

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – IPOL

PEDRO IVO SILVA DIAS

**O Processo Político de Tramitação das Medidas Provisórias de Saneamento Básico do
Governo Temer**

Brasília/DF
2019

PEDRO IVO SILVA DIAS

**O Processo Político de Tramitação das Medidas Provisórias de Saneamento Básico do
Governo Temer**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política da Universidade de Brasília
como requisito para obtenção do título de
bacharel em Ciência Política.

Orientadora: Professora Dra. M^a Suely Mara
Vaz Guimarães de Araújo

Brasília/DF
2019

RESUMO

No presente estudo, analisa-se o processo político de tramitação das Medidas Provisórias nº 844 e 868/2018. A pesquisa orientou-se pela seguinte indagação: como atores, ideais e instituições influenciaram no processo de tramitação das Medidas Provisórias de Saneamento Básico do governo Temer?

A análise em todo o trabalho mostrou os conflitos presentes no setor de saneamento básico no Brasil, resultando em debates que dificultam o objetivo geral de todos os atores envolvidos: a universalização dos serviços. A questão do saneamento básico é fundamental, por se tratar de setores ligados diretamente a saúde humana e preservação da natureza.

Na tentativa de responder a essa pergunta, utilizou-se um estudo de caso de duas proposições do tipo rastreamento de processo (*process tracing*). Por meio de eventos relacionados às duas Medidas Provisórias, buscou-se identificar a importância do histórico institucional, entidades e ideias para os episódios centrais.

A presente Monografia mostrou que, diante de tantos conflitos no setor de saneamento básico, editar Medidas Provisórias para tratar de temática tão complexa não é o melhor caminho, por se tratar de mecanismo com tempo determinado de eficácia.

Palavras-Chave: medidas provisórias; saneamento básico; rastreamento de processo; universalização dos serviços.

ABSTRACT

The objective of the present study is to analyze the political process of the Provisional Measures (MP) 844/2018 and 868/2018. This research aims to clarify the following question: How did the interest groups, ideas and institutions influenced in the law-making process of the two Temer Government's Provisional Measures that ruled about sanitation?

The analysis on this study presents the conflicts in the sanitation area in Brazil, resulting in debates which hinder the main goal of all the engaged protagonists: the sanitation services universalization. The matter in hand is fundamental, since it is about human health and nature preservation.

To answer that question, one used a process tracing double proposition case study. Through the events related to the two Provisional Measures, one sought to identify the importance of the institutional historic, entities and ideas for the central episodes.

This monograph demonstrates that, in view of so many conflicts in Brazil's sanitation area, enforcing Provisional Measures about a very complex subject is not the best strategy because they are a short term efficacy instrument.

Keywords: provisional measures; sanitation; process tracing; universalization of services.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura da narrativa: Modelo de Barzelay e Velarde (2004)	16
Figura 2 - Estrutura da narrativa: Adaptação do modelo de Barzelay e Velarde (2004)	16
Figura 3 - Estrutura da narrativa: Adaptação do modelo de Barzelay e Velarde (2004) - Processo de apreciação das Medidas Provisórias 844 e 868/2018 no Congresso Nacional.....	18

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Membros na Comissão Mista da MP n° 844/2018.....	29
Tabela 2 - Membros na Comissão Mista da MP n° 868/2018.....	37

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direita de Inconstitucionalidade

Aesbe – Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais

ANA – Agência Nacional de Águas

Assemae – Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento

Bacen – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH – Banco Nacional de Habitação

CEF – Caixa Econômica Federal

CI – Comissão de Infraestrutura

Cisb – Comitê Interministerial de Saneamento Básico

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNM – Confederação Nacional de Municípios

DEM – Democratas

DOU – Diário Oficial da União

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FNSA – Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental

FNU – Federação Nacional dos Urbanitários

MAS – Ministério da Ação Social

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MP – Medida Provisória

NOVO – Partido Novo

PL – Projeto de Lei

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento

PLEN – Plenário

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

STF – Supremo Tribunal Federal

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 REFERENCIAL TEÓRICO E QUADRO ANALÍTICO.....	14
3 ESTUDO DE CASO	19
3.1 Descrições dos principais eventos: narrativa analítica do episódio	19
3.1.1 <i>Eventos Prévios</i>	19
3.1.1.1 (I) - <i>Histórico institucional dos serviços de saneamento básico no Brasil.....</i>	19
3.1.1.2 (II) - <i>Projeto de lei nº 53/1991</i>	21
3.1.1.3 (III) - <i>Projeto de lei nº 2763/2000.....</i>	22
3.1.1.4 (IV) - <i>Projeto de lei nº 4147/2001</i>	23
3.1.1.5 (V) - <i>Projeto de lei nº 1144/2003</i>	24
3.1.2 <i>Evento Central (1) - Medida Provisória nº 844/2018</i>	25
3.1.2.1 (I) - <i>Comissão Mista</i>	25
3.1.3 <i>Eventos Relacionados (1).....</i>	33
3.1.3.1 (I) - <i>Carta assinada por Governadores contrários à Medida Provisória.....</i>	33
3.1.4 <i>Eventos Contemporâneos (1)</i>	35
3.1.4.1 (I) - <i>Projeto de lei nº 10996/2018</i>	35
3.1.5 <i>Evento Central (2) - Medida Provisória nº 868/2018</i>	36
3.1.5.1 (I) - <i>Comissão Mista</i>	36
3.1.6 <i>Eventos Relacionados (2).....</i>	44
3.1.6.1 (I) - <i>Críticas de parlamentares sobre reedição de uma Medida Provisória que trata de temática semelhante em uma mesma sessão legislativa.....</i>	45
3.1.7 <i>Eventos Posteriores.....</i>	45
3.1.7.1 (I) - <i>Projeto de lei nº 3261/2019</i>	46
4 CONCLUSÃO.....	48
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1 INTRODUÇÃO

O trabalho aqui apresentado, situado na área de estudos sobre políticas públicas, como também no campo dos estudos legislativos, tem como tema o saneamento básico no Brasil. Analisam-se duas Medidas Provisórias (MP's) – Medida Provisória nº 844 e 868/2018-, do Governo do ex-presidente Michel Temer, que tramitaram no Congresso Nacional entre 2018 e 2019, visando alterar a legislação vigente sobre o marco legal do saneamento básico no Brasil.

Segundo o Instituto Trata Brasil (2012, p.9), o saneamento básico pode ser definido como:

Saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica. No Brasil, o saneamento básico é um direito assegurado pela Constituição [...], como o conjunto dos serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais.

Durante muitos anos no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, diversos projetos tramitaram no Congresso Nacional com o objetivo de definir critérios e trazer soluções para a questão do saneamento básico. Apenas em 2007, com a Lei nº 11.445/2007, o direcionamento desse setor foi mais bem definido.

Essa lei trazia uma questão fundamental dentro da área de saneamento básico: a concepção ampla e difusa dos serviços de saneamento básico, através da ideia de universalização do serviço, para que todos pudessem ter acesso às quantidades suficientes de água, a fim de atender suas necessidades, como também a coleta e tratamento adequados do lixo e esgoto e o manejo correto das águas pluviais (TRATA BRASIL, 2012).

Considerando a importância desta temática para a vida da sociedade, a seguir resalto os eixos temáticos dentro do saneamento.

O abastecimento de água é feito através da captação da água da natureza, passando por um processo de adequação para ser consumida e levada aos aglomerados humanos (TRATA BRASIL, 2012). Caso ocorra sucesso nesse processo, algumas vantagens são: prevenção de doenças, bem-estar, segurança, conforto e aumento da vida média dos indivíduos, o que melhora a qualidade de vida da sociedade (TRATA BRASIL, 2012).

O esgotamento sanitário, conhecido popularmente como esgoto, é o termo utilizado para as águas que foram utilizadas pelos seres humanos e tiveram suas propriedades naturais alteradas, de acordo com os seguintes usos: domésticos, industriais ou comerciais (TRATA BRASIL, 2012). Caso não sejam tratados de maneira correta, os despejos desses materiais podem trazer malefícios aos seres humanos e a natureza. Sendo assim, o tratamento correto do esgotamento sanitário traz benefícios importantes, como: diminuição no gasto da saúde com doenças consideradas evitáveis; preservação da fauna aquática, levando em consideração que os dejetos são direcionados aos rios e mares e redução do custo para tratar água que abastece as residências, pela prevenção da poluição nas águas das nascentes (TRATA BRASIL, 2012).

A limpeza urbana e os manejos de resíduos sólidos são definidos, através da Lei nº 11.445/2007 (art. 3º, alínea c) da seguinte forma:

Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas.

As execuções corretas dessas duas atividades trazem benefícios, a saber: separação dos mais diversos tipos de resíduos, contribuindo para um processo do que pode ou não ser reciclado; diminuição dos riscos de alagamentos nas cidades e redução da proliferação de doenças por conta dos chamados lixões.

De acordo com o estabelecido na Lei nº 11.445/2007 (art. 3º, alínea d) a drenagem e manejo das águas pluviais são caracterizados como:

Drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou

retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Juntamente com a execução correta da limpeza urbana, a drenagem e manejo das águas pluviais contribuem para um escoamento correto das águas das chuvas, auxiliando na canalização da água e no seu reaproveitamento e na sua reutilização. Caso o local tenha um escoamento correto, evitam-se diversos problemas que podem ser causados pelas fortes chuvas.

Para efeito de esclarecimentos sobre o porquê de a abordagem do trabalho focar em duas Medidas Provisórias, faz-se necessário divulgar dados sobre o atendimento de água e esgoto no Brasil. 83,5% dos brasileiros são atendidos com abastecimento de água tratada, sendo que 35 milhões de brasileiros ainda não tem acesso a este serviço básico.¹

Já no esgotamento sanitário, 52,36% da população tem acesso à coleta de esgoto, sendo que 100 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. Em relação ao tratamento do esgoto, 46% são tratados.²

O levantamento dessas informações – do atendimento de água, acesso a coleta de esgoto e tratamento de esgoto – são necessárias para se entender o porquê, com o passar do tempo, tantos projetos foram lançados para se resolver essa questão. Os dados levantados, do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS datam do ano de 2017, um ano antes da edição das duas Medidas Provisórias que serão aqui analisadas.

Nota-se, através destes dados, que do ano da Lei nº 11.445/2007, até o ano de 2017, os serviços de saneamento básico não tiveram avanços tão significativos, o que levou o governo do ex-presidente Michel Temer a editar duas Medidas Provisórias sobre este tema.

O *caput* do Artigo 62 da Constituição Federal diz que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República pode adotar Medidas Provisórias, que têm força de lei no ato da edição e, segundo o terceiro parágrafo do mesmo Artigo, o prazo de tramitação

¹ Fonte: Instituto Trata Brasil, 2000? Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Acesso em: 30 nov. 2019.

