

NOVO MODELO INSTITUCIONAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO BRASIL

Antonio Carlos Parlatore

O modelo aqui proposto para água e esgoto é perfeitamente aplicável ao saneamento básico tal como definido pela Lei Federal N.º 11.445/2007, portanto alcançando o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais em bacias urbanas. Mais do que isso, pode e deve ser extensível ao saneamento ambiental como um todo, incluindo adicionalmente o controle de vetores de transmissão de doenças e a disciplina sanitária e ambiental do uso e ocupação do solo. Como corolário, a proposta traz importantes implicações para a modernização da gestão de recursos hídricos.

Para melhor assimilação do seu conteúdo é importante ter presente que a competência constitucional para a prestação de qualquer serviço público se realiza mediante o exercício integrado de três funções básicas: PLANEJAMENTO, REGULAÇÃO E GESTÃO/OPERAÇÃO, as duas primeiras indelegáveis por constituírem a essência da titularidade dos serviços sendo, entretanto, a terceira delegável, conforme preceitua o Art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Art. 175 da CF/88 - Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único - A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - a política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A realidade atual do saneamento básico brasileiro é o resultado de um processo histórico cumulativo inteiramente condicionado e determinado, a partir de meados da década de 1960¹, pela instituição, implementação, evolução e deterioração do Plano Nacional de Saneamento - Planasa, gerido pelo Banco Nacional da Habitação - BNH. Quaisquer que tenham sido os arranjos institucionais vigentes no saneamento básico dos Municípios e Estados brasileiros naquele momento, os mesmos foram modificados para se ajustarem plenamente às características desse plano.

Provavelmente a mais incisiva e radical cirurgia político-institucional ocorreu no Estado de São Paulo a partir de 1973 com a criação da Companhia de Saneamento

¹ Quando se iniciou o período autocrático dos governos militares no Brasil.

Básico do Estado de São Paulo - Sabesp² e a transformação do Centro Tecnológico de Saneamento Básico - Cetesb em instituição de gestão ambiental, atualmente denominada Companhia Ambiental do Estado de São Paulo³, em face da diversidade do arranjo concebido em 1967 pela gestão do Governador Abreu Sodré e seu Secretário de Estado Professor Eduardo Riomey Yassuda.

Como consequência da robustez desse arranjo, o Planasa no Estado de São Paulo não se impôs totalmente⁴ deixando, entretanto, seqüelas importantes nos Municípios que não aderiram ao mesmo, em face das expressivas perdas institucionais determinadas pelo desaparecimento das duas organizações daquele arranjo, concebidas precipuamente para o suporte aos mesmos, o Fomento Estadual de Saneamento Básico - Fesb e o Centro Tecnológico de Saneamento Básico - Cetesb, ambos criados em 1967, o primeiro extinto e o segundo modificado em 1973.

Quanto aos Municípios que se engajaram ao plano, concedendo, pela força da pressão financeira do Governo Federal, a exploração de seus serviços de água e esgoto à Sabesp, o resultado é sua total submissão ao totalitarismo planasiano, determinando a vigência de um estado atual de completo despreparo para exercerem suas prerrogativas de titulares de seus serviços de saneamento. Por óbvio, essa implicação alcança igualmente todos os Municípios brasileiros submetidos a esse regime, marcado pela criação de todas as companhias estaduais de saneamento⁵.

A realidade político-institucional do saneamento básico brasileiro é inteiramente incompatível com as necessidades de desenvolvimento do País, impondo-se aos poderes constituídos a implementação de medidas drásticas e urgentes destinadas à sua reversão, de modo a erradicar todos os fatores que inibem seu progresso, especialmente a ineficiência desses serviços quando prestados por organismos operadores públicos, sejam municipais ou estaduais.

O Brasil não pode encarar o futuro submetido aos anacronismos, vícios e deficiências da configuração político-institucional atual do seu saneamento ambiental

O ordenamento legal atual propicia condições excepcionais para promover a mudança necessária. A legislação brasileira que se somou aos preceitos da CF/88

² Resultado da fusão das seguintes organizações criadas em 1967: Companhia Metropolitana de Águas de São Paulo - Comasp, Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo - Sanesp, Superintendência de Água e Esgoto da Capital - Saec, Companhia de Saneamento da Baixada Santista - SBS, Companhia de Saneamento do Vale do Ribeira - Sanevale (criada em 1971) e Fomento Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Fesb (inclusive o Centro Tecnológico de Saneamento Básico - Cetesb, a ele vinculado).

³ Após sucessivas e distintas denominações conforme a evolução da perspectiva governamental quanto ao objeto da gestão ambiental em cada momento a partir de 1973.

⁴ Dos 645 municípios do Estado de São Paulo, a Sabesp presta os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 366. Atende a pouco mais de 28 milhões de habitantes, de um total aproximado de 44 milhões do Estado de São Paulo.

⁵ Lembrando que os Estados do Mato Grosso e Acre já extinguiram suas companhias.

constitui importante acervo de referência como cenário para a construção de arranjos institucionais modernos, capazes de expurgar totalmente as perniciosas propriedades planasianas que determinam a inadequação dessa realidade, baseada na configuração atual das companhias estaduais de saneamento. A nova concepção aqui proposta aproveita plenamente o capital humano e tecnológico acumulado, porém potencializado como instrumento efetivo a serviço de um modelo de elevado poder de consequência no que se refere à prestação de serviços de saneamento básico plenamente capazes de cumprir suas finalidades.

Há que se reconhecer que a proposta apresenta um sério defeito, qual seja sua dependência de atitudes, comportamentos e políticas governamentais orientadas pelo primado absoluto do interesse público. A premissa aqui assumida, de que não há nenhum modelo político-institucional que possa propiciar os benefícios pretendidos sem esse requisito neutraliza automaticamente o defeito. Por essa razão me atrevo a afirmar que se trata de proposta indefectível, pelo simples fato de exibir compatibilidade conceitual e institucional absoluta com todos os dispositivos e instrumentos da moderna legislação brasileira, como substrato de legitimidade para as incisivas e edificantes propriedades que a caracterizam.

Se a Nação não conta com líderes políticos, governamentais, acadêmicos e empresariais comprometidos com a perspectiva de desenvolvimento civilizacional não existe nenhuma possibilidade de atingi-lo, independentemente de modelos político-institucionais alternativos. Portanto, em nada contribuem os alertas pretensamente perspicazes sobre as presumidas dificuldades para implantar essa concepção, em decorrência da nossa tradicional e empedernida mediocridade.

De há muito assimilei com naturalidade a pecha de visionário. De qualquer modo, sei que não posso eliminar críticas dessa natureza. Posso sim ignorá-las, fazendo de minha condição de visionário assumido a melhor receita para combater o obscurantismo dos cétricos mumificados. O futuro determinará o desfecho para esse embate. Isto posto, passo a descrever a proposta, retomando a questão da sua factibilidade ao final deste ensaio.

O elemento fulcral da mesma é a revisão e subsequente consolidação dos novos papéis a serem desempenhados pela União, pelos Estados e pelos Municípios⁶.

Em segundo lugar destaca-se a ampla e desenvolvida utilização do instituto da competência comum entre entes federados na melhoria das condições de saneamento básico (Art. 23 da CF/88, inciso IX), materializada voluntariamente pelo seu similar⁷, a gestão associada de serviços públicos (Art. 241 da CF/88) mediante a instituição de consórcios públicos para a prestação dos serviços⁸.

⁶ O caráter especial do Distrito Federal não suscita a necessidade de destacá-lo pois, para os fins pretendidos, ele se confunde com os estados, com a diferença de que não possui Municípios.

⁷ Ou seria melhor denominá-lo "genérico"?

⁸ Vale ressaltar como importante curiosidade o fato de os mentores da Lei Federal N.º 11.107 (Lei dos consórcios públicos) assentarem seu conteúdo em um conceito parecido com competência comum, o "interesse comum". Isso me lembra um velho incômodo que me perturba há muito tempo, qual seja o conceito de "vontade política", unanimemente aceito entre nós como atitude normal de qualquer administrador público. Assim, essa figura pode ser uma pessoa dotada ou não de vontade política, como se suas responsabilidades pudessem de fato se

A Constituição Federal de 1988 e a legislação subsequente que rege as ações governamentais em saneamento clamam por ampla revisão dos papéis institucionais dos entes federados nacionais, em novo pacto federativo a serviço do desenvolvimento da Nação, conferindo feições modernas ao conceito de Poder Público

A figura do Poder Público de que trata o Art. 175 da CF/88 fica, nesse modelo, necessariamente definida por CONSÓRCIOS PÚBLICOS com feições de AUTARQUIAS INTER-FEDERATIVAS, capazes de cumprir todas as funções envolvidas na prestação do serviço, nos termos das Leis Federais N.º 8.072 (Código de proteção e defesa do consumidor), 8.666 (Licitações públicas), 8.987 (Concessão de serviços públicos), 11.079 (Parcerias público-privadas), 11.107 (Consórcios públicos) e 11.445⁹ (Diretrizes da União para o saneamento básico).

Tais consórcios serão então integrados por conjuntos de Municípios, pelo Estado em que se localizarem e pela União, cada ente federado cumprindo função institucional definida em um PROTOCOLO DE INTENÇÕES padrão (figura prevista pela Lei 11.107 como regramento para a constituição dos consórcios). Os consórcios públicos deverão cobrir todo o País, cada um deles com seu dimensionamento específico segundo critérios compatíveis com as características dos Municípios envolvidos e respectivo Estado.

