

## Agendas setoriais para promoção do desenvolvimento Água e Esgoto

Letícia Barbosa Pimentel  
Luciana Capanema

### 1) Introdução: breve diagnóstico do setor

#### Situação atual dos níveis de acesso aos serviços

O saneamento é um direito humano fundamental reconhecido pela ONU em 2010. Além de ser um elemento essencial da saúde pública e de um padrão de vida digno, traz benefícios ao meio ambiente, ao mercado de trabalho e à produtividade de uma economia. Sua falta gera custos sociais de enorme importância. Para países em desenvolvimento, foi estimado (Unesco, 2015) que cada dólar investido no setor pode gerar um retorno entre U\$5 a U\$28 para a economia.

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

**Figura 1 – Índices de água e esgoto estratificados por macrorregião – SNIS**

	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>
<b>Norte</b>	55,4	10,5	18,3
<b>Centro-oeste</b>	89,7	51,5	52,6
<b>Nordeste</b>	73,6	26,8	36,2
<b>Sudeste</b>	91,2	78,6	48,8
<b>Sul</b>	89,4	42,5	43,9

Fonte: SNIS 2016

\* População total atendida com abastecimento de água/População total residente nos municípios com abastecimento de água, segundo o 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

Estes 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, com metade da população brasileira sem acesso à rede de coleta e grande parte do esgoto coletado não sendo tratado. Ademais, observa-se grande desigualdade regional destes índices de atendimento, estando a região Sudeste acima da média nacional em todos os indicadores, ao passo que as regiões Norte e Nordeste encontram-se igualmente abaixo do índice nacional em todos os aspectos mensurados.

Do ponto de vista qualitativo, como ocorreu na análise introduzida pelo Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB (Brasil, 2013), a situação é ainda mais preocupante. Este 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 estes 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. A Figura 2 mostra que, mesmo no

abastecimento de água, em que quantitativamente o acesso é amplo, há necessidades de melhoria do ponto de vista qualitativo.

**Figura 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: PLANSAB (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 e 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 esta 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 de 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.

As Cesbs são os principais atores do mercado. Juntas, atendem cerca de 72% da população urbana brasileira com serviços de abastecimento de água e a 65% com serviços de esgotamento sanitário, totalizando aproximadamente 119 milhões de habitantes. As cinco maiores Cesbs<sup>3</sup> são responsáveis pelo atendimento de 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).

<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, quando da realização deste texto ainda não estavam disponíveis os dados desagregados por prestadores. Sendo assim, optou-se por manter a informação referente ao ano de 2015, em relação a população atendida e também ao investimento.

<sup>3</sup> São elas, em relação à população atendida, elencadas em ordem decrescente: Sabesp, Copasa, Cedae, Embasa e Sanepar.

Deve-se observar que a participação privada, ainda que seja menor em relação aos 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 (ABCON, 2017).

Entre os fatores que têm contribuído para o aumento da participação privada, está a melhoria do ambiente regulatório do setor, promovida pela Lei 11.445/07 (Lei do Saneamento, que será abordada mais adiante), 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 20 e 30 anos) dos contratos firmados com as CESBs fizeram com que a participação dos entes privados ainda permanecesse marginal em relação aos demais prestadores.

Por fim, em relação ao financiamento do setor, as principais fontes de recursos disponíveis para investimento em saneamento básico no Brasil são: (i) recursos onerosos provenientes da Caixa Econômica Federal, e do BNDES; (ii) recursos onerosos de financiamentos internacionais tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), KFW e JICA; (iii) recursos não onerosos, derivados das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) da União (também conhecido como Orçamento Geral da União – OGU), dos estados e dos municípios; (iv) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes da geração de caixa operacional; (v) aportes de entes públicos nos prestadores de serviços; (vi) aumento de capital (equity), no caso das empresas de capital aberto; (vii) venda de títulos de dívida (debêntures) no mercado privado.

## **2) Histórico recente do setor – políticas públicas e investimento.**

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

Nos últimos 10 anos, 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 traz ainda outros aspectos importantes, como questões relativas à regulação e ao planejamento, reduzindo incertezas jurídicas.