² Fonte: Instituto Trata Brasil, 2000? Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>. Acesso em: 30 nov. 2019.

daquelas é de sessenta dias, prorrogáveis por igual período (CF, 1988). Sendo assim, na prática, o prazo total de tramitação das Medidas Provisórias é de cento e vinte dias.

Do exposto, a pergunta central da pesquisa é: **como atores, ideias e instituições influenciaram no processo de tramitação das Medidas Provisórias de Saneamento Básico do Governo Temer?**

Na tentativa de responder a essa pergunta, optou-se por realizar um estudo de caso de duas proposições do tipo rastreamento de processo (*process tracing*), utilizando-se o método da narrativa analítica (BARZELAY; VELARDE, 2004), montando uma explicação narrativa que consiste em estabelecer conexões entre eventos singulares, de maneira que seja evidente empiricamente como uns tiveram efeitos sobre outros (BARZELAY; VELARDE, 2004).

Neste cenário, o presente trabalho foi organizado em quatro capítulos. No primeiro capítulo após a introdução, serão apresentados o referencial teórico (metodologia) e o quadro analítico que serviu de base para a metodologia. Este capítulo contém o rastreamento de processo com todos os eventos que serão analisados e considerados relevantes para explicar a estrutura narrativa.

No capítulo seguinte, será realizado o estudo de caso, que abrangerá os eventos que estão relacionados aos eventos centrais em análise, os dois episódios centrais bem como os atores, instituições e ideias que irão permear toda a narrativa. Por fim, o último capítulo contém a conclusão do trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO E QUADRO ANALÍTICO

Neste capítulo, será mostrado como foi construída a estrutura narrativa deste trabalho, através do rastreamento de processos que contém os eventos mais relevantes para se entender os dois eventos centrais.

Conforme definido por Barzelay e Velarde (2004), o método narrativo é sensível aos elementos constitutivos de um processo, ou seja, a sequência de ações que se desenrolam em um contexto e tempo determinados. Neste contexto, a sequência de ações é o que chamamos de eventos, que são conjuntos de ações conectadas em função dos seus significados no interior de uma ação global.

O objetivo dessa conexão entre os eventos é construir um processo que possua sentido, buscando “conexões particulares entre eventos singulares” (BARZELAY; VELARDE, 2004, p. 21). Importante ressaltar que, o contexto em cada conjunto de ações é fundamental, porque através dele podemos reconstruir os eventos levando em consideração uma experiência que tenha tempo e local definidos (BARZELAY E VALARDE, 2004).

De acordo com o que foi definido por George e Bennet (2004, *apud* LYRA, 2012, p.16) “o estudo de caso do tipo rastreamento de processo (*process tracing*) pode ser útil para: testar teorias em mundo marcado pelo efeito de múltiplas interações”. Ademais, “um processo só pode ser compreendido como uma configuração de eventos em estreita interação com o contexto dinâmico no qual ocorreu” (BARZELAY; VELARDE, 2004 *apud* LYRA, 2012, p.18).

Com o objetivo de responder à pergunta de pesquisa aqui estudada, optou-se por realizar o estudo de caso duplo do tipo rastreamento de processo (*process tracing*), mediante a análise das Medidas Provisórias n° 844 e 868/2018, que buscam alterar o marco legal sobre o Saneamento Básico no Brasil. Reconstitui-se a narrativa analítica para se identificar os fatores que influenciaram na tramitação das duas Medidas Provisórias, através da organização de eventos que relatam uma sequência coerente da história (BARZELAY; VELARDE, 2004) e mostrem como os atores, instituições e ideias envolvidas influenciaram nestes processos.

Conforme mencionada por Barzelay e Velarde (2004), o produto do esforço narrativo é o relato, que se organiza em uma sequência coerente de acontecimentos que formam parte de um processo. Ulterior, “a trama é o argumento organizador do relato, que identifica o significado e papel que cada um dos eventos tem no interior do mesmo” (BARZELAY; VELARDE, 2004, p. 23).

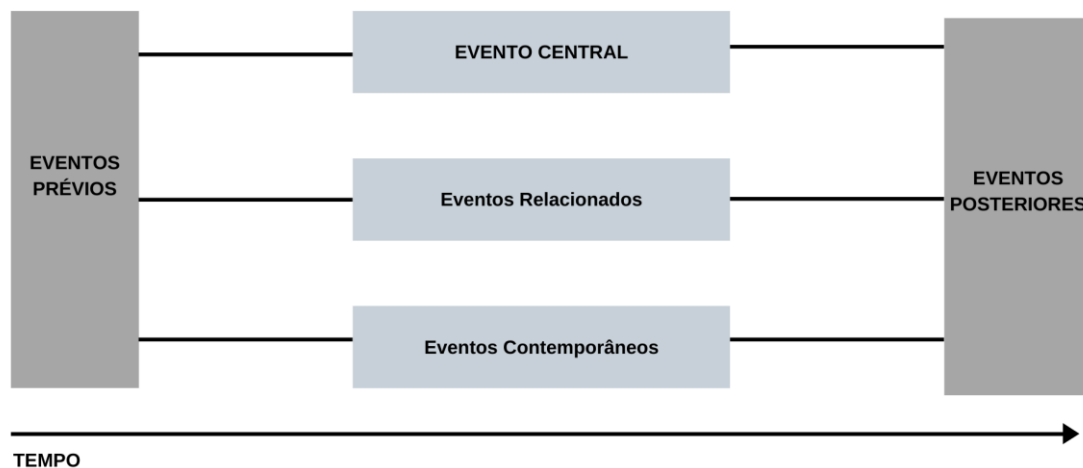
A explicação narrativa busca estabelecer conexões entre os eventos singulares, de maneira que seja empiricamente evidente como uns têm efeitos sobre os outros e, de acordo com essa ferramenta, o investigador pode abordar sistematicamente e alcançar três tarefas:

- a) Formular os diferentes tipos de eventos que compõem a sua experiência;
- b) Estabelecer relações significativas entre os eventos a partir da trama geral do relato;
- c) Gerar perguntas de investigação relevantes.

Como já dito anteriormente, o elemento mais básico da narrativa é o **evento**. O conjunto de eventos direta e intimamente ligado ao interesse principal constitui o **episódio ou evento central**. O episódio está situado no centro de outros eventos. Dentre eles: prévios, relacionados, contemporâneos e posteriores (BARZELAY; VELARDE, 2004). Diante disso, temos que:

- a) Os **eventos prévios** acontecem antes do episódio ou evento central;
- b) Os **eventos relacionados** coincidem e são afetados por este;
- c) Os **eventos contemporâneos** ocorrem no mesmo lapso temporal do episódio;
- d) Os **eventos posteriores** são aqueles que ocorrem condicionados ao evento central. Ou seja, são consequências deste.

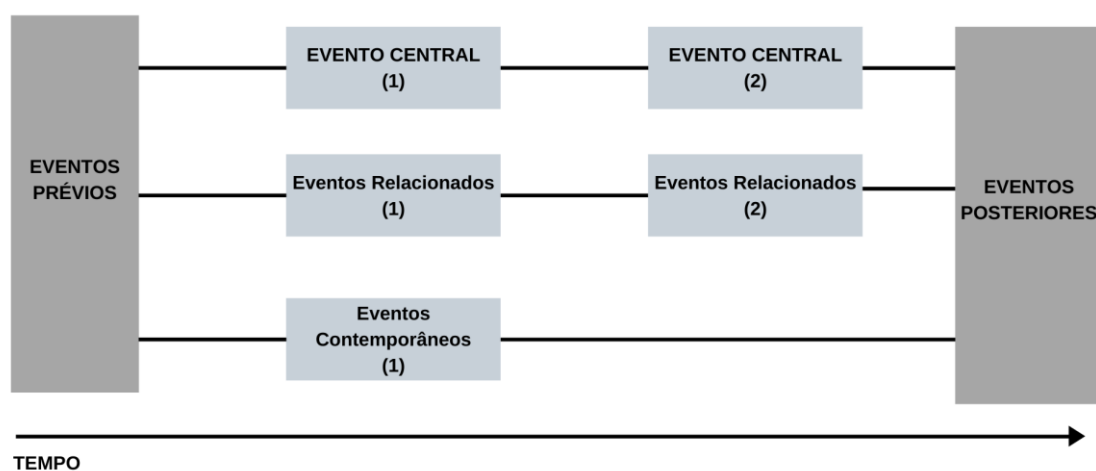
Figura 1 - Estrutura da narrativa: Modelo de Barzelay e Velarde (2004)



Fonte: Barzelay e Velarde (2004). Autoria Própria.

No presente trabalho, porém, buscou-se adaptar esse modelo, tendo em vista que o evento central ou episódio é dividido em duas partes, demandando um redesenho do modelo:

Figura 2 - Estrutura da narrativa: Adaptação do modelo de Barzelay e Velarde (2004)



Fonte: Barzelay e Velarde (2004). Autoria Própria.

Nessa adaptação, o primeiro Evento Central corresponde à tramitação da Medida Provisória nº 844/2018, na Comissão Mista. O segundo evento central, portanto, corresponde a Medida Provisória nº 868/2018, também na Comissão Mista. Ambos os eventos centrais serão analisados apenas nas Comissões Mistas por ser até onde a tramitação desses projetos ocorreu.

Como eventos prévios afetos a essas duas Medidas Provisórias, escolheu-se começar com o histórico institucional dos serviços de saneamento básico no Brasil, optando-se por trabalhar com análise a partir da década de 1970, mostrando a dependência de trajetória (*path dependence*) na estrutura do saneamento básico no país. Logo após, foram elencados: o PL nº 53/1991, PL nº 2763/2000, PL nº 4147/2001 e o PL nº 1144/2003, todos tratando da questão do saneamento básico.