Na condição de Poder Público para exercer as responsabilidades definidas pelo Art. 175 da CF/88, cada CONSÓRCIO PÚBLICO assim constituído cumpre então a seguinte pauta:

1. O consórcio atuará como instância de Planejamento e Regulação, exercendo conseqüentemente as funções de agência reguladora dos serviços de água e esgoto de todos os Municípios, condição essa prevista no PROTOCOLO DE INTENÇÕES que o originar;
2. O consórcio elaborará o Plano Municipal de Água e Esgoto - PMAE e o Estudo de Viabilidade Econômico-financeira - EVEF de cada Município para a implementação de todas as ações municipais destinadas ao pleno cumprimento, por

subordinar a qualquer das duas posições, a depender de suas virtudes ou da ausência delas. Isso me parece uma deslavada aberração tupiniquim (que os índios me perdoem por submetê-los a tal desrespeito!). Não cabe ao administrador público exibir ou não virtudes que governem ou não o exercício de suas competências. Assim, parece que os legisladores, tradicionais homens públicos marcados pela convivência leniente com essa anomalia, aceitaram como inexorável a presumida dificuldade de regulamentar a competência comum, convertendo levemente uma obrigação de integração político-institucional em liberdade para optar por ela, conforme sua "vontade política". Isso é inaceitável! Estes argumentos me soam como impositivos para uma atitude revisora que implique a vigência de um estado generalizado de "vontade política obrigatória" para todos os governantes. Destaque-se a grande motivação pelo CONSÓRCIO PÚBLICO que deveria seduzir todos os Municípios, todos os estados e a União, a partir da premissa de que estão, de fato, todos comprometidos com o interesse público. Nessa linha de raciocínio, interesse público deveria se sobrepor imperialmente ao interesse comum, tornando-o uma obrigação e não uma vontade. Se isso não ocorrer tempestivamente ficará consagrada a "incompetência incomum" de uma nação subdesenvolvida.

⁹ Com a inclusão do manejo de resíduos sólidos impõe-se acrescentar a Lei 12.305/2010.

parte deles, da moderna legislação brasileira¹⁰. O EVEF será o instrumento de cálculo da matriz tarifária individual de cada Município, bem como da gestão tarifária como atividade permanente de regulação econômica;

3. O consórcio estabelecerá o Marco Regulatório Associado, aplicável a todos os Municípios, independentemente da modalidade institucional de prestação do serviço de cada um deles;
4. Cada Município decide se seu serviço de água e esgoto será prestado por organismo municipal, por empresa concessionária privada por ele contratada ou por empresa concessionária regional contratada pelo consórcio;
5. Com base nos PMAEs e seus respectivos EVEFs o consórcio elaborará o EVEF regional¹¹ envolvendo todos os Municípios do consórcio que a ele delegarem a prestação de seus serviços de água e esgoto, o qual poderá indicar níveis adequados de atratividade econômico-financeira para empresas privadas. Nessa hipótese o consórcio realizará licitação pública para contratar empresa concessionária regional segundo a Lei 8.987. Se os níveis de atratividade econômico-financeira não forem suficientes para empresas privadas, o consórcio procederá, como primeira medida de viabilização, à revisão das matrizes tarifárias individuais, preservando da melhor forma possível as tarifas do consumo mínimo e aumentando a progressividade tarifária das demais faixas de consumo até níveis considerados suportáveis pelos respectivos usuários. Se assim procedendo forem atingidos os níveis de atratividade perseguidos, o consórcio realizará licitação pública nos termos da Lei 8.987 como no caso anterior. Se isso não acontecer o consórcio realizará licitação pública para contratar empresa concessionária privada regional segundo a Lei Federal N.º 11.079 na modalidade PPP Patrocinada, onde o Estado e a União aportarão a contraprestação complementar às tarifas, que permitirá atingir os níveis pretendidos de viabilidade econômico-financeira atrativa para empresas privadas. Os aportes dos Estados e da União para essas situações deverão constar das leis de diretrizes orçamentárias (LDO), leis dos planos plurianuais (PPA) e leis dos orçamentos (LO) de cada um deles¹². Os planos municipais elaborados dessa forma alimentarão os planos estaduais correspondentes e o Plano Nacional de Saneamento Básico;
6. Essa concepção pressupõe o fim das companhias estaduais de saneamento como concessionárias municipais de água e esgoto. Elas deverão ter suas leis de criação reformuladas, de modo a refletir a modificação institucional aqui proposta, pela qual passarão a atuar exclusivamente nas funções Planejamento e Regulação no âmbito dos consórcios, como agências executivas dos Estados, em suporte aos Municípios;

¹⁰ O PMAE e o EVEF são instrumentos obrigatórios estabelecidos pela Lei Federal N.º 11.445/2007.

¹¹ O EVEF regional se beneficia dos ganhos de escala inerentes a essa concepção.

¹² Na hipótese, certamente improvável e circunstancial, de se apresentarem restrições à mobilização de recursos orçamentários federais para as PPP Patrocinadas o procedimento a ser adotado será a revisão dos cronogramas de investimentos previstos pelos PMAEs, alongando portanto os prazos anteriormente previstos para o atendimento das metas de prestação de serviço público adequado. Adicionalmente, poder-se-á proceder à revisão das matrizes tarifárias anteriormente estabelecidas, de modo a acomodar tal situação.

7. Portanto nessa concepção a prestação de serviços de água e esgoto passará a ser feita, ou pelos próprios Municípios ou por empresas concessionárias privadas, estas podendo sê-lo mediante contrato específico por Município por decisão soberana do mesmo ou regionalmente mediante contrato com o consórcio;
8. O consórcio funcionará suportado por alíquota incidente sobre o faturamento do(s) prestador(es) de serviço dos Municípios consorciados, a qual será estabelecida tecnicamente a partir da incorporação de seus custos aos EVEFs, sendo os valores repassados pela rede arrecadadora das contas de água e esgoto diretamente ao mesmo.

O instituto da competência comum entre entes federados (Art. 23, Inciso IX) não foi regulamentado após quase 30 anos da CF/88. Por que não utilizar seu "genérico", a gestão associada de serviços públicos (Art. 241) para obter o mesmo resultado?

Nas figuras previstas pelo Art. 25, § 3.º da CF/88 (competência dos Estados para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões) recomenda-se proceder de modo análogo. Isso se deve ao novo papel reservado aos Estados, como entes federados atuantes exclusivamente nas funções Planejamento e Regulação. Em primeira aproximação, pareceria irrelevante se os mesmos deveriam atuar sob o regime dessa competência ou do modo voluntário aqui preconizado. Considerando tal competência e a decisão sobre a titularidade desses serviços nas situações previstas por esse dispositivo constitucional exarada pelo STF em 2013, emergiria como obrigação constitucional dos Estados a instituição formal das regiões de que trata o dispositivo, deixando, portanto, de se tratar de um CONSÓRCIO PÚBLICO regido pelo Art. 241 e pela Lei 11.107, substituído então por figura equivalente, agora obrigatória e não mais voluntária, representativa do conceito de titularidade colegiada, tal como decidiu o STF. Essa visão do problema se apresenta como bem razoável e aparentemente inevitável.

Entretanto, a recomendação enfática que faço, de modo plenamente alinhado com os novos papéis previstos para os Estados, é que os mesmos instituam as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões cabíveis com os formatos e com a governança que resultariam caso se tratasse de gestão associada voluntária, o que implicaria instituir, como órgão executivo da titularidade colegiada proposta pela decisão do STF, uma autarquia inter-federativa equivalente. Isso é importante para consolidar os novos papéis dos Estados e assim exorcizar definitivamente a maldita síndrome que tomou conta da visão planasiana que, na tentativa de sacramentar seus privilégios, não hesitou em lançar mão da prerrogativa do Art. 25 como instrumento fraudulento de definição da titularidade estadual privativa nessas regiões, o que resultou fracassado em face da decisão do STF. A principal implicação desse posicionamento é o fato de os Municípios integrantes dessas regiões deverem delegar à figura colegiada (equivalente ao CONSÓRCIO PÚBLICO) a prestação integral dos seus serviços, portanto em regime de concessão contratada por essa figura.

O PROTOCOLO DE INTENÇÕES é regido pela Lei 11.107 e pelo Decreto Federal N.º 6.017. Seu conteúdo é típico do que se poderia considerar a "Lei Orgânica

do Consórcio", disciplinando todas as questões referentes ao seu funcionamento. Sua ratificação pelos legislativos de todos os entes federados consorciados lhe confere tal caráter. Esse instrumento definirá seu quadro de pessoal, especificando os empregados próprios e aqueles cedidos pelos consorciados. A concepção aqui proposta parte do princípio de que o órgão estadual especializado em Planejamento e Regulação¹³ aportará os elementos fundamentais necessários para a elaboração dos PMAEs e dos EVEFs de todos os Municípios e de suas correspondentes matrizes tarifárias individuais, além de todos os elementos necessários para que os mesmos possam cumprir com suas obrigações perante a legislação brasileira aplicável (Leis 8.078, 8.987, 11.079, 11.107 e 11.445)¹⁴. O PROTOCOLO DE INTENÇÕES deverá incluir a disciplina de que trata a lei prevista pelo Art. 175 da CF/88. O Marco Regulatório Associado será composto do PROTOCOLO DE INTENÇÕES (integrando o elenco de Instrumentos de Regulação Legais aplicáveis a todos os consorciados), de Resoluções Diretas do Consórcio (consubstanciando os Instrumentos de Regulação Administrativos¹⁵) e dos Instrumentos de Regulação Contratuais (contrato de concessão segundo a Lei 8.987 ou de PPP Patrocinada, nos termos da Lei 11.079).

Os Consórcios Públicos devem ser o elemento central do novo pacto federativo para o saneamento no século 21

Para o entendimento dos papéis dos Municípios na nova concepção é necessário inicialmente reconhecer o seu total despreparo para exercer suas competências constitucionais nos casos daqueles ainda submetidos ao regime do Planasa pós CF/88, em face da natureza deliberadamente unilateral do mesmo, consolidada ao longo de muitas décadas. Para os demais casos importa reconhecer o esforço que fizeram e ainda fazem para administrar seus serviços, seja mediante operadores municipais ou mediante contratos de concessão, o que, na maioria dos casos, não autoriza considerá-los infensos ou refratários ao convite dos Estados e da União para participarem do consórcio¹⁶, qualquer que seja a modalidade institucional que venham a praticar. A integração desses Municípios à nova concepção deverá propiciar paulatina capacitação para que os mesmos possam nela exercer seus papéis, nos termos do PROTOCOLO DE INTENÇÕES que originar o consórcio. Esses papéis se referem à sua condição de ente federado, não requerendo "expertise" técnica avançada como a que seria necessária para

¹³ Sucessor da companhia estadual de saneamento.

