

**VISÃO 2035:**

**Brasil, país desenvolvido**

Agendas setoriais para o desenvolvimento

## ÁGUA E ESGOTO

### *WATER SUPPLY AND WASTEWATER*

Letícia Barbosa Pimentel

Luciana Capanema\*

P. 389-414

\* Respectivamente, economista e gerente do Departamento de Saneamento Ambiental da Área de Saneamento e Transporte do BNDES. As autoras agradecem as contribuições de Laura Bedeschi e Rômulo Tavares, bem como das associações de classe que participaram do evento de discussão do texto.

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo apresentar a contribuição do BNDES à construção de uma agenda para o setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Para tal, realiza-se um breve diagnóstico dos níveis de acesso dos serviços e de sua estrutura de prestação e traça-se o histórico recente das principais políticas públicas relativas ao setor. Em seguida, são apresentados os principais entraves à ampliação e à melhoria da prestação desses serviços, tanto no âmbito geral – aplicáveis a todo o setor, sendo relativos principalmente ao nível da política pública – quanto no âmbito específico dos prestadores públicos e privados. Com base nas dificuldades mapeadas, são apresentadas propostas que: (i) possam contribuir para o destravamento mais imediato do setor; (ii) propiciem, para além do destravamento, uma potencialização do setor; e (iii) acarretem mudanças estruturais no setor.

**Palavras-chave:** Abastecimento de água. Esgotamento sanitário. Políticas públicas.

---

## Abstract

*The purpose of this paper is to present the BNDES contribution to the construction of an agenda for the water supply and wastewater sector. To this end, a brief diagnosis is made of the levels of access of these services, their market structure and the recent history of the main public policies related to the sector. Then, the main obstacles to the expansion and improvement of these services are presented. Both the general ones – applicable to all sector, being closely related to the public policies – as well as the specific ones of public and private providers. From the difficulties mapped, proposals are presented that: (i) can contribute to the most immediate unlocking of the sector; (ii) provide, in addition to the unlocking, a potentiation of the sector; and (iii) lead to structural changes in the sector.*

**Keywords:** Water supply. Wastewater. Public policies.

## Introdução: breve diagnóstico do setor

### Situação atual dos níveis de acesso aos serviços

O saneamento é um direito humano fundamental, reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010. Além de ser um elemento essencial da saúde pública e de um padrão de vida digno, agrega benefícios ao meio ambiente, ao mercado de trabalho e à produtividade de uma economia. A falta de saneamento gera custos sociais relevantes. Para países em desenvolvimento, foi estimado (UNESCO, 2015) que cada dólar investido no setor pode gerar um retorno de US\$ 5 a US\$ 28 para a economia.

Diante disso, deve-se observar o quadro de prestação desses serviços no Brasil com preocupação, tanto no que diz respeito ao déficit total do acesso aos serviços quanto no que concerne às discrepâncias regionais (Tabela 1).

Tabela 1 | Índices de água e esgoto estratificados por região geográfica (%)

	Água – índice de atendimento (%)*	Esgoto – índice de atendimento (%)**	Esgoto – índice de tratamento (%)***
<b>Brasil</b>	<b>83,3</b>	<b>51,9</b>	<b>44,9</b>
Norte	55,4	10,5	18,3
Centro-Oeste	89,7	51,5	52,6
Nordeste	73,6	26,8	36,2
Sudeste	91,2	78,6	48,8
Sul	89,4	42,5	43,9

Fonte: Brasil (2018).

\* População total atendida com abastecimento de água/população total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

\*\* População total atendida com esgotamento sanitário/população total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo o IBGE.

\*\*\* Volume de esgoto tratado/volume de água consumido.

Esses dados apontam para algumas questões. A primeira diz respeito a quão distante o país está em relação ao atingimento da universalização do acesso aos serviços de água e de esgotamento sanitário. A situação é particularmente grave em esgoto, pois metade da população brasileira não tem acesso à rede de coleta e grande parte do esgoto coletado não é tratada. Outra questão é a desigualdade regional desses índices de atendimento. A região Sudeste está acima da média nacional em todos os indicadores, ao passo que as regiões Norte e Nordeste encontram-se abaixo do índice nacional em todos os aspectos mensurados. Assim, deve-se atentar para a necessidade de um tratamento regional das soluções para os serviços de água e esgoto, em razão tanto das enormes desigualdades no acesso quanto das diferenças culturais, sociais, econômicas e geográficas entre os territórios.

Do ponto de vista qualitativo, presente na análise introduzida pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (BRASIL, 2013), a situação é ainda mais preocupante. Esse plano estabeleceu um conceito de déficit que inclui não apenas o não atendimento da população, mas também o atendimento precário. Assim, no caso do acesso à água, considera-se se esses serviços são providos por canalização interna e sem intermitências. Em relação ao esgotamento sanitário, verifica-se se o esgoto coletado é tratado e, em casos de uso de fossa, se esta é séptica ou rudimentar, por exemplo.

O uso da fossa é um exemplo de solução individual que é considerada satisfatória pelo Plansab. De fato, pela multiplicidade de realidades territoriais e socioeconômicas, é necessário levar em conta os dois tipos de solução – individuais e coletivas –, quando se trata da meta de universalização dos serviços.

A Tabela 2 mostra que, mesmo no abastecimento de água, em que quantitativamente o acesso é amplo, tem de haver melhoria do ponto de vista qualitativo.

Tabela 2 | Índices de atendimento do Plansab (%)

		Abastecimento de água (%)	Esgotamento sanitário (%)
Déficit	Atendimento adequado	59	40
	Atendimento precário	34	51
	Sem atendimento	7	9

Fonte: Brasil (2013).

## Estrutura do setor

Em relação à estrutura do setor de saneamento no Brasil, conforme previsto na Constituição Federal do Brasil, a titularidade dos serviços pertence aos municípios, que podem prestá-los diretamente ou concedê-los a empresas do setor público ou privado. Na prestação indireta, o titular delega, por meio de um contrato de concessão ou de programa,<sup>1</sup> a prestação do serviço para uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (Cesb) ou para a iniciativa privada, podendo a concessão ser plena (água e esgoto) ou de apenas um dos serviços. No caso de delegação a terceiros, o governo municipal deve acompanhar e fiscalizar a prestação do serviço de acordo com os parâmetros adequados aos interesses da população.

O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (Snis) registrou em 2015<sup>2</sup> a existência de 27 Cesbs, 1.326 municípios prestadores e 89 empresas privadas, totalizando 1.442 prestadores de serviço (BRASIL, 2017c).

<sup>1</sup> Contrato de programa é um contrato estabelecido entre dois entes públicos para a prestação de serviços, não havendo necessidade de realizar licitação nessa modalidade. É o tipo de contrato celebrado entre municípios e Cesbs.

<sup>2</sup> Os dados do Snis referentes a 2016 não foram totalmente disponibilizados. Assim, no momento da realização deste texto ainda não estavam disponíveis os dados desagregados por prestadores. Dessa forma, optou-se por manter a informação referente ao ano de 2015, em relação aos prestadores e também ao investimento.

As Cesbs são os principais atores do mercado. Juntas, atendem a cerca de 72% da população urbana brasileira com serviços de abastecimento de água e a 65% com serviços de esgotamento sanitário, totalizando em torno de 119 milhões de habitantes. As cinco maiores Cesbs<sup>3</sup> são responsáveis pelo atendimento a aproximadamente 69 milhões de habitantes, o equivalente a um terço da população brasileira. As demais formas de prestação dos serviços de água e esgoto são por meio de autarquias e empresas municipais (22% da população atendida com água e 28% da população atendida com esgoto) e, em menor proporção, de empresas do setor privado (5% da população atendida com água e 7% da população atendida com esgoto) (BRASIL, 2017c).