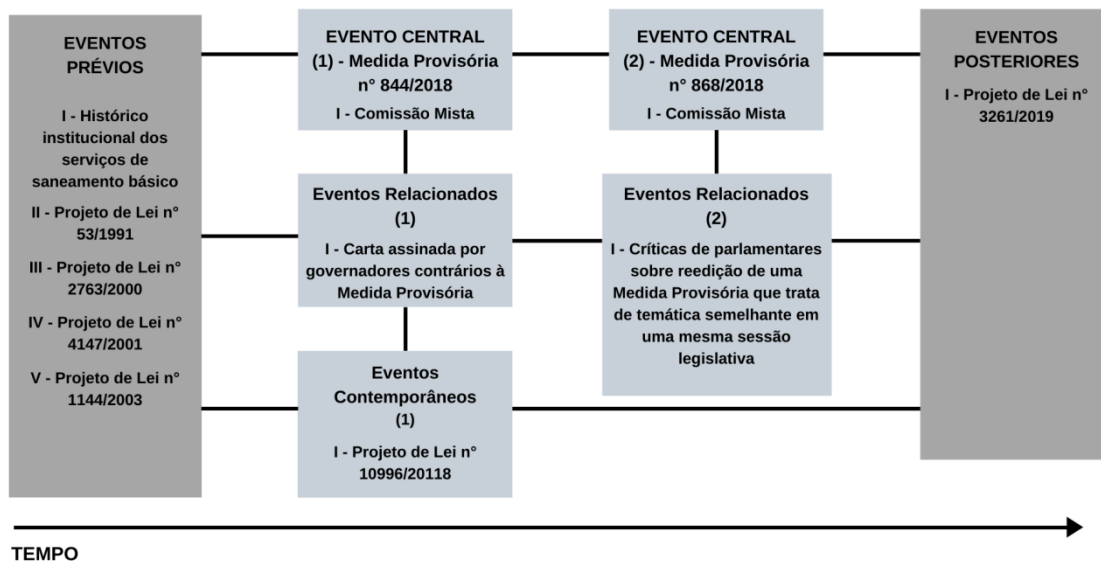
Nos eventos relacionados ao evento central (1), foi levantada a carta assinada por Governadores contrários à Medida Provisória. Já nos eventos relacionados ao evento central (2), foram levantadas críticas de parlamentares sobre a reedição de uma Medida Provisória que trata de temática semelhante em uma mesma sessão legislativa.

Nos eventos contemporâneos ao evento central (1), ocorreu a tramitação do PL nº 10996/2018. Em relação aos eventos contemporâneos ao evento central (2), não foi elencado nenhum projeto.

Como evento posterior, ou seja, aquele que foi condicionado aos episódios, foi elencado o PL nº 3261/2019.

Para além desses fatores, é importante ressaltar que, nesta análise, foram relacionados eventos que ocorreram apenas em âmbito nacional. (Figura 3).

Figura 3 - Estrutura da narrativa: Adaptação do modelo de Barzelay e Velarde (2004) - Processo de apreciação das Medidas Provisórias 844 e 868/2018 no Congresso Nacional



Fonte: Barzelay e Velarde (2004). Autoria própria.

3 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo será desenvolvida a narrativa analítica do episódio, organizada em uma seção. Nela, estão contidos os eventos Prévios, os Eventos Centrais (1) e (2), os Eventos Relacionados, os Eventos Contemporâneos e os Eventos Posteriores.

A estrutura de análise narrativa foi construída através de uma questão temporal definida, levando-se em conta o início do processo na década de 1970, quando as empresas estaduais de saneamento básico começaram a ter mais relevância no setor de saneamento básico no Brasil.

3.1 Descrições dos principais eventos: narrativa analítica do episódio

3.1.1 Eventos Prévios

3.1.1.1 (I) - Histórico institucional dos serviços de saneamento básico no Brasil

Como mencionado no referencial teórico do trabalho, optou-se por fazer um histórico institucional dos serviços de saneamento básico no Brasil a partir da década de 1970.

No ano de 1971, foi lançado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), no VI Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária. “Um dos principais objetivos do referido Plano era garantir que o acesso da população urbana atingisse 80% para abastecimento de água potável e 50% para o sistema de esgotamento sanitário” (MACHADO, 2018, p. 29).

De acordo com Machado (2018, p. 29):

A partir do objetivo específico de aumento de cobertura, as premissas adotadas pelo Planasa eram a centralização dos serviços de esgotamento sanitário no âmbito estadual – com vistas a utilizar subsídios cruzados entre as regiões do país – e a política de financiamentos públicos voltados à expansão da rede de abastecimentos de águas e de esgotamento sanitário” (apud Ibid, p.113).

Os subsídios cruzados eram utilizados para se diminuir a disparidade de recursos entre regiões com o maior aporte e aquelas com menor aporte – ocorrendo uma transferência para estas com o objetivo de execução das prestações de serviços.

O Planasa caracterizou-se pelas funções de suporte financeiro, planejamento e coordenação a cargo da União. “Os Estados, por sua vez, foram escolhidos pela União para prestarem os serviços, por serem considerados técnico e financeiramente mais preparados que os Municípios” (MACHADO, 2018, p.29-30).

Segundo Machado, (2018, p.30), conforme citado por Ragazzo (2011, p. 279) “Na época, houve a necessidade de gerar fortes incentivos para que os serviços fossem delegados pelos Municípios às companhias estaduais [...] isso porque o Município que ficasse de fora do Planasa não tinha acesso ao Sistema Financeiro de Saneamento do Banco Nacional de Habitação – BNH, que detinha a quase totalidade dos recursos disponíveis para as obras de expansão [...]. Assim, a estrutura esteve centralizada nas companhias estaduais”.

Os convênios passaram a ser celebrados entre a União, Estados e as Companhias Estaduais, sendo que a figura dos Municípios era quase simbólica, tendo o papel apenas de poder concedente, sendo que, na prática, as Companhias Estaduais eram responsáveis pela fiscalização dos serviços, pelos planejamentos e regulação (MACHADO, 2018).

Segundo Machado (2018, p.31):

A criação das Companhias Estaduais tinha como objetivo a facilitação da administração dos riscos próprios de um programa do porte e da essencialidade como o de saneamento básico. Em decorrência da centralização da prestação dos serviços na Figura dos Estados, a pulverização dos recursos seria reduzida, já que há não incentivo da criação de prestadores locais.

O referido Plano possuía limitações em relação ao financiamento pelo Poder Público, além de não ter sido capaz de criar uma estrutura que permitisse sustentabilidade financeira para expandir a sua rede, como também a rede de regulação voltada à eficiência dos serviços de saneamento básico (MACHADO, 2018).

Diante do exposto, o Planasa trouxe avanços na cobertura dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, mas não em níveis suficientes diante do crescimento populacional e urbanístico das cidades. Para além disso, as faltas de condições de recursos e insatisfatórias condições operacionais e administrativas de grande parte das prestadoras de serviços fizeram com o que os avanços não fossem tão significativos (MACHADO, 2018).

3.1.1.2 (II) - Projeto de lei n° 53/1991

A primeira proposta de projeto de lei disciplinando o tema do saneamento básico vem com o Projeto de lei (PL) n° 53/1991, de autoria da deputada Irma Passoni (PT/SP), aprovado no congresso no ano de 1994, na forma de um substitutivo, e vetado de forma integral pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (ARAÚJO, 2013). Interessante ressaltar que, esse “veto integral tem uma condição história interessante. Encaminhado ao Congresso Nacional em 4 de janeiro de 1995, foi um dos primeiros atos formais de FHC como Presidente da República” (BRASIL, 1995 *apud* ARAÚJO. 2013, p. 259).

Segundo Araújo, (2013, p.259), o projeto original trazia o seguinte conceito de saneamento básico:

O conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, por meio do abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana, controle de vetores de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.

O principal relator na Câmara dos Deputados, deputado Nilmário Mota (PT/MG), sociourbanista, promoveu um seminário para auxiliar na construção de um texto substitutivo ao PL n° 53/1991, com diversas organizações de atuação no setor: secretaria de saneamento do Ministério da Ação Social, Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais, Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento, companhias estaduais de saneamento e várias entidades representativas dos trabalhadores do setor (ARAÚJO, 2013).

Um ponto importante a ser ressaltado nos debates sobre a questão do saneamento diz respeito à predominância do olhar sobre os serviços de água e esgoto. O restante dos serviços de saneamento básico quase não é citado pelos atores envolvidos no setor (ARAÚJO, 2013). Neste ponto específico, os debates levavam em conta apenas o abastecimento de água e o tratamento de esgoto sanitário, não tratando de outros setores do saneamento básico – neste trabalho, além dos já supracitados, os seguintes foram elencados: limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e águas pluviais.

A proposta de substitutivo apresentava pontos em congruência com o texto original, como: “visão abrangente do saneamento ambiental; assunção da titularidade municipal, com menção ao papel da articulação nas esferas regional, estadual e federal; e defesa de um Estado forte, mas sem exclusão dos mecanismos de mercado” (ARAÚJO, 2013, p.262).

De acordo com (BRASIL, 1995), conforme citado por ARAÚJO (2013, p. 262), três foram os motivos para o veto integral do ex-presidente FHC ao substitutivo: “a) saneamento é atribuição do governo local, cabendo à União instituir as diretrizes para o saneamento básico; b) a Criação do Sistema Nacional de Saneamento, do Conselho Nacional de Saneamento e sua Secretaria Executiva, a Instituição de Planos Quinquenais e a exigência de elaboração de relatórios anuais sobre a situação de salubridade ambiental no Brasil contribuirão não só para burocratizar, como para onerar a ação governamental no setor; c) a constituição do FUSAN, por sua vez, apresenta inconvenientes tais como: i) possibilidade de transferir indiretamente à União gastos próprios de Estados e Municípios; ii) dificuldades operacionais na administração do Fundo, vez que o projeto de lei prevê recursos orçamentários de diferentes esferas (federal, estadual e municipal); iii) conflito de objetivos com o FGTS e a Seguridade Social, que têm políticas e administrações próprias”.

3.1.1.3 (III) - Projeto de lei n° 2763/2000

No ano 2000, os deputados Maria do Carmo Lara (PT/MG) e Sérgio Novais (PSB/CE), apresentaram o PL 2763/2000, adotando, quase que de maneira total, a redação final do PL n° 53/1991. No ano seguinte, em 2001, o Poder Executivo encaminhou o PL n° 4147/2001, que foi apensado ao PL n° 2673/2000 (ARAÚJO, 2013).

Os objetivos do PL n° 4147/2001, enviado pelo Executivo e apensado ao PL n° 2763/2000, de acordo com (ARAÚJO, 2013, p. 263), são:

Interpretar a Constituição Federal, a fim de definir claramente a titularidade dos serviços de água e esgoto, especialmente nas situações em que ocorre compartilhamento de infraestrutura; estabelecer mecanismos de regulação da prestação de serviços de água e esgotos em escala nacional; induzir a adoção de critérios padronizados para a concessão ou permissão dos serviços de água e esgoto; atrair investimentos privados no setor; estabelecer um vínculo institucional do setor com o Governo Federal, criando a obrigatoriedade de que entidades reguladoras estaduais e municipais fossem credenciadas pela ANA.

Em relação aos critérios de concessão, havia um fator estimulante nesse processo: vários contratos de concessão das companhias estaduais estavam para vencer ou em situação precária, e o governo federal tinha a intenção de privatização dos serviços (ARAÚJO, 2013).