¹⁴ Por óbvio, tal elaboração deverá contar com a atuação profissional de empresas de planejamento, projeto e consultoria contratadas pelo consórcio.

¹⁵ Planos Municipais de Água e Esgoto - PMAEs; Acordo-Programa firmado entre a Prefeitura Municipal e o prestador de serviço que integre a Administração Direta ou Indireta do Município (caso exista tal situação); Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira - EVEF; Resoluções Diretas do Consórcio, incluindo, entre outros: Regimento Interno do Consórcio; Regulamento da prestação dos serviços de água e esgoto; Especificações de Serviço Adequado; Normas de orientação aos processos de elaboração, revisão e atualização dos PMAEs; Normas para verificação do equilíbrio econômico-financeiro dos serviços; Decisões Normativas emanadas do Consórcio.

¹⁶ Embora a isso não estejam obrigados, exceto aqueles que venham a ser incluídos nas figuras regionais de que trata o Art. 25, § 3.º da CF/88.

a condição de prestador direto de seu serviço de água e esgoto segundo os melhores valores da modernidade tecnológica e gerencial.

Nos Estados incide a mais impactante revisão político-institucional, pois os mesmos deverão renunciar aos seus papéis atuais de operadores privilegiados de serviços municipais, passando a atuar exclusivamente nas funções Planejamento e Regulação, com presença decisiva nos consórcios, em verdadeira liderança executiva, pois nem os Municípios nem a União dispõem de quadros com qualificação e em número suficiente para essas funções¹⁷.

A prestação dos serviços de saneamento deverá ser realizada por empresas privadas em regime de concessão ou de PPP Patrocinada

Vale destacar que a concepção proposta não determina a perda de nenhum direito adquirido por parte de nenhum funcionário, seja municipal, estadual ou federal. Apenas reorienta funções, potencializando a geração de empregos pela dinâmica que dela resulta, em adição aos novos empregos que serão criados no âmbito dos próprios consórcios. Os empregados do Estado¹⁸ deslocados para os consórcios não se tornam funcionários dos mesmos, pois mantêm seus vínculos nesse nível. Nessa condição, reúnem as melhores condições para atuar na preparação das respectivas LDO, PPA e LO, especialmente nas situações em que haverá aportes estaduais para as contraprestações das PPP Patrocinadas¹⁹. Adicionalmente terão funções da maior relevância na gestão dos processos de elaboração dos PMAEs dos Municípios consorciados, dos EVEFs individuais e regionais e demais atividades relacionadas ao Planejamento e à Regulação, nos exatos termos em que forem definidos no PROTOCOLO DE INTENÇÕES.

Os empregados das companhias estaduais de saneamento que atuam na prestação direta dos serviços (projeto, construção, operação, manutenção, administração e comercialização) serão absorvidos pelas empresas privadas concessionárias em novo regime empregatício, propiciando aos mesmos a oportunidade ímpar de se desenvolverem profissionalmente em ambiente pautado pelos desafios decorrentes dos compromissos de eficácia e de eficiência, em total oposição ao clima de abandono gerencial e obsolescência que caracteriza as empresas em que trabalham atualmente²⁰.

¹⁷ Diferentemente das elites das companhias estaduais a serem mobilizadas para isso, substituídas em suas funções atuais com vantagem pelos gestores das concessionárias privadas. Ficam, portanto, disponíveis para aportar o conhecimento e a experiência adquiridos no modelo planasiano para serem aplicados em Planejamento e Regulação no âmbito dos consórcios dentro do novo modelo.

¹⁸ Pertencentes ao novo órgão estadual sucessor da companhia de saneamento.

¹⁹ Nada obstará considerar a cooperação dos mesmos na preparação das figuras orçamentárias equivalentes de âmbito federal, facilitando dessa forma o trabalho dos representantes da Secretaria Nacional de Saneamento no consórcio.

²⁰ O novo modelo exhibe naturalmente a propriedade de expurgar os maus elementos eventualmente remanescentes, que, temerosos com relação às novas responsabilidades, típicas dos regimes de cobrança de desempenho das empresas privadas, saberão buscar alternativas empregatícias menos exigentes por conta e risco.

Os órgãos estaduais do novo modelo passam a ser remunerados para cobrir os seus custos nas atividades de Planejamento e Regulação exercidas no âmbito do consórcio, os quais são incorporados ao planejamento econômico-financeiro que definirá as matrizes tarifárias municipais.

As companhias estaduais de saneamento devem ter seu objeto social modificado para atuar apenas nas funções Planejamento e Regulação em saneamento e gestão de recursos hídricos, em suporte aos municípios no cumprimento da legislação brasileira aplicável

Outra modificação radical da atuação dos Estados será a aprovação de lei estadual disciplinando a atuação dos mesmos, conferindo corpo doutrinário sólido ao seu novo papel constitucional na prestação de serviços de água e esgoto. Coroando essa nova feição institucional, o modelo modificará radicalmente os papéis das secretarias estaduais de saneamento, atualmente rotuladas como tal apenas por abrigar em seu âmbito a respectiva companhia estadual. Elas passarão a desempenhar os papéis a elas determinados pelas leis estaduais que disciplinarão a atuação dos Estados nos campos do saneamento ambiental e gestão de recursos hídricos, completando em nível estadual as ações do Poder Público a que se referem a Lei Federal N.º 11.445/2007 (Diretrizes nacionais para o saneamento básico), a Lei Federal N.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e a Lei Federal N.º 9.433/1997 (Política nacional de recursos hídricos).

Quanto à União, o modelo retira a Secretaria Nacional de Saneamento de sua configuração burocrática atual, preparando-a para conhecer as realidades regionais em profundidade e assim poder atuar em processos racionais de análise de prioridades, orientando com propriedade os financiamentos de responsabilidade da Caixa Econômica Federal - CEF e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, além de potencializar a participação de agências multilaterais de crédito como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e o Banco Mundial - BIRD no Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB. Terá a seu dispor a informação necessária e suficiente para a elaboração do PNSB e para a atualização do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - SNIS. Ademais, reunirá todos os elementos objetivos necessários para alimentar as ações do Governo Federal em saneamento no âmbito das respectivas LDO, PPA e LO para a contribuição da União nas PPP Patrocinadas.

A Tabela 1 apresenta as populações atuais²¹ dos Estados brasileiros (IBGE, 2015).

Essa distribuição escancara o nosso desequilíbrio demográfico. A partir desses dados conclui-se que os consórcios acima concebidos poderão, por razões de escala, competitividade e segurança, congregar dois ou mais Estados e seus respectivos Municípios. Tais são os casos, por exemplo, dos Estados do Acre, Amazonas, Roraima

²¹ Populações totais. Ressalte-se que os consórcios públicos aqui preconizados atuarão, em princípio, concentrados nas áreas urbanas dos municípios, onde se concentram os maiores problemas de saneamento ambiental do País. Nada impede que sua atuação se estenda às áreas rurais também.

e Rondônia em total de 7.015.718 habitantes; Pará, Amapá e Tocantins em total de 10.456.918 habitantes; Rio Grande do Norte e Paraíba, em total de 7.414.377 habitantes; Alagoas e Sergipe em total de 5.583.869 habitantes; Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em total de 5.916.721 habitantes.

Nos demais casos o consórcio poderá ser único por Estado (Maranhão, Ceará, Pernambuco, Goiás, Santa Catarina), ou então dois ou mais consórcios em um mesmo Estado (Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul) em virtude dos seus portes populacionais. Considerando suas populações e suas posições geográficas, o Espírito Santo e o DF poderão fazer parte de consórcios com Estados vizinhos, em face da necessária escala.

Tabela - Estados e suas populações totais

ESTADO	POPULAÇÃO 2015	ESTADO	POPULAÇÃO 2015
Rondônia	1.768.204	Sergipe	2.242.937
Acre	803.513	Bahia	15.203.934
Amazonas	3.938.336	Espírito santo	3.929.911
Roraima	505.665	Minas gerais	20.869.101
Pará	8.175.113	Rio de janeiro	16.550.024
Amapá	766.679	São paulo	44.396.484
Tocantins	1.515.126	Paraná	11.163.018
Maranhão	6.904.241	Santa catarina	6.819.190
Piauí	3.204.028	Rio grande do sul	11.247.972
Ceará	8.904.459	Mato grosso do sul	2.651.235
Rio grande do norte	3.442.175	Mato grosso	3.265.486
Paraíba	3.972.202	Goiás	6.610.681
Pernambuco	9.345.173	Distrito Federal	2.914.830
Alagoas	3.340.932	TOTAL	204.450.649

Os municípios terão liberdade quanto à opção de prestar seus próprios serviços ou contratar concessionárias privadas, seja diretamente ou mediante integração aos consórcios



Figura - Estados do Brasil

Pelos números acima haveria algo entre 20 e 25 consórcios, portanto igual número de empresas concessionárias. Caso se tema a possibilidade de formação de um oligopólio privado, nada obstará considerar a hipótese de aumentar esse número, reduzindo o número de municípios em cada um deles, sem grandes perdas na economia de escala que os consórcios propiciam²². Esse eventual temor pode também ser eliminado mediante adoção de diretrizes administrativas consorciais que prevejam a inserção, nos editais de licitação, de dispositivos que inibam a formação de oligopólios e cartéis.

