

Relatório de Recomendações

Esgotamento Sanitário em Municípios mais populosos ou RM's ou RIDE's

Política	Esgotamento Sanitário
Comitê e Ciclo CMAP	CMAG/2022
Coordenador da Avaliação	SMA/MPO
Executores da Avaliação	SMA/MPO SFO/MPO CGU IPEA
Supervisor da Avaliação	SMA/MPO

Sumário Executivo

O escopo da avaliação refere-se ao apoio a Estados, DF e Municípios para a implantação e ampliação dos sistemas de esgotamento sanitário. São municípios elegíveis aqueles com população total ou superior a 50 mil hab. ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM's) ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE's) ou de consórcios públicos com população total maior que 150 mil habitantes. Os sistemas de esgotamento sanitário são constituídos para a prestação do serviço de coleta e tratamento de esgotos sanitários, visando o bem-estar e a melhoria da saúde da população, o desenvolvimento econômico e a preservação da qualidade dos corpos d'água.

A ação orçamentária 00TO, selecionada para avaliação, abrange atividades no âmbito do Programa 2222 (Saneamento Básico) do PPA 2020-2023. Os recursos da ação encontram-se alocados no Órgão 53.000 (antigo Ministério do Desenvolvimento Regional – atualmente, Ministério das Cidades) e correspondem à função de governo 17 (Saneamento).

É neste contexto que esta avaliação se insere e o desenvolvimento das questões avaliativas descritas a seguir, fruto do debate construído na fase de pré-avaliação do ciclo 2022 do CMAP, tenta contribuir para o aprimoramento da política. O trabalho foi coordenado e supervisionado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento (antigo Departamento de Avaliação de Políticas do Ministério da Economia), objetivando responder cinco questões de avaliação.

- **Questão 1.** Em que medida os normativos e instrumentos de planejamento e de monitoramento/controle do MDR permitem a avaliação do cumprimento das metas de universalização para os serviços de esgotamento sanitário no Brasil? - Executor: CGU (CGDRA/DI/SFC).
- **Questão 2.** Em que medida os empreendimentos de esgotamento financiados pela União (OGU e FGTS) estão sendo utilizados pelas empresas de saneamento e pela população beneficiada? - Executor: CGU (CGDRA/DI/SFC).
- **Questão 3.** Como tem sido a execução orçamentária e financeira da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RM's ou de RIDE's” (ação 00TO) no período 2012-2021? - Executor: SOF/MPO.
- **Questão 4.** Qual a relação entre o orçamento disponibilizado para a implementação da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RM's ou de RIDE's (ação 00TO)"/FGTS/outros e as metas de universalização do esgotamento sanitário? - Executor: IPEA.
- **Questão 5.** As estruturas de financiamento para implementação de sistemas de esgotamento sanitário estão adequadamente desenhadas? - Executor: SMA/MPO, com assessoria técnica da ENAP.

As avaliações realizadas por SMA/MPO, SOF/MPO, CGU e IPEA contaram com a colaboração do então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e do atual Ministério das Cidades, órgão responsável pela execução da referida ação orçamentária e pela elaboração da Política Nacional do Saneamento Básico (Plansab). Na avaliação, foram utilizados documentos oficiais, referências bibliográficas acadêmicas e diversas bases de dados: do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Agência Nacional de Águas (ANA); do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP); do Painel do MDR; do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS); do Tesouro Gerencial e do Plansab.

Quanto à primeira questão (Capítulo 02 do Relatório de avaliação), foi avaliada a estrutura de governança do MDR quanto ao cumprimento das metas de universalização dos serviços de esgotamento, observando-se Componentes de Institucionalização, Planos e Objetivos, Capacidade Organizacional e Recursos, Coordenação e Coerência e Monitoramento e Avaliação, e tendo como parâmetro o Referencial para Avaliação da Governança de Políticas Públicas – TCU. Com relação ao processo de avaliação do cumprimento das metas de universalização do esgotamento sanitário, foram evidenciadas as seguintes fragilidades na estrutura de governança do extinto MDR (cujas atribuições de esgotamento sanitário foram transferidas neste ano para o Ministério das Cidades):