Na questão específica das concessões, o Governo Federal examinava que contratos em situação precária, que não tinham metas definidas e também os que estavam prestes a vencer, mostravam uma situação de atuação das companhias estaduais incompatível com os desejos do Governo Federal à época, que não era satisfeito com os índices dos setores de saneamento básico.

Importante ressaltar que, segundo Araújo (2013, p.264):

Verificou-se nessa fase um embate principalmente entre o governo federal (SEDU/PR), CEF, Ministério da Fazenda, Bacen, BNDES e ANA, interessado em organizar a privatização dos serviços, e o grupo Assemae/FNU/FNSA, com posicionamentos fortes contra a privatização e na defesa do poder dos municípios. Na verdade, havia alguma contradição interna na junção Assemae/FNU/FNSA. O discurso era municipalista, mas se evitavam críticas que pudessem desestruturar as companhias estaduais, que concentravam a maior parte dos urbanitários.

3.1.1.4 (IV) - Projeto de lei n° 4147/2001

O relator da proposta, Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), encontrou fortes forças contrárias ao projeto. Tiveram assinatura organizada pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), que reuniu um grande apoio (ARAÚJO, 2013).

Para Araújo (2013), o substitutivo que foi apresentado buscou uma solução intermediária em relação à titularidade dos serviços nos casos de infraestrutura compartilhada, sendo responsabilidade do Estado caso uma estação de tratamento d'água atendesse mais de um município, assegurada a participação dos municípios na gestão.

Ao final da legislatura 1999/2002, a Comissão Especial que tinha sido criada para analisar o Projeto de lei nº 2763/2000, tendo sido apensado o Projeto de Lei nº 4147/2001, foi desconstituída, sem que se chegasse à votação da proposta apresentada pelo relator (ARAÚJO, 2013).

3.1.1.5 (V) - Projeto de lei nº 1144/2003

A deputada Maria do Carmo Lara (PT/MG) apresentou em 2003, um projeto mais complexo do que o PL nº 2763/2000, dividido em duas partes: a primeira tratava da política nacional de saneamento, englobando todos os componentes do setor e a segunda tratava de diretrizes, prestação e regulação dos serviços de água e esgoto, absorvendo grande parte do trabalho realizado pelo Deputado Adolfo Marinho (PSDB/CE), na legislatura anterior (ARAÚJO, 2013).

Segundo Araújo (2013), neste ano, fora criado o Ministério das Cidades, com uma secretaria direcionada para a questão do saneamento básico.

De acordo com o mencionado pelo titular da secretaria naquele ano, (OLIVEIRA FILHO, no dia 28 ago. 2003, em seminário sobre os rumos do saneamento ambiental no governo Lula, realizado na Câmara dos Deputados), conforme citado por (ARAÚJO, 2013, p. 270) “Temos aqui o novo modelo, que deve necessariamente ser flexível, respeitar a autonomia municipal, preservar os aspectos positivos do modelo anterior, equacionar o subsídio cruzado intermunicipal, equacionar a prestação dos serviços nas regiões

metropolitanas e aglomerados urbanos, garantir o atendimento aos pobres urbanos e rurais, assegurando a eficácia na alocação dos recursos públicos não onerosos”.

Com um posicionamento um pouco alterado em relação aos líderes do grupo Assemae/FNU/FNSA, alguns em postos chave no governo Lula, a demora para se retirar o PL n° 4147/2001 demonstra uma assimilação de parte das crenças dos desenvolvimentistas modernos (ARAÚJO, 2013).

3.1.2 Evento Central (1) - Medida Provisória n° 844/2018

3.1.2.1 (I) - Comissão Mista

A Medida Provisória n° 844/2018 começou a valer no dia 9 de julho de 2018, quando foi publicada no Diário Oficial da União (DOU). Como mencionado na introdução deste trabalho, as Medidas Provisórias são editadas pelo Presidente da República, e passam a ter força de lei no ato da publicação, tendo validade por sessenta dias, prorrogáveis por mais sessenta.

De acordo com a resolução n°1, de 2002 do Congresso Nacional, conforme determina o §2° do Art. 2°:

A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

Na continuação, no §3° do mesmo artigo, é determinado que:

O número de membros da Comissão Mista estabelecido no §2° é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão.

A resolução também preconiza, em seu art. 3º, *caput*, que após ser designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

Dentro do texto da Medida Provisória, diversas modificações foram feitas. Neste trabalho serão levantadas aquelas de maior relevância. Em primeiro lugar, a Agência Nacional de Águas - ANA seria responsável por editar as normas nacionais para o saneamento básico no Brasil. Para cumprir esses objetivos, a ANA iria atuar, principalmente no controle de eficiência e qualidade dos serviços de saneamento básico; na regulação tarifária, visando alcançar um equilíbrio econômico-financeiro das atividades, prestando serviços de qualidade; padronização dos instrumentos de negociação, firmados entre o titular do serviço e os representantes e a redução gradual da perda de água.

Nas competências tradicionais da ANA, quatro podem ser citadas como principais:

- Regulação: regula o acesso e o uso de recursos hídricos de domínio da União, que são os que fazem divisa com outros países ou passam por mais de um Estado, regulando também os serviços de irrigação (ANA, 2018);
- Monitoramento: responsável por acompanhar a situação dos recursos hídricos no Brasil. Através da coordenação da Rede Hidrometeorológica Nacional, a ANA consegue fazer um monitoramento dos níveis de vazão e sedimentos dos rios ou quantidades de chuvas. Isso ajuda na prevenção de inundações ou épocas de seca (ANA, 2018);
- Aplicação da lei: coordena a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, dando apoio a programas e projetos, órgãos gestores estaduais (ANA, 2018);
- Planejamento: elabora ou participa de estudos estratégicos, como os Planos de Bacias Hidrográficas, em parceria com instituições e órgãos do Poder Público (ANA, 2018).

É possível esclarecer, através da comparação entre as competências tradicionais da ANA e aquelas trazidas na Medida Provisória que existia uma ultrapassagem de competências levando em consideração que a Agência trabalha basicamente com Recursos hídricos, e o seu

escopo de atribuições aumentara de maneira demasiada com o texto da MP, estendendo-se para todos os serviços incluídos na questão do saneamento básico, sem uma estrutura já pré-estabelecida para se oferecer todo o suporte necessário para um setor tão complexo.

Nas competências da ANA, existia ainda a elaboração de estudos técnicos mostrando a viabilidade para o desenvolvimento de melhores formas para as práticas de regulação dos serviços de saneamento básico. Ulterior, a ANA participaria da Articulação dos seguintes planos: Plano Nacional dos Resíduos Sólidos, Política Nacional de Recursos Hídricos e Plano Nacional de Saneamento Básico.

A lei que trata do Quadro de pessoal da ANA – lei nº 10.768/2003 aumentou as atribuições dos especialistas em recursos hídricos, em seu Art. 3, inciso II: “à elaboração e à proposição de normas de referência nacionais para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico”.

Em relação à lei vigente sobre saneamento básico – lei nº 11.445/2007, a sua ementa vinha com a seguinte modificação: “cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico”. De acordo com Art. 53-A, da lei 11.445/2007, modificado pelo Art. 5 da MP, temos:

Fica criado o Comitê Interministerial de Saneamento Básico – Cisb, colegiado que, sob a presidência do Ministério das Cidades, tem a finalidade de assegurar a implementação da política federal de saneamento básico e de articular a atuação dos órgãos e das entidades federais na alocação de recursos financeiros em ações de saneamento básico.

No âmbito federal, cabia a Cisb administrar, avaliar, coordenar o Plano Nacional de Saneamento básico, garantir a responsabilidade em relação à aplicação dos recursos federais no setor de saneamento básico, avaliar e aprovar orientações para a aplicação dos recursos federais nos serviços de saneamento básico e realizar estudos técnicos para demonstrar a viabilidade de alocação de recursos federais no saneamento básico no país.

No tocante as principais modificações que a MP trazia à lei, cita-se: a divisão dos conjuntos de serviços de maneira semelhante ao citado na página 6 deste trabalho

(abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas).

A titularidade dos serviços de saneamento básico ficaria sob responsabilidade dos Municípios e do Distrito Federal, quando restrito as suas respectivas áreas geográficas. No caso de gestão compartilhada, o exercício da titularidade seria realizado, de acordo com os incisos I e II do Art. 8º-A, presente no Art. 5º da MP, respectivamente: “de colegiado interfederativo formado a partir da instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião” e “de instrumentos de gestão associada, por meio de consórcios públicos ou de convênios de cooperação, nos termos estabelecidos no art. 241 da Constituição”.

Tabela 1 - Membros na Comissão Mista da MP n° 844/2018

DEPUTADOS E SENADORES		
Titulares	Suplentes	Bloco ou Partido
Sen. Valdir Raupp	Sen. Simone Tebet	Bloco da Maioria (MDB/PROS)
Sen. Fernando Bezerra Coelho	Sen. Hélio José	
Sen. Romero Jucá	Sen. Garibaldi Alves Filho	
Sen. Tasso Jereissati	Sen. Dalirio Beber	Bloco Social Democrata (PSDB/DEM)
Sen. Flexa Ribeiro	-	
Sen. Ronaldo Caiado	Sen. José Agripino	
Sen. Sérgio Petecão	Sen. Lasier Martins	Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP/PSD)
Sen. Givago Tenório	Sen. Roberto Muniz	
Sen. Lindbergh Farias	Sen. Paulo Rocha	Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT/PT)
Sen. Acir Gurgacz	Sen. Fátima Bezerra	
Sen. Antonio Carlos Valadares	Sen. Randolfe Rodrigues	Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PV/PSDB/PCdoB/REDE/PPS/PODE)
Sen. Vanessa Grazziotin	Sen. Cristovam Buarque	
Sen. Armando Monteiro	Sen. Vicentinho Alves	Bloco Moderador (PTC/PTB/PR/PRB)
Dep. Leonardo Quintão	-	MDB
Dep. Hildo Rocha	Dep. Darcisio Perondi	
Dep. Afonso Florence	Dep. Bohn Gass	PT
Dep. Henrique Fontana	Dep. Celso Pansera	
Dep. Roberto Brito	Dep. Alfredo Kaefer	PP/AVANTE/PODE
Dep. Bruno Araújo	Dep. Nilson Leitão	PSDB
Dep. Delegado Edson Moreira	-	PR
Dep. Diego Andrade	Dep. Sergio Souza	PSD
Dep. Tadeu Alencar	Dep. Danilo Cabral	PSB
Dep. Rodrigo Garcia	Dep. Felipe Maia	DEM
Dep. Pedro Fernandes	Dep. Clarissa Garotinho	PROS/PTB
Dep. Cleber Verde	Dep. Vinicius Carvalho	PRB
Dep. Glauber Braga	Dep. Edmilson Rodrigues	PSOL

Fonte: Congresso Nacional, pauta cheia da reunião do dia 31/10/2018. Autoria Própria.