Ressalte-se ainda o papel de segurança que o consórcio poderá vir a ser chamado a desempenhar diante da hipótese de caducidade ou encampação²³ de alguma concessão, quando então seus técnicos, somando-se aos empregados da concessionária, mantêm a continuidade dos serviços sem percalços, enquanto se realiza nova licitação. Baseado na conjunção solidária de esforços dos três entes federados, o modelo confere implicitamente grande solidez à figura do Poder Público, fazendo com que as funções de Planejamento e Regulação realizem efetivamente a regência soberana da Titularidade dos serviços, sem risco de qualquer submissão às empresas privadas. Nesse aspecto, o modelo é muito superior aos que determinam a expressão concreta das atuais concessões em telecomunicações, energia, transportes, saúde complementar etc.

Os recortes exatos dos consórcios deverão ser estudados mais detidamente pelos próprios Estados, em articulação com a União. O mais importante dessa concepção é o

²² Por óbvio, mesmo resultado poderá ser obtido sem aumento do número de consórcios, porém prevendo-se mais de uma concessionária no seu espaço político-institucional.

²³ Extremamente improvável, em virtude da atuação permanente do consórcio como agência reguladora, atividade que lhe propicia monitoramento da higidez econômico-financeira da concessionária em tempo real, antecipando, portanto, qualquer tendência de deterioração.

engajamento de todos os entes federados, sendo que a viabilidade econômico-financeira deverá ser alcançada em regime de eficiência previamente projetado, impondo-se o mesmo às empresas privadas, exatamente aquelas capazes de serem submetidas a tal desafio.

A participação dos Estados e da União, com seus recursos orçamentários alocados nas regiões mais carentes do País, cancela definitivamente as malfadadas emendas pontuais de parlamentares, impondo-se à União a maior participação em face da imensa concentração de recursos financeiros de que dispõe, em virtude do ordenamento tributário nacional.

À União caberá as funções de fomento, coordenação, financiamento e patrocínio mediante aporte de recursos orçamentários para a superação de nossos desequilíbrios regionais. O patrocínio atenua sua condição tradicional de agiota instituída pela ditadura, em face do ordenamento tributário nacional que concentra nela os recursos gerados pela sociedade

Importa realçar a atitude de resistir à tentação de conceber arranjos destinados a realizar compensações, agrupando Municípios e Estados ricos e pobres, velha armadilha inspirada no anacrônico subsídio cruzado planasiano. A forma de assegurar equidade inter-regional em face de nossos desequilíbrios socioeconômicos deve se assentar no mecanismo de compensações propiciado pelas PPP Patrocinadas, por meio do aporte de recursos orçamentários dos Estados e especialmente da União, funcionando, portanto, como pulmão de equalização para assegurar plena isonomia no direito de todos os cidadãos brasileiros aos benefícios do saneamento ambiental. Os impostos decorrentes da prestação dos serviços de saneamento pelas empresas concessionárias privadas e pelos organismos operadores municipais (PIS/PASEP, CSLL, COFINS e Imposto de Renda) constituem fonte óbvia de recursos financeiros para os aportes orçamentários federais às PPP Patrocinadas. Representam, dessa forma, o mecanismo de equalização capaz de propiciar o desenvolvimento de nossas regiões mais carentes.

Poderia parecer uma contradição a proposta de um novo modelo institucional para o saneamento básico brasileiro com feições de homogeneidade absoluta, como parece ser o caso, em face de meu posicionamento crítico com relação à homogeneidade do Planasa. Essa visão é enganosa pois:

1. Municípios que queiram e possam deixar de participar dos consórcios poderão assumir autonomamente o exercício de suas competências constitucionais determinadas pelo Art. 175 da CF/88;
2. Municípios que participem de consórcios poderão, se assim desejarem, prestar seus serviços diretamente ou em regime de concessão por eles contratada, tendo o consórcio apenas como instância de planejamento e/ou regulação.

É inadmissível a permanência das companhias estaduais de saneamento como concessionárias de serviços municipais, em face do portentoso elenco de deficiências que exibem, especialmente sua completa incapacidade de cumprir as missões

institucionais para as quais foram criadas. Os papéis propostos para os Estados e a União são inelutáveis, inarredáveis e inapeláveis, a menos que subsista, de modo incólume, o comportamento que entende como normal a desobediência ao ordenamento constitucional definido pelo Estado Democrático de Direito brasileiro. Os Estados e especialmente a União poderão atuar com grande eficácia nas PPP Patrocinadas para a superação de desníveis regionais, os primeiros reconhecendo-os em seu próprio território e a segunda cumprindo papel decisivo na superação de nossos imensos desequilíbrios socioeconômicos regionais de maior alcance e expressão. Essas propriedades revelam a perfeita harmonia que se poderá obter entre uma concepção padronizada e sua aplicação prática capaz de reconhecer e se valer das diversidades relevantes.

Cada município terá sua matriz tarifária individual de modo a refletir o atendimento às suas necessidades específicas, em regime de eficiência. Não haverá mais o subsídio cruzado planasiano, substituído onde cabível por aportes explícitos e transparentes de patrocínio com recursos orçamentários dos Estados e sobretudo da União

Na perspectiva dos hábitos e comportamentos tradicionais da "elite" tecnoburocrática do saneamento brasileiro a concepção apresentada seria considerada de alta complexidade político-institucional. Em realidade, se todos os entes federados forem entendidos como inexoravelmente comprometidos com o interesse público não há porque manter esse entendimento, pois, se assim for, constitui obrigação dos agentes públicos abandonar seus comportamentos individualistas em favor da articulação e da integração com outras esferas do poder, tendo o mesmo como seu fundamento. A primeira constatação que se impõe é o fato de não existirem soluções simples para problemas complexos²⁴, embora esse mito ainda domine o espírito de muita gente.

Não posso considerar a complexidade como obstáculo quando a mesma se referir a características comportamentais que violem o princípio da impessoalidade previsto pelo Art. 37 da CF/88, a que estão obrigados todos os agentes públicos. Suas visões, preferências, limitações ou outros quaisquer cacoetes devem sucumbir a esse princípio, ficando o Ministério Público como agente institucionalmente credenciado a exigir seu cumprimento²⁵. Neste ponto, convoco advogados de boa formação profissional, moral e ética a descobrir (ou conceber, se for o caso) algum fundamento jurídico que possa ser invocado para compelir um agente público a abraçar um modelo institucional sem que legalmente a ele esteja obrigado, pelo simples fato de ficar demonstrada sua perfeita adequação como instrumento para a solução de um problema de elevado interesse público. O elemento central desse fundamento seria a

²⁴ Talvez muitas pessoas possam entender o "ovo de Colombo" como exceção, o que as desqualificaria como leitoras deste ensaio, pois não estou interessado em trapaças.

²⁵ A menos que ele possa prevaricar livremente, o que não posso aceitar, sob pena de restar desfigurada toda a moderna democracia constitucional como regime político.

demonstração cabal de sua adequação, "vis-à-vis" a demonstração inelutável da inadequação do modelo vigente²⁶. Alimento a esperança de estimular algum jurista com o talento e a hombridade que o tornariam capaz de encontrar uma saída para tal desafio.

Conforme já mencionado, o novo arranjo proposto se assenta na modificação radical dos papéis da União, dos Estados e dos Municípios. Não vejo nenhum problema no caso da União e dos Municípios. A União só tem a ganhar, pois sua atuação se dinamizará de forma excepcional, sem grandes encargos financeiros, políticos ou institucionais. A eventualidade de ter que aportar recursos orçamentários para compor PPP Patrocinadas não pode ser considerada um obstáculo, a menos que o desenvolvimento nacional equilibrado não constitua objeto desse ente federado²⁷. Os Municípios são os grandes beneficiários, pois o modelo não lhes impõe nada, ao mesmo tempo que lhes proporciona portentoso elenco de facilidades para seu desenvolvimento, sem impactar o poder aquisitivo da população, a menos da inevitável modificação da disposição a pagar por serviços de saneamento. É nos Estados que reside o maior foco potencial de resistência, em face da radical modificação de papéis que lhes é imposta, qual seja, abandonar sua atual condição de proprietários privilegiados de companhias estaduais concessionárias de serviços municipais de saneamento, exercida livremente pelo simples fato de a CF/88 não lhes vedar tal possibilidade, assentada no § 1.º do Art. 25²⁸. Com base nesse mesmo dispositivo constitucional os Estados passam então a serem entendidos como a instância de Planejamento e Regulação de serviços municipais de saneamento, funções essas a serem exercidas no âmbito dos consórcios públicos propostos. Para tanto, suas atuais companhias de saneamento devem ter suas leis de criação modificadas para que possam se adaptar a tais papéis.

²⁶ Sem direito à oportunidade de cogitar de outra alternativa, pelo simples fato de não ter se interessado pelo assunto tempestivamente, portanto caracterizando ação tergiversante destinada a manter o status quo inadequado.

²⁷ Destaque-se o fato de o governo militar haver previsto, já na segunda metade da década de 1960, o aporte de recursos orçamentários federais aos Municípios, para compor a contrapartida local de 25%, alocando o recurso no Sistema Financeiro do Saneamento gerido pelo BNH. Portanto, um complemento federal de origem orçamentária, sob a forma de patrocínio para viabilizar o saneamento das localidades brasileiras constitui medida óbvia, até para ditadores!

²⁸ "São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição".

É inadmissível a alegação de complexidade político-institucional ou administrativa da nova concepção. É imperioso fazer prevalecer o interesse público sobre apegos corporativistas, politicalha eleitoreira, inércia mental ou qualquer outro dos tradicionais cacoetes planasianos consolidados pelo tempo

Impõe-se, neste ponto, explorar melhor as novas funções propostas para os Estados. Inicialmente é imperioso que se constate a enorme diferença de papéis:

1. O atual é resultado de degeneração institucional inaceitável, consolidado e necrosado pelo tempo, caracterizado por elevados níveis de ineficácia e ineficiência, altas tarifas como consequência, negligência com relação à missão institucional das companhias, auto-determinação gerencial, salarial e tarifária e manipulação político-eleitoreira;
2. O novo resgata os Estados para sua nobre função de Planejamento e Regulação dos serviços, intermediação regional das funções de articulação, integração e cooperação com a União e os Municípios e sobretudo modificação de seu objeto para incluir todas as ações típicas do saneamento ambiental (e não apenas água e esgoto) e da gestão de recursos hídricos mediante fusão com os órgãos atuais que atuam nesse campo.

