

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO**

**YURI NATHAN DA COSTA LANNES**

**ANTÔNIO CARLOS DINIZ MURTA**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Tributário e Financeiro [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Antônio Carlos Diniz Murta; Raymundo Juliano Feitosa; Yuri Nathan da Costa Lannes. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-861-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE**

## **DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO**

---

### **Apresentação**

O XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE, realizado em parceria com a Unichristus, e com apoio da CAPES, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, apresentou como temática central “Acesso à Justiça, Soluções de Litígios e Desenvolvimento”. Esta questão suscitou intensos debates desde o início e, no decorrer do evento, com a apresentação dos trabalhos previamente selecionados, fóruns e painéis que ocorreram na cidade de Fortaleza - CE.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I”, realizado no dia 16 de novembro de 2023, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo do direito tributário, do direito financeiro e das preocupações que surgem na relação entre fisco e contribuinte no tocante a proteção de dados pessoais, bem como políticas públicas e tributação sob o prisma da solidariedade social.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – Universidade FUMEC

Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes – Faculdade de Direito de Franca

## CRITÉRIOS DE FINANCIAMENTO E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS: O CASO DO SANEAMENTO BÁSICO

### FINANCING CRITERIA AND REDUCTION OF REGIONAL INEQUALITIES: THE CASE OF BASIC SANITATION

Maria Isis da Silva Campos <sup>1</sup>  
Alexandre Coutinho da Silveira <sup>2</sup>

#### Resumo

As particularidades normativas sobre o setor de saneamento básico desdobram-se por diversas áreas do conhecimento jurídico, relativo ao direito financeiro, há questões a serem consideradas concernentes às alterações legislativas recentes. Sendo assim, o financiamento tenderia a ser crucial para entes dependentes financeira e tecnologicamente, porém haveria o entrave legislativo de não prestigiar as disparidades regionais e locais no texto legal. Assim, torna-se relevante uma repartição que prestigiasse as desigualdades regionais. No que tange a normalização do financiamento de uma política pública complexa como o Saneamento Básico, com base no objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, de que modo os critérios legais de financiamento influenciam no acesso ao saneamento? No tocante aos dados empíricos utilizar-se-á os já sistematizados em pesquisas ou contidos em sites oficiais. Em relação aos dados sobre renda dos habitantes e das regiões, opta-se pela análise contida no “Mapa sobre Riqueza no Brasil” pela conjugação recente entre informações levantadas junto à Receita Federal Brasileira e Pnad Contínua. Para a análise bibliográfica pretende-se utilizar a revisão de literatura em torno de dois grandes temas: desigualdade e forma de financiamento da política de saneamento básico. Conclui-se que os dados sobre a desigualdade no acesso e financiamento da política de saneamento, realizando também a análise de dados sobre a renda das regiões e de seus habitantes, relacionando principalmente o fator riqueza e acesso à política pública revelam que: os melhores índices e as maiores possibilidades de financiamento, atualmente, acompanham as regiões mais ricas.

**Palavras-chave:** Financiamento intergovernamental, Saneamento básico, Desigualdades regionais, Critérios para financiamento, Manutenção de desigualdades

#### Abstract/Resumen/Résumé

The normative particularities regarding the basic sanitation sector span several areas of legal knowledge, relating to financial law, and there are issues to be considered regarding recent legislative changes. Therefore, financing would tend to be crucial for financially and

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito na Universidade Federal do Pará (UFPA). Especialista em Direito Agroambiental pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

<sup>2</sup> Professor de Direito Financeiro e Direito Tributário da Universidade Federal do Pará. Doutor pela Universidade de São Paulo (2018).

technologically dependent entities, but there would be a legislative obstacle of not honoring regional and local disparities in the legal text. Therefore, a distribution that takes into account regional inequalities becomes relevant. Regarding the normalization of financing for a complex public policy such as Basic Sanitation, based on the constitutional objective of reducing social and regional inequalities, how do legal financing criteria influence access to sanitation? Regarding empirical data, data already systematized in research or contained on official websites will be used. In relation to data on income of inhabitants and regions, we opted for the analysis contained in the “Map on Wealth in Brazil” due to the recent combination of information collected from the Brazilian Federal Revenue and Pnad Contínua. For the bibliographic analysis, we intend to use the literature review around two major themes: inequality and the way in which basic sanitation policy is financed. It is concluded that the data on inequality in access and financing of sanitation policy, also carrying out the analysis of data on the income of the regions and their inhabitants, mainly relating the wealth factor and access to public policy, reveal that: the best indices and the greatest financing possibilities currently come from the richest regions.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Intergovernmental financing, Basic sanitation, Regional inequalities, Criteria for financing, Persistence of inequality

## 1 INTRODUÇÃO

As particularidades normativas sobre o setor de saneamento básico desdobram-se por diversas áreas do conhecimento jurídico, no tocante ao direito financeiro, há questões a serem consideradas concernentes às alterações legislativas recentes.

