



PROPOSTA PARA O SANEAMENTO NO BRASIL AOS CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA



Setembro de 2018

ABES, há 52 anos trabalhando pelo saneamento, pela saúde e pela qualidade de vida dos brasileiros.

APRESENTAÇÃO

Com 52 anos de atuação pelo saneamento e meio ambiente no Brasil, a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES reúne em seu corpo associativo cerca de 10.000 profissionais do setor.

A ABES tem como missão ser promotora de atividades técnico-científicas, político-institucionais e de gestão que contribuam para o desenvolvimento do saneamento ambiental, visando à melhoria da saúde, do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas.

Neste documento, a Associação elenca iniciativas que considera essenciais à universalização dos serviços de saneamento no Brasil, que têm em seu cerne a promoção do Saneamento como uma política de Estado e não de governo.

Neste momento crucial de nossa História, esta é a contribuição da ABES para a melhoria do setor, que, muito além de promover a saúde dos cidadãos, pode tornar-se, se bem conduzido e com firmes propósitos, um propulsor de desenvolvimento para o País.

www.abes-dn.org.br

PROPOSTA DA ABES PARA OS CANDIDATOS A PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O presente documento tem por objetivo apresentar aos candidatos à Presidência do Brasil, de forma sintética e ordenada, uma proposta para transformação do saneamento básico em prioridade de Estado com ações para a efetiva implementação desta importante infraestrutura para o desenvolvimento econômico, melhoria da saúde pública e a preservação e recuperação do meio ambiente no país.

O último “Ranking ABES da Universalização”, que teve como base de dados o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS de 2016, apresenta uma evolução muito lenta da implementação destas infraestruturas e indica que a média nacional de atendimento da população total com redes de água é de 83,3%, e de atendimento com redes de esgotos é de 51,9%, ou seja, quase 17% da população brasileira não têm acesso a água potável em suas residências e 48 % não conta com a coleta de esgotos. Em relação ao tratamento de esgotos, o índice levantado neste estudo é alarmante, pois somente 45% do esgoto que é gerado é tratado, os outros 55% são descartados de forma inadequada, provocando alto índice de doenças de veiculação hídrica e a poluição dos mananciais brasileiros.

Outro fato que deve ser destacado é a grande dificuldade para implantação destas infraestruturas, que são das mais complexas entre as demais, principalmente pelas várias condicionantes que a envolvem. Além das dificuldades técnicas, temos como agravantes a falta de profissionais devidamente qualificados em parte dos municípios e das companhias estaduais e a grande distância do Governo Federal, representado pela Secretaria Nacional

de Saneamento Ambiental – SNSA, e que também não possui, atualmente, quadros em quantidade adequada ou programas específicos para suprir estas deficiências. Estas dificuldades são claramente identificadas na baixa realização dos poucos Programas disponibilizados pelo Governo Federal para o setor de saneamento.

Órgãos de controle a nível Federal, Estadual e Municipal indicam como uma das principais causas da baixa realização de investimentos no setor as deficiências dos projetos de engenharia dos empreendimentos. Há recomendações dos órgãos de controle, dentre outras medidas, para que se preveja, dentro da estrutura técnica operacional, mecanismo de apoio aos Estados e Municípios, nas atividades relacionadas à contratação e fiscalização dos contratos destinados à elaboração de projetos de engenharia e nos procedimentos relacionados aos licenciamentos ambientais.

De maneira equivocada o Governo Federal editou em julho deste ano uma medida provisória (844/18) que pode desestruturar totalmente o setor de saneamento. Além de utilizar um instrumento nada democrático, a medida provisória, que não consulta a sociedade na construção de seu texto, traz consigo vários artigos que farão retroceder a gestão atual no setor, como a concentração da regulação na ANA – Agência Nacional das Águas e a ruptura da lógica do ganho de escala e subsídio cruzado, entre outros.