No âmbito do planejamento, o Governo Federal lançou, em 2013, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), que mapeia a situação da prestação destes serviços. Ademais, o plano traça metas de atendimento e de gestão dos serviços, bem como estimativas de investimentos relacionadas a estas. Pode-se dizer que o Plansab também foi um marco institucional no saneamento, ao trazer diretrizes e estratégias para a concretização das metas – físicas e financeiras – mapeadas. Além disso, avançou nos temas da análise qualitativa dos indicadores de saneamento; da visão transversal e intersetorial; da necessidade de aprimoramento da gestão; e da ênfase no planejamento.

**O Plansab estabeleceu 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 atingimento destas metas, o plano prevê investimentos da ordem de R\$ 122,1 bilhões em água e R\$ 181,9 bilhões em**

**esgoto, o que resulta numa média anual de R\$ 15,2 bilhões por ano, a preços de 2012 (se atualizados para preços de 2017, esta média anual fica em R\$ 20,9 bilhões).**

Por fim, 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 Orçamento Geral da União (OGU) e financiamentos da Caixa Econômica Federal e do BNDES. Estes últimos foram possíveis devido à inserção de um dispositivo na Resolução nº 2.827/2001 do Conselho Monetário Nacional<sup>4</sup> (substituída, em 2018, pela Resolução nº 4.589/2017), que permitiu o descontingenciamento de crédito para projetos selecionados pelo Ministério das Cidades.

Com o fim do PAC, em 2015, houve novamente uma escassez dos recursos destinados ao setor, por um lado devido ao ajuste fiscal, que impactou negativamente os recursos disponíveis de OGU, e por outro devido ao 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, estudos técnicos, passando pela proposição de modelagens adequadas a cada caso – que pode ser a venda de ativos (privatização) ou a transferência da prestação de serviço público à iniciativa privada por prazo determinado (concessão) – até a realização de licitação destes projetos.

Em meados de 2017, o Governo Federal, através do Ministério das Cidades, lançou o Programa Avançar. Este 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

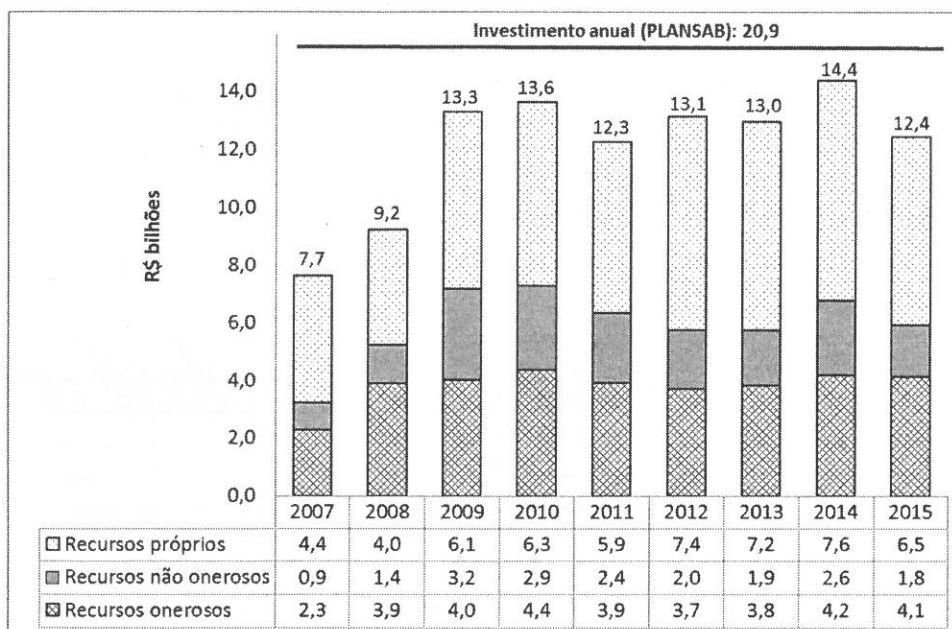
Apesar das distintas fontes de recursos disponíveis, e das diversas políticas públicas implementadas nos últimos 10 anos – desde a promulgação da Lei do Saneamento, passando pelo Plansab e pelo PAC, até as mais recentes, PPI e Avançar – o investimento no setor ainda está muito aquém do nível mapeado como necessário. Mesmo observando-se um crescimento expressivo dos investimentos em saneamento, principalmente em razão do PAC, no ano de maior investimento, 2014 (vide Figura 3 abaixo), os montantes ainda ficaram aproximadamente R\$ 6,5 bilhões abaixo da meta de investimento anual do Plansab.

