

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
CIDADES**

NOTA 01

Desafios e prioridades da ação estatal no saneamento

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Desafios e prioridades da ação estatal no saneamento

Gesmar Rosa dos Santos¹

1. Diagnóstico

A importância do saneamento básico tem, atualmente, foco no bem-estar e saúde da população, alinhado com o desenvolvimento socioeconômico e de suas infraestruturas, como apontam o debate acadêmico e a legislação brasileira - Lei nº. 11.445/2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico, LNSB) e componentes da Lei nº. 14.026/2020. O marco legal do setor concebe distintas responsabilidades a municípios, estados/Distrito Federal e à União, desde a regulação, monitoramento, investimentos e prestação de serviços nos seus quatro componentes (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais).

Além das atribuições originárias do modelo de Federação (legislação/regulação, financiamento e ações de governança), a União atua, historicamente, na isenção de tributos, no monitoramento de mananciais e da qualidade da água, por exemplo. O setor tem tido grande dependência dos sinais da União para induzir e direcionar ações e mudanças (Murtha, Castro e Heller, 2015; Santos, Kuwajima e Santana, 2020).

Brasil (2019a; 2019b), Santos e Santana (2020), Kuwajima et al. (2020) apontam grandes dificuldades e desafios para a universalização dos serviços de saneamento, sendo a área rural e as periferias urbanas dos municípios as de maior *deficit*. Além disso, destacam-se os baixos índices de cobertura de serviços urbanos de esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos (Brasil, 2019a; 2019c, Mendes e Santos, 2021 e 2022). Por outro lado, após o grande salto de investimento no período do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o investimento da União decresce anualmente e chega a quase zero, conforme previsto na LDO 2023.

É neste contexto que o país acentua, desde 2017, o debate e mudanças legais no setor que, em resumo, apregoam maior participação do setor privado sob a alegação de que: em crise fiscal, o Estado não tem capacidade de investimento; o setor privado traz maior eficiência e novos investimentos; os investidores exigem regras de mercado/segurança jurídica; os municípios não têm capacidade, recursos e escala de negócios; a regulação limitará a interferência política (no controle de tarifas). Como consequência, as alterações na legislação trouxeram, efetivamente (Santos, Santa e Kuwajima, 2020): i) a imposição de barreiras de acesso a recursos da União para os municípios que não se adequem a uma série de condições impostas, principalmente compor blocos com outros; ii) as condições para o aumento da participação privada no setor; o acesso de empresas privadas aos recursos públicos para investimentos, inclusive pela exigência de licitação para concessões; iii) o término de contratos de programa (firmados regularmente entre prefeituras e empresas estaduais para prestação de serviços por concessionárias estaduais); e iv) o direcionamento do mercado para maior autonomia financeira, com maior participação dos recursos provenientes da tarifa de serviços e de uma estrutura de regulação mais presente no setor.

¹ Pesquisador do Ipea. Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

Apesar de avanços em aspectos como parâmetros técnicos e medidas de regulação (Santos, Kuwajima e Santana, 2020), a legislação reflete uma visão de que ao mercado cabem os serviços nas cidades, com possibilidade de lucro, e à União cabe o socorro onde não há perspectiva de lucro. O foco na universalização não é central no novo marco (Lei nº. 14.026/2020 e decretos regulamentares), em que pese o discurso dos agentes interessados nos serviços urbanos e mesmo nas responsabilidades das agências reguladoras dos serviços.

Cabe um destaque para a estrutura de governança na qual o ingresso da Agência Nacional de Águas (ANA) ocorre em tarefas definidas e limitadas (edição de normas de referência para o saneamento) e em ações mais técnicas/ de regulação junto ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico (SINISA). À Agência é dada também a atribuição de coleta e guarda de informações e indicadores sobre o setor e os municípios (se estão ou não atendendo as exigências impostas). Não se justifica a sua vinculação ao MDR, em detrimento do seu perfil, missão e atribuições históricas, inclusive pelo fato de as mudanças deslocarem parte das ações planejamento e monitoramento, atribuições de órgãos, para a ANA, como se fosse regulação.

