

1457 - REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL A PARTIR DOS DADOS DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS)

Mayara Oliveira dos Santos⁽¹⁾

Engenheira Ambiental pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Mestre e Doutora em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisadora Coordenadora do Módulo Água e Esgoto (Prestadores Locais) do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades.

Thaianna Elpídio Cardoso

Engenheira Sanitarista e Ambiental e Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável na Universidade de Brasília (UNB). Pesquisadora Coordenadora do Módulo Resíduos Sólidos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades.

Iara Resende da Fonseca

Engenheira Ambiental e Mestranda em Tecnologia Ambiental e Recursos Hídricos pela Universidade de Brasília (UNB). Pesquisadora do Módulo Resíduos Sólidos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades.

Sergio Brasil Abreu

Engenheiro Civil pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Engenharia Hidráulica e Saneamento e Doutor em Engenharia Hidráulica e Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP). Assessor Técnico Especializado no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades.

Carlos Henrique Ribeiro Lima

Engenheiro Mecânico pela Universidade Federal de Brasília (UNB). Mestre em Engenharia Civil (Recursos Hídricos) pela Universidade Federal do Ceará (UFC) e Doutor em Engenharia Ambiental pela Columbia University - EUA. Professor Associado II lotado no Departamento de Engenharia Civil e Ambiental da Universidade de Brasília (UNB).

Endereço⁽¹⁾: Ministério das Cidades. Setor de Autarquias Sul (SAUS) - Quadra 04 - Bloco N - 7º andar - Ala Norte, Brasília - DF – Brasil. CEP: 70.070-040. Tel: (61) 2108-1396 - e-mail: mayolivsan@hotmail.com

RESUMO

Mesmo que a regulação dos serviços de saneamento básico esteja prevista na Legislação Federal, observa-se ainda um número expressivo de municípios brasileiros sem regulação, bem como uma disparidade entre atuação da regulação e fiscalização dos componentes de saneamento. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho foi analisar o panorama atual da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil a partir dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), de modo a classificar as agências reguladoras, destacando as diferenças macrorregionais. O SNIS é o maior e mais importante sistema de informações do setor de saneamento brasileiro, em que no Módulo Resíduos Sólidos realiza-se a coleta das informações sobre entidades reguladoras, inclusive no que se refere aos demais serviços públicos de saneamento básico. Somente a partir de 2022, as informações sobre regulação começaram a ser consistidas, onde foram corrigidos dados para um número significativo de prestadores de serviços. A partir dos resultados, foi possível identificar e classificar 70 agências reguladoras no país, em que: 18 são estaduais (incluindo a agência reguladora do Distrito Federal); 21 intermunicipais e 31 municipais. Na macrorregião Sudeste está localizada a maior parte das agências reguladoras dos serviços de saneamento básico identificadas no país (22 agências reguladoras), seguida pela macrorregião Sul (15 agências reguladoras). Considerando a abrangência, observou-se o maior número de agências intermunicipais na macrorregião Sudeste e o maior número de agências municipais na macrorregião Norte. Observou-se ainda um número pequeno de municípios regulados, além de desproporcionalidade entre os componentes de saneamento, pois regulação em resíduos sólidos e drenagem urbana é incipiente quando comparado com regulação em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

PALAVRAS-CHAVE: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento, Agências Reguladoras, Regulação, Saneamento.

INTRODUÇÃO

A regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico por uma entidade reguladora visa garantir a prestação do serviço com base nos princípios fundamentais, definidos no Art. 2º da Lei Federal nº 11.445/2007 (alterada pela Lei Federal nº 14.026/2020), além de alcançar metas previstas nos Planos de Saneamento Básico, tanto a nível federal, quanto estadual, regional e municipal.

A estruturação da entidade reguladora tem peculiaridades próprias no saneamento básico, pois o regulador designado para fiscalizar a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana pode ter seu âmbito de atuação nos limites apenas do município, com atuação regional ou delegado a entidade estadual ou distrital, sempre preservadas as premissas de independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira (Art. 21 da Lei Federal nº 11.445/2007).

Mesmo a regulação dos serviços de saneamento básico estando prevista na Lei Federal conhecida como Lei do Saneamento desde 2007, observa-se ainda um número expressivo de municípios brasileiros sem regulação, bem como uma disparidade entre atuação da regulação e fiscalização dos componentes de saneamento, também com diferenças macrorregionais, de modo que se verifica um longo caminho a ser percorrido no sentido de assegurar que a função regulatória seja exercida de forma ampla, no contexto nacional.

