,9                                 | 74,9                 |



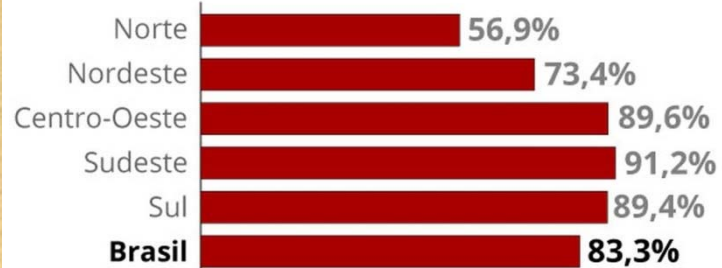
# UNIVERSALIZAÇÃO

2,270

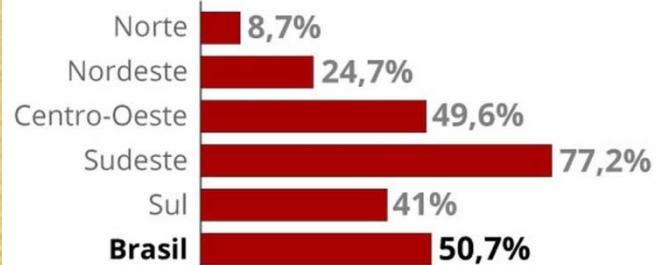
Plano em elaboração  
37,5%

FONTE: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental

## Cobertura de água



## Cobertura de esgoto



FONTE: Snis 2015

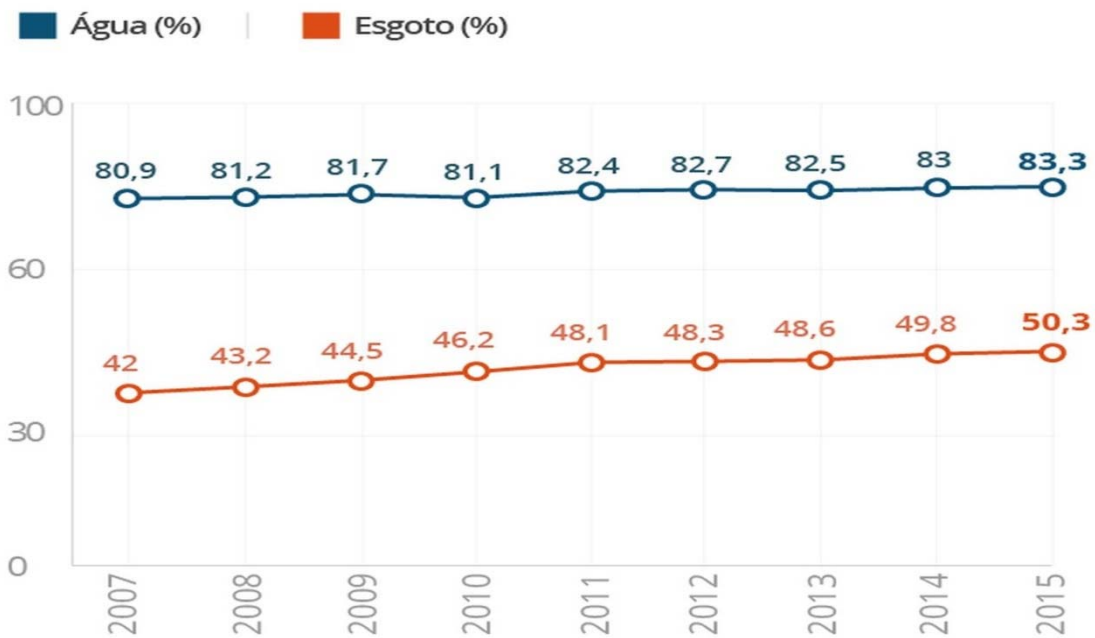


Infográfico elaborado em: 18/8/2017

# UNIVERSALIZAÇÃO

## Saneamento

Evolução da cobertura de água e esgoto no país



Fonte: Instituto Trata Brasil e SNIS

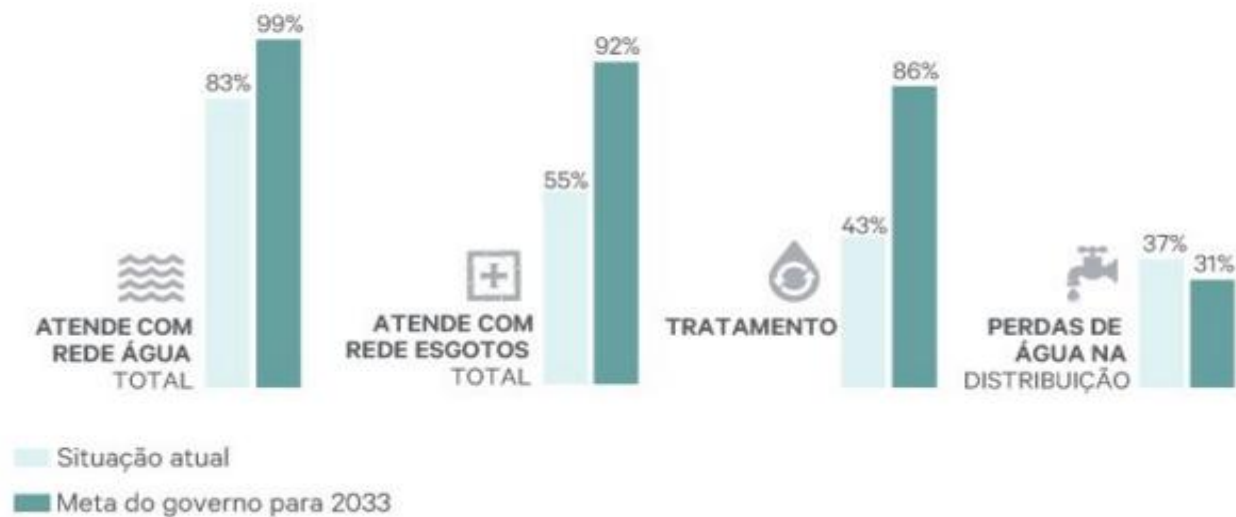


Infográfico atualizado em: 08/02/2017

# UNIVERSALIZAÇÃO

## Indicadores de água e esgoto no Brasil

Para alcançar a meta do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) em 2033, o país precisa dobrar o investimento atual