A Lei Federal n.º 14.026 de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020) alterou, dentre outras normativas, a Lei Federal n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, conhecida como Marco Legal do Saneamento (BRASIL, 2007), estabelecendo uma metodologia própria para a regulação do saneamento básico. Tal atualização implicou acrescentar atribuições à atual Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para regulação das normas empregadas pelos entes e possível condicionamento de repasses públicos em caso de descumprimento.

Sendo assim, o financiamento tenderia a ser crucial para entes dependentes financeira e tecnologicamente, porém haveria o entrave legislativo de não prestigiar as disparidades regionais e locais no texto legal.

Desse modo, a possibilidade de condicionamento de recursos para os desviantes das prescrições sem a observância de assimetria também em relação à dependência de apoio logístico e tecnológico que, em tese, possibilitariam melhor cumprimento das normas e atendimento aos requisitos para o financiamento, acenaria para a exclusão de municípios que, naturalmente, não podem arcar sem auxílio a efetivação de políticas públicas para o saneamento básico.

Assim, torna-se relevante observar o encargo atribuído aos municípios relativo a concretização da política de saneamento básico. Uma repartição que prestigiasse as desigualdades regionais deveria ainda levar em consideração sua maior ou menor dependência em relação aos repasses federais e os condicionantes atuais para o financiamento, os quais atualmente centram-se, basicamente, na observância das normas de referência emitidas pela ANA<sup>1</sup>.

No que tange a normalização do financiamento de uma política pública complexa como o Saneamento Básico, com base no objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, de que modo os critérios legais de financiamento influenciam no acesso ao saneamento?

---

<sup>1</sup> Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: [...] III – à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA. (BRASIL, 2007).

No tocante aos dados empíricos utilizar-se-á os já sistematizados em pesquisas ou contidos em sites oficiais. Em relação aos dados sobre renda dos habitantes e das regiões, opta-se pela análise contida no “Mapa sobre Riqueza no Brasil” pela conjugação recente entre informações levantadas junto à Receita Federal Brasileira e Pnad Contínua. Para a análise bibliográfica pretende-se utilizar a revisão de literatura em torno de dois grandes temas: desigualdade e estruturação constitucional da desigualdade brasileira.

Tem-se como hipótese que as restrições financeiras e estruturais já vivenciadas por um grupo considerável de municípios impactariam a capacidade de investimento público e restringiriam a capacidade de autodeterminação dos entes municipais subordinados a transferências de recursos. Tais diretrizes ao constituir políticas para saneamento teriam menor influência quanto maior fosse a independência socioeconômica, advinda, principalmente, da interação entre receitas elevadas e maiores possibilidades de financiamento.

Concluindo que os dados sobre a desigualdade no acesso e financiamento da política de saneamento, realizando também a análise de dados sobre a renda das regiões e de seus habitantes, relacionando principalmente o fator riqueza e acesso à política pública revelam que: os melhores índices e as maiores possibilidades de financiamento, atualmente, acompanham as regiões mais ricas.

## **2 ASPECTOS SOBRE DESIGUALDADE**

A relação entre Constituição e conflitos distributivos pode ser analisada por diversas dimensões, para, ao final, avaliar-se de que maneira a Constituição fundamenta e norteia a redução da desigualdade social e regional, tendo em vista que esse é um dos seus objetivos fundamentais.

Nesse sentido, Goran Therborn (2013) aponta caminhos à discussão sobre a desigualdade, devendo-se fazer uma abordagem no ponto de vista estrutural, pois é desta forma que se organiza a desigualdade: de forma estrutural e sistêmica. Dessa maneira, a abordagem amplia o horizonte da discussão desenvolvendo um ponto por vezes postergado no debate sobre o tema.

Muito embora socialmente e historicamente construída, a visão da desigualdade, na abordagem do autor, não se refere apenas a diferentes escolhas de vida, estilos de vida, natureza e cultura. Assim, tal análise apresentou-se como relevante para uma reflexão sistemática sobre outra dimensão para a desigualdade, qual seja, a social.

Dessa forma, Therborn (2013) reportou que a desigualdade é devidamente estruturada e organizada socialmente, e, ao contrário do pensamento neoliberal, não é uma acepção exclusivamente individualista e decisivamente como fruto de escolhas pessoais.

Sendo assim, a investigação de desigualdades e seu enfrentamento prossegue a partir do uso do conceito do “commonality”, o qual atravessa a ideia de comunidade ou de um bem comum a todos. Essa análise, deve ser vista para uma abordagem de que os aspectos e escolhas de vida devem ser compartilhados para a diminuição e combate da desigualdade, propriamente dita.