Mesmo diante de críticas direcionadas aos reguladores infranacionais, em especial pela falta de uniformidade e padronização regulatória – classificadas como inseguranças jurídicas –, destaca-se que a regulação do saneamento é instrumento positivo, pois acontece de forma independente e oportuniza tecnicidade, transparência e controle social para um setor historicamente desregulamentado tecnicamente e fragmentando em relação às decisões, quase sempre pautadas em aspectos políticos (CNMP, 2022).

OBJETIVO

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é analisar o panorama atual da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil a partir dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), de modo a classificar as agências reguladoras em estaduais, intermunicipais ou municipais, destacando as diferenças macrorregionais juntamente com peculiaridades por componente do saneamento básico.

MATERIAIS E MÉTODOS

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) é o maior e mais importante sistema de informações do setor de saneamento brasileiro. Possui uma base de dados que contém informações e indicadores sobre a prestação de serviços de Água e Esgotos, de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas.

Os dados coletados anualmente junto a prestadores de serviços e municípios de todo o país permitem monitorar e avaliar a prestação de serviços, definir políticas, projetos e ações para qualificar a gestão, orientar atividades regulatórias, facilitar o controle social e ampliar e melhorar o atendimento à população. Também ajudam a identificar prioridades de investimentos e a orientar a aplicação de recursos públicos.

O Módulo Resíduos Sólidos do SNIS realiza a coleta das informações sobre entidades reguladoras (Formulário 13 - Política e Plano de Saneamento), inclusive no que se refere aos demais serviços públicos de saneamento básico (Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana e Manejo de Águas Pluviais), devido – principalmente - à característica do setor de prestação direta pelas administrações municipais, o que facilita o contato com os titulares dos serviços.

Somente a partir de 2022, com as informações do ano de referência 2021, as informações sobre regulação começaram a ser consistidas pelo SNIS, e dessa forma, percebeu-se uma grande quantidade de dados declarados de forma equivocada, em que os declarantes indicavam como agências reguladoras as mais diversas respostas, como por exemplo: prefeituras, secretarias, departamentos, companhias de saneamento, empresas privadas, etc. Deste modo, durante o ciclo de coleta 2022 foram corrigidas - para um número significativo de prestadores - as respostas das informações PO008, PO009, PO010, PO011, PO012, PO013,

PO014 e PO015 que respondem, para cada um dos serviços de saneamento básico, às perguntas “O município já definiu a entidade responsável pela regulação dos serviços de saneamento básico?” e o Nome completo da entidade reguladora”. Sendo assim, foram obtidos resultados mais consistentes para o ano de referência de 2021 e, discrepantes, quando comparados com coletas anteriores do SNIS, das respostas indicadas em outros anos da Série Histórica.

Como uma das premissas do SNIS é não modificar as respostas dos municípios sem a anuência dos prestadores municipais, contatou-se os encarregados das informações para alertar sobre as inconsistências observadas e, na oportunidade, a equipe técnica do SNIS apoiou os municípios para uma melhor compreensão sobre a regulação dos serviços de saneamento e correção dos dados informados.

Mesmo com as correções realizadas, é importante destacar algumas situações que devem ser levadas em consideração na leitura dos resultados obtidos na análise sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, e que serão objeto de aperfeiçoamento em coletas de dados futuras:

- Somente para o serviço público de Manejo de Resíduos Sólidos é obrigatório responder sobre regulação, para os outros serviços de saneamento o preenchimento dos campos é opcional;
- O sistema permite que seja declarado haver regulação sem indicar a entidade reguladora para os serviços de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana e Manejo de águas pluviais. Para o serviço Manejo dos Resíduos Sólidos é obrigatório indicar a entidade reguladora;
- É habilitado o preenchimento das informações de regulação apenas aos municípios que respondem afirmativamente possuir Política de Saneamento Básico (campo PO001). Desta maneira, dos 4.900 municípios amostrados em 2022 apenas 2.692 municípios puderam responder sobre a regulação dos serviços públicos de saneamento básico para o ano de referência 2021.

Além disso, é importante salientar que a validação e classificação das agências reguladoras foi realizada de forma manual, buscando informações nos sites das respectivas agências, de prefeituras e associações de agências reguladoras. Ademais, devido à diversidade de respostas, os dados precisaram ser padronizados - nome completo da agência reguladora (sigla) - a fim de facilitar a contagem e classificação das mesmas.