---

<sup>4</sup> Esta resolução definiu as regras de contingenciamento de crédito ao setor público, estabelecendo um limite de exposição das instituições financeiras, bem como um limite global.

<sup>5</sup> Ainda 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.

**Figura 3 – Investimentos reais (atualizados a preços de 2017) nos serviços de água e esgotamento sanitário estratificados por fonte.**



Fonte: SNIS 2015 (Brasil, 2017) e PLANSAB (Brasil, 2013)

Em 2015<sup>6</sup>, as Cesbs foram responsáveis por aproximadamente 80% dos investimentos.

Segundo dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), o setor privado foi responsável por 20% dos investimentos em 2015. Nos dados registrados no SNIS, porém, o setor privado aparece com uma participação de aproximadamente 10% nos investimentos deste ano. Apesar da discrepância entre os dados, em ambos os casos vale ressaltar que são volumes expressivos de investimento, se comparados à participação total desta 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. Comparado à sua participação no atendimento à população (22% em abastecimento de água e 28% em esgoto), este 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 (Sabesp, Sanepar e Copasa) foram responsáveis por 40% do total de investimentos. Em 2015, estas três empresas tiveram a mesma participação nos investimentos totais do que 24 Cesbs.

Esta concentração dos investimentos em relação aos prestadores está relacionada com uma concentração regional. Se observados os investimentos por estado, tem-se que 64,5% dos investimentos estão localizados em São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná (com São Paulo sendo responsável por 34,4% do total).

<sup>6</sup> Ver nota de rodapé 2.

Aqui 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%<sup>7</sup>) está concentrada na região Sudeste e, se somados os estados mencionados acima (SP, MG, RJ e PR), sua população representa 45,4% da população brasileira. Não obstante, ainda que seja esperada alguma concentração dos investimentos nestas localidades, esta ocorre de maneira exacerbada. Isto se torna ainda mais claro quando se observa a participação de cada região no déficit total do acesso aos serviços de água e esgoto, em face à sua participação no investimento total realizado no país.

**Figura 4 – 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: SNIS 2015 (Brasil, 2017)

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

Deve-se sublinhar que todos estes fatores estão intrinsecamente ligados às condições de desenvolvimento das regiões e estados. Logo, a explicação dos níveis insuficientes e concentrados de investimento no setor de saneamento no Brasil está inserida num contexto maior da realidade sócio econômica do país, tendo raiz nas diversas desigualdades entre as regiões e estados. Mais ainda, 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 irá 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 neste âmbito. As perguntas que podem ser feitas a partir destes dados de investimentos são: como elevar o investimento ao nível necessário para atingir as metas do Plansab? Como tornar este investimento menos concentrado, de forma que as metas sejam atingidas em todo território e em todos estratos de renda? Como melhorar a efetividade destes investimentos, para que de fato se transformem em ampliação e melhoria destes serviços para a população?

### 3) Entraves

Como ressaltado por Heller (2015), os avanços ocorridos 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

<sup>7</sup>Segundo dados do IBGE, disponíveis 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)

os valores destinados ao setor através do PAC 1 e 2, acabaram por tornar ainda mais evidentes outros problemas do setor, como: (i) baixa capacidade de elaboração de projetos e execução de obras; (ii) dificuldades de fiscalização da destinação adequada dos recursos públicos; (iii) dificuldades em assegurar a sustentabilidade das intervenções realizadas; (iv) intervenções pontuais, não enquadradas em um planejamento de mais longo prazo; (v) modelos tarifários discutíveis do ponto de vista financeiro e social; (vi) falta de regulação ou regulação ineficaz; (vii) relações interfederativas conflituosas.

Estas questões apontadas pelo autor apareceram na análise realizada, pelo BNDES (Pimentel *et. alli*, 2017), dos investimentos em água e esgoto apoiados pelo banco no âmbito do PAC. Através do relato da experiência operacional, o estudo observa, concretamente, os pontos levantados acima.

