

Até quando abusarás, Estado brasileiro, do saneamento básico?

Joisa Dutra

Diretora do FGV CERI e doutora em economia pela FGV EPGE

Egon Bockmann Moreira

Professor da Faculdade de Direito da UFPR e da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Ano novo. Governo novo. Em seu discurso de vitória, o presidente Lula destacou que a maioria do povo brasileiro “Deseja mais – e não menos inclusão social e oportunidades para todos”. Identificamos nessa frase uma relação direta com o Novo Marco do Saneamento. Nas administrações do PT foram lançados vários programas e políticas sociais, aumentaram expressivamente os investimentos públicos em saneamento, mas tudo isso não foi suficiente para colocar o país em rota e efetivamente COMBATER o déficit intolerável que ainda hoje deixa 35 milhões de pessoas sem acesso à água tratada, 100 milhões sem coleta de esgoto e, dos que têm coleta, mais de 90 milhões sem tratamento de esgoto.

Esses números revelam um quadro ainda mais grave quando nos deparamos com a realidade dos lixões, dos *gaps* no tratamento dos resíduos sólidos e dos problemas de drenagem que hoje causam mortes e destruição em um país assustadoramente urbano. À



semelhança dos outros serviços públicos, esses déficits são mais duros em regiões mais pobres e caracterizadas por menor IDH. Para não falar dos impactos da crise da pandemia da Covid-19, que foi ainda mais devastadora para com aqueles alijados do acesso ao saneamento. Mas como chegamos nesse ambiente tão desalentador? Para onde vamos? E, principalmente, para onde não podemos ir?

Até a edição do Novo Marco do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), o modelo de gestão setorial hegemônico vinha do regime civil-militar: a Política Nacional de Saneamento Básico (Planasa), lançada pelo Decreto-lei nº 248/1967 e pela Lei nº 5.318/1967. A Planasa pretendeu expandir os serviços de água potável e esgotamento sanitário, com financiamento federal (Banco Nacional de Habitação – BNH e Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS). O planejamento era centralizado no governo federal e passava pelos estados-membros, dos quais se demandou a

criação de Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Estas recebiam recursos federais para investimentos e celebravam convênios com os municípios para a execução das obras e prestação dos serviços.

A arquitetura setorial então vigente produziu a consolidação de empresas estaduais com imenso poder econômico e político. E, talvez pelo fato de que água gera votos, mas esgotos não, estes foram deixados de lado. Logo, no que respeita à água, houve êxito: incremento de 60,5% da população urbana atendida em 1970 para 86,3% em 1990. Todavia, o esgotamento sanitário foi de 22,2% de beneficiários em 1970 para apenas 47,9% em 1990. Com o passar do tempo, o modelo se mostrou ainda mais ineficaz: os convênios celebrados pelas empresas estaduais com os municípios, apelidados de “contratos de programa”, eram feitos sem licitações e geridos de acordo com as conveniências dos governantes de plantão. Não possuíam metas de universalização, nem poderiam ser cassados se inadimplidos. Essa situação foi alterada, depois de muitos percalços, com o Novo Marco do Saneamento.

A Lei nº 14.026/2020 reconfigurou estruturalmente o setor de saneamento. Além de conferir novas competências à Agência Nacional de Águas (ANA), que teve saneamento básico adicionado a seu nome, decretou a morte, lenta e gradual, dos contratos de programa. A lógica está em priorizar a universalização do saneamento, por meio de normas gerais de caráter nacional (diretrizes e normas de referência), conjugadas com

A pressão fiscal agravada pela crise da pandemia e os incentivos do governo federal pavimentaram o caminho para a nova safra de concessões no saneamento

investimentos privados. Estes devem cumprir a obrigação, objetiva e definida em metas numéricas, de fazer com que o serviço adequado chegue ao maior número de pessoas.

