O saneamento básico e a construção do federalismo brasileiro

Por: Rodrigo Pagani de Souza

Há muito se discute acerca da instituição de um marco legal para os serviços públicos de saneamento básico. Esgotado o modelo do Plano Nacional de Saneamento — PLANASA, instituído na década de 70, alguns projetos de lei para o setor de saneamento foram concebidos e uns até já estiveram na pauta do Congresso Nacional. Não se conseguiu, contudo, levá-los adiante. Agora, o Governo Lula prepara duas propostas legislativas estreitamente relacionadas ao setor.

Uma delas já foi encaminhada ao Congresso Nacional. Trata-se do Projeto de Lei dos Consórcios Públicos (PL n.º 3.884/2004), em tramitação na Câmara dos Deputados. Mais precisamente, a proposta tem por objeto a instituição de "normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada." Sua relação com os serviços de saneamento dá-se na medida em que, para a cooperação entre entes federados visando à prestação destes serviços, vislumbra-se a aplicação do instrumental ali previsto. A outra é o Anteprojeto de Lei da Política Nacional de Saneamento Ambiental, ainda em fase de gestação no Executivo. Esta, em sua versão de julho de 2004, institui "diretrizes para os serviços de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental".

O que se pretende fazer aqui não são comentários às duas propostas legislativas. Quer-se simplesmente destacar o fato de que o debate acerca da edição de uma lei federal sobre saneamento básico, suscitado pelas iniciativas legislativas, traz à tona importantes questões sobre os rumos da federação brasileira, especificamente em matéria de prestação de serviços públicos. De fato, discutir acerca da edição de um marco legal para o setor, pela União, é também enfrentar questões constitucionais relevantes que, ao que tudo indica, delinearão muito do perfil de nossa federação.

Estão em pauta, pelo menos, quatro questões fundamentais para esta espécie de construção do federalismo brasileiro.

Em primeiro lugar, quando se fala da edição de um marco legal, pela União, para o setor de saneamento básico, há de se ter em vista o disposto no art. 21, inciso XX, da Constituição Federal. Ali se estabelece que compete à União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos". A questão que se coloca, neste ponto, reside em identificar o que significa esta instituição de "diretrizes" e como ela se compatibiliza com as competências dos demais entes da federação na matéria. Até que ponto esta competência constitucional da União pode ser exercida sem invadir competência alheia?

Em segundo lugar, há a necessidade de interpretação do disposto no art. 23, inciso IX, do Texto Constitucional, que também é um dispositivo fundamental a respeito do saneamento básico. Ali se prevê que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Se a promoção da melhoria das condições de saneamento básico é uma competência comum dos entes federados, caberá a todos eles a prestação destes serviços? Em caso positivo, isto é, em caso de possibilidade de prestação dos serviços por todos os entes da federação (por conta e risco de cada um), como racionalizar a utilização dos recursos econômicos e ambientais disponíveis (notadamente dos recursos hídricos)? Além disso, caberá a suposição de que, à luz do disposto no parágrafo único do art. 23 — "lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios..." —, as competências comuns ali estabelecidas somente poderiam ser exercidas após a edição da aludida lei complementar?

A terceira questão promissora para esta construção do federalismo em matéria de serviços públicos refere-se à interpretação do art. 25, § 3º, da Constituição da República. O dispositivo prevê que compete aos Estados, "...mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum." Em face desta previsão normativa, cabe indagar se a instituição de uma região metropolitana, mediante lei complementar, pela qual se estabeleça como função pública de interesse comum a prestação de serviços de saneamento básico, faz com que eventuais competências em matéria de saneamento, até então reconhecidas a

cada Município integrante da região, desloquem-se para a esfera estadual. Em outras palavras, a pergunta é a seguinte: ao instituir região metropolitana, pode o Estado avocar eventual competência municipal para a prestação de serviço de saneamento? A análise do tema é importante até mesmo quando se busca instituir uma lei federal sobre saneamento, pois a edição da lei federal pressupõe clareza quanto às competências estaduais e municipais atinentes ao serviço, que, por óbvio, deverão ser respeitadas.

Finalmente, como quarta questão, tem-se a que diz respeito à interpretação do art. 241 da Constituição Federal. De acordo com a redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 19/98, o dispositivo estabelece que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos." Diante do dispositivo, cabe a indagação: podem ser celebrados ajustes entre entes federados pelos quais se opere uma transferência da responsabilidade pelos serviços de saneamento básico de um ente ao outro? De fato, cabe indagar sobre a possibilidade de transferência entre os entes federados da responsabilidade não apenas pela exploração de serviços de saneamento, mas também por seu planejamento e regulação. Os consórcios públicos e os convênios de cooperação, cuja vocação expressa é a "...gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos", prestam-se a tais objetivos?

Em suma, ao se propor a edição de um marco legal, pela União, para o setor de saneamento, põe-se o desafio da identificação, pelo menos, do sentido e dos limites das seguintes competências: i) da União, para instituir diretrizes sobre saneamento básico; ii) dos Estados, para instituir regiões metropolitanas em que os serviços de saneamento sejam reconhecidos como função pública de interesse comum; iii) dos entes federados, para promover a melhoria das condições de saneamento; iv) dos entes federados, para disciplinar os consórcios públicos e convênios de cooperação a serem ajustados entre si.

Como se vê, entram em pauta questões sensíveis a respeito da cooperação entre entes federados para a prestação de serviços públicos. Neste contexto, é oportuno atentar para as discussões a respeito das referidas propostas legislativas, cujos desdobramentos se afiguram importantes para os rumos do saneamento e, ainda, do próprio federalismo brasileiro.

(dezembro de 2004).