A participação privada, ainda que seja menor em relação à dos prestadores públicos, tem aumentado nos últimos anos. Entre 2006 e 2017, o número de concessões privadas cresceu em torno de 48%, passando de 178 para 264, segundo dados publicados no site da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON, 2017).

Entre os fatores que contribuíram para o aumento da participação privada, estão a melhoria do ambiente regulatório do setor, promovida pela Lei 11.445 (Lei do Saneamento, que será abordada mais adiante), de 5 de janeiro de 2007, e a baixa eficiência operacional de parte das Cesbs e dos municípios na prestação dos serviços, que acabam por abrir oportunidades para novos contratos com o setor privado. No entanto, a resistência dos municípios em delegar ao privado a prestação desses serviços de interesse público, somada às barreiras à entrada decorrentes do longo prazo (entre vinte e trinta anos) dos contratos firmados com as Cesbs, fez a participação dos entes privados ainda permanecer marginal perante os demais prestadores.

Por fim, em relação ao financiamento do setor, as principais fontes de recursos disponíveis para investimento em saneamento básico no Brasil são:

- recursos onerosos provenientes da Caixa Econômica Federal e do BNDES;
- recursos onerosos de financiamentos internacionais, tais como do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), do KfW alemão e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica);
- recursos não onerosos, derivados das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) da União (também conhecidas como Orçamento Geral da União – OGU), dos estados e dos municípios;

---

<sup>3</sup> São elas, em relação à população atendida, elencadas em ordem decrescente: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa), Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa) e Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar).

- recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes da geração de caixa operacional;
- aportes de entes públicos nos prestadores de serviços;
- aumento de capital (*equity*), no caso das empresas de capital aberto; e
- venda de títulos de dívida (debêntures) no mercado privado.

## Histórico recente do setor – políticas públicas e investimento

### Políticas públicas do período recente (2007-2017)

Desde 2007, diversos avanços foram realizados no setor, com o objetivo de debelar os entraves mapeados à época. Assim, no que concerne ao marco legal e institucional do setor, foi promulgada, em 2007, a Lei de Saneamento, que estabeleceu as diretrizes para a prestação dos serviços de saneamento, definindo os princípios fundamentais do setor. A lei abrange ainda outros aspectos importantes, como questões relativas à regulação e ao planejamento.

No âmbito do planejamento, o Governo Federal lançou, em 2013, o Plansab, que mapeia a situação da prestação desses serviços. Ademais, o plano traça metas de atendimento e de gestão dos serviços, bem como estimativas de investimentos relacionadas às metas. Pode-se dizer que o Plansab também foi um marco institucional no saneamento, ao estabelecer diretrizes e estratégias para a concretização das metas (físicas e financeiras) mapeadas. Além disso, avançou nos temas:

- análise qualitativa dos indicadores de saneamento;
- visão transversal e intersetorial;
- necessidade de aprimoramento da gestão; e
- ênfase no planejamento.

**O Plansab fixou metas, para 2033, de atendimento de 99% de abastecimento de água, 92% de acesso ao esgotamento sanitário e 93% de tratamento do esgoto coletado. Para atingir essas metas, o plano prevê investimentos da ordem de R\$ 122,1 bilhões em água e R\$ 181,9 bilhões em esgoto, o que resulta em uma média anual de R\$ 15,2 bilhões por ano, a preços de 2012 (se atualizados para preços de 2017, essa média anual fica em R\$ 20,9 bilhões).**

No que concerne à disponibilidade de recursos para investimento, destaca-se, no período de 2007 a 2014, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com uma dotação de R\$ 85 bilhões para o setor de saneamento, que foi quase integralmente contratada, o programa elevou expressivamente os montantes investidos no setor. As

principais fontes de recursos utilizadas foram OGU e financiamentos da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Os financiamentos foram possíveis graças à inserção de um dispositivo na Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional<sup>4</sup> (substituída pela Resolução 4.589, de 29 de junho de 2017, que passou a ter efeito a partir de 1º de janeiro de 2018), que permitiu o descontingenciamento de crédito para projetos selecionados pelo Ministério das Cidades.

Com o fim do PAC, em 2015, houve novamente escassez dos recursos destinados ao setor, de um lado, em razão do ajuste fiscal, que impactou negativamente os recursos disponíveis do OGU, e, de outro, pelo fim do descontingenciamento.

Em 2016, o Governo Federal criou o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para ampliar e fortalecer a relação entre o Estado e a iniciativa privada, nas áreas de infraestrutura. O objetivo é estruturar projetos, desde o diagnóstico, passando por estudos técnicos, proposição de modelagens adequadas a cada caso – que podem ser venda de ativos (privatização) ou transferência da prestação de serviço público à iniciativa privada por prazo determinado (concessão) –, até a realização de licitação desses projetos.

Em meados de 2017, o Governo Federal, por intermédio do Ministério das Cidades, lançou o programa Avançar, que está sendo implementado de maneira similar ao PAC, com seleções de investimentos do setor público a serem descontingenciados. A primeira seleção lançada tem dotação de aproximadamente R\$ 2 bilhões.<sup>5</sup>

## Investimentos

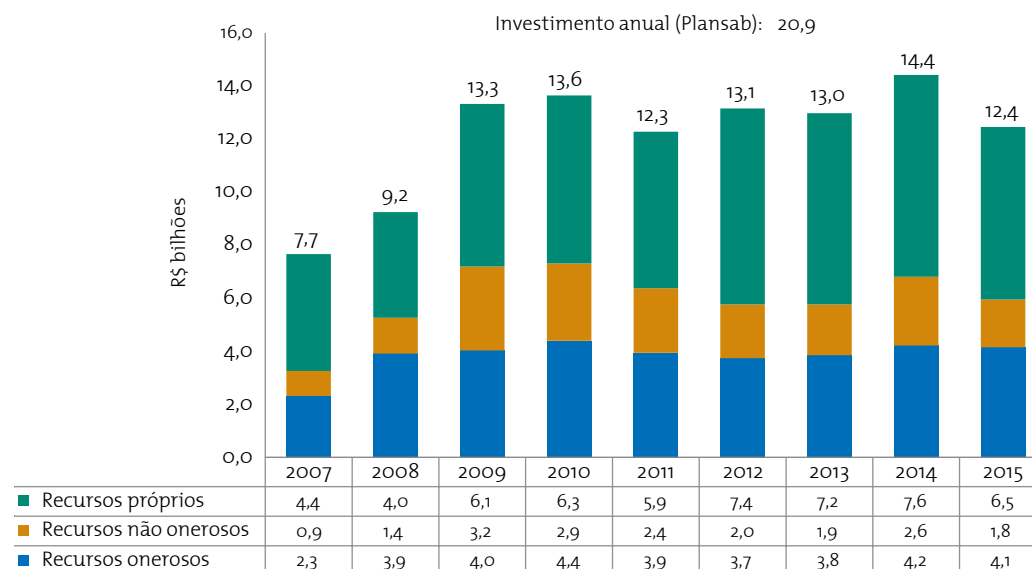
Apesar das distintas fontes de recursos disponíveis e das diversas políticas públicas implementadas nos últimos dez anos – desde a promulgação da Lei do Saneamento, passando pelo Plansab e pelo PAC, até as mais recentes, PPI e Avançar –, o investimento no setor ainda está muito aquém do nível mapeado como necessário. Mesmo observando-se um crescimento expressivo dos investimentos em saneamento, principalmente em razão do PAC, no ano de maior investimento, 2014 (ver Gráfico 1), os montantes ainda ficaram aproximadamente R\$ 6,5 bilhões abaixo da meta de investimento anual do Plansab.

---

4 Essa resolução definiu as regras de limite de crédito ao setor público, estabelecendo um limite de exposição das instituições financeiras, bem como um limite global.