- (i) os normativos que tratam da política federal de saneamento básico e do processo de avaliação das metas para universalização dos serviços de esgotamento sanitário estão formalmente instituídos, mas o normativo que regulamenta a lei das diretrizes nacionais para o saneamento básico está desatualizado;
- (ii) o baixo percentual de Municípios com Plano de Saneamento Básico - municipal ou regional -, compromete a operacionalização das ações para alcance das metas de universalização do esgotamento sanitário;
- (iii) há risco de comprometimento da avaliação das metas do esgotamento sanitário e das revisões quadrienais do Plansab em função dos atrasos na elaboração e divulgação dos Relatórios de Avaliação Anual;
- (iv) a estrutura de governança para avaliar de maneira coerente e coordenada o cumprimento das metas para universalização dos serviços de esgotamento sanitário está implementada, mas existem limitações ao efetivo exercício das atribuições do CISB e quanto à definição formal de atribuições e do fluxo de comunicação entre os diversos atores envolvidos; e
- (v) encontra-se incipiente o estágio de implementação de dados e informações dos serviços/benefícios gerados pelos empreendimentos financiados e entregues.

A segunda questão (Capítulo 03 do Relatório de Avaliação) foi subdividida em duas subquestões:

SQ 2.1. Como são apropriados os regulamentos formais e/ou atividades de acompanhamento e de avaliação realizadas pelos agentes financiadores MDR e CEF na etapa pós-entrega dos empreendimentos de esgotamento? e

SQ 2.2. Quais as condições dos empreendimentos entregues (Estações de Tratamento de Esgotos, Elevatórias, Subestações e Redes Coletoras), em termos da operação e manutenção?

Foram evidenciados 161 achados em 104 empreendimentos visitados, os quais foram agrupados em tipologias de acordo com sua similaridade e quantidade de ocorrências: (i) falta de efetividade no atendimento à população beneficiária dos empreendimentos; (ii) irregularidades no Sistema de Esgoto Sanitário; (iii) conformidade do empreendimento consoante o contrato firmado (conformidade); (iv) irregularidades nas obras/serviços; (v) insuficiência de informações quanto aos beneficiários e ligações de esgoto dos empreendimentos; (vi) irregularidades na documentação referente ao recebimento/funcionalidade das obras/serviços; (vii) irregularidades relativas à Licença de Operação; (viii) implementação de Centro de Operações para operação e controle do SES (boa prática); (ix) conformidades nas atividades de operação e manutenção do SES (conformidade); (x) insuficiência de informações para caracterização dos objetos; (xi) ausência de documentação referente à operação/manutenção dos empreendimentos; e (xii) limitações na execução contratual.

Quanto à terceira questão (Capítulo 04 do Relatório de Avaliação), a avaliação evidenciou um movimento de queda nos valores autorizados e empenhados no período analisado (2011-2022). Por outro lado, os volumes liquidados e pagos crescem de 2014 a 2017, estabilizando-se um pouco abaixo do patamar de R\$ 300 milhões até 2020, passando a cair nos 2 anos seguintes. Já a análise geográfica e federativa da distribuição dos recursos das ações indica que, tanto no nível estadual quanto no municipal, não há correlação entre as transferências, o tamanho da população e o Índice sem Atendimento - sem coleta e sem tratamento de esgoto. Muitos estados e municípios com um alto Índice sem atendimento receberam poucos recursos, quando receberam. Além disso, seis estados da federação e mais de 90% dos municípios que potencialmente poderiam receber transferências das ações não receberam qualquer recurso.

Na quarta questão (Capítulo 05 do Relatório de Avaliação), também foram observadas divergências alocativas no que se refere aos objetivos de universalização objeto de leis e políticas nacionais sobre o tema. A trajetória observada nos anos 2010-2020 (e 2010/2021 para alguns parâmetros) mostram grande concentração de operações e de recursos em grupos de municípios, estados e regiões com maiores capacidades de captação e melhores índices de atendimento. Isso ocorre tanto no caso dos recursos do OGU (Ação 00TO), cada vez mais escassos, quanto nos investimentos controlados (FGTS, BNDES e Debêntures Incentivadas), em ascensão.