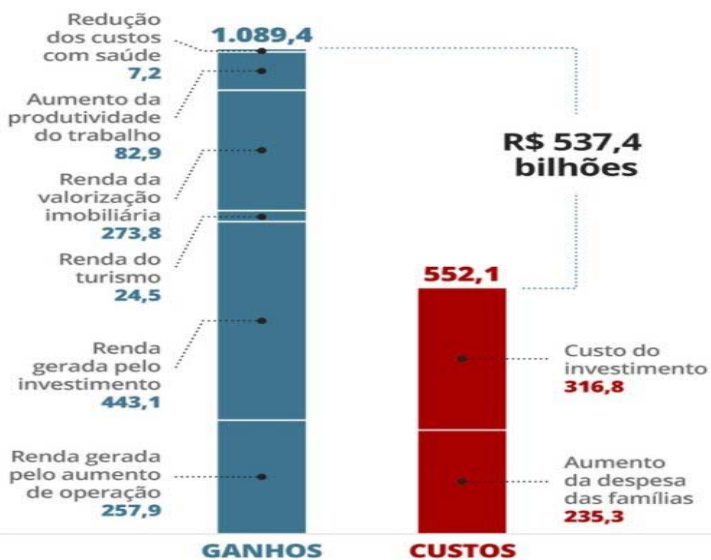
Fonte: Ministério das Cidades (2013) e SNIS (2015). Elaboração: GO Associados.

# BENEFÍCIOS DA UNIVERSALIZAÇÃO

## Custos e benefícios

O balanço da universalização do saneamento é positivo, aponta estudo

Os valores se referem a um período de 20 anos (2015-2035), em bilhões de R\$



BALANÇO GERAL DA UNIVERSALIZAÇÃO  
R\$ 537,4 bilhões

Fonte: Instituto Trata Brasil

Infográfico realizado em: 11/04/2017



# INTEGRALIDADE de atividades

## 2º) Integralidade:

Art. 2º, II : “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”

# INTEGRALIDADE de atividades

Estudo de Isabel Cristina Chiodi de Freitas (Pub. Fundação Vale, 2013) – **“Saneamento básico: integralidade dos serviços e intersectorialidade das políticas”**.