Em termos de necessidade de investimentos, as alternativas em vigência, após o PAC, têm sido os recursos do FGTS, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e as emissões de títulos pelas empresas (a exemplo de debêntures incentivadas), todas elas já possíveis antes da Lei 14.026/2020. Estimativas do Plansab, considerando suas metas para 2019-2033 apontam a necessidade de investimentos de R\$ 357 bilhões somente para os serviços de abastecimento de água e esgotamento, dos quais 92% seriam alocados no meio urbano e 8% em saneamento rural (Brasil, 2019a), com previsão de cerca de 40% dos recursos provenientes do OGU.

2. Propostas

Para avançar na trajetória do saneamento com foco na universalização, na qualidade dos serviços, em apoio às capacidades instaladas e com atenção aos princípios da Lei no 11.445/2007, e no que a Lei no 14.026/2020 a fortalece, são necessárias ações de gestão orçamentária ancoradas em medidas tais como:

1. Apoiar com recursos financeiros, pessoal e infraestrutura, e com metas e prazos, o desenvolvimento do SINISA para obter dados confiáveis de todos os componentes do saneamento, fomentar bons diagnósticos, e orientar prioridades de investimentos.
2. Aumentar a alocação do investimento em capacitação e organização institucional dos municípios, com prioridade para os municípios pobres e com os maiores *déficits*, incluindo o aperfeiçoamento dos planos de saneamento (Plansab e PMSB) e a mobilização de parcerias.
3. Apoiar os subsídios entre usuários e entre municípios, seu monitoramento e controle, de modo a viabilizar a universalização e fortalecer medidas como a tarifa social da água (TSA).
4. Priorizar a alocação dos recursos não onerosos (OGU) ao meio rural, retomando: a mobilização do conhecimento institucional e social acumulados em tecnologias alternativas para água tratada e esgotamento; o incentivo à captação de recursos da cooperação internacional; parcerias com moradores e

ONGs nas iniciativas já conhecidas de gestão comunitária da água e saneamento rural pelos prestadores; o envolvimento de municípios, órgãos federais e estaduais na efetivação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PNSR) (Brasil, 2019b; Santos e Santana, 2020); a inclusão de instalações internas (equipamentos para água e esgotamento) nas tecnologias sociais (como a dos Programas Cisternas, Água Doce, soluções da Funasa); alinhamento de ações de promoção de moradia digna no meio rural e periferias.

5. Fortalecer a integração de políticas de desenvolvimento urbano, meio ambiente, recursos hídricos e de saneamento, tendo como foco um programa habitacional, a política urbana com ordenamento das ocupações, e o alinhamento das ações de saneamento e sustentabilidade com foco em ações preventivas aos riscos e inundações (Brasil, 2019a; Mendes e Santos, 2021 e 2022) e promover acesso a novas fontes e arranjos alternativos de recursos, além da captação junto a instituições financeiras internacionais.
6. Priorizar, onde já há cobertura, a ação do Estado a partir de: foco na regulação para evitar a carestia da água e demais serviços de saneamento; atenção para desequilíbrios tarifários (caso dos sistemas de companhias estaduais com interferência de governos); apoio e incentivos à implementação da TSA (como contrapartidas e suporte, dado que esta é uma responsabilidade de estados e municípios); ações de apoio às soluções de combate à escassez e ao reúso da água, incluindo o aproveitamento da água proveniente do tratamento de esgotos domésticos.

Considerando-se o amadurecimento do setor, pode-se afirmar que, com o devido apoio financeiro e logístico, as áreas técnicas da União e dos estados, no setor de saneamento, têm amplas condições de detalhamento e operacionalização de todas as medidas listadas. O quadro a seguir apresenta componentes adicionais para a viabilização de algumas dessas propostas.

Quadro 1. Resumo de medidas sugeridas para curto e médio prazos - área de saneamento.