Sendo assim, no dia 8 (oito) de agosto de 2018, a Comissão foi instalada, mas devido a obstrução feita pelos Deputados Bohn Gass (PT/RS) e Glauber Braga (PSOL/RJ), não ocorreu eleição para a Presidência da Comissão Mista. Apenas no dia 30 (trinta) de outubro, mais de

dois meses depois, foi realizada a terceira reunião da Comissão Mista, e foi eleito presidente o Deputado Hildo Rocha (PMDB/MA), atual MDB. Vale ressaltar que essa eleição não foi feita de modo simbólico, ou seja, através de acordo onde os parlamentares concordam com a decisão já pré-estabelecida. A eleição foi feita através do processo nominal, onde cada membro da Comissão Mista teve que registrar em quem votaria para Presidente, algo incomum nas instalações de Comissões Mistadas.

De acordo com o *caput* do art. 3º da Resolução nº1/2002 do Congresso Nacional, cabe ao Presidente designar o relator que irá emitir parecer sobre a matéria. De acordo com o §1 do artigo supracitado, irá ser observado o critério de alternância entre as casas para Presidência das Comissões Mistadas, devendo o relator ser designado pelo Presidente dentre os membros da Comissão pertencentes à casa diversa da sua. Neste caso específico, como a Presidência da Comissão Mista ficou a cargo da Câmara dos Deputados, a relatoria ficaria sob responsabilidade do Senado Federal.

Desta forma, o Presidente Hildo Rocha designou como relator o Senador Valdir Raupp (PMDB/RO), atual MDB. Foi indagado ao relator, pelo Presidente da Comissão Mista, se o seu relatório já estava pronto. O relator sinalizou positivamente e o Presidente encerrou a reunião, convocando novo encontro para o mesmo dia, 30 (trinta) de Outubro, às 16h. Nesse processo, existe mais uma anormalidade: o relatório do Senador Valdir Raupp foi apresentado antes mesmo da realização de Audiências Públicas, o que é incomum na tramitação das Medidas Provisórias. Diante do tempo que foi necessário para se realizar a instalação da Comissão Mista, o relator já tinha o seu relatório pronto para agilizar a tramitação da matéria.

Na 4º Reunião da Comissão Mista, foi lido o relatório do Senador Valdir Raupp, sendo concedida vista coletiva da matéria – artifício utilizado para que os parlamentares tenham tempo de analisar o texto que foi apresentado.

No dia 31/10, a pedidos da oposição na Comissão Mista, foi realizada uma Audiência Pública para debater sobre a Medida Provisória. Diversas instituições foram convidadas para participar dessa reunião.

Um dos principais convidados e primeiro a falar nesta audiência foi Édison Carlos – Presidente Executivo do Instituto Trata Brasil à época. Os dados levantados por ele sobre o saneamento são preocupantes:

O Brasil tem um Canadá sem água ainda. Nós temos 34 milhões de brasileiros que não tem água tratada. Isso é o que vale a população do Canadá, para que a gente tenha uma ideia do tamanho do problema. E esse é o indicador que mais avançou. Então o senhor imagina que milhões de pessoas não têm sequer uma água boa para beber em pleno século XXI, o que nos coloca entre os países mais atrasados em termos de atendimento em água. [...]

Nós temos metade do Brasil que não tem coleta de esgoto. Isso equivale a população de sete países da Europa. Isso é que valeria a gente chamar toda a população de Portugal, Grécia, Suécia, Polônia, Sérvia, Áustria e Romênia. Se juntar todos esses países, não dá a quantidade de brasileiros que não tem coleta de esgoto. A situação é dramática. [CARLOS, ÉDISON, no dia 31 out. 2018, em Audiência Pública realizada para debater a Medida Provisória 844/2018].

Ademais, é levantado por Édison Carlos outros dados importantes sobre o saneamento básico no Brasil: por conta de apenas 44% dos esgotos serem tratados e 34 milhões de brasileiros não terem acesso a água tratada, crises de doenças existem por falta de saneamento. Em sua apresentação, ele mostra que os mais afetos são crianças e idosos, por conta da maior vulnerabilidade. Investimentos foram feitos entre 2011 e 2016 – algo em torno de 70 bilhões de reais, porém quase as totais concentrações dos investimentos estão nas grandes cidades, com poucos recursos para os pequenos Municípios. Ulterior, mostra que os recursos no Brasil estão concentrados em cinco estados: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Minas Gerais (MG), Paraná (PR) e Pernambuco (PE). Defende investimentos do setor público e do setor privado para se alcançar a universalização dos serviços de saneamento.

Para a Confederação Nacional da Indústria (CNI), representada nesta Audiência Pública por Ilana Junqueira Marques Ferreira - Especialista em Políticas e Indústria da CNI, mostrou que o Brasil, à época da Audiência, tinha oitocentas mil indústrias, sendo que seiscentas mil são micro ou pequenas indústrias, que precisam de um bom atendimento de água e esgoto. Como foi levantado também levando por Édison Carlos, Ilana afirma que os investimentos em Saneamento básico são feitos em locais que não são os mais carentes, com um direcionamento nítido em setores que já estão mais desenvolvidos.

Outros dados fundamentais levantados pela representante da CNI foram: necessidade de uma isonomia competitiva entre o setor público e o privado, sendo que 9% da população é atendida por companhias privadas – o que representa um total de 20% dos investimentos feitos na área de saneamento básico) e 58% das concessões estão em municípios de até 20 mil habitantes. Salienta, ainda, que o investimento privado em saneamento básico no Brasil precisa crescer para que seja atingida a universalização, levando em consideração que grande parte do fluxo de investimentos vem da área pública. Por fim, levanta a importância de um estabelecimento de normas regulatórias de referência, porque apesar de tantas agências, metade dos municípios brasileiros não estão vinculados a nenhuma Agência reguladora, o que leva a falta de estabelecimento de regras claras para a questão do saneamento básico.

Dentre as entidades que são contrárias a Medida Provisória, vale destacar a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) e Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE).

No que se diz respeito à FNSA, representada por Arilson Wunsch – Coordenador da Frente Nacional pelo Saneamento básico, à época da Audiência Pública, as críticas foram das mais diversas: a celeridade na produção do relatório, sem uma participação das entidades que estão envolvidas na questão do saneamento básico; retirar poder das companhias estaduais e transferi-lo para a iniciativa privada, através do processo de privatizações; coloca como uma das soluções para essa questão a qualificação dos gestores públicos para utilizarem os recursos públicos de maneira eficiente e, por último, crítica na Medida Provisória a falta de lógica do subsídio cruzado – mecanismo utilizado pelos Municípios maiores para auxiliarem os municípios menores.

A FNU, representada por Edson Aparecido da Silva, também crítica a lógica da Medida Provisória de afetar o subsídio cruzado, enfatizando, também, que já existem leis que possibilitam a participação das empresas privadas no saneamento básico, como a Lei nº 8987/1995 (Regime de concessão) e a Lei nº 11.079/2004 (Parcerias Público-Privadas).

A ASSEMAE, representada por Francisco dos Santos Lopes foi o único das dessas três entidades a levantar críticas à regulação das Diretrizes do Saneamento Básico pela Agência

Nacional de Águas – ANA. Essa Agência foi criada através da Lei nº 9974/2000, com o objetivo de cumprir os objetivos e diretrizes da Lei nº 9433/1997 (Lei das Águas) (ANA, 2000?).

Em relação à regulação, o representante da ASSEMAE pontuou:

Com relação à regulação: nós somos favoráveis a diretrizes nacionais para regulação, mas não na ANA. Não numa Agência Reguladora que tem o poder normativo. Que isso seja em um Departamento ou em um Ministério e que seja garantido, realmente, a autonomia das entidades regulatórias estaduais e intermunicipais. É o que nós defendemos. [SANTOS, FRANCISCO no dia 31 out. 2018, em Audiência Pública realizada para debater a Medida Provisória 844/2018]

No mesmo dia 31/10/2018, ocorreu a 6ª Reunião da Comissão Mista destinada a apreciação do relatório e a Medida Provisória foi aprovada nos termos da complementação de voto do relator Senador Valdir Raupp, na forma do Projeto de Lei de Conversão 28/2018, com o acolhimento total ou parcial das emendas nºs 2, 4, 5, 7, 89, 93, 126, 173, 179, 181, 241, 250, 252, 253, 255, 258, 259, 264, 265, 348, 350, 356, 412, 418, 423, 469, 509, 512, 524 e 525 e pela rejeição das demais emendas. Na votação nominal, verificou-se o seguinte resultado: 13 votos “sim” e 2 votos “não”. Votos contrários dos Deputados Bohn Gass (PT/RS) e Glauber Braga (PSOL/RJ).

Sem apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, a Medida Provisória perdeu eficácia no dia 20 de novembro de 2018, não se transformando em um Projeto de Lei de Conversão (PLV).

3.1.3 Eventos Relacionados (1)

3.1.3.1 (1) - Carta assinada por Governadores contrários à Medida Provisória

No dia 13 de novembro de 2018, no plenário do Senado Federal, a ex Senadora Fátima Bezerra (PT/RN) leu uma carta, assinada por 25 governadores que se posicionavam de maneira contrária a Medida Provisória nº 844/2018.

De acordo com o que o mencionado na carta, os governadores à época e eleitos eram: Renan Filho, do Alagoas; Rui Costa, da Bahia; Camilo Santana, do Ceará; Rodrigo Rollemberg, do Distrito Federal; Paulo Hartung – do Espírito Santo; José Eliton – do Goiás; Flávio Dino – do Maranhão; Fernando Pimentel – de Minas Gerais; Reinaldo Azambuja – do Mato Grosso; Helder Barbalho – do Pará; Ricardo Coutinho – atual governador da Paraíba e João Azevedo – Governador eleito; Paulo Câmara – de Pernambuco; Wellington Dias – do Piauí; Cida Borghetti – atual governadora do Paraná e Ratinho Júnior – Governador eleito; Fátima Bezerra – eleita governadora pelo Rio Grande do Norte; Suely Campos – de Roraima; José Ivo Sartori – atual governador do Rio Grande do Sul e Eduardo Leite – Governador eleito; Belivaldo Chagas – de Sergipe; João Doria – eleito por São Paulo; Márcio França – atual de São Paulo e Renato Casagrande – eleito pelo Espírito Santo.