Diante do exposto, a ABES vem respeitosamente apresentar propostas para solução de questões anteriormente abordadas e de reversão do atual quadro de subdesenvolvimento do saneamento básico no país:

LIDERANÇA, PLANEJAMENTO E CONSTÂNCIA DE PROPÓSITO

- Fortalecimento Institucional do Setor de Saneamento com a criação, no âmbito do Executivo Federal, de uma Secretaria Especial de Saneamento Ambiental, sem criar nenhum cargo extra, apenas com a migração da atual secretaria já vinculada ao Ministério das Cidades, dando o exemplo da prioridade do governo com este ato, destacando a liderança no processo. Todas as ações de saneamento seriam gerenciadas por esta secretaria, garantindo a implementação das ações do Plansab e a articulação dos investimentos necessários para a universalização dos serviços de saneamento.

Ação: Criar a Secretaria Especial de Saneamento Ambiental.

- O planejamento de longo prazo do setor de saneamento está balizado pelo PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento. Em função da alteração dos cenários econômico e político do país desde a elaboração do Plano (2013), faz-se necessária sua revisão. Com isto, as metas e programas devem refletir à luz da nova realidade do país e em diagnóstico mais realista do setor. Mas a universalização deve ser perseguida para o ano de 2033, conforme versão original. Deve-se calibrar melhor o planejamento anual e destinar a eficiência na melhor forma de executar.

O Governo Federal deve mostrar de forma absolutamente transparente as fontes de recursos financeiros para a implementação das ações do Plansab e estabelecer processo de gestão por resultados, capaz de implementar a governança como regra a ser seguida por todos que desejem usar recursos públicos de qualquer fonte.

Ação: Revisar o PLANSAB. A revisão deve ser estrutural, além da simples atualização dos valores numéricos do plano.

- Recursos para os Planos de Saneamento Básico, estudos e projetos de engenharia e assistência técnica – Os municípios e Estados menores e com menos recursos têm dificuldades em fazer os planos de saneamento e contratar estudos e projetos de engenharia, desta forma não conseguem planejar a universalização dos serviços.

Ação: Direcionar 5% do orçamento anual destinados a saneamento para o financiamento da elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e para o financiamento de estudos, projetos de engenharia e assistência técnica.

- Assistência Técnica em saneamento para os municípios - Criação de Programa Nacional de Assistência Técnica em Saneamento destinado a conferir aos titulares dos serviços públicos de saneamento, os municípios brasileiros, capacidade técnica, institucional e de gerenciamento para que possam fazer frente aos desafios da universalização do abastecimento de água, da coleta e do tratamento dos esgotos, coleta e destinação adequada de resíduos sólidos e drenagem urbana. Esta assistência seria próxima aos municípios, feita de forma descentralizada, gerando apoio diretamente aos mesmos.

Ação: Criar o Programa Nacional da Assistência Técnica em Saneamento.

EFICIÊNCIA GERANDO VALOR À SOCIEDADE

- A Lei 11.445, nos Artigos 2º, VII; 10, IV e 29, aponta com objetividade a relação entre a eficiência e a sustentabilidade, com claro indicativo de que princípios gerenciais e econômicos devam ser praticados por agentes públicos, operadores públicos e privados e que a sociedade os entenda com

clareza nesta relação, que pode garantir a melhoria do setor e a universalização. As estratégias para alcançar a universalização com base na eficiência e na sustentabilidade devem ser adequadas a regiões e às características inter-regionais. No âmbito econômico, propõe a criação de um fundo. Este fundo auxiliaria na definição de subsídios verdadeiros e justos, apoiando Estados e Municípios para implantar mudanças a fim de melhorar a eficiência e a busca da universalização, notadamente nas regiões onde não há capacidade de pagamento pela população.

Ação: Criar um fundo nacional de saneamento.

- O eixo central de uma política de promoção de eficiência no setor de saneamento deve ser um programa nacional para alavancar fortemente a redução de perdas de água, a melhoria na qualidade operacional para água e esgoto, melhorias de atendimento aos clientes e desburocratização administrativa. O programa deve ter especial ênfase na recuperação das companhias estaduais deficitárias, usando um elenco de opções como: subconcessão a operadores públicos ou privados eficientes, reestruturação administrativa e operacional dessas companhias, participação de parceiros públicos ou privados no controle acionário, ou uma composição regional para operações de menor porte.