***“Mesmo com tantas evidências, relacionar saúde com saneamento, como ocorre na realidade complexa, não tem sido tarefa fácil.***

***Pela ótica médico-hospitalar, atualmente dominante na área da saúde, utilizar a falta de saneamento como um dos determinantes na relação saúde-doença tem sido uma questão menor. Pela ótica hoje dominante na área do saneamento, as obras têm sido priorizadas, em detrimento dos indicadores epidemiológicos ou ambientais que deveriam, de fato, estar presentes entre os principais critérios de alocação de recursos financeiros e técnicos.***

***No entanto, sabe-se há muito que as morbidades relacionadas às doenças infecciosas prevalentes no Brasil são consequência da quantidade de serviços disponibilizada e também da qualidade desses mesmos serviços.***

***Por tratar-se de serviços integrais, a intermitência do abastecimento de água, a fragilidade da reservação coletiva ou domiciliar da água, e a disposição inadequada dos esgotos ou dos resíduos sólidos, são elementos determinantes para uma melhor ou pior situação na saúde pública.”***

## Demais objetivos

3º) Adequação à saúde e proteção do meio ambiente (?)

4º) Disponibilidade de serviços de drenagem e manejo de águas pluviais a todas as áreas urbanas (?)

5º) Prováveis avanços quanto à transparência, controle social, segurança, qualidade e regularidade (?)

## TITULARIDADE (arts. 8º a 13)

- É consenso geral que a Lei 11445/07 **organizou melhor** tal aspecto ao prever:

a) art. 9º: o conteúdo da formulação da política pública de saneamento (planos de saneamento + prestação direta ou delegada + adoção de parâmetros mínimos de atendimento essencial à saúde pública + fixação de direitos/deveres dos usuários + mecanismos de controle social + sistema de informações + intervenção/retomada da operação);



# EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

b) art. 10: reforçou a prestação dos serviços de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular dependente de CONTRATO (não mais convênios, termos de parceria ou outros instrumentos precários);

c) art. 11: as condições de validade dos contratos cujo objeto seja a prestação dos serviços de saneamento básico;

d) art. 13: possibilidade de constituição de fundos (com parcelas das receitas dos serviços) pelos entes da Federação para custear a universalização dos serviços de saneamento básico

# PRESTAÇÃO REGIONALIZADA (arts. 14 a 18)

- Também pode se considerar um **avanço** da Lei a disciplina específica de tal tema.
- ✓ Organização da prestação regionalizada com delimitação dos modelos de regulação (art. 15).
- ✓ Descrição das formas de prestação do serviço (direta e indireta/delegada) (art. 16).

# PLANEJAMENTO

(arts. 19 a 20 e 51 a 52)

- Notícia do G1 de 21.08.2017

***“Segundo o levantamento da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, ligada ao Ministério das Cidades, das 5.570 cidades brasileiras, apenas 1.692 (30,4%) declararam ter feito seus planos municipais. Outras 37,5% das cidades estão com os planos em andamento. Além disso, 2% das cidades apresentaram inconsistências nos dados, e não há informações sobre 29,9%.”***

# PLANEJAMENTO

- Apesar da Lei 11445/07 ter definido bem o planejamento, há ainda falta de vontade política para sua elaboração sob pretextos de falta de condições técnicas e financeiras.
- Postergações de prazos contribuem para não se consolidar o planejamento: ***"As postergações que ocorreram foram muito prejudiciais, pois não privilegiaram quem tinha feito o plano e não puniram quem não fez. Passou uma imagem muito ruim de pouca seriedade nesses prazos e de que, perto da data, ele vai ser prorrogado novamente"***, afirma Édison Carlos, presidente executivo do Instituto Trata Brasil.

# PLANEJAMENTO

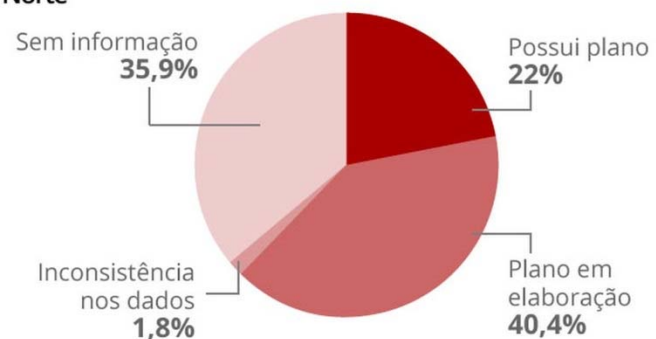
- **Dificuldade:** a implantação de interlocução dos planos de saneamento básico com instrumentos de outras políticas públicas, por exemplo:
  - Lei n. 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos – planos de recursos hídricos)
  - Lei n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos – planos de resíduos sólidos);
  - Plano Diretor, Plano Plurianual -PPA
  - Plano Municipal de Recuperação de APPs (Código Florestal – Lei 12651/12).