Tal compartilhamento de aspectos e escolhas de vidas podem ser observados em políticas públicas concretizadas por meio do acesso a serviços básicos, por exemplo, o serviço de saneamento. Para tal afirmação torna-se necessário investigar como se dá a interação entre fatores compartilhados, tais como renda declarada e financiamento de recursos públicos para determinadas regiões do país.

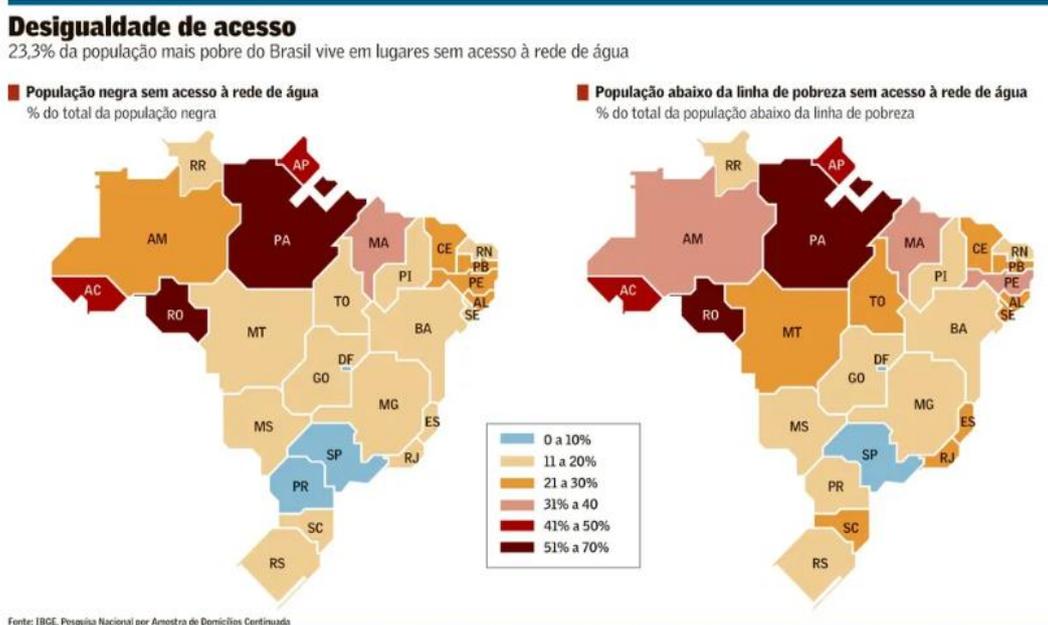
Arretche (2015) observa que a desigualdade não se resume à renda e que a concentração da análise da desigualdade apenas em tal dimensão implica a limitação do rol de mecanismos que permitem sua redução.

Em relação ao acesso a serviços básico, a autora expõe que a redução de desigualdades, não restrita à dimensão de renda, também está atrelada à presença de serviços de infraestrutura nos domicílios, os quais podem ser convertidos em ativos sociais que afetam estratégias de saída da pobreza.

Argumenta a autora que há no Brasil uma concentração territorial da infraestrutura básica que corrobora com a tese de que a renda dos domicílios não é suficiente para explicar desigualdades de acesso a serviços. Assim, assevera que: “Indivíduos de renda média que vivem em regiões com alta concentração de pobres têm menor probabilidade de acesso a serviços do que indivíduos de renda baixa vivendo em regiões com menor concentração de pobres” (Arretche, 2015, p. 15?).

Para elucidar tal afirmação, com base nos dados divulgados no Censo 2022, dois mapas podem ser analisados:

Mapas 01 e 02

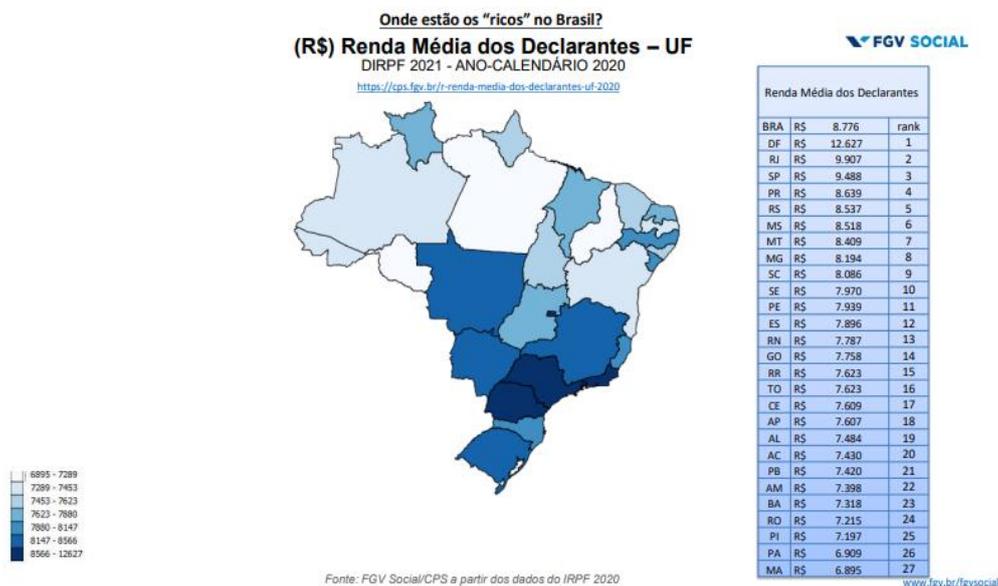


Fonte: Petti (2023), Mapa elaborado com base nos dados do IBGE (2022) por Jornal Valor Econômico. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/noticia/2023/03/22/deficit-de-saneamento-afeta-os-mais-vulneraveis.ghtml>

Investigando dados com recortes raciais e econômicos da população é possível observar que em regiões com concentrações de riquezas, mesmo que a pessoa seja preta ou abaixo da linha da pobreza possui percentuais de acesso a serviço de rede de água mais positivos do que em regiões marcadas pela pobreza de maneira mais generalizada.

Outro dado importante para análise é a respeito de onde se situam as maiores rendas do país do ponto de vista econômico. A Fundação Getúlio Vargas, por meio da pesquisa “Mapa da Riqueza no Brasil”, localizou “Onde estão os mais ricos no Brasil” com base nos dados do Imposto de Renda das Pessoas Físicas e da Pnad Contínua. Utilizou-se, segundo o relatório (FGV, 2023) o mesmo método utilizado pelo economista francês Piketty, para concluir que ao contrário da abordagem usual do índice Gini, a desigualdade no Brasil permanece crescente com enclaves persistentes em determinadas regiões. É possível observar as regiões nas quais os declarantes possuem as maiores rendas médias:

### Mapa 03



Analisando os dados dos mapas 01, 02 e 03, pode-se constatar que há predominante coincidência entre as regiões com maiores rendas médias e os melhores índices de acesso ao serviço público em questão, mesmo para pessoas pretas ou abaixo da linha da pobreza.

Tal constatação corrobora com a tese da complexidade na análise da desigualdade para além do fator meramente econômico em si, como alertado por Arretche (2015) e do compartilhamento de estratégias para redução e combate às desigualdades por meio de aspectos compartilhados entre os indivíduos de uma mesma região ou classe.

### 3 ESTRUTURAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE SANEAMENTO

De posse de tais dados, é fundamental observar os rumos que o financiamento público elege para distribuição de recurso frente às desigualdades investigadas.

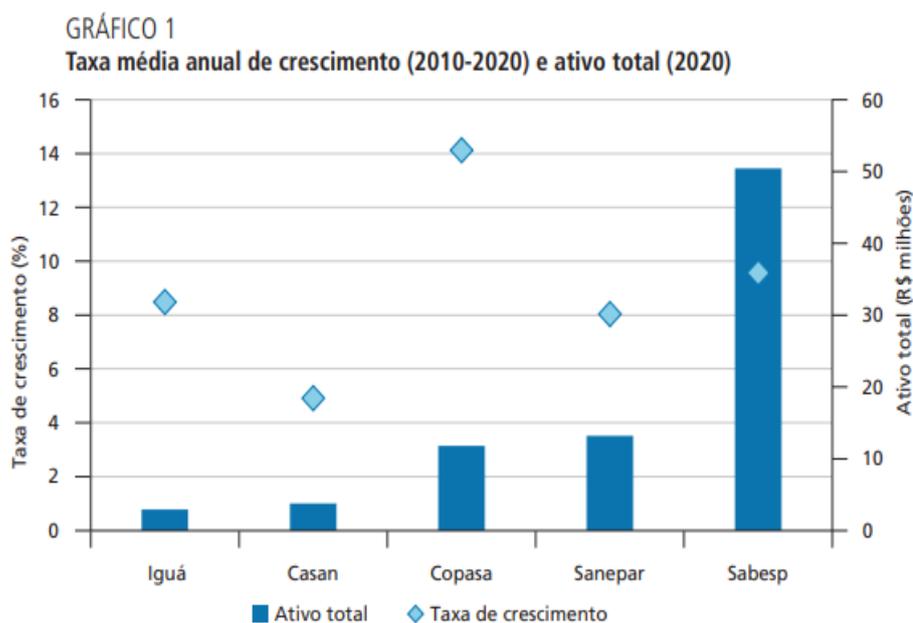
Cicogna *et al* (2022) analisam as fontes de financiamento disponíveis para o setor de saneamento no Brasil e identificam quais são as principais formas de financiamento efetivamente utilizadas. Dentre outros argumentos, expõem que são utilizados recursos por meio de bancos comerciais e de desenvolvimento, nacionais e estrangeiros, além fontes de financiamento utilizadas pelas sociedades anônimas do setor de saneamento – CASAN (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento), COPASA (Companhia de Saneamento de Minas Gerais), IGUÁ Saneamento (presente em seis estados brasileiros: São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Alagoas), SANEPAR (Companhia de Saneamento do Paraná) e SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) – entre 2015 e 2020.