Atente-se, repito, que tais funções não são vedadas a eles pela CF/88, razão pela qual ficam a eles reservadas, pelo mesmo dispositivo que ampara a existência anacrônica das companhias estaduais de saneamento após a aprovação da CF/88. Com tal escopo os Estados passam a desempenhar as funções que efetivamente correspondem ao que deles se espera dentro da Federação, quais sejam aquelas que, em perspectiva regional, potencializem proficuamente a ação do Poder Público, harmonizando a atuação de Municípios, da União e do próprio Estado realizando, na prática, o que o Art. 23 da CF/88 prometeu em teoria. Conforme enfatizado anteriormente, nessa concepção os Estados se credenciam como instâncias regionais de importância transcendental para a materialização, em seu domínio, das normativas previstas pelas Leis 11.445, 12.305 e 9.433. Para cumprir tais papéis será necessário aprovar leis estaduais com teor equivalente à Lei Estadual N.º 7.750/1992 (Lei que disciplina a formulação, execução e controle da política estadual de saneamento ambiental) do Estado de São Paulo²⁹, devidamente modificada para incorporar os avanços decorrentes da legislação federal que se desenvolveu após a CF/88. Essa lei é aplicável, mediante adaptação, a qualquer Estado.

Assim, pode-se visualizar o arcabouço legislativo do saneamento em suas versões municipal, estadual e federal, de modo harmonizado e respeitando as peculiaridades e especificidades estaduais e locais. Pode-se proceder analogamente,

²⁹ E, de modo similar, aprovar leis estaduais com teor equivalente à Lei Estadual N.º 7.663/1991 do Estado de São Paulo.

"*mutatis mutandis*", com relação aos recursos hídricos, apenas com a ressalva de que nesse campo não se aplica uma legislação de âmbito municipal, pelo simples fato de a CF/88 não haver conferido aos Municípios nenhuma competência ou domínio. É fundamental que se consolide essa nova forma de atuação dos Estados, concentrando em uma mesma instituição as políticas estaduais de saneamento ambiental e de recursos hídricos, em cumprimento a legislações específicas nesse âmbito. Note-se que o novo arcabouço aqui proposto abandona o atual arranjo inter-federativo corrompido, construído consuetudinariamente e de modo insensível aos avanços conquistados após a redemocratização do País.

O novo pacto federativo aqui desenhado maximiza o potencial executivo das instituições atuantes nos três níveis de governo, somados de modo convergente para o alcance de objetivos de alto poder de consequência para o desenvolvimento do saneamento no País. Desaparece, portanto, a visão simplista embutida no pensamento mágico dos mentores do Planasa, que acreditavam na concentração de poder nas companhias estaduais como mecanismo de aceleração das ações de saneamento. Esse mecanismo fracassou e deve dar lugar a outra figura, as empresas concessionárias privadas, que operarão em ambiente fortemente planejado e regulado, sob domínio pleno do Poder Público, agora exercido de modo alinhado com o melhor entendimento do que deva ser o interesse público, muito bem interpretado pela moderna legislação brasileira.

É prudente neste ponto analisar como se dará o financiamento do novo modelo, antes que algum cético empedernido se valha desse parâmetro para alegar inviabilidade³⁰.

Os Estados deverão cumprir funções da maior relevância, exatamente aquelas que lhes dão sentido como tal, quais sejam, a harmonização, a integração e a articulação das ações do Poder Público exercido em contexto consorcial, com visão sistêmica de âmbitos regional, fisiográfico, socioeconômico, administrativo e político-institucional, apoiando a União e especialmente os Municípios na materialização do cumprimento da moderna legislação brasileira aplicável na era pós CF/88

O primeiro e mais importante componente são as tarifas de água e esgoto. Será necessário modificar radicalmente a abordagem dessa questão, de modo a corrigir as

³⁰ Refiro-me ao financiamento do modelo no tocante ao abastecimento de água e esgotamento sanitário. As funções do órgão estadual sucessor da companhia estadual, voltadas para outros segmentos do saneamento ambiental e para a gestão de recursos hídricos devem seguir equações específicas, não se descartando a possibilidade de um projeto executivo melhor elaborado conseguir harmonizar financeiramente todas as ações da mesma, lembrando que resíduos sólidos se financiam por meio de taxas, impostos e/ou tarifas, manejo e drenagem de águas pluviais o são por meio de taxas e impostos e gestão de recursos hídricos pode, além de recursos orçamentários e dos instrumentos análogos, se valer da figura da cobrança pelo seu uso. Ou seja, a sustentação da atuação dos Estados em sua nova feição pode se realizar com o concurso de várias fontes financeiras, desde recursos orçamentários, taxas, tarifas e cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

deformações atuais decorrentes da prática de uma matriz tarifária para o abastecimento de água e outra para o esgotamento sanitário, agravada pela vinculação arbitrária desta com aquela. Isso será feito adotando-se uma matriz tarifária única para o serviço como um todo. Cerca de 35% de todas as contas de água e esgoto no Brasil pertencem à categoria de usuários residenciais na faixa de consumo mínimo (em geral até 10 m³/mês). Minha experiência permite raciocinar com média mensal de 6 m³/mês e 3,34 habitantes por residência (IBGE), o que resulta uma quota per capita média de 60 L/habxdia nessa faixa. Isso significa que, em média, aproximadamente 61 milhões de brasileiros consomem bem abaixo do mínimo recomendado pela Organização Mundial da Saúde (100 L/habxdia), o que fornece mais uma evidência da grande desigualdade na distribuição de renda em nosso País. Por outro lado, a quota per capita média no Brasil é 160 L/habxdia, o que revela elevados consumos para os demais 113 milhões de brasileiros (média de ~215 L/habxdia - 3,6 vezes maior do que a média entre os que consomem até 10 m³/mês). Fica evidente que a progressividade tarifária vigente não é capaz de inibir desperdícios.

Esse fato sustenta uma diretriz importante para a questão das tarifas, qual seja o aumento da progressividade em função do consumo, como mecanismo para produzir dois resultados simultaneamente:

1. Reduzir desperdícios nas faixas de consumo elevadas;
2. Aumentar a arrecadação propiciada pelas camadas mais abastadas, geralmente insensíveis ao aumento das contas.

Mais de 60 milhões de brasileiros consomem, em média, 60% do mínimo de água potável recomendado pela Organização Mundial da Saúde, enquanto 113 milhões esbanjam consumindo, em média, quase quatro vezes mais. Aumentar a progressividade tarifária preservando as camadas mais carentes constitui medida fundamental para inibir desperdícios e gerar receita em regime de eficiência

Descortina-se, assim, a primeira fonte de recursos financeiros, o que propiciará, adicionalmente, ótima oportunidade para que o saneamento básico tenha seus custos devidamente internalizados pela sociedade brasileira, em condição de merecida prioridade, modificando-se a sua disposição a pagar³¹, aceitando elevação de tarifas em

³¹ Para que se tenha idéia dos desequilíbrios na disposição a pagar dos brasileiros, basta comparar os gastos anuais com telefonia móvel (quase 200 bilhões de reais) com os equivalentes em água e esgoto (cerca de R\$ 50 bilhões). Isso sem mencionar outros gastos que costumam ter prioridade entre nós, como são os casos do acesso à internet, TV a cabo, tabagismo, bebida alcoólica e futebol (este revigorado pelo moderno mecanismo do sócio-torcedor). Como se isso não bastasse, o Estado Brasileiro não tem nenhum pudor em estimular as telecomunicações, como se fosse efetivamente algo essencial a se sobrepor a necessidades básicas como o saneamento, instituindo dois fundos, o Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações - FUNTTEL e o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações - FUSTEL. Todas as várias oportunidades em contexto democrático em que propostas de fundos de universalização do saneamento foram apresentadas resultaram fracassadas, tanto no Legislativo como no Executivo. Que não se mencione o FGTS como exceção pois, além de ter sido instituído em ambiente autocrático, ficará sempre a dúvida sobre se sua motivação teria de fato sido o bem estar público ou se o requisito de segurança na aplicação dos seus recursos teria prevalecido, em face do consumo obrigatório de um bem essencial como a água.

virtude do reconhecimento tempestivo da sua essencialidade, ingrediente importante do novo modelo.

O segundo grande aporte de recursos financeiros emerge da enorme diferença que se pode constatar entre as eficiências das companhias estaduais de saneamento e as empresas concessionárias privadas. Minha experiência nesse campo é lapidar, extraída de dezenas de estudos onde tais alternativas são comparadas. Em todos os casos estudados a hipótese de prestação do serviço mediante concessão, adotando-se a matriz tarifária da companhia estadual, propicia expressivo pagamento pela outorga do contrato ou então redução significativa de tarifas. Essa diferença poderá ser alocada produtivamente aos projetos, constituindo importante fonte de recursos financeiros.

A terceira fonte de recursos está associada às situações em que será necessário recorrer a PPP Patrocinadas, com aportes orçamentários da União e eventualmente dos Estados. Estes recursos são muito mais eficientes quando aplicados dessa forma, comparativamente aos gastos com emendas de parlamentares³². As companhias estaduais acumularam dívidas enormes ao longo de sua trajetória, o que dificulta seus financiamentos. Com as empresas privadas ocorre o contrário, apesar de as grandes corporações operarem com elevada alavancagem, o que é normal no mundo capitalista moderno.