RESULTADOS OBTIDOS

O Quadro 1 apresenta o total das agências reguladoras dos serviços de saneamento básico classificadas em municipais, intermunicipais e estaduais, e por macrorregião, com dados do ano de referência 2021, publicados pelo SNIS em 2022. Já a Figura 1 apresenta a classificação das agências reguladoras por macrorregião com o quantitativo de municípios que indicaram suas respectivas agências reguladoras definidas.

Quadro 1: Agências reguladoras dos serviços de saneamento básico (municipais, intermunicipais e estaduais) por macrorregião.

Agências Reguladoras	Estaduais	Intermunicipais	Municipais	Total
Norte	3	0	11	14
Nordeste	4	2	5	11
Sudeste	4	10	8	22
Sul	3	7	5	15
Centro-Oeste	4	2	2	8
Brasil	18	21	31	70

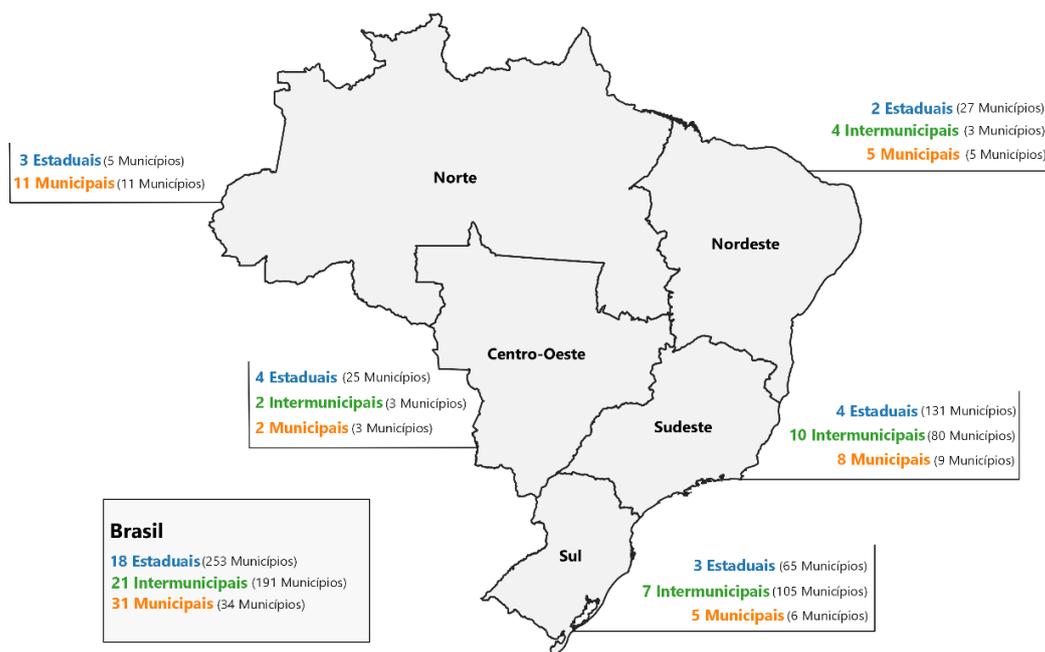


Figura 1: Agências reguladoras dos serviços de saneamento básico (municipais, intermunicipais e estaduais) por macroregião, com o quantitativo de municípios que indicaram agências reguladoras.

Por fim, o Quadro 2 apresenta o quantitativo de agências reguladoras discriminadas por componente de saneamento básico, juntamente com o número de municípios que informaram ter regulação (sem necessariamente indicar a agência reguladora). Dos 4.900 municípios participantes da amostra do ano de 2022, 2.692 municípios estavam habilitados a preencher informações sobre regulação dos serviços de saneamento básico. É importante salientar que neste trabalho são consideradas duas informações distintas: municípios que informaram ter regulação e municípios que informaram ter regulação e indicaram a agência reguladora.

Quadro 2: Agências reguladoras dos serviços de saneamento básico por componente e por macroregião.