E, finalmente, sobre a quinta questão (Capítulo 06 do Relatório de Avaliação), considerando que os recursos do OGU e FGTS representaram, respectivamente, 28% e 61% dos investimentos contratados, essa diferença de participação causa um efeito significativo na distribuição regional dos recursos. As regiões Norte e Nordeste, somadas, receberam R\$ 11,1 bilhões no período analisado, o que representa 32,6% do total de investimentos contratados, enquanto a região Sudeste, sozinha, recebeu 41% dos recursos. A menor participação das regiões Norte e Nordeste deve-se aos recursos do FGTS e BNDES que possuem alocação mais concentrada na região Sudeste. Desta forma, apesar dos esforços da alocação dos recursos da OGU nas regiões menos desenvolvidas, não é possível observar no montante total dos investimentos contratados a conformidade com os objetivos e diretrizes estabelecidos na Lei de Saneamento Básico.

Recomendações

NÚMERO	QUESTÃO	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	<p>Questão 1 - Em que medida os normativos e instrumentos de planejamento e de monitoramento/controle do MDR permitem a avaliação do cumprimento das metas de universalização para os serviços de esgotamento sanitário no Brasil?</p>	<p>O normativo que regulamenta a lei das diretrizes nacionais para o saneamento básico (Decreto nº 7.217/2010) está desatualizado.</p> <p>O baixo percentual de municípios com Plano de Saneamento Básico está comprometendo a universalização do serviço. 14021.154071/2022-10</p>	<p>Há necessidade de atualização das diretrizes nacionais para o saneamento básico.</p> <p>É necessário criar condições para ampliação dos Planos de Saneamento Básico.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério das Cidades que apresente ações voltadas ao aprimoramento da estrutura de governança quanto à avaliação do cumprimento das metas de universalização dos serviços de esgotamento sanitário, incluindo:</p> <ol style="list-style-type: none"> Atualização do Decreto nº 7.217/2010. Apoio à formulação de Planos de Saneamento Básico Municipais ou Regionais. Incentivos à elaboração tempestiva dos Relatórios Anuais de Avaliação do Plansab. Elaboração de um plano para funcionamento efetivo do Cisp, amparado por suporte técnico adequado. Efetiva implementação da avaliação dos serviços e benefícios gerados pelos empreendimentos financiados e entregues, incluindo a definição de matriz de responsabilidades com identificação de objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações dos envolvidos.
2	<p>Questão 2 - Em que medida os empreendimentos de esgotamento financiados pela União (OGU e FGTS) estão sendo utilizados pelas empresas de saneamento e pela população beneficiada?</p>	<p>A população de baixa renda beneficiária dos empreendimentos não está usufruindo do serviço, dentre outros fatores, pela dificuldade financeira para arcar com o pagamento relativo à conexão ao sistema e ao uso do serviço.</p>	<p>O custo da ligação e do serviço tem levado a dificuldades de universalização do serviço de esgotamento.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério das Cidades que:</p> <ol style="list-style-type: none"> avalie o acesso das famílias de baixa renda aos serviços de esgotamento sanitário, identificando os motivos pelos quais não está havendo plena adesão ao uso do serviço; avalie os critérios para enquadramento das famílias de baixa renda para efeito de usufruto da gratuidade do serviço de conexão à rede de esgotamento sanitário, e se cabível, proponha alteração do § 9º do art. 45 da Lei nº 11.445, de 5/01/2007 ou de outro instrumento normativo; avalie a necessidade de campanhas de conscientização da população