Os excessos tarifários atuais das companhias estaduais de saneamento se converterão em investimentos produtivos realizados por concessionárias privadas

A viabilidade dos projetos será objetivamente calculada em contexto de *project finance*³³, propiciando ampla segurança aos mesmos, o que deverá facilitar o acesso a financiamentos nacionais e mesmo internacionais ou estrangeiros. Nessa mesma linha soma-se a contribuição de fundos de pensão nacionais e estrangeiros, refratários ao financiamento de empresas estatais e bastante propensos ao financiamento de concessionárias privadas de serviços públicos, haja vista o FGTS, que tem cerca de 25% das ações de uma grande empresa nacional exploradora de concessões de serviços de água e esgoto. Destaque-se, ademais, o caso do BNDESPar, igualmente detentor de expressiva parcela das ações de outro grande grupo nacional que opera nesse campo.

Finalmente, diante da reconstrução da gestão do saneamento brasileiro em bases modernas como a aqui apresentada, criam-se condições excepcionais de atração de grandes conglomerados empresariais estrangeiros, especialmente de países emergentes

³² Será muito importante prestar atenção ao comportamento dos políticos pois eles são desavergonhados o suficiente para se apresentarem contrários ao novo modelo por essa razão, certamente sabendo escamotear seus motivos mediante argumentos de outra natureza.

³³ Modelo de planejamento econômico-financeiro que busca a viabilização do empreendimento dentro dos seus próprios limites, mediante organização de fluxo de caixa que modela todas as entradas e saídas de modo racional e controlado, sendo as garantias de seus financiamentos originadas do próprio projeto.

de altas taxas de crescimento, como é o caso da China³⁴ e da Coréia do Sul, que certamente seriam atraídos para investir no saneamento brasileiro, seja com aportes de *private equity*³⁵, seja como concessionárias.

Vale ressaltar que o Brasil já conta com diversos grupos empresariais atuantes em concessões de serviços de água e esgoto, em geral como atividade paralela à construção civil como empreiteiras de obras públicas, ampliando dessa forma sua atuação. As concessões de serviços de água e esgoto em nosso País têm sido sistematicamente maltratadas pelos próprios poderes concedentes e pelos políticos, perseguidas pela corporação planasiana como constante ameaça concorrencial e demonizadas pela ignorância e pelo preconceito no seio de comunidades profissionais diversas³⁶ e da população em geral. Apesar desses obstáculos elas têm conseguido se impor como modalidade alternativa. A expectativa é que o modelo proposto modifique radicalmente esse cenário anômalo de adversidades, extraindo dessa modalidade benefícios ainda muito maiores³⁷.

Aportes orçamentários do Governo Federal em apoio aos municípios são fonte óbvia de recursos financeiros até para ditadores. A ditadura Vargas e sua congênere militar de 1964 tinham diretrizes explícitas nesse sentido. A primeira criou o DNOS³⁸ e a FSESP³⁹ para a construção e a operação de serviços municipais de água e esgoto. A segunda previu, no Planasa, aportes orçamentários da União para a integralização dos 25% da contrapartida municipal aos projetos

³⁴ A China se acha na iminência de investir em uma grande ferrovia transnacional em territórios brasileiro e peruano, com vistas ao escoamento de commodities por via marítima, evitando o Canal do Panamá. Nada obsta considerar eventual interesse dos chineses em explorar as seguras e rentáveis concessões de serviços de água e esgoto no Brasil.

³⁵ Capital privado a ser mobilizado para cobrir os períodos em que o fluxo de caixa se torna negativo, constituindo o verdadeiro aporte financeiro por parte da iniciativa privada, que justifica as taxas internas de retorno destinadas a remunerar tais capitais.

³⁶ Por exemplo o Ministério Público que, de modo maniqueísta tende a assumir corrupção como ingrediente onipresente em processos concessórios em saneamento, predispondo promotores de justiça contra essa modalidade.

³⁷ Recentemente três dos maiores grupos empresariais brasileiros atuantes no segmento de concessão de serviços de saneamento foram atingidos indiretamente pela Operação Lava Jato, em decorrência de irregularidades cometidas pelas suas empresas líderes, as empreiteiras. Isso não deveria alimentar o antagonismo latente que vitima o instituto da concessão de serviços públicos, pois a corrupção não é seletiva. Essa modalidade não exibe propriedades facilitadoras da corrupção em grau maior ou menor do que quaisquer transações comerciais entre o Poder Público e o mundo privado. É essencial que sejam monitoradas e neutralizadas as previsíveis alegações dos planasianos empedernidos contra o regime de concessão privada com base nesse episódio, pois qualquer correlação será necessariamente pautada por oportunismo desonesto.

³⁸ Departamento Nacional de Obras de Saneamento.

³⁹ Fundação Serviço Especial de Saúde Pública.

As empresas concessionárias contarão com toda a massa de empregados que hoje atuam nos serviços, sob novo regime empregatício. As empresas privadas apenas deverão recrutar novos empregados para funções complementares específicas. É pois, essencial, que não se criem obstáculos artificiais, alegando insuficiência de mão-de-obra, mesmo considerando que os consórcios deverão absorver também profissionais para novas funções. Os planejamentos realizados no âmbito dos consórcios revelarão os potenciais de atratividade empresarial capazes de motivar empresas existentes e mesmo a constituição de empresas novas destinadas à exploração desse mercado.

O País conta com sistema bancário e empresarial capaz de reunir *private equity* suficiente para o desenvolvimento de todos os projetos, em adição aos capitais públicos já disponíveis para o financiamento do saneamento. Fica assim caracterizada a viabilidade econômico-financeira do novo modelo. Deve-se reconhecer a importância da participação dos Estados e especialmente da União nos consórcios pela sinalização de segurança institucional e financeira que propiciam como fatores de atratividade para o capital privado. Esse fator é especialmente relevante para as empresas, instituições e organizações privadas estrangeiras, sejam concessionárias potenciais, fundos de pensão, bancos de financiamento e grupos de *private equity*. Destaque-se também o enorme aporte do novo modelo à credibilidade do País perante a comunidade internacional, recuperando ou mesmo fortalecendo seu "*investment grade*".

O novo modelo institucional proposto pode desempenhar papel relevante na recuperação do *Investment Grade* do Brasil, em face de suas poderosas propriedades como estímulo ao desenvolvimento econômico, efficientização do Poder Público e segurança a investidores nacionais, estrangeiros e internacionais

Elemento central da modernidade do saneamento brasileiro são os Planos Municipais de Água e Esgoto - PMAE. O Art. 19 da Lei 11.445 estipula seu conteúdo básico da seguinte forma:

- I. Diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;
- II. Objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;
- III. Programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;
- IV. Ações para emergências e contingências;
- V. Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Trata-se de seqüência óbvia para qualquer plano. Para que se possa apreciar adequadamente sua importância é útil destacar as respostas que tais planos oferecem a questões absolutamente vitais relacionadas à prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, tais como:

1. Como evoluirá a população a ser atendida e seu padrão de consumo de água no período de projeto considerado;
2. Quais os mananciais passíveis de serem utilizados para esse fim;
3. Quais os corpos receptores dos esgotos gerados com a utilização da água;
4. Quais as obras de ampliação e de melhoria necessárias para assegurar a prestação de serviço público regulamentar;
5. Quais os requisitos representativos de serviço público adequado;
6. Quais serão os custos de capital e de operação ao longo do período de projeto;
7. Qual a melhor modalidade institucional de prestação do serviço considerado;
8. Qual a matriz tarifária e qual a equação econômico-financeira capazes de suportar a prestação do serviço nesses termos;
9. Quais as fontes possíveis de financiamento;
10. Como será realizada a regulação da prestação do serviço.

Esse conjunto de respostas pode ser visualizado individualmente por Município e necessariamente pelo conjunto de Municípios integrantes dos consórcios, ensejando informação global regional da maior relevância em diversos aspectos, destacando-se os impactos incidentes sobre os recursos hídricos superficiais e subterrâneos nas áreas dos consórcios, o licenciamento ambiental integrado das obras e instalações, o significado econômico-financeiro dos serviços consorciados e conseqüentemente sua atratividade para empresas privadas, entre outras.

No espaço geográfico de cada consórcio potencial haverá, portanto, Municípios cujos serviços são prestados atualmente pela companhia estadual, por organismos municipais ou por empresas concessionárias privadas, seja em regime de concessão Lei 8.987 ou PPP Lei 11.079. Desde o início deste século as companhias estaduais têm tratado de renovar seus contratos anteriores, agora sob a forma de contratos de programa⁴⁰. Com a modificação institucional das companhias estaduais os contratos de programa vigentes deverão ser rescindidos, procedendo-se à completa revisão dos planos que os embasaram. Os períodos de projeto dos PMAEs deverão ser coincidentes para os casos dos Municípios cujos serviços forem entregues ao consórcio. Os demais terão seus períodos de projeto estabelecidos de comum acordo com os respectivos Municípios, respeitando-se contratos de concessão em vigor, os quais passarão a ser regulados pelo consórcio⁴¹.

⁴⁰ Figura artilosa e sorrateiramente instituída pela Lei 11.107, destinada especificamente à dispensa da licitação no caso da contratação das companhias estaduais de saneamento pelos municípios.