Na tribuna do plenário, a ex Senadora leu a carta, manifestando o posicionamento contra a MP, baseado em alguns argumentos. O primeiro diz respeito ao risco de ao invés de uma universalização, o texto aprovado traria aumento nas desigualdades, aprofundando as condições fiscais nos estados brasileiros e desestruturando o setor de saneamento básico. Logo após, criticou a falta de diálogo amplo com a sociedade. Os Estados, através das suas empresas prestam serviços de água para 120 milhões de pessoas e as empresas estaduais estão presentes em mais de 4000 mil municípios brasileiros, dos quais mais de 3600 são considerados de pequeno porte. Ademais, para superar os desafios do setor de saneamento básico, é importante a participação do setor privado, de maneira organizada. Na forma colocada pela Medida Provisória, o setor privado irá escolher apenas aqueles municípios de maior porte, enquanto não serão abarcados nesse processo os Municípios menores. Desta forma, as parcerias privadas seriam geradas apenas nos Municípios maiores, onde o valor de *investimento per capita* é menor.³

Desta forma, segundo a carta dos Governadores, enxerga-se como objetivo da Medida Provisória um aumento na desigualdade entre os Municípios maiores e os menores, o que levaria a agravamento dos déficits sociais no acesso aos serviços, especialmente pela escassez de recursos em relação à capacidade de pagamento das populações dos Municípios menores.⁴

³ Fonte: Notas Taquigráficas, Brasília, 13 de Nov. de 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/23515/#quarto18> Acesso em: 02 de dez. 2019.

⁴ Idem

A maior parte das parcerias privadas está dentro do Programa de Parcerias, de modo que as empresas estaduais contratam empresas privadas através dos governos estaduais. A maior parte de investimento futuro também está dentro deste modelo, potencializando e dividindo as economias de escala.⁵

O art. 10-A da MP 844 – que diz respeito a dispensa de licitação, o titular dos serviços poderá publicar um edital de chamamento público com vistas a atrair a proposta mais eficiente e vantajosa. Neste ponto específico, a carta dos governadores afirma que a mudança trará insegurança jurídica, com aumento da judicialização, sendo os governadores contrários a esse artigo.

Por fim, a carta termina dizendo que os objetivos maiores dos governadores são o fortalecimento das parcerias públicas e privadas, sem a separação dos Municípios ricos e pobres, garantindo a universalização dos serviços, com investimentos, subsídio cruzado e potencializando os ganhos de economia em escala.⁶

3.1.4 Eventos Contemporâneos (1)

3.1.4.1 (I) - Projeto de lei n° 10996/2018

No mesmo dia da perda de eficácia da MP 844/2018, 20 de novembro de 2018, o deputado Hildo Rocha (PMDB/MA), atual MDB, apresentou em plenário o PL n° 10996/2018, que possuía um texto muito semelhante ao da Medida Provisória.

A matéria foi distribuída as Comissões de Desenvolvimento Urbano; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania. Por se tratar da distribuição para mais de três Comissões de Mérito, foi criada uma Comissão Especial para se analisar a matéria, conforme o inciso II do Art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁷.

⁵ Idem

⁶ Idem

⁷ Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2186750>. Acesso em 02 dez. 2019.

A tramitação da matéria não aconteceu, até que este foi apensado ao PL 3261/2019, e sua tramitação foi reiniciada.

3.1.5 Evento Central (2) - Medida Provisória nº 868/2018

3.1.5.1 (I) - Comissão Mista

A Medida Provisória nº 868/2018 foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), no dia 28 de dezembro de 2018. A intenção do governo Temer foi reeditar uma MP com temática semelhante à da Medida Provisória nº 844/2018, que perdeu eficácia no dia 20 de novembro de 2018. Ou seja, pouco mais de um mês depois, o governo editou a nova Medida Provisória para tratar da questão da atualização do marco legal do saneamento básico no Brasil.

A grande alteração em relação a MP 844/2018 foi à adição na Lei nº 13.529/2017 – participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas. De acordo com o texto da MP 868/2018, em seu Art. 6º-A, Art. 1º a união participaria do fundo com única finalidade de financiar serviços técnicos com profissionais especializados, para apoiar, de acordo com o inciso II do mesmo artigo, planejamento e ações de desenvolvimento urbano, com prioridade nas ações de saneamento básico.

Nas alíneas a e b do mesmo art. 1º, temos que a assistência técnica desencadeou, respectivamente: elaboração de estudos, projetos de engenharia, elaboração e revisão dos planos de saneamento, principalmente aqueles que dizem respeito à gestão associada.

No que se refere à composição da MP 868/2018, foi assim determinada⁸:

⁸ Fonte: SENADO FEDERAL, 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao_comissao?codcol=2237. Acesso em: 03 dez. 2019.

Tabela 2 - Membros na Comissão Mista da MP n° 868/2018

DEPUTADOS E SENADORES		
Titulares	Suplentes	Bloco ou Partido
Sen. Confúcio Moura	Sen. Marcio Bittar	Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB/PRB/PP)
Sen. Fernando Bezerra Coelho	Sen. Luiz do Carmo	
Sen. Daniella Ribeiro	Sen. Ciro Nogueira	
Sen. Tasso Jereissati	Sen. Roberto Rocha	Bloco Parlamentar (PSDB/PODE/PSL)
Sen. Oriovisto Guimarães	Lasier Martins	
Sen. Major Olimpio	Soraya Thronicke	
Sen. Cid Gomes	Sen. Jorge Kajuru	Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP/PSD)
Sen. Veneziano Vital do Rêgo	Sen. Randolfe Rodrigues	
Sen. Otto Alencar	Sen. Angelo Coronel	PSD
Sen. Nelsinho Trad	Sen. Lucas Barreto	
Sen. Rogério Carvalho	Sen. Humberto Costa	Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT/PROS)
Sen. Telmário Mota	Sen. Zenaide Maia	
Sen. Rodrigo Pacheco	Sen. Jorginho Mello	Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PR, PSC)
Dep. Juscelino Filho	Dep. Carlos Chiodini	MDB/DEM/PSDB/PSD/PP/PRB/PSL
Dep. Hildo Rocha	Dep. Eduardo Cury	
Dep. Samuel Moreira	Dep. Otto Alencar Filho	
Dep. Cezinha de Madureira	Dep. Dr. Luiz Antonio	
Dep. Evair Vieira de Melo	Dep. Cleber Verde	
Dep. Vinicius Carvalho	Dep. Geninho Zuliani	
Dep. Nelson Barbudo	Dep. Joice Hasselmann	
Dep. Igor Timo	Dep. Gil Cutrim	PODE/PDT/PCdoB
Dep. Mauro Benevides Filho	Dep. Alice Portugal	
Dep. Afonso Florence	Dep. Rui Falcão	PT
Dep. Fernando Rodolfo	Dep. Giovanni Cherini	PR
Dep. Felipe Rigoni	Dep. Rodrigo Coelho	PSB
Dep. Glauber Braga	Dep. Edmilson Rodrigues	PSOL

Fonte: Congresso Nacional, pauta cheia da reunião do dia 07/05/2019. Autoria Própria

A presidência da Comissão ficou sob responsabilidade do Deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES) e a Vice-Presidência com o Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), enquanto a relatoria ficou com o Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE).

Diferentemente da MP 844/2018, que teve um curto diálogo com os setores envolvidos na questão do saneamento básico, e que teve apenas uma Audiência Pública na Comissão Mista após a leitura do relatório do Senador Valdir Raupp (PMDB/RO), atual MDB, a MP 868/2018 seguiu primeiramente com três Audiências Públicas e depois da participação dos setores envolvidos, a apreciação do relatório foi realizada.

Na audiência Pública do dia 09/04/2019, entidades que fizeram parte da Audiência Pública realizada na MP 844/2018 foram convidadas.

Dentre eles, temos Édison Carlos – Presidente Executivo do Instituto Trata Brasil, que enfatizou dois pontos importantes: o primeiro diz respeito ao Ranking de Saneamento, que tem entre as vinte melhores cidades do Brasil, dezesseis que são operadas por empresas públicas e quatro por empresas privadas. As piores cidades do Brasil também possuem empresas públicas e privadas. O principal ponto é a Gestão que é realizada no Município, com eficiência ou não. Ademais, enfatiza que não há como o Brasil avançar no setor de saneamento sem investimentos privados. Segundo o cálculo levantado por ele, seriam necessários mais de 400 bilhões de reais para a universalização.

Merece destaque, ainda nessa Audiência Pública, o representante da ANA, na figura de Carlos Motta – Superintendente-Adjunto de Apoio ao Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, que traz ao debate o posicionamento da Agência:

Temos condições de fazer e contribuir com o que o sistema avance. Regulação, por si só, não vai resolver a universalização do saneamento, nem de longe, mas ela contribui. Quando são citados mil e quinhentos Municípios que não têm regulação ou são citados Municípios em que a regulação é fraca, as metas de universalização não são cumpridas, porque elas não têm uma fiscalização efetiva, não tem ninguém lá para cobrar.

[...] O que a lei traz para o papel da Agência Nacional de águas? [...] emissão de normas de referências nacionais. Esse é um papel de ajuda ao sistema como um todo, ou seja, a gente pegar uma estrutura que já está montada dentro da Agência Nacional de Águas, com experiência em trabalhar em emissão de normas e poder fazer com o que, principalmente, naquelas regiões ou agências que não tem nada

normatizado, elas tenham por onde começar. [MOTTA, CARLOS no dia 04 abr. 2019, em Audiência Pública realizada para debater a Medida Provisória 868/2018]

Na segunda Audiência Pública para discutir a Medida Provisória, Rodrigo Pagani de Souza – Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - USP, critica o Art. 10-C do texto da MP, que diz respeito aos casos de contratação nos serviços de saneamento, deve-se abrir um edital de chamamento público. Em caso de apenas um interessado, impõem-se ao poder público abrir um processo de licitação. Na sua visão, existe uma barreira interfederativa, o que traz ausência de autonomia nos entes da Federação. Em relação à criação de normas de referência para os serviços de saneamento pela Agência Nacional de Águas, existe um choque com o Art. 25, §3 da Constituição Federal: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas [...], para integrar a organização, o planejamento, e a execução de funções públicas de interesse comum”. De acordo com esse parágrafo, a organização e execução de funções públicas comuns é função do Estado, e não da União. Por isso, acredita que deveriam ser recomendações de normas de referência pela ANA, e não a Agência como referência na regulação nacional.⁹

Na última Audiência Pública realizada no dia 16/04/2019, o Ministro do Desenvolvimento Regional, Gustavo Henrique Rigodanzo Canuto, esteve presente como convidado para passar os principais pontos do Ministério em relação à Medida Provisória. O primeiro ponto que merece destaque são os seis pontos levantados que mostram as fragilidades da Lei nº 11.445/2007 na visão do Ministério: titularidade quando há interesse comum; planos na área do saneamento com elevada exigência técnica; ausência de supervisão regulatória em grande parte dos municípios brasileiros; ausência de coordenação da Política Nacional; fundos para a universalização e tímida previsão da participação privada.