Tais empresas foram selecionadas por possuírem demonstrativos financeiros publicamente divulgados e auditados, com maior rigor e detalhe na divulgação das informações das notas explicativas, por meio das quais é possível analisar com maior nível de detalhes as fontes de captação do financiamento (CICOGNA *et al.*, 2022, p. 316).

No panorama de obtenção de recursos em Sociedades Anônimas, realizou-se uma análise comparativa das estruturas de capital das empresas do setor de saneamento classificadas como sociedades anônimas (essa opção deveu-se ao maior detalhamento de suas informações financeiras).

Assim, constatou-se que, embora possuam tamanhos bastante díspares quando considerados o volume dos ativos totais, suas estruturas de capital apresentam composição similar, com captação de longo prazo principalmente pela emissão de debêntures, linhas de crédito obtidas pelo repasse de recursos do governo federal por meio da Caixa, além de importante participação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (CICOGNA *et al.*, 2022, p. 316).

Dessa maneira, o gráfico a seguir indica o volume do ativo das Sociedades Anônimas analisadas:



Fonte: Elaborado por Cicogna *et al.* (2022) com base nos demonstrativos financeiros anuais

O trabalho discorre minuciosamente sobre fontes de financiamento diferentes das transferências intergovernamentais objeto deste trabalho. Demonstra-se empresas com elevada capacidade de financiamento, o que não se verifica na maioria do país, concluindo

também que a participação estatal é ainda muito relevante no setor, devido aos altos custos de investimentos, externalidades e custos regulatórios.

Mesmo na análise de unidades gestoras de Saneamento Básico com ativos na ordem de milhões, indica-se que:

Há, portanto, diversas formas de prestação de serviços de saneamento e todas são necessárias, inclusive a participação privada, mas este não é o único modelo viável, cabendo ao setor público atuação relevante na qualidade e garantia dos serviços de água e esgoto para a população e na geração de recursos financeiros e fiscais para a realização dos investimentos necessários. (CICOGNA *et al.*, 2022, p. 333)

Por outro lado, considerando o financiamento público intergovernamental por meio do repasse federal contido no art. 50 da Lei nº 11.445/2007<sup>2</sup>, sobre a alocação de recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União tratados concernente ao Saneamento Básico, não há especificidades que procurem enfrentar desigualdades para a implantação, manutenção ou ampliação da política pública em questão.

Assim sendo, o Decreto Federal nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 dispõe sobre o apoio técnico e financeiro a ser prestado pela União,

Tal regulamentação por parte do Executivo Federal, dentre outras condições, estabelece a observância das normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA diversas vezes em seu texto:

Art. 3º A União prestará apoio técnico e financeiro para a adaptação dos serviços públicos de saneamento básico às disposições da Lei nº 14.026, de 2020, nos termos do disposto do art. 13 da referida Lei, para a realização de uma ou mais das seguintes atividades, no que couber, condicionado à existência de disponibilidade orçamentária e financeira: [...]

VII - elaboração ou atualização das normas de regulação e fiscalização, observadas as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, conforme a sua disponibilização; [...]

X - Apuração do valor de indenização dos investimentos vinculados a bens reversíveis não amortizados ou depreciados, se houver, na hipótese de substituição dos contratos vigentes por novos contratos de concessão, observadas as normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA, conforme a sua disponibilização;

§ 5º O apoio técnico e financeiro da União ficará condicionado à observância das normas de referência para regulação dos serviços públicos de saneamento básico emitidas pela ANA, no que couber, conforme a sua disponibilização.

---

<sup>2</sup> Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados: [...] III – à observância das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico expedidas pela ANA. (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, é válido observar que os planos municipais ou regionais deverão estar de acordo com as normas de referência da ANA. Embora não prevista de maneira expressa tal disposição, o Decreto estabelece controle sobre diversos requisitos importantes, obrigando tacitamente aos que desejam receber tais incentivos do Governo Federal a minuciosa observância das normas em questão para elaboração dos planos.