⁴¹ Ênfase como pressuposto da concepção aqui apresentada o respeito absoluto aos contratos de concessão em vigor, os quais poderão, a depender da evolução dos eventos regulamentares de revisão e atualização dos PMAEs,

Detratores em potencial deste novo modelo⁴² certamente invocarão o fato de a Sabesp⁴³ ser uma empresa de capital aberto, com ações nas Bolsas de Valores de São Paulo e Nova York como obstáculo intransponível. De antemão é imperioso enunciar, como faço agora, um princípio fundamental a reger esse "problema", qual seja o primado absoluto do interesse público sobre qualquer injunção que se apresente. Parece-me cristalina e óbvia que as ações deverão ser recompradas pelo Estado (eventualmente com suporte da União dentro do novo pacto federativo aqui proposto para o saneamento), ainda que em perspectiva de indenização a quem de direito dentro das leis nacionais, das regras dos acordos internacionais ou das leis estrangeiras aplicáveis. É impensável aceitar o aprisionamento (e conseqüente perpetuação) definitivo da companhia estadual por causa dessa circunstância. Os fundamentos do equacionamento dessa questão configuram razões de Estado, sobrepondo-se a qualquer obstáculo. É plenamente justo que acionistas sejam protegidos dentro da lei, da mesma forma que o é assegurar aos usuários dos serviços de água e esgoto afetados por essa circunstância o direito de abraçarem o arranjo institucional que melhor atenda às suas necessidades.

Resta examinar mais detidamente a nova feição institucional que a Sabesp assumiria⁴⁴. A resposta a essa questão deve começar com a análise do papel constitucional dos Estados, pois essa feição dele decorrerá. Conforme já explicitado, trata-se de modificar radicalmente a visão do que deva ser a competência constitucional desse ente federado em saneamento. Além disso, é fundamental que se perceba a inexorabilidade de refletir sobre o assunto de modo sistêmico. Refiro-me à necessidade de:

1. Pensar em saneamento ambiental tal como aqui definido;
2. Integrar saneamento ambiental e gestão de recursos hídricos;
3. Invocar o § 1.º do Art. 25 da CF/88 para definir a competência dos Estados como sendo a promoção executiva da integração, da articulação, da cooperação e da intermediação dos agentes do Poder Público para que os Municípios, os Estados e a União possam atuar em regime de gestão associada.

Os Estados terão a função de instância executiva e de força motriz administrativa, sem que isso implique qualquer supremacia institucional sobre os demais entes federados. Interpretando essa diretriz para o Estado de São Paulo, a

ser submetidos a processos de revisão contratual para incorporar e absorver as implicações das alterações deles decorrentes.

⁴² Eles existem potencialmente em grande número, incluindo o total de funcionários das atuais companhias estaduais de saneamento, além da submissa e leniente massa de profissionais que prestam, há décadas, serviços de ampla variedade a essas empresas e que por isso mesmo incorporaram seus cacoetes planasianos por puro interesse comercial, abandonando a dignidade que deveria subsistir e se sobrepor a tais deformações de comportamento.

⁴³ E eventualmente congêneres em condições equivalentes.

⁴⁴ O fato de fazê-lo no caso da Sabesp não afeta as hipóteses de fazê-lo para qualquer outra companhia estadual.

implicação imediata é a fusão da Sabesp com o Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo - DAEE⁴⁵, o que poderia resultar em um Departamento de Águas e Saneamento - DASASP, com configuração autárquica, pois não há nenhum sentido em cogitar-se de uma companhia de economia mista, em face das funções aqui propostas. Assim, essa autarquia seria o órgão executivo das Políticas Estaduais de Saneamento Ambiental e de Recursos hídricos, sendo as mesmas disciplinadas por meio de leis estaduais. No Estado de São Paulo a Lei 7.663/1991 (Recursos Hídricos) já existe, sendo que a Lei 7.750/1992 (que existiu apenas em teoria, sendo revogada pela Lei Complementar 1.025/2007) seria a base para a proposição de uma lei estadual em saneamento ambiental, devidamente revista para considerar os avanços da legislação brasileira desde 1992. A sustentação financeira dessa autarquia pode ser pensada, em princípio, como orçamentária. Entretanto, as funções de Planejamento e Regulação em saneamento e suas vinculações específicas com gestão de recursos hídricos constituem ações típicas do exercício da competência constitucional de prestação de serviços públicos, podendo ser, portanto tarifadas. Isso significa que os custos correspondentes a tais funções devem ser internalizados pelos fluxos de caixa que determinarão o cálculo das matrizes tarifárias dos serviços de água e esgoto integrados ao consórcio. Por óbvio, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais devem ter suas respectivas equações financeiras compatibilizadas com a natureza institucional desses serviços.

Não considero essencial, neste momento, oferecer um desenho completo dessa autarquia, especialmente do ponto de vista de sua sustentação financeira, até porque não é muito simples organizá-la para cumprir elenco tão complexo e intrincado de funções, como as que consubstanciam o saneamento ambiental e a gestão de recursos hídricos. Vale lembrar que, embora a gestão de recursos hídricos deva considerar todos os usos possíveis da água, são as interfaces com o saneamento ambiental aquelas que demandam maior intensidade e atenção, maximizando seus benefícios. A menos de algum equívoco determinado pela impossibilidade de me pronunciar com a mesma segurança independentemente da região do País, creio que essa assertiva vale para todo o território nacional.

É fundamental que o modelo seja percebido como plenamente aplicável ao saneamento ambiental como um todo e não apenas para água e esgoto, bem como capaz de potencializar os benefícios da gestão de recursos hídricos

Importa aqui captar o sentido da modificação institucional proposta. No momento certo será fundamental concentrar esforços no detalhamento de um projeto executivo que equacione todas as questões envolvidas nessa transformação. Apenas a título de exploração de perspectivas e possibilidades, pode-se refletir sobre manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais nesse modelo. Em primeiro lugar, cabe

⁴⁵ A presença da expressão "energia elétrica" na razão social do DAEE se deve ao seu puro anacronismo. Esse órgão não exerce nenhuma função nesse campo.

reconhecer a figura dos consórcios públicos como perfeitamente aplicáveis (e recomendáveis!) como forma de maximizar a atuação do Poder Público dos três níveis nesses campos.

Os Estados têm a obrigação de apoiar os Municípios tanto quanto o têm quanto à prestação de serviços de água e esgoto. Apesar de suas especificidades, o manejo de resíduos sólidos apresenta semelhanças muito significativas com o esgotamento sanitário, especialmente no tocante à sua disposição no ambiente. A CF/88 não atribuiu nenhuma competência aos Municípios na gestão de recursos hídricos. Entretanto, são eles que têm de construir, operar e manter as estruturas físicas destinadas à drenagem urbana de suas águas pluviais, encaminhando-as aos cursos de água que integram a malha hidrográfica do Município. Por outro lado, as estruturas hidráulicas utilizadas para a gestão das bacias hidrográficas são de competência estadual, sendo que muitas delas são construídas em ambiente urbano. Isso leva inexoravelmente à necessidade de interação cooperativa entre as instâncias estaduais e municipais em planejamento, construção, operação, manutenção e gestão dessas estruturas.

Outro aspecto da maior relevância a reforçar o CONSÓRCIO PÚBLICO como mecanismo institucional para a atuação do Poder Público nessas funções é a disciplina sanitária e ambiental do uso e ocupação do solo. Trata-se de competência exclusivamente municipal, o que tem causado problemas de ampla repercussão, seja no abastecimento de água e esgotamento sanitário, seja no manejo de resíduos sólidos, seja na drenagem e manejo de águas pluviais⁴⁶. Estados e Municípios não têm proporcionado à população os benefícios de uma interação racional para o exercício dessas funções públicas. Ao contrário, a desconexão é a prática prevalecente. O CONSÓRCIO PÚBLICO deve ser concebido também como mecanismo institucional de harmonização das mesmas. Quanto ao controle de vetores de doenças transmissíveis, atividade conceitualmente pertencente ao saneamento ambiental, tudo leva a crer que possa se beneficiar enormemente desse mecanismo. A dengue⁴⁷ é apenas a face mais visível dessa constatação neste momento.

Como se nota, a nova concepção institucional aqui proposta para o saneamento pode ser potencializada ao máximo, a depender da determinação das autoridades. Não sei se seria viável a sua implementação com alcance imediato tão amplo. Nada obstaria considerar a possibilidade e mesmo a conveniência de implementá-la em progressão, de modo a lhe conferir a devida governabilidade. Assim, a autarquia estadual proposta deveria se concentrar, de início, no Planejamento e Regulação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e gestão de recursos hídricos. A incorporação das demais funções aqui discutidas deveria se realizar paulatinamente.

Posso entender qualquer objeção ao novo modelo aqui proposto assentada no falso entendimento de que minha percepção sobre os problemas nacionais esteja

⁴⁶ Além dos assentamentos humanos irregulares ou inadequadamente regularizados, causando imensas dificuldades no seu atendimento com serviços públicos de saneamento, destacam-se muitas situações de grave comprometimento de mananciais em virtude do péssimo desempenho dos municípios no exercício de suas prerrogativas no campo do uso e ocupação do solo.

⁴⁷ E mais recentemente a febre chikungunya e a microcefalia pelo zika vírus assombrando a nação!

excessivamente focada no saneamento, como se outros tantos segmentos não exibissem as mesmas mazelas. Sei perfeitamente das imensas dificuldades que gravam questões tão cruciais como o déficit habitacional, a insolvência da previdência social, a pobreza endêmica e estrutural, a insuficiência do sistema educacional público, a fragilidade dos mecanismos e instrumentos da segurança pública, a precariedade da assistência médica pública, a corrupção, a ineficiência da administração pública em todos os níveis, a natureza pífia de nossas instituições e sistemas políticos, a fragilidade dos nossos mecanismos de gestão ambiental, a péssima distribuição de renda e todos os seus nefastos efeitos e tantos outros problemas nacionais. Nesse contexto, pareceria normal constatar as mazelas do nosso saneamento, perfeitamente alinhadas com o quadro geral de defeitos da sociedade.

A institucionalização do novo modelo depende exclusivamente de medidas de natureza político-institucional e administrativa. A vontade política do Presidente da República para convencer governadores pode consubstanciar a mais expressiva sinalização em busca da superação do grave momento que vivemos

Entretanto, devo alertar que, se os temas acima podem ser considerados como dependentes de enorme esforço nacional para sua superação, a modernização do saneamento brasileiro nos termos aqui propostos NÃO implica o mesmo nível de dificuldade. As medidas a serem tomadas são de cunho exclusivamente político-administrativo-institucional, não demandando aportes significativos de recursos legais, humanos, materiais, financeiros ou tecnológicos nem determinando usurpação de direitos adquiridos.