A pressão fiscal agravada pela crise da pandemia e os incentivos do governo federal pavimentaram o caminho para a nova safra de concessões no saneamento. Com base nessa atual estrutura regulatória, diversos estados optaram por fazer parcerias com a iniciativa privada, mediante licitações. Estas têm dado origem a contratos de concessão que já se provaram eficazes. Isso não só em termos de arrecadação (dezenas de bilhões de reais pagos a título de outorga), mas especialmente no efetivo controle da universalização dos serviços prestados. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (<https://bit.ly/3Gxr05H>), o Novo Marco do Saneamento já havia gerado até o final de 2022 cerca de R\$ 90 bilhões em investi-

mentos e arrecadação de outorgas. Em menos de 2 anos, ocorreram 22 leilões, sendo 21 concessões e uma privatização, caso do recente pregão da Corsan, no Rio Grande do Sul. Em sua grande maioria, os certames foram marcados por intensa competitividade, permitindo implementar contratos de concessão em mais de 225 municípios.

Por meio de tais contratos, o que se pretende é atingir o objetivo concreto da Lei nº 14.026/2020: “metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento” (artigo 11-B da Lei nº 11.445/2007). São números desafiadores, que estabelecem finalidades de interesse social não atingidas pelo modelo anterior, francamente estatista. Sem licitações e contratos que combinem investimentos privados e fiscalização pública, tais metas ficarão na memória.

Com a posse do novo governo, aparecem no horizonte notícias de revisão do modelo proposto para o setor de saneamento. O relatório final do Grupo Técnico de Cidades da Comissão de Transição Governamental de 2022 já inclui recomendações de rever a atribuição da competência de supervisão regulatória conferida à ANA (definida pela nova redação dada ao artigo 1º da Lei nº 9.984/2000, que determinou à agência o dever de instituir “nor-

mas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico”). Isso passaria pela criação de órgão específico, vinculado ao Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNS), com a respectiva “transferência da competência de definir normas e recomendações para a regulação do saneamento básico” da Agência Nacional de Águas (ANA) “para um departamento da SNS” (relatório, item 40). Ou seja, não haveria competência técnica independente e imparcial, mas sim um modelo de escolhas políticas federais para a regulamentação do setor de saneamento aplicadas por meio de convênios estaduais-municipais vestidos de contratos de programa. Soluções centralizadoras, *interna corporis*, que a história real mostra que foram desastrosas.

Publicada no dia 1º de janeiro de 2023, a Medida Provisória nº 1.154, que reorganizou a Presidência da República e aos ministérios, se alinha às recomendações do GT. Em seu texto, atribui-se ao das Cidades competências pertinentes ao saneamento: “políticas setoriais”; “ações e programas”; “política de financiamento e subsídio”; “planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos” e “participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água e para adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento” (artigo 20, incisos I a VI).

Além disso, essa MP alterou o artigo 3º da Lei nº 9.984/2000, retirando

É por demais eloquente a comparação entre os dados históricos do modelo estatal-centralizador que se pretende retomar e aqueles do público-privado ora existente

o “saneamento” do nome da ANA e a competência para “instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico” e, na Lei nº 11.445/2007, modificou o ministério responsável, do Desenvolvimento Regional para o Meio Ambiente e Mudança de Clima. Em termos legislativos, portanto, a mudança substancial está na supressão das “normas de referência” da alçada da ANA, persistindo íntegras suas demais competências para o setor.

Ocorre que o artigo 2º do Anexo I do Decreto nº 11.333/2023, que organiza o Ministério das Cidades, define que ele contará com a SNS, a quem compete propor “normas de referência para padrões técnicos de qualidade e eficiência na prestação, na manutenção e na operação dos sistemas de saneamento básico” e “diretrizes nacionais para o financiamento do setor de saneamento” e instituir “as normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento

básico”, bem como sugerir a “padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico”; “regras de governança”; “regras relativas ao reúso”; “prestação universalizada e sustentabilidade econômico-financeira” e “metas de universalização” (artigo 24, incisos VII, IX; XVII; XXIII; XXVI; XXVII), entre muitas outras competências. Ou seja, a instituição de normas de referência saiu legislativamente da ANA e ingressou por meio de regulamento em órgão ministerial. Como isso irá funcionar, somente o tempo vai revelar...