NÚMERO	QUESTÃO	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
				vulnerável quanto à gratuidade do serviço destinado a esse público; e (iv) proponha medidas para viabilizar o acesso das populações vulneráveis aos sistemas de esgotamento sanitário
3	<p>Questão 3 - Como tem sido a execução orçamentária e financeira da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RMs ou de RIDEs” (ação 00TO) no período 2012-2021?</p> <p>Questão 4 - Qual a relação entre o orçamento disponibilizado para a implementação da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RMs ou de RIDEs (ação 00TO) / FGTS/outros e as metas de universalização do esgotamento sanitário?</p> <p>Questão 5 - As estruturas de financiamento para implementação de sistemas de esgotamento sanitário estão adequadamente desenhadas?</p>	<p>Além disso, a distribuição dos recursos das ações indica que, tanto no nível estadual quanto no municipal, não há correlação entre as transferências, o tamanho da população e o Índice sem atendimento - sem coleta e sem tratamento de esgoto. Muitos estados e municípios com um alto Índice sem atendimento receberam poucos recursos, quando receberam. Além disso, seis estados da federação e mais de 90% dos municípios que potencialmente poderiam receber transferências das ações não receberam qualquer recurso.</p> <p>Há disparidades regionais e por UF na cobertura dos serviços de água e esgotamento, evidenciando desafios à universalização com concentração de operações e de recursos alocados em grupos de municípios, estados e regiões com maiores capacidades de captação de investimentos e os melhores índices de atendimento. Esta concentração ocorre mais nos investimentos controlados (FGTS, BNDES e Debêntures Incentivadas) do que no OGU.</p> <p>No período analisado foram celebrados contratos de investimentos em esgotamento que totalizaram R\$ 34 bilhões. Os recursos de OGU e FGTS representaram, respectivamente, 28% e 61% dos investimentos contratados. Essa diferença de participação tem um efeito significativo na distribuição regional dos recursos. As regiões Norte e Nordeste, somadas, receberam R\$ 11,1 bilhões, o que representa 32,6% do total de investimentos contratados, enquanto a região Sudeste, sozinha, recebeu 41% dos recursos.</p> <p>A menor participação das regiões Norte e Nordeste deve-se aos recursos de FGTS e BNDES que possuem alocação mais concentrada na região Sudeste. Desta forma, apesar da intenção da alocação dos recursos da OGU nas regiões menos desenvolvidas, há dificuldades para que este direcionamento alcance a universalização de forma mais efetiva.</p>	<p>É necessário revisitar a política para que a alocação de recursos contribua de forma mais efetiva para a universalização do serviço.</p> <p>A destinação maior dos recursos para os grupos de municípios não prioritários – aqueles que apresentam maior cobertura de água e esgotamento sanitário, maior capacidade de captação e melhor índices de atendimento, em todos os grupos de municípios selecionados (prioritários e não prioritários) e de todos os tamanhos, no período avaliado (2010-2021) tem dificultado o objetivo da universalização.</p> <p>As empresas de saneamento básico, municípios e Estados localizados nas regiões Norte e Nordeste do país, sabidamente os entes subnacionais menos desenvolvidos, tendem a apresentar menor capacidade institucional instalada para a captação de recursos visando a implementação, adequação, modernização e/ou manutenção das atividades de saneamento básico, em especial às de esgotamento sanitário, objeto da pesquisa deste trabalho.</p>	<p>Recomenda-se ao Ministério das Cidades que apresente ao Cisp um Plano com:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) diretrizes para que a alocação de recursos seja direcionada de forma mais substantiva aos entes mais vulneráveis e com maior déficit de atendimento de esgotamento sanitário; (ii) medidas para facilitar o acesso de tais entes aos recursos orçamentários e controlados pela União; e (iii) avaliação de condições de financiamento diferenciadas para os entes prioritários.

NÚMERO	QUESTÃO	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
4	Questão 4 - Qual a relação entre o orçamento disponibilizado para a implementação da política de “Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de RMs ou de RIDES (ação 00TO)"/FGTS/outros e as metas de universalização do esgotamento sanitário?	<p>A execução do OGU mostra que tanto os valores liquidados quanto os pagos estabilizaram-se em um patamar próximo a R\$ 300 milhões no período de 2017 a 2020, para então caírem nos dois anos seguintes.</p> <p>Os valores investidos pela União e fontes de recursos fora do OGU tem se mostrado insuficientes para cobrir a necessidade de recursos identificada no Plansab.</p>	<p>Há necessidade de ampliar a alocação de recursos oriundos, sejam do OGU ou dos financiamentos reembolsáveis ou de ambos, para os municípios menos desenvolvidos do país.</p> <p>Os recursos têm sido insuficientes para atender a necessidade.</p>	Recomenda-se ao Ministério das Cidades que apresente uma estratégia para ampliação dos recursos alocados no setor, sejam eles orçamentários ou controlados.