# PLANOS: Região Norte e Nordeste

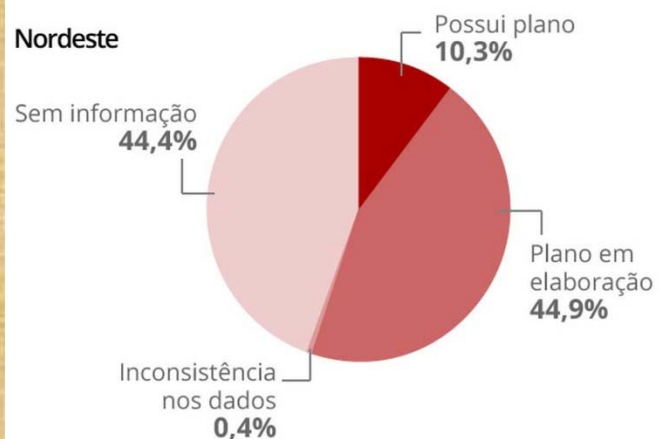
## Planos municipais

Veja como está a situação em cada região do país

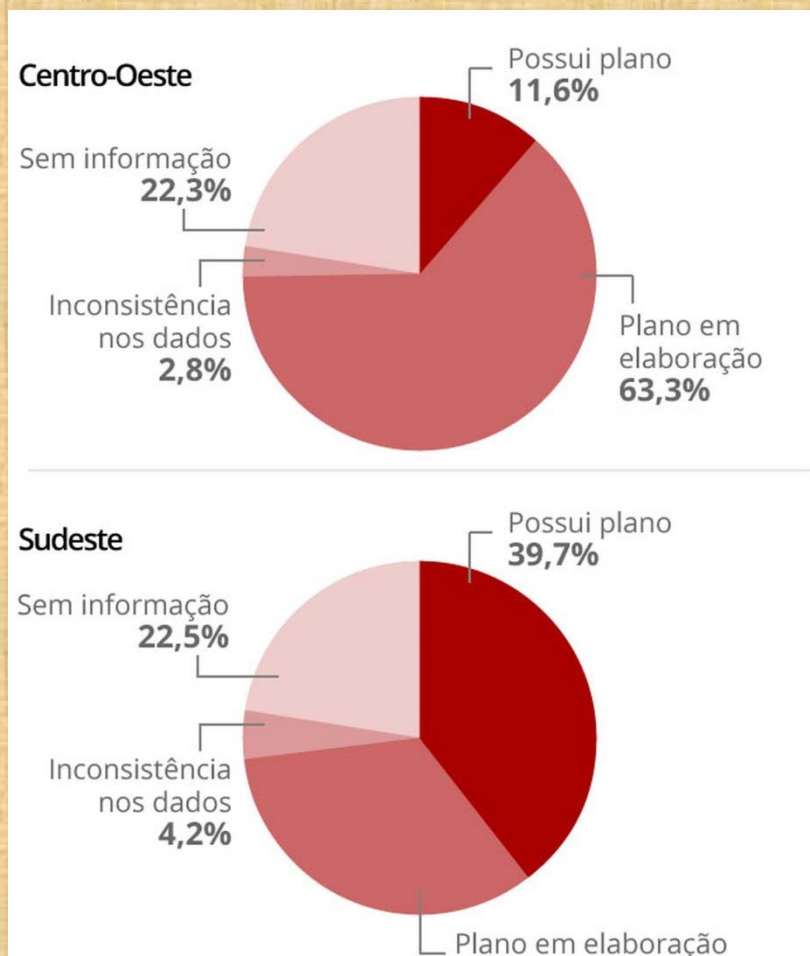
### Norte



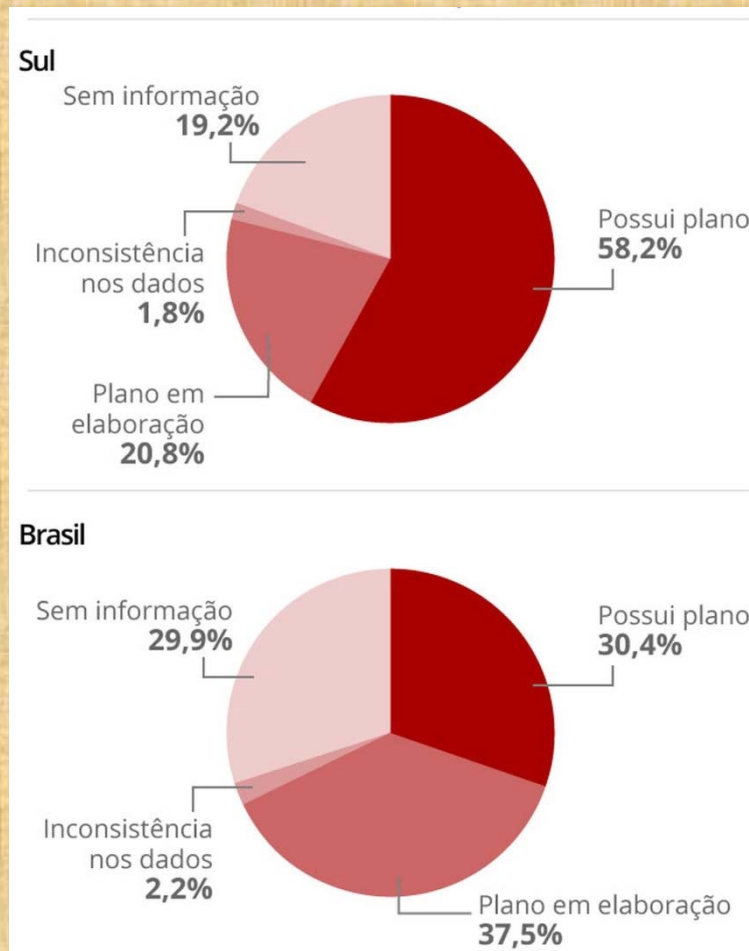
### Nordeste



# PLANOS: Região Centro-Oeste e Sudeste



# PLANOS: Região Sul (e consolidado Brasil)





# PLANEJAMENTO

- Necessidade de capacitação dos gestores públicos na interlocução/harmonização dos diversos planos (planejamentos) e destes com os outros instrumentos de cada uma das políticas públicas de meio ambiente.
- Decreto n. 7.217/2010 (Regulamento da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico) explicita bem este aspecto.

# PLANEJAMENTO

- Previsão dos programas/projetos/ações (ordem decrescente de complexidade) para atingir objetivos/metas traçados (*\* compatibilidade com PPA e outros planos de financiamento governamentais*);
- Previsão das ações de emergência e contingência (ações prementes);
- Previsão de mecanismos/procedimentos de  
AVALIAÇÃO SISTEMÁTICA da  
eficiência/eficácia.

# REGULAÇÃO (arts. 21 a 27)

- Avanços: **completude** na disciplina!
  - Art. 21: princípios (independência decisória + autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade + transparência + tecnicidade + celeridade + objetividade das decisões);
  - Art. 22: objetivos;
  - Art. 23: delimitação do PODER NORMATIVO;
  - Art. 25: dever de prestação de informações pelo prestador dos serviços de saneamento básico à entidade reguladora;

# REGULAÇÃO

- Grandes avanços:
  - art. 26: DEVER DE TRANSPARÊNCIA (relatórios, estudos, decisões e instrumentos relativos à regulação – “qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto”)