Falhamos por completo em entender a lógica dessas propostas da equipe de transição, parcialmente integradas na MP nº 1.154. Tal visão bebe na fonte do regime civil-militar e pretende reforçá-lo, empoderando as empresas estatais dos estados e centralizando decisões em órgão federal subordinado hierarquicamente à Presidência e ao respectivo ministério. Sem trazer dados concretos suficientes ao debate, o relatório sugeriu a pronta interrupção do processo de outorga de concessões por meio de licitações (que genericamente chama de “privatizações”) e a revogação de vários regulamentos que deram aplicabilidade estrutural à Lei nº 14.026/2020. Por exemplo, propõe que sejam revogados os Decretos nº 7.217/2020 e nº 10.710/2021 (diretrizes nacionais para o saneamento básico e metas de universalização em contrapartida a financiamentos), a fim de ser editado impreciso novo decreto, para que os contratos

de programa renasçam das próprias cinzas. Isso ainda não havia ocorrido até este artigo ser escrito.

É por demais eloquente a comparação entre os dados históricos do modelo estatal-centralizador que se pretende retomar e aqueles do público-privado ora existente. Durante mais de 50 anos, o setor de saneamento brasileiro foi estruturado pela lógica da Planasa. Considerações à parte sobre casos de sucesso em alguns grandes centros, o resultado foi o agravamento da situação das pessoas menos privilegiadas pela sorte. O que se intensifica pelo crescimento populacional: se, em 1967, a população era de pouco mais de 88 milhões, hoje ultrapassa os 212 milhões. As demandas por água e saneamento experimentam crescimento em proporção geométrica, eis que o dobro de pessoas consome muito mais do que o triplo de água (e produz número bastante maior de resíduos). Tudo isso impactando a saúde pública, educação e bem-estar. Em uma só expressão, a dignidade dos brasileiros.

Foco no prêmio (do Acesso Universal ao Saneamento)

A reforma do saneamento implementada pela Lei nº 14.026/2020 tem um objetivo claro de política pública de longo prazo, que se coaduna por completo com o ODS 6 – “Garantir disponibilidade e gestão sustentável de água e saneamento para todos”. O acesso universal aqui vem em 2033, 3 anos mais tarde do que o horizonte dos ODS, que é 2030. Os pilares do novo marco são promoção de entra-

Não é boa prática de governança regulatória atribuir competência a um departamento ministerial para definir normas a pautar a atuação de reguladores subnacionais

da e atração de capitais privados para que, em complementação aos investimentos públicos, sejamos capazes de acelerar nosso déficit civilizatório com o saneamento.

A coexistência harmônica de parceiros públicos e privados é articulada pela regulação. E o papel da ANA é singular. Diferentemente da experiência do setor elétrico, a agência federal não é apenas um regulador. Tem ainda a atribuição de produzir e disseminar conhecimento e sólida cultura de regulação. Não se trata de escolha subjetiva: a estrutura dos ministérios não conta com instrumentos para promover melhorias contínuas, articuladas e aceleradas na regulação do saneamento.

Não é boa prática de governança regulatória atribuir competência a um departamento ministerial para definir normas a pautar a atuação de reguladores subnacionais. A adoção dessa hipótese tem grande potencial de causar ruídos interfederativos. Além das dificuldades de implementação,

a expansão dos poderes políticos federais tem grande probabilidade de ser contestada na prática. Ademais, afronta a própria *rationale* da regulação, que busca criar ambiente adequado para a prestação dos serviços e realização de investimentos em ativos com longa vida útil e grande nível de especificidade, visando proteger operadores dos caprichos dos governos que se alternam no poder.

Buscando inspiração para uma bem-sucedida universalização

O presidente Lula e sua equipe poderiam resgatar na memória o sucesso do Programa Luz para Todos. Implantado a partir de seu primeiro governo, logrou êxito em atribuir responsabilidades e monitorar a realização de investimentos em redes por companhias públicas e privadas. Hoje, mais de 99,8% da população brasileira se encontra conectada a um dos mais vastos e renováveis sistemas elétricos do mundo.

Lições como essa são fundamentais quando cada real importa, como revelam as discussões no Congresso para viabilizar recursos indispensáveis ao enfrentamento de desafios do próximo mandato. O quadro no saneamento não vai ser diferente – haverá sim dificuldades para mobilizar fundos públicos.

Precisamos de todos – parceiros públicos e privados, ambos bem regulados – para acelerar o acesso ao saneamento básico. Essa é a única forma de tornar realidade a narrativa e promover *mais inclusão social*. ■