Macroregião	Total de municípios da amostra	Abastecimento de Água	Esgotamento Sanitário	Resíduos Sólidos	Drenagem Urbana
		nº de agências nº de municípios			
Norte	381	13	12	7	5
		20	16	7	9
Nordeste	1.427	10	10	7	5
		42	38	12	14
Sudeste	1.550	21	21	14	13
		230	213	54	55
Sul	1.137	13	13	12	8
		205	166	72	80
Centro-Oeste	405	8	8	5	3
		40	36	7	13
Brasil	4.900	65	64	45	34
		537	469	152	171

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A partir dos resultados, foi possível identificar e classificar 70 agências reguladoras no país, em que: 18 são estaduais (incluindo a agência reguladora do Distrito Federal); 21 intermunicipais e 31 municipais. Na macrorregião Sudeste está localizada a maior parte das agências reguladoras dos serviços de saneamento básico identificadas no país (22 agências reguladoras), seguida pela macrorregião Sul (15 agências reguladoras). Considerando a abrangência das agências, observou-se o maior número de agências intermunicipais na macrorregião Sudeste e o maior número de agências municipais na macrorregião Norte.

Quanto às agências reguladoras por tipo de serviço público de saneamento básico, abastecimento de água seguido pelo esgotamento sanitário são os serviços com maior número de municípios regulados (537 e 469 municípios, respectivamente) e Manejo de Resíduos Sólidos apresenta o menor número de municípios regulados (152 municípios), evidenciando a disparidade na regulação dos serviços de saneamento. Destaca-se que apesar de 2.692 municípios estarem habilitados a responder informações sobre regulação, apenas 20% destes municípios afirmaram ter regulação em abastecimento de água, por exemplo, exemplificando o quanto incipiente é a regulação dos serviços de saneamento no país.

Considerando o componente abastecimento de água, por ser o componente com maior número de municípios regulados, as agências reguladoras estaduais mais citadas foram: Agência Reguladora de serviços públicos do estado de São Paulo - ARSESP (59 municípios) e Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG (51 municípios). Quanto às agências reguladoras intermunicipais, as mais citadas foram: Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento - ARIS-SC (66 municípios) e Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - ARES-PCJ (38 municípios).

Além destes resultados, ao longo da análise foram observadas algumas situações atípicas, como por exemplo: diferentes agências reguladoras fazendo regulação dos serviços de saneamento básico no mesmo município; agências municipais indicadas como entidades reguladoras em outros municípios; consórcios indicados como agências reguladoras; além de agências reguladoras estaduais que não foram citadas nos formulários.

CONCLUSÕES

Por meio da avaliação do panorama atual da regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil a partir dos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) publicados em dezembro de 2022 (ano de referência 2021), pode-se concluir que:

- Após consistências dos dados o SNIS identificou 70 diferentes agências reguladoras no país: 18 agências reguladoras estaduais (incluindo a agência reguladora do Distrito Federal), 21 agências reguladoras intermunicipais e 31 agências reguladoras municipais;
- As macrorregiões com maior número de agências reguladoras identificadas foram Sudeste e Sul (22 e 15 agências reguladoras, respectivamente). Já o maior número de municípios que afirmaram ter regulação é identificado no componente de abastecimento de água (537 municípios), seguido pelo componente de esgotamento sanitário (469 municípios);
- As agências reguladoras mais citadas são das macrorregiões Sudeste e Sul, destacando-se ARSESP, ARSAE-MG, ARIS-SC e ARES-PCJ;
- Mesmo que a regulação dos serviços de saneamento básico esteja prevista desde a Lei nº 11.445/2007, observa-se um número pequeno de municípios regulados, e além disso, disparidade entre os componentes de saneamento, pois regulação em resíduos sólidos e drenagem urbana é incipiente quando comparado com regulação em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Além disso, a partir das conclusões, recomenda-se que:

- Adaptações sejam realizadas no SNIS de modo a permitir que todos os municípios que preenchem o formulário sobre Planos e Políticas (presente apenas no Módulo Resíduos Sólidos) possam preencher informações sobre a regulação dos serviços de saneamento básico no município, independentemente se há Política de Saneamento Básico. Além disso, como o SNIS está em processo de transição para o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), que essas melhorias também sejam migradas para o novo sistema, destacando a necessidade de desvincular estes dados do

formulário do Módulo Resíduos Sólidos, passando a estar disponível também, de forma integrada, a todos os municípios que preenchem outros módulos do SNIS;

- Capacitação dos encarregados da informação sobre regulação dos serviços de saneamento básico, incentivando a melhoria da qualidade dos dados do SNIS;
- Necessidade de maior proximidade das agências reguladoras com os titulares e prestadores de serviços, compartilhando as ações desenvolvidas na regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Lei do Saneamento. Brasília, 08 jan. 2007.
2. BRASIL. Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Lei que atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, 15 jul. 2020.
3. CNMP - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Gestão de resíduos: estratégias de atuação interinstitucional. Brasília: CNMP, 2022.
4. SNIS – SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. Série Histórica. Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 13 jan. 2022.