A participação privada deve ser ampliada com o grande objetivo de universalizar os serviços de saneamento, tanto pelas limitações fiscais e de endividamento do setor público, como pelos ganhos de eficiência decorrentes da maior competição. Para essa ampliação, além dos caminhos descritos para recuperação das companhias estaduais, devem continuar a ser utilizadas as formas de contratação com o setor privado já em prática, como concessões, PPPs, locação de ativos, contratos de performance e outros.

Ação: Criar o Programa Nacional de Eficiência no Setor de Saneamento com item especial para recuperação das companhias estaduais deficitárias.

- Um outro grande desafio no setor de saneamento, existente há muitos anos, é conviver com realidades distintas entre operadores eficientes e ineficientes, o primeiro bloco formado por parte das companhias estaduais e por municípios de maior porte, operados por serviços municipais ou operadores privados, e o segundo bloco formado pelas empresas estaduais deficitárias e municípios de pequeno porte, economicamente inviáveis. A escala é a chave para ganhar a eficiência necessária para avançar na universalização dos serviços, considerando as características únicas do setor de saneamento. A escala aumenta os padrões de eficiência face ao aumento da capacidade técnica operacional e administrativa e a concentração econômica. É necessário alavancar soluções no âmbito regional, por bacias hidrográficas ou unidades regionais que agreguem ganhos de escala para otimizar os benefícios oriundos da consolidação de serviços. A solução mais inadequada seria explodir as operações existentes nas empresas estaduais, fragmentando operações regionais, pois desta forma restariam os municípios de pequeno porte, inviáveis economicamente, a cargo dos governos, onerando as contas dos executivos municipais ou estaduais. Em um momento em que há escassez de recursos não onerosos em função da crise fiscal, essa fragmentação iria no sentido contrário da expansão dos serviços rumo à universalização.

Ação: Criar a Modelagem para soluções regionais de saneamento com participação das empresas estaduais eficientes junto com as operadoras privadas.

- Recursos para investimentos no setor de saneamento podem ser ampliados com a aprovação do REISB – Regime Especial de Incentivo ao Saneamento

Básico. Ele tem por objetivo estimular as empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento a aumentarem seus investimentos e receberem, em contrapartida, a concessão de créditos para o pagamento de tributos federais (COFINS e o PIS/PASEP).

O aumento do volume dos investimentos no setor é fundamental e urgente para que o País avance em direção à universalização dos serviços públicos de saneamento. Os impactos da falta de saneamento se refletem de forma negativa nos indicadores de saúde como a mortalidade infantil e o aumento das doenças correlatas à veiculação hídrica. Já o investimento em saneamento, segundo a Organização Mundial da Saúde, gera, a cada 1 real investido, a economia de 4 reais em gastos com a saúde.

O REISB vai gerar benefícios econômicos - pois a concessão dos créditos só ocorre se houver o real aumento dos investimentos -, trazendo oportunidades para vários segmentos da indústria como engenharia consultiva, projetos de engenharia, construção civil, produtos químicos, plástico, aço, máquinas e equipamentos. Vai gerar milhares de empregos e interferir diretamente no valor bruto da produção total.

Do ponto de vista da arrecadação federal, além dos ganhos decorrentes da ampliação de atividades em toda a cadeia produtiva, não há sequer redução dos tributos pagos diretamente pelas entidades operadoras de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Estudos recentes demonstram que a cobrança de tributos sobre o acréscimo de investimentos compensará os créditos concedidos.

Ação: Implantar o REISB para alavancar os investimentos no setor de saneamento.

INOVAÇÃO NA GESTÃO DO SANEAMENTO

- Nas regiões metropolitanas as áreas não regulares precisam de soluções inovadoras para regularizar o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a solução para a coleta de lixo e para drenagem. Trata-se de inovações técnicas fora do padrão, que envolvem a comunidade, as prefeituras municipais e demais atores da sociedade. Coletar e tratar esgotos nas grandes aglomerações urbanas de baixa renda deve ser integrado a operação de drenagem pluvial urbana, porém esta ação requer normas específicas para atender à legislação ambiental.

Ação: Criar um projeto de soluções inovadoras integradas de saneamento para áreas de alta vulnerabilidade social.