É importante mencionar que estes fatores variam de acordo com cada tipo de prestador – sua natureza, porte, localização geográfica – e o contexto em que estão inseridos. Assim, para fins de análise, os entraves apontados serão classificados como gerais (aplicáveis a todo setor, sendo relativos principalmente ao nível da política pública); e 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: (i) o planejamento incipiente; (ii) a regulação pouco eficiente; (iii) dificuldades nas relações interfederativas; e (iv) incertezas relativas ao mercado de crédito disponível para o setor.

Dentre as responsabilidades do titular do serviço, a única que não é passível de delegação, segundo a Lei de Saneamento, é o planejamento. Mais ainda, 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 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 a última data final estabelecida, através do Decreto 9.254/2017, a de 31 de dezembro de 2019.**

Segundo a Associação Brasileira de Agências Reguladoras – ABAR (2015), no universo de municípios regulados, que totalizavam 2.746 em 2014 (cerca de metade dos municípios brasileiros), 45% possuem Plano Municipal de Saneamento Básico. Ressalte-se que, em 2009, este número era de apenas 19%, havendo um aumento expressivo no período. Não obstante, ainda há um longo caminho a ser percorrido neste sentido.

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, agentes reguladores – da efetividade dos investimentos realizados pelo prestador vis-à-vis as necessidades mapeadas. Assim, um 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, esta atividade ainda é exercida de maneira bastante incipiente, havendo ainda muitos municípios não regulados. Mesmo nos que contam com um agente regulador, esta atividade ainda enfrenta problemas como os relativos à transparência dos contratos, ao estabelecimento e fiscalização do cumprimento de metas e da efetividade dos investimentos, ao cálculo da tarifa, dentre outros.

Um desafio importante do setor, que pode ser enfrentado através da 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 aprimoramento da gestão dos agentes responsáveis – reguladores e poder concedente.**

No que diz respeito às relações interfederativas, tem se tornado recorrente, em especial nas regiões metropolitanas, a discussão acerca da titularidade da prestação de serviços entre Cesbs e municípios. Esta questão foi objeto de um acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2013, acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1.842-RJ, que tratava da titularidade da prestação de serviços de saneamento em regiões metropolitanas. Neste documento, o STF postula que, nesses casos, a gestão dos serviços deve ser compartilhada entre estado e municípios. No entanto, a operacionalização deste mecanismo de gestão compartilhada até hoje não foi efetivada por nenhuma região metropolitana.

Outro ponto de atenção no âmbito das relações interfederativas é a formação de consórcios intermunicipais, seja para prestação conjunta dos serviços pelos municípios ou por sua concessão à iniciativa privada. Esta 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 do ponto de vista operacional, financeiro e de governança.

No entanto, ainda há poucos casos deste tipo de organização institucional no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário, havendo 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 este tipo de associação entre municípios é a falta de políticas públicas que incentivem sua constituição e operação. Pode-se tomar como exemplo o fato de que os limites e condições de endividamento dos consórcios públicos não estão disciplinados legalmente. Assim, a impossibilidade de contratar financiamentos ou de prestar garantias traz grandes dificuldades à realização de investimentos por entes consorciados, desincentivando, portanto, a cooperação entre municípios.

Por fim, deve-se ressaltar as incertezas atuais sobre o mercado de crédito acessado pelo saneamento. O ano de 2018 trouxe mudanças significativas em relação à taxa praticada pelo BNDES, com a entrada em vigor da Taxa de Longo Prazo (TLP), que deve convergir, em 5 anos, para uma taxa equivalente à da NTN

de 5 anos somada ao IPCA. Com a Selic em um patamar baixo, este 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 possuem alto impacto social, mas reduzido retorno financeiro.

Além disso, a implantação paulatina – desde 2013, pelo Banco Central do Brasil (BCB) – do acordo de Basileia III, por sua vez, pode trazer limitações ao 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 possuem 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 20 e 24 anos, respectivamente.