Empreendimentos na área do saneamento reclamam investimentos vultuosos que dificilmente seriam suportados por municípios com recursos financeiros escassos. Isso significa dizer que a concretização de políticas públicas na seara em questão demandará financiamentos dos outros entes, notadamente da União.

Portanto, é possível que a conjuntura legislativa atual não seja compatível com a realidade de municípios dependentes de recursos e que a discricionariedade dos governantes seja limitada por conta da total necessidade de apoio.

Para os municípios que puderem prescindir do financiamento e apoio técnico, notadamente os mais estruturados e com melhores índices sociais e econômicos, a redução de autonomia seria em intensidade menor e não comprometeria totalmente a concretização da política de saneamento básico.

Indicadores por ano - 2021								
Localidade	Parcela da população sem acesso à água (% da população)	Parcela da população sem coleta de esgoto (% da população)	Esgoto não tratado (mil m³)	Índice de esgoto tratado referido à água consumida (%)	Internações totais por doenças de veiculação hídrica (Número de internações)	Óbitos por doenças de veiculação hídrica (Número de óbitos)	Renda das pessoas com saneamento (R\$ por mês)	Renda das pessoas sem saneamento (R\$ por mês)
Brasil	15,8%	44,2%	5.221.572,64	51,2%	128.912	1.493	2.859,78	486,37
Região Norte	40,0%	86,0%	466.603,83	20,6%	25.026	163	3.266,37	656,78
Região Nordeste	25,3%	69,8%	1.261.309,04	35,5%	59.002	583	2.310,19	395,66
Região Sudeste	8,5%	18,3%	2.267.507,28	58,6%	20.813	397	2.818,09	732,71
Região Sul	8,7%	51,6%	860.910,36	46,7%	12.719	222	3.394,59	830,62
Região Centro-Oeste	10,1%	38,1%	365.242,13	60,5%	11.352	128	3.908,82	885,31

Fonte: Painel Saneamento Brasil. Explore os indicadores por ano - 2021. Instituto Trata Brasil. Disponível em:

<https://www.painelsaneamento.org.br/explore/ano?SE%5Ba%5D=2021&SE%5Bo%5D=a> . Acesso em: 27 de set 2023

Desse modo, pode-se observar a desigualdade no acesso entre as regiões do país. As regiões sudeste e sul possuem indicadores mais favoráveis e também concentram as Sociedades Anônimas com diversidade de financiamento diferente do intergovernamental direto.

Porém, tendo como base os dados divulgados no Portal da Transparência do Governo Federal para o ano de 2022, é possível vislumbrar uma faceta do direcionamento de recursos públicos para a política de saneamento:



Fonte: Portal da Transparência. Despesas por área de atuação. Função Específica Saneamento, 2022. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/17-saneamento?ano=2022>

Sem questionar a legalidade de tal alocação de recursos, a qual segue critérios legais estabelecidos e requisitos administrativos próprios, questiona-se de que maneira a distribuição atual contempla ou não a redução de desigualdades sociais e regionais prevista constitucionalmente como objetivo, tendo em vista que majoritariamente os maiores

favorecidos estão entre os mais bem avaliados em diversos índices? Ou ainda, como o Estado justificaria o potencial acirramento de desigualdades oriundos de decisões de alocação de recursos públicos em uma política de financiamento público?

Assim, nota-se como a observância das vulnerabilidades e disparidades regionais e locais poderiam ser critérios preponderantes para alocação de transferências, considerando que diversos municípios necessitam de transferências que financiem novos projetos não previstos correntemente.

Mesmo que haja debate sobre o volume, relevância e expressividade das transferências voluntárias, conforme observam Scaff e Guimarães (2021), existe uma dependência de repasses para além das transferências obrigatórias, visando fortalecer a base financiamento dos municípios que já consomem quase que integralmente suas receitas com despesas correntes.

#### **4 DESCOMPASSO ENTRE CRITÉRIOS DE FINANCIAMENTO E REDUÇÃO DE DESIGUALDADES REGIONAIS**

Nesse sentido, no Brasil, embora se tenha realizado a transição de um regime autoritário e, com o advento da Constituição de 1988, tenha garantido um sistema eleitoral com ampla participação e de custo reduzido para a população (diferenças quase irrelevantes entre classe econômica para inscrição eleitoral habilitatória para o voto), ainda existe uma forte oposição às políticas públicas redistributivas.

Dessa forma, no quesito produção da igualdade social por meio de políticas públicas, embora existam melhoras nos indicadores sociais em alguns pontos, os ajustes para ampla participação democrática não formaram par com a ampla redução das desigualdades.