5 Não é possível analisar os resultados do PPI e do Programa Avançar, posto que ainda estão em implementação. Assim, ainda não houve a contratação e, portanto, os desembolsos dos investimentos previstos.

Gráfico 1 | Investimentos reais (atualizados a preços de 2017) nos serviços de água e esgotamento sanitário estratificados por fonte (R\$ bilhões)



Fontes: Brasil (2013; 2017c).

Em 2015,<sup>6</sup> as Cesbs foram responsáveis por aproximadamente 80% dos investimentos (BRASIL, 2017c).

Ainda segundo dados publicados no site da Abcon, o setor privado foi responsável por 20% dos investimentos em 2015. Nos dados registrados no Snis (BRASIL, 2017c), porém, o setor privado aparece com uma participação de aproximadamente 10% nos investimentos desse ano. Apesar da discrepância entre os dados, em ambos os casos se ressalta que são volumes expressivos de investimento, se comparados à participação total dessa natureza de prestador na população atendida (5% em abastecimento de água e 7% em esgoto).

Por exclusão, tomando como base os números do Snis, os municípios foram responsáveis pelos 10% restantes dos investimentos. Comparando esse percentual a sua participação no atendimento à população (22% em abastecimento de água e 28% em esgoto), é um montante bastante reduzido.

Além de não serem suficientes para alcançar as metas do Plansab, os investimentos realizados são também muito concentrados. Na média entre 2010 e 2015, três Cesbs – Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) – foram responsáveis por 40% do total de investimentos. Em 2015, essas três empresas tiveram a mesma participação de 24 Cesbs nos investimentos totais (BRASIL, 2017c).

A concentração dos investimentos em relação aos prestadores está relacionada com uma concentração regional. Se observados os investimentos por estado, tem-se que 64,5%

<sup>6</sup> Ver nota de rodapé 2.



dos investimentos estão localizados em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná (com São Paulo sendo responsável por 34,4% do total).

Deve-se fazer uma qualificação relativa à relação entre a concentração dos investimentos e a concentração populacional. De fato, grande parte da população (41,9%) está concentrada na região Sudeste e, se somados os estados mencionados no parágrafo anterior (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná), suas populações representam 45,4% da população brasileira (IBGE, 2017). Não obstante, ainda que seja esperada alguma concentração dos investimentos nessas localidades, ela ocorre de maneira exacerbada. Isso se torna ainda mais claro quando se observa a participação de cada região no déficit total do acesso aos serviços de água e esgoto, ante sua participação no investimento total realizado no país.

Tabela 3 | Relação entre investimentos e déficit de acesso, na média de 2007 a 2015, por região geográfica (%)

Região	Participação no déficit de acesso (%)		Participação nos investimentos realizados (%)	
	Água	Esgoto	Água	Esgoto
Norte	28,1	13,3	5,4	2,8
Nordeste	30,5	32,4	23,1	13,5
Sudeste	34,1	28,9	49,8	60,0
Sul	5,0	16,6	12,5	15,6
Centro-Oeste	2,2	8,8	9,1	8,1

Fonte: Brasil (2017c).

Além das questões relativas ao montante investido e a sua destinação, observa-se que a efetividade dos investimentos também está aquém do esperado. Isso se deve a algumas dificuldades no planejamento, na elaboração e na implementação dos projetos, que serão exploradas adiante.

Todos esses fatores estão intrinsecamente ligados às condições de desenvolvimento das regiões e estados. Logo, a explicação para os níveis insuficientes e concentrados de investimento no setor de saneamento no Brasil está inserida em um contexto maior da realidade socioeconômica do país, tendo raiz nas diversas desigualdades entre as regiões e estados. Mesmo dentro de um mesmo estado ou município, há discrepâncias no acesso aos serviços de acordo com a faixa de renda.

Este artigo, no entanto, não vai explorar as questões relativas às condições sociais e econômicas mais gerais do país, ficando circunscrito ao setor de saneamento e aos avanços possíveis de serem realizados nesse âmbito. As perguntas que podem ser feitas com base nesses dados de investimentos são: (i) Como elevar o investimento ao nível necessário para atingir as metas do Plansab? (ii) Como tornar esse investimento menos concentrado, de forma que as metas sejam atingidas em todo o território e em todos os estratos de renda? e

(iii) Como melhorar a efetividade desses investimentos, para que, de fato, se transformem em ampliação e melhoria dos serviços para a população?

## Entraves

Como ressaltado por Heller (2015), os avanços no campo da formulação de política pública com o Plansab, do estabelecimento de um marco regulatório e institucional com a Lei. 11.445/2007 e da aplicação de recursos com os valores destinados ao setor por meio do PAC 1 e 2 tornaram ainda mais evidentes outros problemas do setor, como:

- baixa capacidade de elaboração de projetos e execução de obras;
- dificuldades de fiscalização da destinação adequada dos recursos públicos;
- dificuldades em assegurar a sustentabilidade das intervenções realizadas;
- intervenções pontuais, não enquadradas em um planejamento de mais longo prazo;
- modelos tarifários discutíveis dos pontos de vista financeiro e social;
- falta de regulação ou regulação ineficaz; e
- relações interfederativas conflituosas.

Essas questões apontadas pelo autor apareceram na análise dos investimentos em água e esgoto apoiados pelo BNDES no âmbito do PAC realizada pelo Banco (PIMENTEL *et al.*, 2017). Por meio do relato da experiência operacional, o estudo observa, concretamente, esses pontos levantados.

Tais fatores variam de acordo com cada tipo de prestador – sua natureza, seu porte, sua localização geográfica – e o contexto em que estão inseridos. Assim, para fins de análise, os entraves apontados serão classificados como: (i) gerais (aplicáveis a todo o setor, sendo relativos principalmente ao nível da política pública); e (ii) específicos de prestadores públicos – municípios e Cesbs – e privados.

### Entraves gerais do setor

As fragilidades mais gerais do setor – que dizem respeito ao ambiente institucional, legal e regulatório – são:

- o planejamento incipiente;
- a regulação pouco eficiente;
- dificuldades nas relações interfederativas; e
- incertezas relativas ao mercado de crédito disponível para o setor.

Entre as responsabilidades do titular do serviço, a única que não é passível de delegação, conforme a Lei de Saneamento, é o planejamento. A legislação determina que cabe ao município a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), que deve servir de base para a prestação dos serviços e a alocação de recursos nas atividades de saneamento, independentemente de quem a realize. O PMSB também é condição de validade dos contratos de prestação de serviços de saneamento e de acesso aos recursos orçamentários da União. No entanto, o prazo para que os gestores locais elaborem seus planos – inicialmente até 2010 – foi prorrogado diversas vezes, sendo 31 de dezembro de 2019 a última data final estabelecida, por meio do Decreto 9.254, de 29 de dezembro de 2017.

Segundo a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (Abar), no universo de municípios regulados, que totalizavam 2.746 em 2014 (cerca de metade dos municípios brasileiros), 45% têm PMSB (ABAR, 2015). Ressalte-se que, em 2009, esse número era de apenas 19%, havendo um aumento expressivo no período. Não obstante, ainda há um longo caminho a ser percorrido nesse aspecto.

A falta do PMSB, além de dificultar a elaboração de projetos que levem à eliminação dos déficits nos serviços de água e esgoto daquela localidade, também prejudica a averiguação, por terceiros – órgãos de controle, agentes financiadores e agentes reguladores –, da efetividade dos investimentos realizados pelo prestador *vis-à-vis* às necessidades mapeadas. Assim, o melhor planejamento poderia auxiliar também na regulação dos serviços, outro ponto de entrave do setor.

Apesar dos avanços no ambiente regulatório com a promulgação da Lei de Saneamento, essa atividade continua sendo exercida de maneira bastante incipiente, havendo ainda muitos municípios não regulados. Mesmo nos que contam com um agente regulador, o saneamento ainda enfrenta problemas, como os relativos à transparência dos contratos, ao estabelecimento e à fiscalização do cumprimento de metas e da efetividade dos investimentos e ao cálculo da tarifa, entre outros.

Um desafio importante do setor, que pode ser enfrentado pela regulação, é o equilíbrio entre o valor da tarifa e o estabelecimento de um cronograma de investimentos, combinando a sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores com a expansão do acesso aos serviços com qualidade para todas as localidades e classes sociais.

Tanto na questão do planejamento quanto na da regulação, é importante investir na capacitação e no aprimoramento da gestão dos agentes responsáveis – reguladores e poder concedente.

Quanto às relações interfederativas, tem se tornado recorrente, em especial nas regiões metropolitanas, a discussão sobre a titularidade da prestação de serviços entre Cesbs e municípios. Essa questão foi objeto de um acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013, acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842-RJ, que tratava da titularidade da prestação de serviços de saneamento em regiões metropolitanas. Nesse documento, o

STF postula que, nesses casos, a gestão dos serviços deve ser compartilhada entre estado e municípios. Todavia, a operacionalização desse mecanismo de gestão compartilhada ainda não foi efetivada.

Outro ponto de atenção no âmbito das relações interfederativas é a formação de consórcios intermunicipais, seja para prestação conjunta dos serviços pelos municípios, seja para sua concessão à iniciativa privada. Essa forma de gestão associada, prevista na Constituição Federal e na Lei de Saneamento, poderia ser uma alternativa para municípios não contemplados pelas Cesbs – ou mesmo para aqueles insatisfeitos com os serviços prestados pela companhia –, cuja prestação individualizada é insustentável, levando a ganhos de escala dos pontos de vista operacional, financeiro e de governança.

No entanto, ainda há poucos casos desse tipo de organização institucional no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com apenas 13 consórcios públicos listados no Banco de Dados de Consórcios de Saneamento Básico. Há também alguns casos de consórcios de municípios que optaram por conceder a prestação dos serviços a uma empresa privada.

Um fator de desestímulo a esse tipo de associação entre municípios é a incipiência do arcabouço legal existente, dificultando sua constituição e operação. Pode-se tomar como exemplo o fato de que os limites e as condições de endividamento dos consórcios públicos não estão disciplinados legalmente. Assim, a impossibilidade de contratar financiamentos ou de prestar garantias imprime grandes dificuldades à realização de investimentos por entes consorciados, desincentivando, portanto, a cooperação entre municípios.

Por fim, ressaltam-se as incertezas atuais sobre o mercado de crédito acessado pelo saneamento. Em 2018, houve mudanças significativas em relação à taxa praticada pelo BNDES, com a entrada em vigor da Taxa de Longo Prazo (TLP), que deve convergir, em cinco anos, para uma taxa equivalente à da NTN-B de cinco anos somada ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Com a taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) em um patamar baixo, esse fato não é necessariamente uma ameaça ao setor, mas, uma vez que haja elevação das taxas de mercado, a TLP pode ser um risco para a financiabilidade e, portanto, para a viabilidade de projetos de saneamento – em especial, aqueles em regiões mais carentes, que têm alto impacto social, mas reduzido retorno financeiro.

Além disso, a implantação paulatina – desde 2013, pelo Banco Central do Brasil – do acordo de Basileia III pode limitar o crédito concedido pelas instituições financeiras, principalmente com relação ao prazo. A Caixa, desde 2017, já vem sinalizando possíveis dificuldades futuras para cumprir os limites estabelecidos pelo acordo. Os bancos privados, por sua vez, que já têm baixo apetite ao risco, podem se tornar ainda mais conservadores no que tange a projetos de longo prazo como os de saneamento, que são financiados pelo BNDES e pela Caixa com prazos de até vinte e 24 anos, respectivamente.

Uma possível alternativa aos bancos – públicos ou privados – seria o mercado de capitais, na medida em que operações com títulos de dívida e valores mobiliários não entram no limite de crédito estabelecido pela Resolução 4.589/2017. Este, contudo, não consegue prover condições adequadas aos projetos de saneamento, sobretudo no que diz respeito ao prazo. Mesmo as Cesbs e empresas privadas que acessam o mercado de capitais o fazem com prazos de, em média, sete anos, na emissão de debêntures públicas. Assim, acabam por utilizar esses recursos para capital de giro ou investimentos pequenos e de rápido retorno. Os investimentos estruturais em expansão ou melhoria dos serviços continuam sendo financiados, principalmente, pelos bancos públicos.

Outra fonte de recursos que não se insere nos limites de crédito para o setor público são os financiamentos contraídos nas agências multilaterais (BID e BIRD, por exemplo) ou nos bancos de desenvolvimento estrangeiros (Jica e KfW, por exemplo). Essas operações de crédito já compõem o *funding* de alguns prestadores, seja via contratação direta, seja por meio do ente público controlador, e devem seguir sendo uma importante fonte de recursos. O ponto de atenção está no fato de o financiamento se realizar em moeda estrangeira, acrescentando um risco cambial ao empreendimento, uma vez que a receita das empresas é em reais. Além disso, os mecanismos de proteção às flutuações do câmbio acarretam custos adicionais para os prestadores.

Por isso, mesmo que ainda não se constituam em um entrave, as condições de financiamento ao setor podem vir a representar uma ameaça aos investimentos em água e esgoto.

### Entraves relativos aos prestadores públicos

Antes de listar os entraves referentes aos prestadores públicos de saneamento – municípios e Cesbs –, é necessário pontuar que esse é um universo bastante heterogêneo, em relação tanto às diferentes naturezas de prestadores (autarquias, empresas públicas, empresas de capital misto), quanto a suas características e aos condicionantes a que estão submetidos. Dito isso, o que se segue é uma tentativa de realizar apontamentos gerais, que não são, necessariamente, concernentes a todo o universo de prestadores, mas são recorrentes o suficiente para que sejam considerados entraves.

Dentre os entraves, destacam-se:

- ausência de planos de investimentos de médio e longo prazos;
- baixa capacidade de execução e acompanhamento de investimentos;
- dificuldades em captar recursos para investimentos;
- controle de custos e receitas pouco eficiente; e
- descontinuidades na gestão, em relação tanto ao quadro administrativo quanto à agenda a ser cumprida.

Algumas dessas questões estão interligadas entre si e com os entraves mais gerais do setor. Muitos problemas na elaboração e na implementação de projetos, por exemplo, decorrem da ausência de um plano de investimentos estruturado ou do fato de serem traçados sem ter como base peças de planejamento prévias – como plano diretor ou o PMSB. Assim, não apenas sua efetividade fica reduzida em relação à diminuição dos déficits existentes, como também diversas mudanças de escopo e orçamento acabam por ocorrer, resultando em menor eficiência e longos prazos de implantação.

Algo parecido ocorre em relação às discontinuidades administrativas. Novas pautas provenientes da agenda política podem surgir em razão de demandas não previstas, causadas por problemas emergenciais (como a crise hídrica), ou mesmo por motivos descolados das prioridades e dos interesses públicos. Com isso, também resultam em mudanças nos projetos e longos prazos de execução, além de impactarem negativamente a tentativa de realizar um planejamento estável.

Assim, melhorar os campos do planejamento e da gestão dos prestadores públicos de saneamento é importante para que a aplicação dos recursos de investimento em água e esgoto alcance o impacto social necessário. Mais ainda, as dificuldades nessas áreas também se refletem na sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores. A sustentabilidade é afetada pela incipiência no controle de custos, em virtude de alterações orçamentárias relacionadas a mudanças e atrasos na implantação dos investimentos, e por dificuldades na arrecadação de receitas, relacionadas a um controle pouco eficaz de perdas no abastecimento de água, falhas na cobrança dos serviços, ou tarifas subdimensionadas em relação às necessidades orçamentárias do prestador.

Por outro lado, algumas dessas questões são consequências de restrições externas ao prestador, impostas por seu ambiente institucional, social e político.

Um condicionante importante é a imprevisibilidade no acesso a recursos de terceiros, sejam eles do OGU – não onerosos –, sejam provenientes de instituições financeiras – onerosos. A falta de um planejamento orçamentário dificulta a construção de um banco de projetos e a capacitação de equipes com fins de implantar e acompanhar essas intervenções. A intermitência da disponibilidade desses recursos tem como consequência, muitas vezes, a apresentação de projetos pouco maduros por parte dos prestadores, apenas para aproveitar a janela orçamentária, quando disponibilizada.

Conforme já mencionado, desde 2015 há um quadro de escassez de recursos. A diminuição dos recursos disponíveis deveu-se, principalmente, à crise fiscal – acarretando menor disponibilidade de OGU – e à volta do contingenciamento de crédito ao setor público com o fim do PAC.

Deve-se observar que os investimentos no setor não caem de maneira brusca, pois os longos prazos de maturação dos projetos geram um efeito de carregamento de intervenções iniciadas e contratadas em períodos anteriores. Ainda assim, há alguns casos de operações

já contratadas, no âmbito do OGU, que não estão recebendo recursos. Dessa forma, caso a restrição de recursos para o setor não seja revertida, há o risco de agravamento dessa situação, com maior escassez de OGU – mesmo para projetos já selecionados – e expressiva queda no volume de operações de crédito, levando a uma redução significativa do patamar de investimentos e distanciando-se ainda mais do nível necessário para atingimento das metas do Plansab.

Em adição a esses fatores, foi aprovada, em 2016, a emenda constitucional que estabeleceu um teto de gastos públicos para os próximos vinte anos, limitando despesas e investimentos aos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação. Ao congelar os gastos totais, essa emenda ameaça a destinação de recursos para setores prioritários, caso haja aumento de gastos com outras rubricas – como pessoal. Em áreas cujo investimento pelo setor público estava em patamar insuficiente, dificilmente haverá um aumento do valor destinado.

No que concerne ao contingenciamento, com a substituição da Resolução 2.827/2001 pela Resolução 4.589/2017, voltou a haver um limite de crédito global a ser utilizado por entes do setor público – cuja totalidade soma R\$ 24 bilhões.<sup>7</sup> Em parte, a disponibilização de um limite de crédito anual é uma sinalização positiva para o setor, findando com a intermitência da disponibilidade de recursos.

Entretanto, se considerado que esse limite se aplica a todos os entes públicos, seja administração direta, indireta ou empresas estatais – com exceção de Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) –, percebe-se que o montante é pequeno diante das necessidades de investimento do país.<sup>8</sup>

Além disso, ainda não foram definidos os critérios para a aplicação desses recursos. A falta de priorização e hierarquização, tanto de setores quanto de projetos, pode levar a uma alocação ineficiente desses recursos escassos. Se, de um lado, esse fato desburocratiza o acesso ao crédito, de outro, perde-se no direcionamento dos recursos para localidades mais deficitárias e projetos com elevado retorno social. Nesse sentido, há um desafio de coordenar os critérios dos agentes financeiros para acesso a recursos com as políticas públicas estabelecidas para os serviços de água e esgoto.

Outro condicionante externo da capacidade institucional dos prestadores públicos de saneamento são os processos altamente documentados aos quais eles estão sujeitos, sob orientação dos órgãos de controle – como aqueles estabelecidos pela Lei 8.666 (Lei de Licitações), de 21 de junho de 1993. A necessidade de observar o recomendado por esses órgãos gera maior prazo de implantação das intervenções e, por vezes, alterações de escopo

---

<sup>7</sup> Dos quais R\$ 7 bilhões para operações de crédito sem garantia da União e R\$ 17 bilhões para operações de crédito com garantia da União.

<sup>8</sup> Apenas para os serviços de água e esgoto, seriam necessários R\$ 20,9 bilhões de investimentos anuais para atingir as metas de atendimento estabelecidas pelo Plansab. Estabelecendo como parâmetro a média de 32% de participação dos recursos onerosos nos investimentos totais do setor entre 2007 e 2015, os investimentos com esse tipo de recursos deveriam ser de R\$ 6,6 bilhões só em saneamento.



e orçamento. Nesses processos, também é comum que o vencedor da licitação não consiga implementar o projeto pelo orçamento aprovado, implicando interrupções, cancelamento seguido de novo processo de licitação, aumento de custos e atrasos na finalização das obras.

### Entraves relativos aos prestadores privados

O setor privado não está sujeito a algumas amarras legais a que o público se submete, o que contribui para maior facilidade na captação de recursos, bem como para maior velocidade na contratação de serviços e na execução dos investimentos. Por outro lado, há pouca experiência na prestação privada de serviços de saneamento em grande escala no país, não permitindo uma análise robusta das capacidades de gestão e planejamento desse tipo de prestador em uma situação de investimentos de maior vulto. Essa realidade, porém, tende a mudar com a implementação do PPI, que pode ampliar a participação privada no setor e levar ao engajamento dessas empresas em projetos maiores.

No que concerne aos pontos de atenção desses prestadores, destacam-se: (i) necessidade de equilibrar os retornos sobre o capital com os retornos sociais; e (ii) conflitos de interesse, seja entre a realização da obra e a operação do empreendimento, seja entre a apresentação da proposta de estruturação e a participação na licitação.

No primeiro ponto, ressalta-se o risco de maximização dos retornos privados em detrimento dos sociais, seja via estabelecimento de tarifa incompatível com a renda da população, seja via adiamento de investimentos necessários à ampliação ou à melhoria do acesso, especialmente em regiões de mais baixa renda.

Os conflitos de interesse, por sua vez, podem ter como consequência a superestimação do orçamento e o favorecimento de propostas que não sejam necessariamente as mais eficientes, do ponto de vista econômico-financeiro, e efetivas, do ponto de vista social. Assim, a criação de normas que impeçam esse tipo de distorção e a fiscalização de seu cumprimento são essenciais.

No que diz respeito aos condicionantes externos a esse grupo de prestadores, citam-se as incertezas regulatórias e legais, bem como a capacitação incipiente do poder concedente. A regulação ineficiente dificulta o equacionamento entre interesse público e privado, como a fixação e o reajuste transparentes de tarifas que levem em consideração a sustentabilidade econômico-financeira do empreendimento, as condições de pagamento da população atendida e as necessidades de investimento da localidade. Já no que concerne ao poder concedente, a falta de qualificação de seus quadros e sua fragilidade institucional comprometem o estabelecimento e o acompanhamento das metas nos contratos de concessão.

Algumas empresas privadas também passam por conflitos com o poder concedente, em relação ao cumprimento do contrato por parte dele. Isso pode se dar tanto pela inobservância das contrapartidas contratuais (investimentos ou reajustes de tarifas, por exemplo) por parte do município, quanto pelo distrato unilateral e sem justificativa técnica do contrato



decorrente de mudanças na administração municipal. A questão é como tornar o ambiente legal mais seguro para os prestadores privados sem abrir mão da defesa do interesse do titular dos serviços e da possibilidade de intervenção caso haja alguma irregularidade na prestação por parte do concessionário.

Alguns modelos de concessão ainda incorrem em incertezas relativas à legislação vigente.<sup>9</sup> A principal delas diz respeito à validade dos contratos de programa realizados entre Cesbs e municípios quando houver alienação total ou parcial do controle da companhia, ou mesmo subconcessão dos serviços passando pela empresa.

Uma vez tendo perpassado os principais entraves do setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, deve-se agora adentrar na discussão de como mitigar ou resolver essas dificuldades. Na próxima seção, serão apresentadas propostas de mudança com três focos distintos: (i) que possam contribuir para o destravamento mais imediato do setor; (ii) que propiciem, para além do destravamento, uma potencialização do setor; e (iii) que acarretem mudanças estruturais no setor, levando-o, de fato, para um novo patamar.

## Propostas para destravar e potencializar o setor

### Propostas para destravar o setor

As iniciativas que podem ajudar a destravar mais imediatamente o setor são as que dizem respeito à retomada dos investimentos. Conforme mencionado anteriormente, a crise fiscal, o teto de gastos públicos, as mudanças no mercado de crédito para o setor e o baixo limite de crédito destinado ao setor público em 2018 dificultam a destinação de recursos para investimentos em abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para superá-los, propõe-se a priorização do saneamento nos gastos públicos, com o estabelecimento de dotações orçamentárias baseadas na estimativa feita pelo Plansab e o engendramento de esforços para traduzi-las em desembolsos, além de maior previsibilidade de sua disponibilidade.

O Plano Plurianual 2016-2019 estabelece, para o Programa Saneamento, uma média anual de investimentos de R\$ 9,9 bilhões, bem abaixo do mapeado como necessário. Desse total, apenas R\$ 1,3 bilhão (na média anual) seriam provenientes do OGU, tendo o restante como fonte a rubrica de “créditos e demais fontes”.

No entanto, no âmbito do crédito, os limites impostos pela Resolução 4.589/2017 podem se tornar empecilhos para a concretização dessa dotação. Por isso, é importante ampliar o limite de crédito ao setor público, além de ter maior clareza dos critérios de utilização desses recursos, priorizando localidades deficitárias e projetos com alto retorno social.

---

<sup>9</sup> Deve-se observar que esse e outros temas estão sendo tratados na revisão da Lei 11.445/2007, que está em curso atualmente e deve ser encaminhada ao Congresso na forma de medida provisória.

Ademais, tanto nos recursos não onerosos quanto nos onerosos, destaca-se a relevância de os limites disponíveis serem divulgados considerando um horizonte de médio e longo prazos.

Quanto às Cesbs, especificamente, propõe-se sua exclusão do limite global de crédito com base em critérios objetivos. Para isso, a instituição financeira deverá respeitar seu limite de exposição em relação ao patrimônio de referência (PR) e a empresa deverá manter seus indicadores financeiros nos limites preestabelecidos.

Essas empresas são estatais não dependentes, isto é, em tese, não necessitam do estado para arcar com suas despesas correntes. Por isso, não entram no cômputo dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para o ente federado ao qual estão subordinadas, por exemplo. Como em algumas empresas isso não se verifica na prática – com os estados fazendo aportes de recursos para mantê-las funcionando –, para que as companhias fossem excluídas dos limites de crédito teriam de comprovar sua sustentabilidade econômico-financeira, por meio do cumprimento de *covenants* a serem estabelecidos. Por fim, para mitigar a exposição das instituições financeiras ao setor público, essas instituições ainda precisariam cumprir o limite de exposição relativo ao PR estabelecido na Resolução 4.589/2017.

Essa medida garantiria que as empresas sustentáveis contassem com acesso facilitado ao crédito, sem precisar passar por análises de limite ou aproveitar janelas de descontingenciamento. Ademais, ao não serem contabilizadas no limite de crédito, este seria disponibilizado para outros entes e instituições, ampliando a aplicação de recursos no setor.

Além disso, a expansão do setor privado, cujo acesso a recursos não passa pelas restrições mencionadas, poderia contribuir para o aumento dos investimentos. Conforme exposto, o PPI tem como objetivo possibilitar esse incremento da participação privada. Para que os investimentos sejam garantidos, porém, é necessária uma regulação fortalecida, bem como um poder concedente capacitado, a fim de que possam estabelecer e acompanhar as metas de expansão dos serviços. Esses dois fatores – regulação e capacitação – serão abordados adiante.

Do ponto de vista do *fundings*, é necessário garantir que as condições dos recursos de financiamento ao setor (taxas de juros, prazos e níveis de participação) sejam adequadas às características dos investimentos no setor – que têm um longo prazo de maturação – e às distintas naturezas dos prestadores. No caso do BNDES, aprovou-se recentemente a ampliação dos prazos de carência e de amortização para o saneamento, bem como dos níveis de participação, e uma redução do *spread* básico. Essas mudanças são importantes, uma vez que o aumento da taxa de juros já se encontra em curso com a implantação da TLP. Outra possibilidade é a aprovação, pelo Congresso Nacional, de um subsídio explícito (haja vista as externalidades positivas geradas pelo setor) que garanta uma taxa menor do que a de mercado, caso esta última não esteja em um patamar adequado para viabilizar os investimentos necessários.

Como complemento às fontes públicas de financiamento, é importante promover o desenvolvimento do mercado privado de crédito. A emissão de debêntures já tem sido utili-

zada como instrumento financeiro por algumas empresas e, desde 2012, com a promulgação da Lei 12.431, de 24 de junho de 2011, é possível a emissão de debêntures incentivadas de infraestrutura, que possibilitam isenção fiscal para os compradores dos títulos de dívida.

Ainda que apenas poucos prestadores consigam acessar esse mercado e que algumas mudanças – como alongamento do prazo dos títulos – dependam de fatores estruturais da economia, melhorias de realização mais imediata podem ser propostas. Uma delas é a simplificação do processo de emissão de portarias para debêntures incentivadas pelo Ministério das Cidades, tornando-o mais célere. Outra é a atuação de instituições financeiras públicas nas ofertas públicas de debêntures, como compradoras ou garantidoras. Com isso, haveria uma garantia de parte do *funding* para o emissor, assim como uma sinalização positiva para os demais atores do mercado, estimulando a compra do papel.

### Propostas para potencializar o setor

Para uma potencialização do setor, ultrapassando-se o destravamento e buscando o atingimento de novos patamares, além da mudança quantitativa dos investimentos, deve haver uma mudança qualitativa, com vistas a aprimorar a efetividade dos recursos empreendidos e ampliar o acesso a recursos pelos prestadores. Para tal, são necessárias melhorias em:

- gestão e capacitação técnica;
- planejamento;
- regulação; e
- arranjos institucionais interfederativos.

Como será visto em seguida, esses fatores têm implicações uns sobre os outros e estão inter-relacionados.

Quanto ao primeiro ponto, é necessário engendrar esforços para capacitar poder concedente (município), prestadores e entes reguladores. A capacitação do ente municipal objetiva, primeiramente, a elaboração do PMSB com qualidade, participação social e em consonância com a Lei de Saneamento e o Plansab. Com isso, é possível: (i) escolher a forma de prestação de serviços mais adequada à localidade; (ii) embasar o plano de investimentos da prestação direta; ou (iii) no caso de delegação dos serviços, estabelecer e acompanhar os contratos com vistas ao interesse da população atendida e aos investimentos mapeados como necessários. Ademais, a existência de um PMSB bem elaborado também é peça importante para embasar os planos de investimento dos demais prestadores – Cesbs e empresas privadas – e a atividade do ente regulador.

No que concerne aos prestadores públicos, especificamente, o fortalecimento institucional, em conjunto com um planejamento robusto de médio e longo prazos, pode mitigar os efeitos do ciclo político e das alterações de estratégia decorrentes dele.

Em relação ao universo dos prestadores já capazes de acessar recursos para executar projetos, o aprimoramento da gestão e da capacitação técnica permitiria a elaboração e a implementação de investimentos de maneira mais célere, com menos mudanças de projeto e alterações orçamentárias. Assim, contribuiria para melhor controle de custos, por exemplo. Para esse fim, iniciativas de desenvolvimento institucional, com qualificação das equipes e implantação de mecanismos de gestão, são importantes.

Além disso, a melhora da capacidade institucional dos prestadores é ainda mais premente para aqueles com dificuldade de obter recursos e executar projetos. Por meio de seus desenvolvimentos técnico e de governança, esses prestadores com restrições no acesso ao crédito, ou mesmo a recursos não onerosos, em virtude da incapacidade de cumprir os critérios de seleção dos órgãos repassadores – relativos ao âmbito financeiro ou à qualidade dos projetos apresentados –, poderiam passar a fazê-lo. Se realizado de maneira ampla, quanto a tipos de prestadores e localização geográfica, esse aprimoramento pode contribuir decisivamente para diminuir a concentração dos investimentos e, dessa forma, ampliar o acesso aos serviços de água e esgoto nas áreas mais carentes.

Há alguns caminhos para o desenvolvimento institucional dos prestadores. Um deles é o da estruturação de projetos ou modelos de prestação por outras instituições – bancos e agências de fomento, como o BNDES, entes reguladores etc. – com o objetivo de conceder os serviços ou de que essas modelagens sejam utilizadas pelo próprio prestador como guia para uma reestruturação organizacional e capacitação técnica. A outra forma é a destinação de recursos – onerosos e não onerosos – para projetos de capacitação técnica e de gestão. Apesar de já ser um item passível de apoio tanto por recursos de financiamento quanto por OGU, o foco em projetos de desenvolvimento institucional deve ser ampliado, direcionando-os aos prestadores menos qualificados e articulando-os com outras políticas públicas de capacitação, uma vez que a existência dos recursos é condição necessária, mas não suficiente para que a iniciativa seja exitosa.

Também é essencial o fortalecimento da regulação, com a expansão dessa atividade para todos os prestadores e localidades, conjuntamente com a capacitação das agências, e o estabelecimento de normas e diretrizes mais claras. A existência de um ente regulador capacitado e fortalecido institucionalmente contribui para garantir o cumprimento dos investimentos previstos no PMSB, bem como aqueles acordados nos contratos de delegação. É decisiva, ainda, no estabelecimento de uma tarifa que cumpra as funções de remunerar o prestador de maneira sustentável, garantir os investimentos necessários e ser compatível com a capacidade de pagamento dos usuários. Ademais, o ente regulador é uma importante forma de mediação entre o poder concedente e o concessionário, ou entre a população e o prestador de serviço.

Outro ponto da regulação a ser aprimorado é a homogeneização dessa atividade entre os diferentes agentes. Não se trata de uniformizar a regulação – posto que as atividades de

saneamento se realizam em condições físicas, sociais e econômicas distintas –, mas sim de assegurar o cumprimento de algumas diretrizes comuns, bem como de tentar lidar com situações similares de maneira coerente. Isso pode ser alcançado por meio de um órgão federal, que seja uma espécie de “supervisor” dos reguladores, atestando o cumprimento, pelas agências de regulação, das diretrizes gerais estabelecidas. Esse órgão também poderia responsabilizar-se por atividades de articulação entre os diferentes reguladores e capitanear iniciativas de capacitação dos quadros funcionais.

Por fim, é importante a edição de medidas que regulamentem de maneira mais clara as relações interfederativas e políticas públicas que incentivem a formação de novos arranjos institucionais entre entes federativos, quando pertinentes. No caso das regiões metropolitanas, a maior clareza sobre sua formação e operacionalização é necessária para diminuir as incertezas jurídicas concernentes às atribuições e responsabilidades dos municípios e do estado. Dessa forma, os investimentos se realizariam sem entraves legais ou questionamentos.

Já no âmbito dos consórcios públicos, entre as ações possíveis de incentivo, está a edição, por parte do Senado Federal, de resolução que discipline os limites e as condições de endividamento dos consórcios públicos.<sup>10</sup> Isso conferiria segurança jurídica àqueles consórcios já em funcionamento e, ao mesmo tempo, estimularia novas parcerias entre os entes federativos.

## **Agenda de transformação do setor – mudanças estruturais de longo prazo**

Para tratar das mudanças estruturais de longo prazo necessárias à transformação do setor, é necessário abordar fatores relativos à conjuntura mais ampla da realidade social, econômica e política no país, ainda que o artigo não tenha como objetivo explorar esses pontos, restringindo-se às questões específicas do setor de saneamento.

Conforme mencionado anteriormente, as diferenças entre os níveis de desenvolvimento das regiões e estados impactam diretamente nas condições de prestação dos serviços de saneamento. Assim, localidades com maior renda *per capita*, disponibilidade de recursos humanos mais qualificados e arranjos institucionais mais eficientes acabam por ter prestadores com maior capacidade técnica e de gestão, o que resulta em mais acesso a recursos e, portanto, mais investimentos.

Por isso, uma mudança estrutural do setor está inserida em um contexto maior do desenvolvimento econômico e social. O acesso ao saneamento é um fator decisivo para o desenvolvimento de uma região, estabelecendo um padrão de vida digno,

---

<sup>10</sup> Está em trâmite no Senado Federal o Projeto de Resolução 31, de 26 de setembro de 2017, para possibilitar a contratação de operações de crédito externo e interno pelos consórcios públicos.

diminuindo a incidência de doenças na população, preservando o meio ambiente, entre outros benefícios. Os investimentos realizados constituem estímulos à economia local, gerando emprego e renda. Assim, a própria atividade de expansão e melhoria dos serviços de água e esgoto pode ser fator de mitigação dessas desigualdades e aumento dos níveis de desenvolvimento.

Por isso, é válido buscar a superação dos entraves específicos do setor por meio das propostas mencionadas nas agendas de curto e médio prazos, com o objetivo de que a melhoria e a expansão dos serviços impulsionem o desenvolvimento em outros âmbitos. No entanto, se acompanhadas de mudanças estruturais mais gerais, certamente essas ações são potencializadas e têm mais chance de lograr êxito.

## Considerações finais

Este artigo teve por objetivo chamar atenção para a situação preocupante do saneamento no Brasil, buscando, com base no mapeamento de seus entraves, propor agendas de curto, médio e longo prazos, para o desenvolvimento do setor.

As questões que impedem a ampliação do investimento com efetividade em abastecimento de água e esgoto encontram-se tanto no campo do ambiente institucional, legal, regulatório e creditício quanto em especificidades ligadas a cada tipo de prestador – municípios, Cesbs e empresas privadas –, sendo esses dois âmbitos interdependentes.

Os pontos de destaque nos entraves mais gerais são os seguintes: (i) a incipiência do planejamento e da regulação, tão necessários em um setor que se caracteriza pelo monopólio natural e pelo longo prazo de seus investimentos; (ii) as dificuldades nas relações interfederativas, que constituem empecilhos para o estabelecimento de arranjos institucionais mais eficientes na prestação dos serviços; e (iii) as incertezas relativas ao mercado de crédito disponível para o setor, estando em xeque a disponibilidade de recursos e a adequação de suas condições em relação às necessidades do setor.

O último ponto é especialmente sensível no que se refere aos prestadores públicos – responsáveis por mais de 90% da prestação dos serviços de água e esgoto –, que têm seu crédito limitado por normativo do Banco Central. Soma-se a isso a menor disponibilidade de recursos de OGU, desde 2015, em razão da crise fiscal. A geração de recursos próprios, na maioria das vezes, não é suficiente para suprir as necessidades de investimento, tanto por elas serem de grande vulto quanto pela dificuldade de geração de caixa de alguns prestadores.

A dificuldade em controlar custos e arrecadar receitas está ligada à falta de capacitação técnica e de gestão de parte dos prestadores públicos, que se reflete também na ausência de planos de investimento de médio e longo prazos, assim como na baixa capacidade de executá-los e acompanhá-los. Há fatores externos aos prestadores, porém, que concorrem para a morosidade na implementação dos investimentos, como a impre-

visibilidade e escassez de recursos e a sujeição desses entes a processos extremamente documentados e, muitas vezes, longos – como aqueles relativos às licitações.