- Implementar ações junto à Caixa Econômica Federal – CEF, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Fundação Nacional de Saúde - Funasa, que tornem menos burocrático e menos moroso o processo para obtenção de recursos. Também devem ser aprimorados e desburocratizados os processos de acompanhamento da execução das obras, obtendo-se agilidade nas soluções de problemas que hoje emperram o andamento e postergam em muito o prazo de implantação dos empreendimentos. Hoje as inovações para desburocratizar são comuns no setor privado, precisamos levar estes padrões para o setor público.

Ação: Estimular “Start up” para apresentação de propostas inovadoras para desburocratização na obtenção de recursos financeiros.

- Estabelecer um programa estruturante voltado para cadeia do saneamento, envolvendo diversas esferas do governo e iniciativa privada, nos moldes do

PBQP-Habitat, já existente no âmbito da Secretaria Nacional da Habitação, e aproveitando as sinergias de outras iniciativas já desenvolvidas no Ministério das Cidades. O programa poderá contar com um tema direcionado a melhoria da gestão das empresas de saneamento, públicas e privadas, com base no MEG – Modelo de Excelência na Gestão, inclusive com o reconhecimento público às empresas com melhor desempenho.

Ação: Criar o QualiSan - Programa Nacional de Qualidade e Produtividade no setor de Saneamento.

REGULAÇÃO COMO GOVERNANÇA DO SETOR DE SANEAMENTO

- A regulação da prestação de serviços de saneamento vem sendo implantada no país em um processo contínuo nas duas últimas décadas. Já se estabeleceu uma cultura regulatória no setor, embora ainda parcial. Boas agências vêm se estruturando, desenvolvendo quadros técnicos de boa qualificação. Nos operadores também se está desenvolvendo a cultura de atuar em ambiente regulado. O processo, no entanto, ainda tem um percurso a cumprir, e é necessário enfrentar o problema da atomização e da falta de escala, além da capacitação institucional, técnica, financeira e legal das agências.

Em termos de escala, não faz o menor sentido a fragmentação em pequenas agências inviáveis economicamente e incapazes tecnicamente. Na leitura simples da lei podemos ter 5.570 agências reguladoras no Brasil, o que seria completamente irracional. É necessário implementar um processo de fortalecimento das agências estaduais e regionais existentes e de instituição de novas onde não existir solução regional.

Cabe ao Governo Federal definir diretrizes e políticas de referência e assistência técnica, com papel orientador para definição de padrões gerais. Essas ações federais devem ser orientativas e construídas com os poderes municipais e estaduais, respeitando situações específicas regionais e a autonomia municipal. É necessário fortalecer a governança regulatória de modo a possibilitar a segurança e a sustentabilidade dos contratos dos concessionários, bem como a isonomia competitiva, por meio de fortalecimento das agências reguladoras eficientes existentes ou com a criação de agências reguladoras regionais.

Ação: Estimular a regulação regional, possibilitando aos operadores regionais interagir com menos agências reguladoras

- A busca pela universalização dos serviços de saneamento passa pela necessidade de subsídios cruzados nas operadoras que prestam serviços ou por aporte de recursos não onerosos (fiscais), uma vez que grande parte dos custos dos serviços são recuperados por tarifas, mas não todos. Os municípios de pequeno porte são deficitários, bem como uma parcela da sociedade em vulnerabilidade social precisa de tarifa social. Também necessitam de recursos fiscais os serviços de drenagem urbana, as comunidades rurais ou isoladas, além da recuperação ambiental das represas, rios, córregos e lagos. A eficiência dos operadores públicos e privados, com planejamento claro para atender às demandas contratualizadas, com capacidade para investir e cumprir as metas de universalização dos serviços, é a solução que vai beneficiar a sociedade. Um direcionamento claro da regulação deve nortear a política de subsídios e de tarifas realistas, com discussões abertas e a maior transparência possível.

Ação: Estabelecer a política de subsídios no setor de saneamento e de promoção de tarifas realistas.

Certos de sua atenção aos temas elencados, a ABES coloca-se à disposição de todos candidatos à Presidência da República, com o intuito de colaborar para a construção das políticas e diretrizes que visem as reais melhorias e aumento da cobertura dos serviços de saneamento básico no Brasil, promovendo o desenvolvimento econômico, a saúde pública, a qualidade de vida e o meio ambiente no país.

Atenciosamente,

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental

