

Entendendo o desafio do saneamento no Brasil

Joisa Dutra

Diretora do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (FGV CERi) e doutora pela FGV EPGE

Juliana Smiderle

Pesquisadora da FGV CERi

O ano de 2017 é um marco negativo para investimentos em infraestrutura no Brasil. Estimativas apontam para um valor próximo a 1,4% como proporção do PIB.¹ Esse patamar se destaca não apenas como o menor das últimas décadas, mas certamente por se revelar inferior ao necessário para manter o estoque existente.

Parte importante da explicação reside na retração dos investimentos públicos, principalmente considerando sua participação como proporção do total. A partir da década de 1990, contudo, capital privado começou a ser investido em certos setores da infraestrutura nacional. Essa participação foi essencial para promover a universalização do acesso à telefonia (ainda que em grande parte via telefonia móvel) e, mais recentemente, à eletricidade, trazendo muitos benefícios econômicos e sociais.

Do ponto de vista de infraestrutura no Brasil, o grande desafio que se coloca é promover a universalização do saneamento. De acordo com o marco legal, consubstanciado na Lei do Saneamento – Lei nº 11.445/2007 –, o conceito abrange abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana. Atualmente, o



serviço de abastecimento de água não alcança 35 milhões de brasileiros. No caso do esgotamento sanitário, esse déficit atinge 100 milhões de pessoas.

Em mais de 70% dos municípios no país, os serviços de água e esgoto são prestados por companhias estaduais de saneamento básico (CESBs). Ao todo, existem 26 CESBs, sendo que apenas uma possui capital integralmente privado (a CESB do estado de Tocantins – Saneatins).

Diante deste quadro e do momento atual do país, de severa crise fiscal, que afeta não apenas a União, como também os estados e municípios, é inegável a necessidade da participação privada para que ocorram avanços no setor de saneamento. O panorama atual é que apenas 7% da população é atendida por prestador privado (SNIS, 2015).

Visando incentivar a participação privada no setor, na gestão do presidente Michel Temer existem articulações para que sejam privatizadas essas companhias. No âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), o BNDES já licitou 13 estudos técnicos para a estruturação de parcerias com a iniciativa privada envolvendo as CESBs.

Apesar da ênfase dada a esse processo, outros arranjos podem auxiliar no desafio de expandir o acesso ao saneamento. Como dito, alguns prestadores privados têm se mostrado mais efetivos com relação ao prazo de implementação dos investimentos. Pesquisa realizada pela FGV CERI indica que os prestadores privados são capazes de concluir suas obras em um tempo menor que os públicos. Referido estudo mostra que dos contratos assinados há mais de oito anos, com financiamento do Programa Saneamento para Todos, 100% das obras sob responsabilidade da iniciativa privada foram concluídas. Já no caso dos entes públicos, esse valor não chega a 65%. Estas constatações reforçam a importância da participação privada no setor de saneamento e sua capacidade de acelerar o processo de universalização dos serviços.

Regulação essencial

A atração do capital privado, contudo, depende de um arcabouço regulatório adequado e estável, o que não está disponível. Atualmente, cabe ao titular do serviço regulá-lo de forma direta ou por delegação. Como a titularidade do serviço de saneamento é municipal ou, em caso de Região Metropolitana, compartilhada entre os municípios integrantes e o estado, constata-se grande diversidade regulatória e de interlocutores, o que inibe investimentos privados.

A resposta do governo federal a esse desafio consiste em conferir à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para definir diretrizes nacionais para o setor de saneamen-

2017 é um marco
negativo para
investimentos em
infraestrutura no Brasil.
Como proporção do PIB,
estimativas apontam para
um valor próximo a 1,4%

to, vinculando o repasse de recursos federais ao cumprimento destas. Esta é uma das alterações propostas na minuta de medida provisória (MP) que visa alterar o marco legal do saneamento.

É essencial para incentivar a participação privada no setor o desenvolvimento de uma regulação adequada, uma vez que esta tem a capacidade de mitigar a percepção de risco. Entretanto, no contexto de concessões no século XXI, é fundamental atentar para o objetivo último de garantir a adequada prestação do serviço e sua universalização. Para conferir se o objetivo está sendo alcançado é necessário avaliar as condições efetivas de prestação do serviço, o que depende do acesso a dados que permitam mensurar a *performance*.