Uma possível alternativa aos bancos – públicos ou privados – seria o mercado de capitais, uma vez que operações com títulos de dívida e valores mobiliários não entram no limite de crédito estabelecido pela Resolução nº 4.589. Este, no entanto, não consegue prover condições adequadas aos projetos de saneamento, em especial 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, 7 anos, na emissão de debêntures públicas. Assim, acabam por utilizar estes 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 junto às agências multilaterais (BID, Banco Mundial, por exemplo) ou a bancos de desenvolvimento estrangeiros (JICA e KfW, por exemplo). Estas operações de crédito já compõem o funding de alguns prestadores, seja via contratação direta ou através do ente público controlador, e deve seguir sendo uma importante fonte de recursos. O ponto de atenção aqui está no fato do financiamento se dar em moeda estrangeira, acrescentando um risco cambial ao empreendimento, uma vez que a receita das empresas se dá em reais. Além disso, os mecanismos de proteção às flutuações do câmbio acarretam custos adicionais para os prestadores.

Por isso, ainda que não se constituam como um entrave ainda, 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 este é um universo bastante heterogêneo, tanto em relação às diferentes naturezas de prestadores (autarquias, empresas municipais, empresas de capital misto) quanto às suas características e aos condicionantes a que estão submetidos. Dito isto, o que se segue é uma tentativa de realizar apontamentos gerais, que não necessariamente são concernentes a todo o universo de prestadores, mas são recorrentes o suficiente para que sejam considerados entraves.

Dentre os entraves, destacam-se: (i) ausência de planos de investimentos de médio e longo prazo; (ii) baixa capacidade de execução e acompanhamento de investimentos; (iii) dificuldades em captar recursos para investimentos; (iv) controle de custos e receitas pouco eficiente; (v) descontinuidades na gestão, tanto em relação ao quadro administrativo quanto em relação à agenda a ser cumprida.

Deve-se ressaltar que algumas destas questões estão interligadas entre si e com os entraves mais gerais do setor. Muitos problemas na elaboração e implementação de projetos, por exemplo, decorrem da ausência de um plano de investimentos estruturado ou do fato de serem feitos 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 acabam por ocorrer diversas mudanças de escopo e orçamento, resultando em menor eficiência e longos prazos de implantação.

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

Assim, é necessária uma melhora nos campos do planejamento e gestão dos prestadores públicos de saneamento, para que a aplicação dos recursos de investimento em água e esgoto alcance o impacto social necessário. Mais ainda, as dificuldades nestes âmbitos também se refletem na sustentabilidade econômico-financeira dos prestadores. Esta é afetada pela incipiência no controle de custos, devido a 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 destas questões são consequências de restrições externas ao prestador, impostas pelo seu ambiente institucional, social e político.

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

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

Deve-se observar que a queda dos investimentos no setor não ocorre de maneira brusca, pois os longos prazos de maturação dos projetos faz com que haja 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. Desta forma, caso a restrição de recursos para o setor não seja revertida, há o risco de agravamento desta 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 estes fatores, foi aprovada, em 2016, a emenda constitucional que estabeleceu um teto de gastos públicos para os próximos 20 anos, limitando despesas e investimentos aos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação. Ao congelar os gastos totais, esta 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 nº 2.827/2001 pela Resolução nº 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>8</sup>. No entanto, se considerado que este limite se aplica a todos os entes públicos, seja administração direta, indireta ou empresas estatais – com exceção de Petrobrás e Eletrobrás –, percebe-se que esse montante é pequeno frente às necessidades de investimento do país<sup>9</sup>.

Além disso, ainda não foram definidos os critérios que serão aplicados à utilização destes recursos. Mesmo a concretização do Programa Avançar, que se utiliza de um dispositivo na Resolução nº 2.827 que permitia o descontingenciamento a projetos selecionados pelo Ministério das Cidades, ficou comprometida com a extinção deste normativo, havendo incertezas sobre como será feita sua operacionalização.

Por sua vez, definido o limite de operações de crédito, o descontingenciamento de recursos no setor de saneamento se dá sob a forma de seleções de projetos realizadas pelo Ministério das Cidades através de instruções normativas. Apesar dos esforços para promover janelas de descontingenciamento mais constantes, aliadas a critérios mais rígidos em relação aos projetos apresentados, não é possível garantir uma maior perenidade no lançamento das instruções normativas. Isto porque o descontingenciamento para o setor tem que passar pelo crivo de outros ministérios – como Planejamento e Fazenda –, depende de disponibilidade orçamentária e concorre com outras finalidades.