Conforme observa Silveira (2018, p. 475), “[...] reduzir desigualdades é possível e depende de escolhas políticas à disposição da sociedade na pauta de debates [...]”, assim, é necessário observar se há uma inclinação política em mitigar os efeitos das desigualdades no contexto da concretização da política de saneamento básico por municípios que não podem arcar com custos sem a mobilização da atividade financeira do Estado como principal auxílio.

Partindo desse contexto, Avritzer (2019) avança na discussão sobre os reflexos do patrimonialismo, um Estado caracterizado, em linhas gerais, pela não separação entre a esfera pública e a privada. Assim, o Estado seria apropriado por grupos privados, existindo um controle pessoal da coisa pública. Para a argumentação do autor, entender como esse patrimonialismo sempre se reestruturou e persiste até a atualidade é um ponto chave na dinâmica política brasileira.

Ao introduzir também a característica do desenvolvimentismo, Avritzer (2019) aduz que o Brasil se industrializou em poucas décadas e que o desenvolvimentismo significa um Estado que intervém fortemente na economia, não só regulando os mercados como também explorando diretamente as atividades econômicas. Desse modo, mesmo com o Estado ativo na economia regulando e explorando, mantiveram-se características patrimonialistas, não rompendo permanentemente seus vínculos patrimonialistas.

Todo esse panorama demonstra uma fundamental conjuntura que permeia a manutenção e a resistência às políticas redistributivas efetivas. O aumento da concentração no setor econômico, quando existem grupos oligopolizados e cartelizados (também legatários do patrimonialismo reestilizado), tende a uma maior concentração de renda, corroborando com a intensificação dos conflitos distributivos.

Conflitos distributivos tornam-se também objetos de plataformas políticas, pois os partidos à esquerda ou à direita apresentam propostas econômicas, o que, de certo modo, influencia a maneira como as pessoas escolhem seus representantes visando à melhoria de posição na distribuição de rendas e riquezas na sociedade.

Nesse sentido, a abordagem, no texto constitucional, de como as políticas públicas para redistribuição de renda, e, também, a manutenção das estruturas de grupos dominantes, institucionalizam cada vez mais seus próprios interesses no desenho constitucional, entrincheirando-as, constitucionalmente e estrategicamente, nos ensinamentos de Maués (2023), mostra-se como relevante para a análise da questão proposta.

Dessa forma, a questão central discute como as desigualdades estruturais persistentes, partindo do caso das decisões políticas de financiamento do saneamento básico, ao demandarem um gasto social para sua gestão, conferem recursos às regiões e classes já privilegiadas na dinâmica da desigualdade.

Partindo também de compreender nos estudos de Maués (2023), como grupos antagônicos - seja aquele detentor e quem concentra as maiores fortunas e riquezas e contrários à uma maior redistribuição de renda, assim como, ao grupo social que busca mais acesso aos serviços públicos mínimos e maior redistribuição de renda, estruturam seus conflitos no campo constitucional e político, bem como, entender a dificuldade existente para cada grupo alcançar seus objetivos.

Diante de uma conjuntura que alberga a complexidade das desigualdades, seja pelo fator da distribuição desigual de recursos privados ou públicos, ou pela conformação que se relaciona com região geográfica, raça ou classe social, o financiamento público poderia prestigiar a redução de desigualdades.

Tal questão torna-se pertinente na medida em que a Constituição brasileira traz em seu texto diversas políticas públicas e também o formato do sistema tributário e orçamentário brasileiros, influenciando na implementação de tais políticas.

Um dos aspectos fundamentais acerca da disciplina jurídica do saneamento básico é compreender qual a técnica de repartição de competências e rendas e identificar a autonomia dos entes da federação. O Estado brasileiro é constituído por uma Federação que possui entes com atribuições especificamente disciplinadas pela Constituição da República Federativa do Brasil através da designação das competências constitucionais.

Sendo assim, a autonomia dos Estados e Municípios se revela por competências próprias. Diante disso, implica a descentralização política, administrativa e financeira do poder. Assim, Dalmo Dallari (1986, p.78) conceitua autonomia como "direito e poder de autogovernar-se, fixando suas prioridades e desempenhando suas competências com meios próprios".

Nesse sentido, é a Constituição Federal que determina a competência de cada ente da Federação, bem como a forma de repartição de rendas, evitando assim uma eventual dependência entre as unidades, que venha a prejudicar as suas respectivas autonomias.

Nesse contexto, o art. 23, IX da Constituição Federal estabelece a competência Comum da União, Estados e Municípios para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e o art. 200, inciso IV determina a competência do Sistema Único de Saúde para participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Assim, a análise do texto constitucional e suas emendas e debater na perspectiva de Maués (2023) a partir de uma visão de como uma constituição, com diversos dispositivos que versam sobre políticas públicas antipobreza, ainda assim, limita os gastos públicos e seu próprio conteúdo redistributivo, também se torna fundamental para verificar como um objetivo constitucional não consegue se plasmar satisfatoriamente na materialização da repartição de recursos.