No que concerne a ANA, é esperado um padrão de qualidade e eficiência, principalmente nas normas de referência na regulação nacional; padronização dos instrumentos utilizados; redução e controle de perdas e normas de contabilidade regulatória. O objetivo desse sistema é que existam normas padrão em um sistema de boas práticas, gerando uma maior estabilidade em um modelo que se sustente economicamente.

⁹ SENADO FEDERAL, 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/87052>. Acesso em: 25 jan. 2020

Em relação à intenção da Medida Provisória em aumentar a porcentagem da área privada nos serviços de saneamento, o Ministro levantou preocupações em relação à desconstrução abrupta do modelo atual, o que pode levar a danos as companhias estaduais de saneamento básico.

Segundo o Ministro, a construção da Medida Provisória foi feita por muitas mãos, fazendo referência a quantidade de entidades que, segundo ele, participaram do processo de elaboração da Medida Provisória:

Só para deixar claro, esta proposta ela não foi feita dentro dos gabinetes da Secretaria Nacional de Saneamento, não foi feita no gabinete do Ministro do Desenvolvimento Regional, mas foi feita num diálogo franco com todos os atores do setor afim de que a gente pudesse ouvir e entender de fato qual é a situação do setor. Então foram realizadas mais de trinta reuniões. Essas reuniões tiveram como objetivo entender quais eram os anseios tanto das companhias estaduais quanto dos atores privados em relação à situação do saneamento para que a gente pudesse evoluir no texto [CANUTO, Ministro do Desenvolvimento Regional, no dia 16 abr. 2019, em Audiência Pública da Comissão Mista]

Nesta reunião, o Ministro trouxe propostas de aperfeiçoamento do texto da Medida provisória, das quais podemos citar: manter a ANA como agência que irá definir as normas nacionais; critérios para a falta de cumprimento destas normas, com a restrição do acesso aos recursos para essa situação específica; estabelecer a obrigatoriedade do pagamento da tarifa, só pela disponibilidade do serviço e não necessariamente pela utilização; definir com clareza a titularidade dos serviços quando a gestão é associada – no caso do Município, a titularidade é deste ente federado e quando há interesse comum, o exercício da gestão compartilhada será realizado, de acordo, respectivamente, com os incisos I e II do Art. 8º-C, por meio de colegiado interfederativo formado a partir da instituição de regiões metropolitanas, aglomeração urbana ou microrregião, e os instrumentos de gestão associada, por meio de convênios de cooperação ou consórcios públicos, de acordo com o colocado no Art. 241 da Constituição Federal.

Ressalta, ainda, a importância do Comitê Interministerial criado na Medida Provisória, para que não haja sobreposição em relação às decisões e para que todas as pastas envolvidas possam atuar de maneira conjunta.

Em relação ao *caput* do Art. 10-C, o Ministro sugere a exclusão da obrigatoriedade do chamamento público pelos serviços. De acordo com a sua análise, existiria uma grande dificuldade para as companhias públicas e este seria um dos principais motivos para um entrave da Medida Provisória dentro das casas do Congresso Nacional. Neste ponto, nota-se a disposição do Ministro para se alcançar um texto de consenso, levando em consideração a impossibilidade da tramitação da matéria com o artigo redigido da forma encaminhada pelo Poder Executivo.

Para se alcançar a universalização dos serviços, o Ministro levantou os seguintes pontos, a saber:

- 1) Segurança jurídica e uniformização da regulação: realizada pelas normas de referência da Agência Nacional de Águas, o que traria mais estabilidade aos investidores.
- 2) Abertura do mercado para novos investimentos: em virtude da necessidade maciça de recursos – 400 bilhões para se alcançar a universalização, de acordo com o representante do Instituto Trata Brasil.
- 3) Estimular a concorrência e melhorar os serviços: Através da abertura do setor de saneamento para o setor privado, existiria uma maior competitividade e isso levaria a serviços de maior qualidade para a população atingida.
- 4) Previsibilidade e estabilidade para investimentos: necessário tanto para o setor público quanto para o privado, para que não aconteçam situações onde o gestor público ou privado careça de segurança.
- 5) Maior articulação entre os órgãos federais: criação do Comitê interministerial.
- 6) Redução das perdas de água, melhoria de governança e matriz de risco: os três processos juntos melhorarão o retorno da qualidade do serviço prestado.

- 7) Fundo de Universalização: objetivo de ajudar principalmente os Municípios pequenos, para que tenham condições elaborarem os seus Planos de Saneamento Básico e também os contratos de programa e permitir que aconteçam investimentos em obras públicas.
- 8) Licenciamento simplificado e incentivo à ligação à rede de esgoto: através do pagamento da tarifa, existirá disponibilidade do serviço. Isso leva a pessoa a ter incentivo a participar da ligação da rede de esgoto, entendendo ser mais necessária a questão da saúde do que a questão econômica.
- 9) Gestão associada, cláusulas essenciais e aumento do investimento: esses três pontos juntos, levando em consideração a participação conjunta dos entes federados, com uma legislação forte e com aumento de investimentos, irão acarretar o gasto menor com saúde, reduzir o tempo que as pessoas ficam adoentadas por conta da falta de saneamento.
- 10) Garantir a prestação de serviços nos municípios mais pobres: principalmente por meio da gestão associada e do Fundo de Universalização.

Por fim, a representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Cláudia Lins, levanta dois pontos importantes: os filiados da Confederação pagam, regularmente, mais de cinco mil gestores locais, sendo uma ponte importante com os parlamentares para a aprovação ou rejeição da matéria e criação de Comitê Interfederativo de Regulação e Saneamento básico, com oitiva municipal, levantando preocupação em relação à Criação do Comitê interministerial e sua possibilidade de não atingir nos planos do governo as regiões mais carentes do Brasil.

Ainda na fala da representante da CNM, o discurso era mais neutro em relação a participação das empresas privadas no setor de saneamento básico:

[...] Entender a MP sem favorecer somente um lado ou outro, porque realmente não se trata de ideologias aqui. É a gente promover mudanças profundas que alterem e promovam benefícios de forma generalizada, mas sem achar que só o público ou só o privado é ruim. Como foi colocado aqui: é e público e privado [LINS, CLÚADIA

no dia 16 abr. 2019, em Audiência Pública realizada para debater a Medida Provisória 868/2018].

Na 6º Reunião da Comissão Mista, realizada no dia 25/04/2019, foi lido o relatório do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) e uma fala sua diz respeito à situação dos Municípios brasileiros na questão do saneamento básico:

[...] Outros dois princípios: o primeiro e talvez o mais importante seja buscar, a medida do possível, com maior rapidez a universalização do saneamento básico para a população brasileira. Dos cinco mil Municípios brasileiros, vergonhosamente, hoje nós temos quatro mil Municípios [...] sem saneamento básico e essa questão é vencida na maioria dos países razoavelmente civilizados.

[...] Continuar do jeito que está não pode ser porque nós não temos tido sucesso no progresso da questão do saneamento básico. E a outra questão é não tirar direito de ninguém e, ao contrário, dar liberdade aos entes federativos para que tomem sua decisão, desde os Governadores aos Municípios. Portanto, se um Governador, por exemplo, em conjunto com os seus Prefeitos resolve dizer não quero que fique como está, fica. Ninguém obriga a mudar.

Após uma fala introdutória do relator sobre a questão do saneamento básico no Brasil, o relatório foi lido e, logo após, concedida vista coletiva da matéria.

Na 7º Reunião da Comissão Mista, no dia 07/05/2019, foi lida complementação de voto pelo relator Tasso Jereissati. Uma das mudanças em relação ao relatório inicial foi à mudança do nome da Agência Nacional de Águas para Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, devido às novas competências que a Agência recebeu. Contudo, a sigla ANA foi mantida.

No art. 10 da lei 11.445/2007, presente dentro da MP 868/2018, foi definido a concessão como único tipo de contrato apto a formalizar prestação de serviço caso o Titular não o execute diretamente.

A sessão foi marcada por forte obstrução dos partidos da oposição, principalmente na figura dos Deputados Afonso Florence (PT/BA), Glauber Braga (PSOL/RJ), Alice Portugal (PCdoB/BA) e o Senador Cid Gomes (PDT/CE). Após longa discussão, o relatório foi

aprovado através do processo nominal. Foram a favor do relatório do Senador Tasso Jereissati os seguintes Senadores: Fernando Bezerra Coelho, Confúcio Moura, Daniella Ribeiro, Tasso Jereissati, Oriovisto Guimarães, Major Olímpio, Nelsinho Trad, Jorginho Mello e contrários os seguintes Senadores: Cid Gomes, Veneziano Vital do Rêgo, Otto Alencar, Rogério Carvalho e Humberto Costa. Na votação dos Deputados, os seguintes foram pela aprovação: Hildo Rocha, Cezinha de Madureira, Nelson Barbudo, Carlos Chiodini, Eduardo Cury, Fernando Rodolfo, Felipe Rigoni e os seguintes contrários: Samuel Moreira, Igor Timo, Mauro Benevides Filho, Afonso Florence e Glauber Braga. Quórum total de 26 parlamentares, contando com o Presidente da Comissão Mista, sendo quinze votos “sim” e dez votos “não”.¹⁰

A Medida Provisória foi aprovada na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) 8/2019, com acolhimento total ou parcial das emendas n^os , 3, 5, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 22, 23, 26, 31, 63, 68, 80, 99, 103, 104, 107, 112, 137, 140, 142, 143, 145, 149, 155, 170, 174, 175, 178, 187, 189, 195, 201, 202, 203, 204, 206, 207, 211, 217, 221, 222, 229, 230, 233, 237, 245, 246, 259, 260, 262, 263, 265, 267, 272, 275, 277, 282, 305, 324, 325, 351, 352, 355, 360, 365, 367, 369, 371, 377, 379, 383, 389, 390, 391, 392, 393, 396, 425, 440, 448, 449, 450, 459, 460, 461, 470, 475, 493 e 494 e pela rejeição das demais emendas.

Entre as mudanças efetuadas, destaca-se: diretrizes para se alcançar os serviços através do poder público, como, por exemplo, a regionalização da prestação dos serviços, aproveitamento da água das chuvas, melhoria progressiva das metas de progressão da cobertura dos serviços e a Agência Nacional de Águas – ANA seria responsável por formular normas de referência sobre a metodologia de cálculos para investimentos não amortizados, como também a governança das agências reguladoras.

Após a tramitação na Comissão Mista, a tramitação se encerrou e a Medida Provisória perdeu eficácia no dia 04/06/2019.