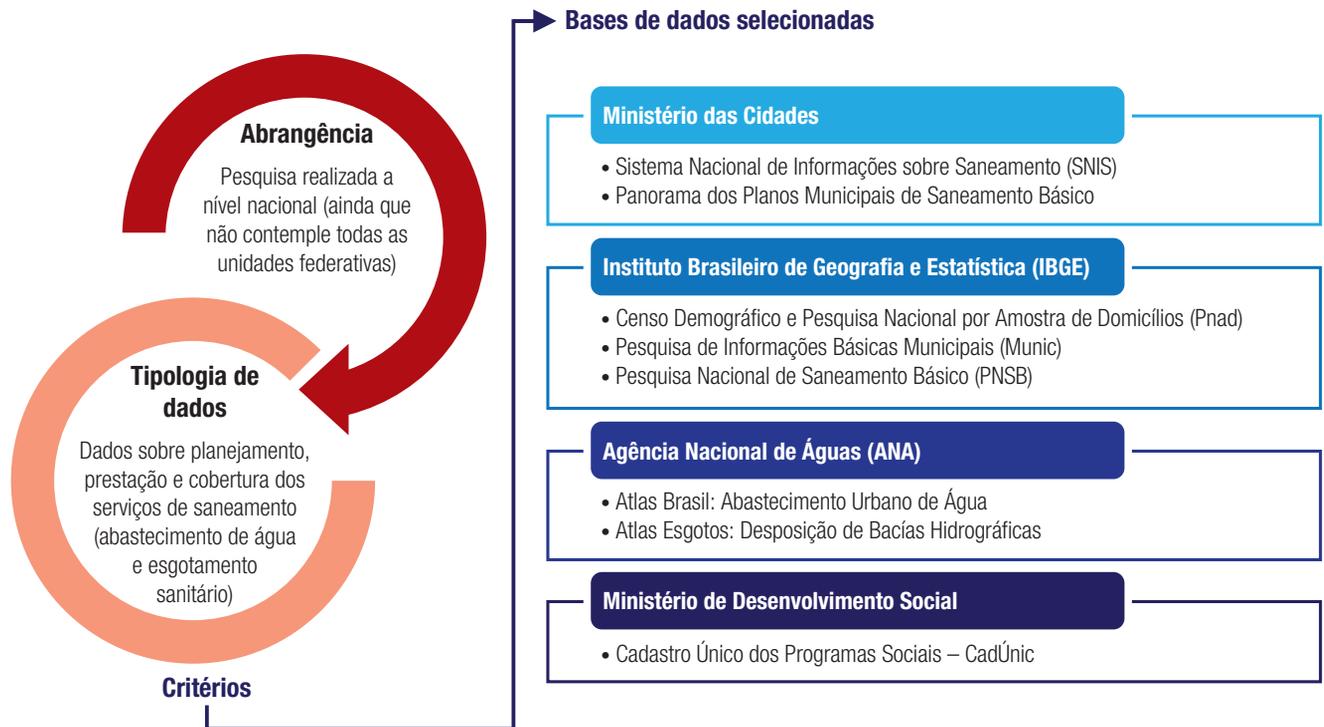
No Brasil, a arquitetura atual no âmbito da administração pública mostra que a tarefa de compilar e disponibilizar informação sobre saneamento foi atribuída em diversos momentos a diferentes órgãos. Estudo realizado pela FGV CERI

intitulado “Medindo o saneamento: potencialidades e limitações dos bancos de dados no Brasil” avalia como diferentes bases de dados podem contribuir para aferir a adequada prestação do serviço e a efetividade da política pública setorial.²

A principal base de dados do setor é o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), que é de responsabilidade do Ministério das Cidades. Como o SNIS é uma pesquisa anual, é possível acompanhar a ampliação dos serviços de saneamento através das suas informações. Além disso, esse acompanhamento pode ser dado em nível municipal, estadual e nacional permitindo, assim, a identificação de regiões que merecem maior atenção para alcançar a universalização. No entanto, como o diagnóstico realizado pelo SNIS tem como base as informações disponibilizadas pelos próprios prestadores do serviço, e não há mecanismo de auditoria ou validação, a confiabilidade das informações não é garantida. Nesse certame, vale ressaltar que o Ministério das Cidades, em conjunto com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar), está desenvolvendo projeto para aprimorar o sistema.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) também realiza pesquisas que disponibilizam informações sobre o acesso aos serviços de saneamento. Esse é o caso do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Como essas pesquisas têm como objetivo investigar o modo como a população brasileira vive, elas auxiliam mais na avaliação de políticas sociais. Porém, também é possível verificar os locais em que

Bases de dados de saneamento no Brasil



Fonte: FGV CERI (2018).

não há o acesso à água potável, coleta de esgoto e de lixo. No caso específico do acesso ao serviço de coleta de esgoto, como a opção de resposta das pesquisas é a existência de conexão à rede de esgoto ou de drenagem pluvial, sem diferenciação, não é possível identificar onde o esgotamento sanitário é realizado de maneira adequada. Isso porque, se o domicílio for conectado à rede de drenagem, o esgoto não é encaminhado a tratamento e sim diretamente a um corpo hídrico, não se caracterizando assim como solução apropriada.

Focando a análise no serviço de esgotamento sanitário, vale ressaltar o estudo publicado recentemente pela ANA, o Atlas Esgotos. Este estudo apresenta a situação dos recursos hídricos frente ao déficit da coleta e tratamento de esgoto. A partir do diag-

nóstico realizado, é possível identificar os corpos d'água mais impactados e, conseqüentemente, onde a coleta e tratamento de esgoto não são feitos ou, se realizados, não trazem de fato a melhora da qualidade ambiental. Como o Atlas é um estudo, ele apresenta um retrato da situação e, portanto, não é possível utilizá-lo para acompanhar o desenvolvimento do serviço de esgoto. No entanto, esse estudo pode subsidiar a convergência entre as políticas de saneamento e recursos hídricos.

O sucesso das privatizações de alguns setores da infraestrutura nacional que ocorreram na década de 90 impulsiona a atual gestão a incentivar a participação privada no setor de saneamento, visando que a universalização seja atingida. No entanto, não é fácil criar um ambiente atrativo a esses investidores dada a

titularidade municipal do saneamento. Independente do avanço nesse setor se dar através de recursos públicos ou privados, o objetivo último é a adequada prestação do serviço, que deve ser medida e monitorada. Portanto, não menos importante é o desenvolvimento e aprimoramento das atuais bases de dados do setor, para que seja possível acompanhar a ampliação do acesso e realizar diagnóstico realista e confiável. ■

¹Para referências, veja-se <http://revistamodal.com.br/setor-de-infraestrutura-deve-atrair-mais-investimentos-em-2018-no-brasil/>.

²Veja documento FGV CERI "Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil" disponível em ceri.fgv.br.

³Documento disponível no [site ceri.fgv.br](http://site.ceri.fgv.br).