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 nº 8.666 (Lei de Licitações). A necessidade de observar o recomendado por estes órgãos acaba por gerar maior prazo de implantação das

---

<sup>8</sup> Sendo R\$ 7 bilhões para operações de crédito sem garantia da União e R\$ 17 bilhões para operações de crédito com garantia da União.

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

intervenções e, por vezes, alterações de escopo 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 uma maior facilidade na captação de recursos, bem como maior velocidade na contratação de serviços e 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 numa situação de investimentos de maior vulto. Esta realidade, porém, tende a mudar com a implementação do PPI, que pode ampliar a participação privada no setor e levar ao engajamento destas empresas em projetos maiores.

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

No primeiro ponto, destaca-se o risco de maximização dos retornos privados em detrimento dos sociais, seja via estabelecimento de tarifa incompatível com a renda da população ou do adiamento de investimentos necessários à ampliação ou 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, é necessário criar normas que impeçam este tipo de distorção e fiscalizar seu cumprimento.

No que diz respeito aos condicionantes externos a esse grupo de prestadores, pode-se citar 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 por exemplo a fixação e reajuste transparentes de tarifas que levem em consideração tanto a sustentabilidade econômico financeira do empreendimento, quanto 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 faz com que o estabelecimento e acompanhamento das metas nos contratos de concessão fiquem comprometidos.

Algumas empresas privadas também passam por conflitos com o poder concedente em relação ao cumprimento do contrato por parte deste último. Isto pode se dar tanto através da 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 aqui é como tornar o ambiente legal mais seguro para os prestadores privados sem abrir mão da defesa do

interesse do titular dos serviços e nem da possibilidade de intervenção caso haja alguma irregularidade na prestação por parte do concessionário.

Mais ainda, alguns modelos de concessão incorrem em incertezas devido à legislação vigente<sup>10</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 a discussão de como mitigar ou resolver estas dificuldades. Nas próximas seções 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; (iii) que levem a mudanças estruturais no setor, o levando, de fato, para um novo patamar.

#### **4) Propostas para destravar e potencializar o setor**

##### *Propostas para destravar o setor*

As iniciativas que podem ajudar a destravar mais imediatamente o setor são aquelas 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 dentro dos 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 uma 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. Deste total, apenas R\$ 1,3 bilhão (na média anual) seria 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 nº 4.589 podem se tornar empecilhos para a concretização desta dotação. Por isso, é importante ampliar o limite de crédito ao setor público, e ter maior clareza dos critérios de utilização destes recursos, elencando o saneamento como prioridade.

Ademais, tanto nos recursos não onerosos quanto nos onerosos, destaca-se a importância dos limites disponíveis serem divulgados considerando um horizonte de médio e longo prazo. Neste sentido, se poderia pensar em uma legislação que previsse programas plurianuais concernentes ao saneamento, evitando as intempéries relacionadas aos contingenciamentos.

No que concerne especificamente às Cesbs, propõe-se que estas sejam excluídas do limite global de crédito, caso a instituição financeira cumpra o limite

---

<sup>10</sup> Deve-se observar que este e outros temas estão sendo tratados na revisão da Lei nº 11.445, que está em curso atualmente e deve ser encaminhada ao Congresso sob a forma de Medida Provisória.

de exposição e a empresa mantenha indicadores financeiros dentro de limites pré-estabelecidos.

Isto porque 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 que comprovar sua sustentabilidade econômico-financeira através do cumprimento de *covenants* a serem estabelecidos. Por fim, para mitigar a exposição das instituições financeiras ao setor público, as primeiras ainda teriam que cumprir o limite de exposição estabelecido na Resolução nº 4.589/2017.