O setor privado, por sua vez, não se submete a esses regramentos, assim como não está sujeito às limitações de crédito, o que contribui para facilitar seu acesso a recursos de investimento e traz maior celeridade na implantação de seus projetos. Por outro lado, seus pontos de atenção residem no equilíbrio entre investir com vistas ao retorno de capital e investir com vistas às necessidades da população. Ademais, possíveis conflitos de interesse podem vir a tornar os investimentos menos eficientes e efetivos. Mais uma vez, vê-se uma correlação entre esses fatores e os gerais, em especial, a regulação, cuja incipiência dificulta o equacionamento entre os retornos privados e sociais, assim como a intermediação entre o poder concedente e o concessionário, gerando incertezas para a atuação de ambas as partes.

Observa-se, portanto, a dimensão do desafio a ser enfrentado no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Apesar de as dificuldades serem muitas, é possível pensar em uma agenda para superá-las de maneira paulatina, elencando ações para destravar, potencializar e transformar o setor.

A agenda mais imediata, com objetivo de destravar o setor, diz respeito ao aumento da disponibilidade e perenidade de recursos. Em um contexto de crise fiscal e restrição de crédito – sobretudo para o setor público –, é necessário, primeiramente, priorizar o saneamento nas dotações orçamentárias previstas. Depois, deve-se buscar, nos limites dados pelos fatores econômicos e políticos, modificar os normativos que, direta ou indiretamente, determinam o *funding* do setor – oneroso e não oneroso –, com o objetivo de ampliá-lo.

Em relação especificamente aos recursos onerosos, é preciso garantir condições (quanto a taxa, prazo e participação) que viabilizem os investimentos no montante adequado. A constante avaliação das condições de apoio do BNDES de acordo com as necessidades do setor – revendo-as, se for o caso – é uma prática que se insere nesse contexto. Buscar outras fontes de recursos, como o mercado privado de crédito, também pode contribuir, mesmo o mercado de capitais para investimentos de longo prazo sendo bastante restrito. Uma ação possível no escopo de atuação do BNDES, bem como de outras instituições financeiras públicas, é contribuir para o desenvolvimento do mercado de capitais, pela compra de títulos ou por outras formas, como coordenador de emissões ou garantidor.

Ademais, é importante garantir que os recursos estejam disponíveis com regularidade, uma vez que períodos alternados de escassez e abundância prejudicam o planejamento do setor e dos prestadores, além de dificultarem iniciativas com prazo mais longo de maturação – como a capacitação de equipes e a construção de um banco de projetos.

O aprimoramento do planejamento e da capacitação dos diferentes atores do setor, por sua vez, está ligado à agenda de potencialização, que tem como objetivo ampliar a efetividade dos investimentos realizados, levando à potencialização do setor. Assim,



depois de uma mudança quantitativa em seu patamar, o segundo passo é uma mudança qualitativa. Para tal, são importantes:

- a elaboração de PMSB de qualidade, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Saneamento e pelo Plansab;
- a qualificação dos quadros e o fortalecimento institucional dos prestadores, do poder concedente e dos entes reguladores;
- o aprimoramento e a expansão da atividade regulatória; e
- a melhoria das relações interfederativas, com maior clareza das atribuições de cada ente nas regiões metropolitanas e maior incentivo para a associação entre municípios, quando essa associação gerar maior efetividade na prestação dos serviços.

Pretende-se que, assim, os investimentos se realizem de maneira mais célere, com poucas alterações de escopo e orçamento, e que sejam direcionados pelos retornos sociais, levando em consideração a sustentabilidade econômico-financeira. Além disso, busca-se que mais prestadores tenham acesso a recursos e sejam mais capacitados para elaborar e executar projetos, diminuindo a concentração regional e estadual dos investimentos e expandindo os serviços nas localidades mais deficitárias.

Nesse contexto, o BNDES pode contribuir como financiador de projetos de desenvolvimento institucional e também como estruturador de projetos e modelos de negócios para os prestadores. Estas já são funções desempenhadas pelo Banco, mas que podem ser potencializadas por meio da customização de soluções de acordo com o prestador ou da coordenação da destinação de recursos com outras políticas públicas que contribuam para o fortalecimento institucional dos entes e das empresas.

A diminuição das desigualdades regionais pela expansão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário pode contribuir para uma mudança estrutural, inserida em um contexto maior de desenvolvimento do país. Isso ocorreria tanto pela melhoria das condições de vida da população quanto pelo estímulo à economia. No sentido inverso, a redução das desigualdades relativas à renda, à capacidade institucional e à qualificação de recursos humanos, entre regiões, estados e extratos de renda, também pode ajudar na expansão do saneamento. Certamente, esses dois movimentos realizados em simultâneo podem se potencializar mutuamente e gerar ainda mais benefícios.

Observa-se, portanto, que há um longo caminho a ser percorrido. Assim, quanto mais cedo as mudanças necessárias começarem a ser realizadas, melhor. Como condição para isso, a priorização do tema nas agendas dos mais diferentes atores do setor é



imperativa, conjugada à elaboração e à execução de um plano de ação contemplando diferentes horizontes de tempo. A execução das políticas públicas, por sua vez, deve ser constantemente monitorada e avaliada, com objetivos de avaliar sua efetividade, promover ajustes, reforçar e multiplicar as soluções que lograram êxito e corrigir aquelas que não alcançaram seus objetivos.

Este capítulo almejou contribuir para a construção de uma agenda de desenvolvimento dos serviços de abastecimento de água e esgoto. O BNDES, como um dos órgãos financiadores do saneamento, espera seguir contribuindo para a concretização dos investimentos no setor e, conseqüentemente, para a universalização dos serviços de saneamento básico.

## Referências

ABAR - Associação Brasileira de Agências Reguladoras. *Saneamento básico: Regulação* 2015. Brasília, 2015.

ABCON – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Panorama da participação privada no setor saneamento – Brasil, 2017*. Disponível em: <[http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/01/panorama\\_2017.pdf](http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/01/panorama_2017.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BANCO DE DADOS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO. Disponível em <<http://cisaneamento.lucashappy.com>>. Acesso em 28 fev. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 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: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. Resolução 2.827, de 30 de março de 2001. Consolida e redefine as regras para o contingenciamento do crédito ao setor público. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res\\_2827\\_v87\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2001/pdf/res_2827_v87_L.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto 9.254, de 29 de dezembro de 2017. Altera o Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, 2017a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9254-29-dezembro-2017-786043-publicacaooriginal-154676-pe.html>>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes para o saneamento básico, altera as Leis 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12431.htm)>. Acesso em 27 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Saneamento Básico*. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. Conselho Monetário Nacional. Resolução 4.589, de 29 de junho de 2017. Define limite de exposição e limite global anual de crédito aos órgãos e entidades do setor público, a serem observados pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, 2017b. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50409/Res\\_4589\\_v2\\_L.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50409/Res_4589_v2_L.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto* – 2015. Brasília, 2017c.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto* – 2018. Brasília, 2018.

HELLER, L. Mudanças e saneamento básico: impactos, oportunidades e desafios para o Brasil. In: Ministério do Meio Ambiente; Ministério das Cidades; Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) (org.). *Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes*, v. 2, p. 11-50. Brasília, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da População Residente no Brasil e Unidades da Federação. Jul. 2017. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2017/estimativa\\_dou\\_2017.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf)>. Acesso em: 28 fev. 2018.

PIMENTEL, L. *et al.* O apoio do BNDES ao saneamento no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. *BNDES Setorial*, n. 45, p. 227-284, 2017.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos*. 2015. Disponível em: <[http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary\\_POR\\_web.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SC/images/WWDR2015ExecutiveSummary_POR_web.pdf)>. Acesso em: 26 fev. 2018.

### Site consultado

ABCON – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – <<http://abconsindcon.com.br/>>.