Nesse contexto, Bercovici (2002, p.14), analisando o federalismo brasileiro, observa que: “os fundos públicos (receitas tributárias, gastos da União e das estatais federais, incentivos fiscais e empréstimos públicos) são fundamentais nas relações federativas, especialmente em países com enormes disparidades regionais como o nosso”.

Assim, supõe-se que a reflexão sobre municipalidades vulneráveis e mais dependentes de repasses de recursos e financiamentos públicos contribuiria para a efetiva implementação e manutenção da política pública de saneamento básico na medida em que justificaria um tratamento adaptado da atividade financeira para tais entes.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da conjuntura do financiamento público intergovernamental em torno do conflito distributivo dos repasses federais para política de saneamento demonstra-se inclinada para o reforço das desigualdades ao acesso.

Isso se dá devido os melhores índices em regiões específicas, que também coincidem com as regiões mais privilegiadas economicamente e também com as que recebem um maior volume de recursos, conforme os dados apresentados.

Diante dessa realidade é importante considerar insuficientes tratamentos que considerem idênticas as regiões, principalmente ao observar-se distorções criadas pelo próprio sistema de financiamento. Também é fundamental ter em conta que para a redução de desigualdades, algumas regiões poderiam receber tratamento prioritário na obtenção de recursos para implementação da política nacional em questão.

Os dados sobre a desigualdade no acesso e financiamento da política de saneamento, realizando também a análise de dados sobre a renda das regiões e de seus habitantes, relacionando principalmente o fator riqueza e acesso à política pública revelam que: os melhores índices e as maiores possibilidades de financiamento, atualmente, acompanham as regiões mais ricas.

Realizar a gestão dos repasses financeiros de maneira adaptada à realidade socioeconômica dos entes e regiões justificaria uma atividade financeira do Estado mais engajada como resposta a esse problema. As restrições financeiras e técnicas já vivenciadas por alguns entes subnacionais impactarão, justamente, aqueles que precisam de acesso quase que majoritário de transferências intergovernamentais e não foram prestigiados de maneira direta na atual conjuntura.

De outro lado, os entes com maior capacidade de investimento técnico e financeiro estarão aptos a receberem os recursos e a adaptarem-se por si aos mecanismos de financiamento e de fato o recebem.

Assim, a política tributária responsável pela centralização fiscal na União e que condiciona as transferências intergovernamentais voluntárias deveria ser específica e combativa no tocante a manutenção de desigualdades ao acesso a recursos financeiros.

Portando, na medida em que a autonomia financeira dos entes subnacionais está ligada à política fiscal de outro ente central, tal ente centralizador de recursos deve se responsabilizar por incluir nos seus programas e normativas financiadores o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais e não contribuir para o aumento da distorção ao financiar sem critérios de equidade.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Conclusões. In: ARRETCHE, Marta (Org.). *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: UNESP, 2015.

BERCOVICI, Gilberto. *A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro*. Revista de Direito Sanitário, v. 3, n.1. março de 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.588, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm). Acesso em: 25 set. 2022.

BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. 2007. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 25 set. 2023.

CICOGNA, Maria Paula Vieira; TONETO JUNIOR, Rudinei; GREMAUD, Amaury Patrick; FIGUEIREDO, Alexandre Ganan de Brites. Financiamento do saneamento: linhas de crédito e perfil do endividamento das sociedades anônimas no Brasil. *Revista Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – n. 29, (ago. 2022)*. – Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11705>.

DALLARI, Dalmo. *O Estado Federal*. São Paulo: Ed. Ática, 1986. FGV, Fundação Getúlio Vargas. *Mapa da riqueza no Brasil*. Org. Marcelo Neri. Disponível em: <https://cps.fgv.br/riqueza>

MAUÉS, Antonio Moreira. *O desenho constitucional da desigualdade*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

PETTI, Caren. O déficit de saneamento afeta os mais vulneráveis. *Valor Econômico*, São Paulo, 22 de março de 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/publicacoes/suplementos/noticia/2023/03/22/deficit-de-saneamento-afeta-os-mais-vulneraveis.ghtml>

SCAFF, Fernando Facury; GUIMARÃES, Raquel Lamboglia Guimarães. *A edição de “normas de referência” pela ANA: autonomia municipal, orçamento republicano e controle*. R. Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDFFE, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 19-33, set. 2020/fev. 2021.

SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. O direito financeiro e a redução de desigualdades. 2018. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.2.2018.tde-06112020-182936. Acesso em: 2022-12-05

THERBORN, Göran. The killing fields of inequality. Cambridge: Polity Press, 2013, cap. 3 e 4.