Esta medida garantiria que as empresas sustentáveis tivessem acesso facilitado ao crédito, sem precisar passar por análises de limite ou aproveitar janelas de descontingenciamento. Ademais, ao não serem contabilizadas dentro do 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 acima, poderia contribuir para o aumento dos investimentos. Conforme mencionado, o PPI tem como objetivo possibilitar este incremento da participação privada. Para que os investimentos sejam garantidos, porém, é necessária uma regulação fortalecida, bem como um poder concedente capacitado, para que possam estabelecer e acompanhar as metas de expansão dos serviços. Estes dois fatores – regulação e capacitação – serão abordados mais adiante.

Sob o ponto de vista do *funding*, é necessário garantir que as condições dos recursos de financiamento ao setor (taxas de juros, prazos e níveis de participação) sejam adequados às características dos investimentos no setor – que possuem um longo prazo de maturação – e às distintas naturezas dos prestadores. No caso do BNDES, deve-se avaliar a possibilidade de ampliação dos prazos de carência e de amortização, bem como a ampliação dos níveis de participação, já que o aumento da taxa de juros já se encontra em curso com a implantação da Taxa de Longo Prazo (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 num 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 utilizada como instrumento financeiro por algumas empresas e, desde 2012, com a promulgação da Lei 12.431, 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 este mercado e que algumas mudanças – como alongamento do prazo dos títulos – dependam de fatores estruturais da economia, é possível propor melhorias de realização mais imediata. 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 potenciação do setor, ultrapassando-se o destravamento e buscando o atingimento de novos patamares, além da mudança quantitativa dos investimentos, é necessária uma mudança qualitativa, com vistas a aprimorar a efetividade dos recursos empreendidos. Para tal, são necessárias melhorias em: (i) gestão e capacitação técnica; (ii) planejamento; (iii) regulação; e (iv) arranjos institucionais interfederativos. Como será visto em seguida, estes fatores têm implicações uns sobre os outros e estão interrelacionados.

Em relação ao primeiro ponto, é necessário engendrar esforços para capacitar poder concedente (município), prestadores e entes reguladores. A capacitação do ente municipal tem como objetivo, primeiramente, a elaboração do Plano Municipal de Saneamento com qualidade, participação social e em consonância com a Lei de Saneamento e o Plansab. A partir disto, é possível escolher a forma de prestação de serviços mais adequada à localidade; embasar o plano de investimentos da prestação direta; ou, 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 ao universo dos prestadores como um todo, o aprimoramento da gestão e capacitação técnica permitiria a elaboração e implementação de investimentos de maneira mais célere, com menos mudanças de projeto e alterações orçamentárias. Para este fim, iniciativas de desenvolvimento institucional, com qualificação das equipes e implantação de mecanismos de gestão são importantes. No que concerne aos prestadores públicos, especificamente, o fortalecimento da instituição em conjunto com um planejamento robusto de médio e longo prazo, podem mitigar os efeitos do ciclo político e das alterações de estratégia decorrentes deste.

Além disso, a melhora da capacidade institucional dos prestadores tende a acarretar maior capacidade de acessar recursos e executar projetos. Se realizada de maneira ampla, em termos dos tipos de prestadores e localização geográfica, este aprimoramento pode contribuir decisivamente para diminuir a concentração dos investimentos e, desta forma, ampliar o acesso nas áreas mais carentes.

Também se faz necessário o fortalecimento da regulação, com a expansão desta 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. Também é decisiva no estabelecimento de uma tarifa que cumpra a função de remunerar o prestador de maneira sustentável, garantir os investimentos necessários, e ser compatível a capacidade de pagamento dos usuários. Ademais, 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 desta 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 tentar lidar com situações similares de maneira coerente. Isto pode ser alcançado através de um órgão federal, que seja uma espécie de “supervisor” dos reguladores, atestando o cumprimento, pelas agências de regulação, das diretrizes gerais estabelecidas. Este órgão também poderia ser responsável 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 de como deve se dar sua formação e operacionalização é necessária para diminuir as incertezas jurídicas concernentes às atribuições e responsabilidades dos municípios e do Estado. Desta forma, permitiria que os investimentos se realizem sem entraves legais ou questionamentos.

Já no âmbito dos consórcios públicos, dentre as ações possíveis de incentivo está a edição, por parte do Senado Federal, de resolução que discipline os limites e condições de endividamento dos consórcios públicos<sup>11</sup>. Isto daria segurança jurídica àqueles consórcios já em funcionamento e, ao mesmo tempo, estimularia novas parcerias entre os entes federativos.