Problema	Objetivo	Medida	Justificativa	Instrumento Legal
Grande <i>deficit</i> de serviços de saneamento (água, esgotamento, coleta de lixo, drenagem), de recursos financeiros e institucionais.	Priorizar o apoio institucional e a alocação de recursos do OGU em municípios com os maiores <i>deficits</i> e com população mais pobre.	Alocar prioritariamente a estes municípios os recursos do OGU, em cumprimento às leis 11.445/2007 e 14.026/2020 (e Decreto 10.588/2021). Adequar regras e criar um ranking de prioridades por região e UF, a partir do foco na universalização.	Conceito de água e saneamento como prioridade, direito humano, e recursos públicos alocados na forma das leis vigentes, tendo em conta que os recursos tarifários não cobrem o <i>deficit</i> da população de baixa renda.	Leis 11.445/2007 e 14.026/2020 (e Decreto 10.588/2021); OGU; convênios e transferências entre União, estados e municípios.
Desestruturação de ações, programas e recursos financeiros, resultando em insegurança jurídica e ausência do Estado no saneamento.	Reestruturar o marco regulatório, as instituições atuantes no saneamento e os programas estatais a partir do foco no saneamento como saúde e na integração de políticas com protagonismo do Estado.	Promover melhorias na Lei 14.026/2021 e em decretos, com foco em: universalização dos serviços; validade de contratos de programa; autonomia e titularidade municipal; suporte aos consórcios municipais; eliminação de barreiras ao acesso dos municípios ao OGU; obrigações contratuais dos prestadores com o saneamento rural; alinhamento com as políticas urbana e das cidades, moradia e recursos hídricos; realocar a ANA no MMA; retomar o planejamento no MDR (ou Min. das Cidades).	A Lei 14.026/2020 impôs regras a um setor onde a complexidade exige diálogos, clareza e viabilidade de ações. A lei enfraquece o planejamento e transfere atribuições de órgãos para a ANA, sem necessidade. As lacunas na lei podem desestabilizar prestadores e deixar parcelas da população sem serviços. O marco ignora o espaço urbano, a moradia digna e não foca a universalização e desrespeita contratos.	Leis 11.445/2007 e 14.026/2020 (e Decreto 10.588/2021); OGU; convênios e contratos entre a União, estados e municípios. A rigor, esta proposta não altera o OGU 2023, exceto pela realocação de estruturas e recursos.
<i>Deficit</i> no saneamento rural e em moradias periurbanas.	Modificar a legislação vigente para somar esforços de prestadores, municípios, estados e União em prover investimentos em saneamento rural; mobilizar atores nos arranjos e soluções regionais já em prática.	Modificar a Lei 14.026/2020 para incluir o saneamento rural, formas de incentivo e foco de regulação, entre os contratos de concessão de saneamento; instituir a gestão comunitária da água (GCA) como política de Estado; criar um fundo público-privado (União, estados, municípios e doações privadas) para GCA.	Trata-se aqui do saneamento como saúde e direito humano, independentemente do espaço geográfico das residências. Cabe combinar as responsabilidades e incentivos às companhias estaduais e demais concessionários para atuar no meio rural e periurbano, com destaque para as regiões Norte e Nordeste.	Leis 11.445/2007 e 14.026/2020. Retomar a alocação do OGU em programas como o Cisternas, Água Doce, ações da Funasa e do MDR;

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Santos, Kuwajima e Santana (2021), Santos e Santana (2021), Kuwajima et al. (2021), Mendes e Santos (2021; 2022).

Referências

BRASIL/Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Secretaria Nacional de Saneamento. **Plansab – Plano Nacional de Saneamento Básico**. (Documento em revisão submetido à apreciação dos Conselhos Nacionais de Saúde, Recursos Hídricos e Meio Ambiente – versão 25/7/2019). Brasília: MDR/SNS, 2019a. 240 p.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. PNSR em construção: **Programa Nacional de Saneamento Rural**. [s.l.]: Funasa/MS; UFMG, 2019b. (Versão em consulta pública).

KUWAJIMA, J. I.; SANTOS, G. R.; FECHINE, V. M. R.; SANTANA, A. S. **Saneamento no Brasil: proposta de priorização do investimento público**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2614).

MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. **Ambiente e Sociedade**, v. 18, n. 3, p. 193-210, 2015.

MENDES, A. T.; SANTOS, G. R. dos. Infraestruturas sustentáveis no Brasil: oportunidades para o saneamento e políticas urbanas. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 25, p. 27-38, 2021.

_____. **Drenagem e Manejo Sustentável de Águas Pluviais Urbanas: o que falta para o Brasil adotar?** Rio de Janeiro: Ipea, 2022. (Texto para discussão, n. 2791).

SANTOS, G. R.; KUWAJIMA, J. I.; SANTANA, A. S. **Regulação e Investimento no Setor de Saneamento no Brasil: trajetórias, desafios e incertezas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para discussão, n. 2587).

SANTOS, G. R.; SANTANA, A. S. **Gestão Comunitária da Água: soluções e dificuldades do saneamento rural no Brasil**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para discussão, n. 2601).