Texto para Discussão

2587

Rio de Janeiro, agosto de 2020

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

REGULAÇÃO E INVESTIMENTO NO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL: TRAJETÓRIAS, DESAFIOS E INCERTEZAS

Gesmar Rosa dos Santos
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <gesmar.santos@ipea.gov.br>.

Julio Issao Kuwajima
Consultor sênior na área de saneamento e recursos hídricos no Projeto Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6) pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), em parceria do Ipea com a Agência Nacional de Águas (ANA). *E-mail*: <jkuwajima@gmail.com>.

Adrielli Santos de Santana
Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <adrielli.santana@ipea.gov.br>.

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2587

A importância dos serviços de saneamento básico para o bem-estar da população e para o desenvolvimento socioeconômico tem merecido destaque nos foros de debate sobre o tema. O advento da pandemia Covid-19 elevou ainda mais a importância de se ter água segura para o consumo e sistemas de esgotamento sanitário para todos. Hutton e WHO (2012) e Hutton (2013) trazem estimativas da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) de que, globalmente, a taxa de retorno dos investimentos para a universalização de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é de 4,3 unidades monetárias para cada unidade investida, e para a América Latina e o Caribe essa relação é de 5,2.

Em diversos países, inclusive entre os mais ricos, a melhora nos indicadores de saneamento tem sido alcançada somente após grande esforço, sempre contando com a forte atuação do Estado. Atrasos e danos ambientais foram marcantes, antes do avanço dos indicadores, por exemplo na Coreia do Sul, Chile e Dinamarca, onde, principalmente nos últimos quarenta anos, configurou-se um foco abrangente em saneamento que permitiu resultados robustos.

No Brasil, a Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), Lei nº 11.445/2017, apresenta diretrizes, instrumentos e formas de financiar os serviços, dando ao saneamento *status* de infraestrutura e saúde e prevê papéis para municípios, estados/Distrito Federal e União. Antes dela, registra-se uma trajetória que oscila entre prover os serviços diretamente por meio de entes públicos e gerenciar o mercado para a iniciativa privada e público-privada. Entre 2018 e 2020, discutem-se, no Congresso Nacional, mudanças com foco na maior participação do setor privado em saneamento.

Este texto analisa a trajetória da regulação e do financiamento dos serviços de água e esgoto no Brasil, com o objetivo de evidenciar as distintas formas e modelos regulatórios já experimentados no setor, com destaque para as formas de participação do Estado e do setor privado, listando desafios e proposições para enfrentá-los. Ressaltam-se os elementos centrais e perspectivas diante do cenário atual de mudanças da Lei nº 11.445/2007, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020.

De acordo com a revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), entre 2003 e 2017 foram comprometidos recursos orçamentários da ordem de R$ 82,5 bilhões, o que representa em média 0,10% do produto interno bruto (PIB) nacional (Brasil, 2019). A trajetória foi crescente, porém com retrocesso em 2016, quando atingiu quase zero (0,028%). Além disso, é grande a dificuldade de acesso aos recursos por parte de municípios pobres e endividados, o que tem levado a baixo nível de execução de valores empenhados, tanto para recursos onerosos quanto não onerosos. O Plansab estima também que 40% dos investimentos

(R$ 253 bilhões) seriam provenientes do orçamento da União, sendo os demais recursos de outros agentes públicos e privados.

A respeito da regulação e seus impactos no financiamento, o trabalho evidencia que o desalinhamento tarifário tem sido recorrente, diante de interferências políticas, levando à defasagem nas tarifas e provocando deficit na coleta e no tratamento de esgotos, principalmente. Ações do Ministério Público, dos tribunais de contas dos estados (TCEs) e dos órgãos de fiscalização ambiental são constantes e mostram-se necessárias na ausência de regulação eficiente. No novo marco regulatório emergem um maior aparato da regulação e a imposição de barreiras para acesso ao crédito por parte dos municípios e prestadores de serviços que não aderirem às condições exigidas pela União. O papel da tarifa para além da operação e manutenção dos sistemas de saneamento pode se fortalecer, com a possibilidade de destinar uma parte maior da receita para um investimento com essa fonte.

As alterações na Lei nº 11.445/2007 são discutidas no texto a partir de três eixos principais: *i)* alterar as responsabilidades dos municípios, impondo-lhes barreiras de acesso a recursos da União e, ao mesmo tempo, listando as obrigações ou os condicionantes para superar tais barreiras; *ii)* facilitar maior participação privada no setor de saneamento, incluindo o seu acesso a recursos públicos para investimentos, a exigência de licitação para concessões e o término de contratos precários e do contrato de programa (entre prefeituras e empresas estaduais); e *iii)* direcionar o mercado para maior autonomia financeira, por meio de maior peso de recursos da tarifa de serviços e da regulação mais presente, como já comentado. São apontados avanços e lacunas remanescentes nas mudanças em curso.

Entre as conclusões do trabalho destacam-se: a importância de seguir com os recentes avanços nas instituições de regulação estaduais e municipais; a relevância de se considerar os avanços e as incertezas nas mudanças do marco regulatório em implementação; e a tendência de aumento da participação da tarifa dos serviços de água e esgoto nos investimentos do setor, para além da cobertura dos gastos operacionais; a necessidade de priorização do investimento da União para municípios com maiores *deficit*, para a zona rural e para a população vulnerável.

É esperado que os subsídios – entre usuários e entre municípios – continuem, assim como a tarifa social da água (pequenos consumidores, em geral até 10 m³/15 m³, pagam taxa mínima específica). Esse mecanismo solidário tem sido de grande importância para alcançar a população mais pobre, em alinhamento com a tese dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, de "não deixar ninguém para trás".

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional/Secretaria Nacional de Saneamento. **Plansab** – Plano Nacional de Saneamento Básico. [s.l.]: [s.n.], 2019. Disponível em: <https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A7%C3%A3o_Alta_-_Capa_Atualizada.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

HUTTON, G. Global costs and benefits of reaching universal coverage of sanitation and drinking-water supply. **Journal of Water and Health**, v. 11, n. 1, p. 1-12, 1º Mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2166/wh.2012.105>.

HUTTON, G.; WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global costs and benefits of drinking-water supply and sanitation interventions to reach the MDG target and universal coverage**. Geneva: WHO, 2012. 67 p. (Report, n. WHO/HSE/WSH/12.01). Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/75140>.

SUMÁRIO EXECUTIVO