A implementação da concepção aqui apresentada depende fortemente de iniciativas do Governo Federal e dos governos estaduais, o primeiro reconhecendo a completa inadequação do arranjo vigente às necessidades de desenvolvimento do País⁴⁸, assimilando o novo entendimento dos papéis constitucionais dos Estados nesse campo e especialmente a mudança radical da sua própria atuação institucional. Quanto aos governos estaduais, deverão reconhecer o momento histórico que impõe auto-imolação institucional⁴⁹ em favor do real progresso da Nação.

Os Municípios poderão contribuir em muito para a construção da nova realidade pretendida pressionando os demais entes federados e se preparando para exercerem os

⁴⁸ Talvez na condição de mais expressiva e nobre política pública, honrando as melhores atribuições legais da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental.

⁴⁹ Em realidade, no caso específico a imolação torna-se impositiva como medida de expiação e auto-regeneração, passo inicial de uma profunda reviravolta em busca da perfeição constitucional para seus papéis no ordenamento federativo brasileiro.

papéis que lhes foram subtraídos pelo Planasa, agora revigorados pelos termos da CF/88 e da legislação subsequente⁵⁰.

Se tudo isso parecer o desenho de um novo pacto federativo⁵¹, peço licença para me eximir de qualquer culpa. Tudo indica que os fatos exigem o reconhecimento de sua procedência. Ou não! Caberá ao Brasil decidir. De qualquer forma impõe-se a todo cidadão classificável como tal rechaçar todas as objeções à proposta, assentadas na endêmica descrença latente que realimenta a tradicional indolência brasileira e nos condena à eterna condição de vira-latas, impotentes e imobilizados diante de qualquer coisa que não seja a manutenção do *statu quo*, seja por pura inércia mental/comportamental, seja em virtude de apego cultural a modos consolidados e padronizados de pensar, seja em face de interesses pessoais ou econômicos mesquinhos.

Encerrando este documento cumpre-me expor uma oportuna reflexão. Estou convencido de que as nações efetivamente civilizadas e desenvolvidas alcançaram essa condição como resultado de um longo e sofrido processo histórico-cultural de maturação, sempre marcado por ampla gama de vicissitudes, que inocularam valores morais, éticos, estéticos, conceituais e existenciais em sua expressão como sociedades politicamente organizadas. As leis que dão expressão formal ao funcionamento das mesmas refletem essa circunstância e tendem a ser principiológicas e doutrinárias, portanto sintéticas, o que faz com que o comportamento dos seus cidadãos seja muito mais condicionado por esses valores do que pelas sanções por elas definidas. O Brasil segue trajetória inversa. Não teve seu processo histórico de formação maturado o suficiente para alcançar a civilização, foi engolfado pela imensa evolução material e tecnológica produzida pelas nações mais avançadas, confunde, por isso, modernização com desenvolvimento e pretende civilizar por meio da legislação.

O Ministério Público se credencia como instituição fundamental para "estimular" vontades políticas reticentes, hesitantes, renitentes ou simplesmente indiferentes

⁵⁰ Os Municípios deveriam perceber as enormes vantagens que a proposta lhes propicia: (1) Apoio direto e desenvolvimento do seu Estado e da União, seja pelo aporte de recursos humanos qualificados (e conseqüente expertise e tecnologia agregadas), seja pela erradicação definitiva da maldita síndrome que os atormenta, representada pela histórica mendicância a que são submetidos no que se refere a recursos financeiros - (2) Tecnicificação de suas funções constitucionais em Planejamento e Regulação mediante atuação de suporte dos estados no novo modelo - (3) Garantia de operação profissional de seus serviços por parte de concessionárias privadas - (4) Amparo político-institucional e administrativo para as decisões que afetam a prestação do serviço de água e esgoto, seja no tocante à ação de vigilância dos órgãos de controle, seja no que respeita aos seus impactos na opinião pública, especialmente os referentes à gestão tarifária, à proteção ambiental, à defesa do consumidor, à saúde pública e à qualidade de vida em geral.

⁵¹ Considero imperfeita a qualificação da proposta como um "novo pacto federativo". Em realidade trata-se de um efetivo pacto federativo, única forma de aceitar a legitimidade da sacrossanta cláusula pétrea constitucional da autonomia dos entes federados, a qual somente pode subsistir legitimamente se subentendida como parceira inarredável do compromisso de articulação, integração e cooperação entre os mesmos para o bem comum da Nação.

Por essa razão o Brasil é considerado um dos países mais legisferantes do mundo, sem exibir resultados práticos. Posso perceber esse fenômeno mais fortemente a partir do processo de redemocratização iniciado em meados da década de 1980, tendo inclusive participado do mesmo. Decorridos mais de trinta anos, constato a inutilidade da onda legisferante moderna, causando-me indignação a naturalidade com que a sociedade e as instituições brasileiras fraudam e conspurcam os fundamentos legais de sua constituição como nação moderna. Entretanto, considero que, nos prazos de nossas pretensões tempestivas, não temos alternativa a não ser conviver com tal anomalia.

Isso realça a importância do Ministério Público como mecanismo legítimo e avançado de coerção sistemática e organizada, mesmo tendo que deglutir o fato inexorável de essa instituição brotar naturalmente do mesmo caldo cultural que produz nossas típicas mazelas de subdesenvolvidos. Impõe-se reconhecer também como intrínseca a natureza apenas reativa do Ministério Público, não lhe cabendo funções propositivas desenvolvimentistas. Por essa razão, considero estratégico o novo modelo institucional aqui proposto para o saneamento brasileiro, como seu parceiro potencial na tarefa de constranger as autoridades ao cumprimento da legislação, apresentando-se, portanto, como saída salvadora, eficaz e porque não dizer institucionalmente elegante. A cultura planasiana, fruto da inventividade simplista da ditadura, não se deixa atingir pelos mecanismos potencialmente regeneradores do Estado Democrático de Direito vigentes na era pós CF/88, incapazes de captar e neutralizar seus nefastos efeitos.

Considero o novo modelo institucional acima proposto uma cunha de constrangimento que desafia a elite acadêmica, política, administrativa e profissional de nosso País a demonstrar que minha proposta não é pertinente, adequada e factível. Mais do que isso, chamo a atenção de todos para o fato de que a concepção proposta é, em tudo e por tudo, o desenho de referência completamente acabado, do que deveria ser entendido como exercício objetivo da competência comum de que trata o Art. 23 da CF/88 no campo do saneamento básico⁵².

Ficam, portanto, exortados, todos os legisladores federais a refletirem sobre a proposta e eventualmente tomarem as iniciativas que poderiam resultar em sua conversão em arranjo de cooperação a ser regulamentado para o cumprimento do referido artigo, por meio de lei complementar federal, tal como nele prevista. Afinal de contas, eles devem se redimir perante a Nação em face do vexame explícito, representado pela disposição de regulamentar o Art. 241 da CF/88 por meio da Lei Federal N.º 11.107/2005, deixando de fazê-lo no caso do § único do Art. 23 da CF/88, o primeiro de aplicação voluntária e o segundo de cumprimento obrigatório.

Ou seja, para aqueles administradores públicos dotados da virtude da "vontade política" o Congresso Nacional se prontifica a lhes proporcionar o amparo legislativo regulamentar para exercê-la. Já no tocante a dispositivo de cumprimento obrigatório, não se incomoda em ficar devendo à Nação durante quase 30 anos a regulamentação que teria o condão de converter vontades políticas pontuais e eventuais em obrigação

⁵² Lembrando que a CF/88 se viu afetada pelo obscurantismo dos constituintes, dominados pelo cacoete implícito na expressão "saneamento básico", vício este confirmado quase 20 anos depois pela Lei 11.445, embora o projeto de lei que a originou tratasse de saneamento ambiental como aqui conceituado.

constitucional generalizada. O Congresso Nacional parece não se incomodar em ser balcão de negócios legislativos, acolhendo iniciativas sorrateiras como a que instituiu o contrato de programa no âmbito da Lei 11.107 visando à dispensa da licitação na contratação das companhias estaduais de saneamento. Fica aqui a exortação para que tratem de eliminar essa mancha deplorável de seus prontos-ajúdos como homens públicos, mesmo considerando as mazelas típicas de nossa condição de Nação subdesenvolvida.

Emerge, finalmente, uma questão que já deve ter ocupado o espírito do leitor, qual seja a identidade do Hércules que tomará as iniciativas para a implementação do novo modelo. Não tenho convicção plena quanto a isso. Sei apenas que em ambiente democrático existem inúmeros agentes capazes de fazê-lo, seja por estarem em posição adequada para tanto, seja por espírito público, seja por obrigação constitucional ou simplesmente por interesse político ou econômico. Minha expectativa é que este ensaio possa despertar e inocular reações capazes de desencadear um processo de mudança em algum ou todos os nichos possíveis.

Entretanto, por se tratar de modelo cuja implementação depende EXCLUSIVAMENTE de medidas de natureza político-institucional, convencer as autoridades estaduais (e, se for o caso improvável, as municipais) constitui tarefa da maior autoridade de âmbito federal, o Presidente da República, certamente amparado pelo Congresso Nacional. Conferir concretude institucional ao novo modelo aqui preconizado NÃO constitui responsabilidade de profissionais como eu. Minha obrigação de cidadão, na circunstância de ser engenheiro civil e sanitário com quase 50 anos de experiência em saneamento, recursos hídricos e meio ambiente, é desenhar propostas como a ora apresentada, apontando os rumos a serem seguidos pelas autoridades, cabendo a estas se desincumbirem de suas responsabilidades constitucionais, adotando-a ou concebendo alternativa de eficácia equivalente[¶].