  - Art. 27: DIREITOS BÁSICOS DOS USUÁRIOS

## Aspectos econômicos, sociais e técnicos (arts. 29 a 47)

- Avanço: **organização adequada dos temas**, se comparado à legislação anterior!
- Art. 29: fixação de critérios de sustentabilidade;
- Art. 30: definição mínima da estrutura de remuneração e cobrança;
- Arts. 31/36: critérios para subsídios, taxas e tarifas da prestação do serviço de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos e da cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

## Aspectos econômicos, sociais e técnicos (arts. 29 a 47)

- Art. 38: critérios para as revisões tarifárias;
- Art. 40: previsão das hipóteses de interrupção da prestação dos serviços;
- Art. 43: ASPECTOS TÉCNICOS: **previsão por demais genérica deixando para as "normas regulamentares e contratuais"** definirem os requisitos mínimos de qualidade (regularidade + continuidade + produtos oferecidos + atendimento ao usuário + condições operacionais e manutenção de sistemas).

# Aspectos técnicos

- Por outro lado, vê-se aí um incremento à atividade regulatória no que diz respeito ao poder normativo para criar as citadas “normas regulamentares”.
- **AVANÇO: Controle social** (art. 47) = órgão colegiado de caráter consultivo, composto por titulares, órgãos governamentais relacionados ao setor, prestadores e usuários. **Dificuldade: criação da cultura!**

**MUITO OBRIGADO!**

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA

Professor Doutor de Direito Administrativo e  
Direito Ambiental

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO  
DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – FDRP/USP

Contato: [raul.miguel@usp.br](mailto:raul.miguel@usp.br)