3.1.6 *Eventos Relacionados (2)*

¹⁰ SENADO FEDERAL, 2018. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7948724&ts=1574367543173&disposition=inline>. Acesso em: 4 dez. 2019

3.1.6.1 (I) - Críticas de parlamentares sobre reedição de uma Medida Provisória que trata de temática semelhante em uma mesma sessão legislativa

O Partido dos Trabalhadores (PT) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF), uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6128, com pedido de liminar, contra a Medida Provisória 868/2018. Um dos motivos colocados está no Art. 62, § 10 da Constituição federal.¹¹

É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

De acordo com as regras da sessão legislativa ordinária, o período de atividade normal no Congresso Nacional a cada ano é do dia 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro.¹²

Por conta desse período de sessão legislativa e por se tratar de Duas Medidas Provisórias que foram editadas no mesmo ano, mesmo que a MP 868/2018 tenha sido no período de recesso dos parlamentares, a Bancada do PT entrou com a ADI para tentar barrar a tramitação da matéria no Congresso Nacional.

Na 6º Reunião da Comissão Mista da Medida Provisória 868/2018, o deputado Glauber Braga (PSOL/RJ), também levantou a questão da reedição de Medidas Provisórias em uma mesma sessão legislativa:

[...] Trata-se de uma inconstitucionalidade formal que pode ser arguida a qualquer tempo. É papel dessa Comissão Mista avaliar a constitucionalidade da Medida Provisória, tendo em vista que se trata de uma matéria de ordem pública. Diante dessa previsão constitucional [...] por unanimidade, o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarou, neste último dia 27 de março, a inconstitucionalidade das normas decorrentes de reedição de Medida Provisória.

3.1.7 Eventos Posteriores

¹¹ Fonte: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410888&tip=UN>. Acesso em: 04 dez. 2019.

¹² Fonte: SENADO NOTÍCIAS. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sessao-legislativa>. Acesso em: 4 dez. 2019

3.1.7.1 (I) - Projeto de lei nº 3261/2019

A Medida Provisória 868/2018 perdeu a sua eficácia no dia 04/06/2019. No dia 03/06/2019, foi lida no Plenário do Senado Federal o Projeto de lei nº 3261/2019, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE).

O texto do Projeto de Lei é bem semelhante ao da Medida Provisória. Para acelerar os processos no Senado Federal, a matéria tramitou apenas na Comissão de Infraestrutura (CI) e teve como relator o Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), que concluiu pela aprovação do Projeto de Lei. A matéria constou na pauta do dia 04/06/2019 e foi aprovada na Comissão no mesmo dia.

No dia 06/06/2019, por acordo de líderes, a matéria foi incluída na Ordem do Dia do Plenário do Senado Federal, sendo proferido pelo relator o Parecer nº 165/2019-PLEN/SF, concluindo favoravelmente as emendas nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8-CI, pela rejeição da Emenda nº 7-CI e pela apresentação das Emendas nºs 10, 11, 12, 13, 14 e 15-PLEN.¹³ A matéria foi aprovada no Plenário e seguiu para a Câmara dos Deputados.

Importante ressaltar que, com as emendas acatadas pelo relator, foram suprimidos os Arts. 1, 2, 3 que diziam respeito à criação da Agência Nacional de Águas – ANA, juntamente com a instituição das normas de referência para o setor do saneamento básico. Ademais, retirou-se o Art. 3 que dispunha sobre o Cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento básico, também referente a ANA.

No dia 12/06/2019, a matéria foi lida no Plenário da Câmara dos Deputados e no dia 20/08/2019 foi constituída Comissão Especial para analisá-la.

Diversos projetos foram apensados ao PL 3261/2019 (PL 3189/2019, PL3070/2019, PL3343/2019, PL3239/2019, PL 10996/2018, PL 3620/2019, PL 3770/2019 e PL 4162/2019).

¹³ Fonte: SENADO FEDERAL, 2018. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137118>. Acesso em 4 dez. 2019.

Na Comissão Especial, foi eleito presidente o deputado Evair Vieira de Melo (PP/ES) e designado relator o Deputado Geninho Zuliani (DEM/SP).¹⁴

Audiências Públicas e Seminários ocorreram para auxiliar na construção do relatório do Deputado Geninho Zuliani, e no dia 09/10/2019, foi apresentado o parecer do relator, que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, pela adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 3.261, de 2019, 10.996, de 2018, e 3.070, 3.189, 3.239, 3.343, 3.620, 3.770 e 4.162, todos de 2019, na forma do substitutivo. Desta forma, o substitutivo apresentado pelo relator incluía a matéria principal e todos os apensos a ela. Foi concedida vista conjunta a todos os membros.

Importante ressaltar que, no relatório apresentado pelo relator, a ANA voltou a ser a Agência que editará normas de referência para os serviços públicos de saneamento básico e também o corpo técnico dentro da Agência sobre os Especialistas em Recursos Hídricos e Saneamento básico.

A complementação de voto do relator foi apresentada no dia 29/10/2019, trazendo uma alteração importante: o Ministério da Economia será o responsável por remanejar servidores públicos para atender as necessidades de desempenho das novas atribuições que serão exercidas pela ANA.¹⁵

No dia 30/10/2019, o parecer do Deputado foi aprovado, ressalvado os destaques, com 21 “sim”, 13 “não”, totalizando 34 votos. Apenas o destaque da bancada do NOVO foi aprovado, suprimindo o inciso I do Art. 22 do Substitutivo, que diz respeito à lei entrar em vigor na data de sua publicação, exceto o art. 20, que entra em vigor 1 (um) ano após essa data.¹⁶

¹⁴ Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>. Acesso em 4 dez. 2019.

¹⁵ Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1827314&filename=Tramitacao-PL+3261/2019. Acesso em 4 dez. 2019.

¹⁶ Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1828423&filename=Tramitacao-PL+3261/2019. Acesso em 4 dez. 2019.

4 CONCLUSÃO

Por meio deste trabalho, buscou-se responder à seguinte pergunta: como atores, ideias e instituições influenciaram no processo de tramitação das duas Medidas Provisórias de Saneamento Básico do Governo Temer?

Na tentativa de responder a essa pergunta, optou-se por realizar um estudo de caso duplo do tipo rastreamento de processo (*process tracing*), utilizando-se o método da narrativa analítica (BARZELAY; VELARDE, 2004), mediante o qual foi construído um histórico institucional do setor de saneamento básico a partir da década de 1970 e buscou-se, através da narrativa analítica, explicar o porquê da necessidade de se editar duas Medidas Provisórias sobre saneamento básico em um mesmo ano para tratar desta questão tão complexa no Brasil.

A sistematização do trabalho mostrou os conflitos presentes nos debates sobre as duas Medidas Provisórias, de acordo com o que foi mostrado através do histórico institucional e das modificações que estavam sendo propostas para se alterar o marco legal do saneamento básico. Destacou-se a importância das instituições envolvidas no setor de saneamento, como o Instituto Trata Brasil, a Frente Nacional pelo Saneamento Básico (FNSA), a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – Assemae, a Confederação Nacional das Indústrias e a Agência Nacional de Águas – ANA. Ademais, os atores políticos, como o Ministro do Desenvolvimento Regional – Gustavo Canuto, os relatores das Medidas Provisórias 844 e 868/2018, respectivamente: Senadores Valdir Raupp e Tasso Jereissati e os deputados Afonso Florence (PT/BA) e Glauber Braga (PSOL/RJ), que estiveram presentes nas duas Medidas Provisórias e participaram do processo ativamente do processo de obstrução, representando as entidades que eram contrárias a Medida Provisória.

Para além do exposto, o objetivo do trabalho não foi esgotar o tema, afinal, a questão do saneamento básico no Brasil está longe de ser resolvido. Em torno das duas Medidas Provisórias, o Governo pretendia inserir nesse setor uma maior presença da área privada. Uma reflexão interessante é perceber que, o setor privado precisa participar mais desse setor, visto que o momento fiscal do país e os esforços já levantados não foram suficientes para se alcançar a universalização do serviço. Porém é necessário ressaltar como a presença da

iniciativa privada foi colocada nessas duas Medidas Provisórias, de forma a confrontar uma estrutura que já está montada a muito tempo no setor de saneamento básico, retirando autonomia das companhias estaduais, que se estabeleceram no setor de saneamento desde a década de 1970.

Por fim, o tema é demasiadamente complexo e os debates com as principais entidades envolvidas no setor, bem como o setor privado sobre o atual momento fiscal do Brasil podem contribuir para um avanço em busca da universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil. O tema continua a ser debatido no Congresso Nacional, com um Projeto de Lei aprovado na Câmara dos Deputados e esperando análise no Senado Federal com o objetivo de modificar o marco legal do saneamento básico no Brasil.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁGUAS, Agência Nacional. **Sobre a ANA**. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/sobre-a-ana>. Último acesso em: 05 dez. 2019.

ARAÚJO, Suely M. V. Guimarães. **Política ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom**. 2013. Tese (Doutor em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BARZELAY, M.; VELARDE, J. C. C. **Uma guia practica para La elaboración de estudios de caso sobre buenas practicas em gerencia social**. Instituto Interamericano para El Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2004.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Resolução nº1/2002-CN**. Brasília: Centro de Documentos e Informação. 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de Tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 3261/2019**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>. Último acesso em: 04 dez. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ficha de Tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 10996/2018**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2186750>. Último acesso em: 05 dez. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 844/2018**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/133867>. Último acesso em: 05 dez. 2019.

CONGRESSO NACIONAL. **Medida Provisória nº 868/2018.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061>. Último acesso em: 05 dez. 2019

LYRA, Renata. **O processo político de construção da nova lei florestal.** 2012. Tese (Bacharel em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

MACHADO, Adriana. **A estrutura tarifária e a universalização dos serviços de saneamento básico: tensões e possíveis conciliações.** 2018. Tese (Mestre em Governança Regulatória, Instituições e Justiça) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

SENADO FEDERAL. **Fátima Bezerra divulga carta de governadores contra a MP do saneamento.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2018/11/13/fatima-bezerra-divulga-carta-de-governadores-contr-a-mp-do-saneamento>. Último acesso em: 05 dez. 2019

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Partido questiona MP que altera marco legal do saneamento básico.** Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=410888&tip=UN>. Último acesso em: 04 dez. 2019.

TRATA BRASIL, Instituto. **Manual do Saneamento Básico: entendendo o saneamento básico ambiental no Brasil e sua importância socioeconômica.** Agenilson Santana, 2012.

TRATA BRASIL, Instituto. **Principais Estatísticas.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/agua>. Último acesso em 05 dez. 2019.

TRATA BRASIL, Instituto. **Principais Estatísticas.** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/principais-estatisticas/no-brasil/esgoto>. Último acesso em 05 dez. 2019.