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

Para tratar das mudanças estruturais de longo prazo necessárias para a 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 tido como objetivo explorar a fundo estes pontos, se restringindo às questões específicas do setor de saneamento,.

Conforme mencionado anteriormente, as diferenças entre os níveis de desenvolvimento das regiões e estados impacta 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 num 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, diminuindo a incidência de doenças na população, preservando o meio ambiente, dentre outros fatores. Os investimentos realizados constituem estímulos à economia local, gerando emprego e renda. Assim, a própria atividade de

---

<sup>11</sup> Está em trâmite no Senado Federal o projeto de resolução nº 31, de 26/09/2017, para possibilitar a contratação de operações de crédito externo e interno pelos consórcios públicos.

expansão e melhoria dos serviços de água e esgoto podem ser fatores de mitigação dessas desigualdades e aumento dos níveis de desenvolvimento.

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

## **6) Considerações finais**

Este artigo teve por objetivo chamar atenção para a situação preocupante do saneamento no Brasil, buscando, a partir do mapeamento de seus entraves, propor agendas de curto, médio e longo prazo, 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 estes dois âmbitos interdependentes.

Os pontos de destaque nos entraves mais gerais são os seguintes. Primeiramente, 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. Em seguida, as dificuldades nas relações interfederativas são empecilhos para o estabelecimento de arranjos institucionais mais eficientes na prestação dos serviços. E por fim, as incertezas relativas ao mercado de crédito disponível para o setor, estando em cheque a disponibilidade de recursos e a adequação de suas condições em relação às necessidades do setor.

Este último ponto é especialmente sensível quando se trata dos 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, devido à crise fiscal. A geração de recursos próprios, na maioria das vezes, não é suficiente para suprir as necessidades de investimento, tanto por estas 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 prazo, 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 imprevisibilidade e escassez de recursos, e a sujeição destes entes a processos extremamente documentados e, muitas vezes, longos – como aqueles relativos às licitações.

O setor privado, por sua vez, não se submete a estes 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 estes

fatores e aqueles ditos como gerais, em específico, a regulação, cuja incipiência dificulta o equacionamento entre os retornos privados e sociais, assim como a intermediação entre o poder concedente e o concessionário, trazendo 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 das dificuldades serem muitas, é possível pensar em uma agenda para superá-las de maneira paulatina, elencando ações de curto, médio e longo prazo.

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 – em especial para o setor público – é necessário, primeiramente, priorizar o saneamento nas dotações orçamentárias previstas. Em segundo lugar, deve-se buscar, dentro dos 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 – em termos de taxa, prazo e participação – que viabilizem os investimentos no montante adequado. Buscar outras fontes de recursos – como o mercado privado de crédito – também pode contribuir neste sentido, apesar do mercado de capitais para investimentos de longo prazo ser bastante restrito.

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, e também dificultam iniciativas que possuem 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 médio prazo, que tem como objetivo ampliar a efetividade dos investimentos realizados, levando à potenciação do setor. Assim, após 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 fortalecimento institucional dos prestadores, do poder concedente e dos entes reguladores; o aprimoramento e 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 esta gerar maior efetividade na prestação dos serviços.

Com isso, objetiva-se que 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.

Esta diminuição das desigualdades regionais através da 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. Isto se daria tanto pela melhoria das condições de vida da população quanto pelo estímulo à economia. No sentido inverso, a redução das desigualdades relativas à renda, capacidade institucional e qualificação de recursos humanos entre as regiões, estados e extratos de renda, também pode contribuir para a expansão do saneamento. Certamente, estes 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 comecem a ocorrer melhor. Como condição para tal, a priorização do tema nas agendas dos mais diferentes atores do setor é imperativa, conjugada à elaboração e execução de um plano de ação contemplando diferentes horizontes de tempo. Este texto almejou contribuir para a construção desta agenda e 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.

### Bibliografia

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. de 2018

\_\_\_\_\_. Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes para o saneamento básico. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2018.

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

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

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 2.827, de 30 de março de 2001. 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.

CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. Resolução 4.589, de 29 de junho de 2017. Brasília, 2017. 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.

HELLER, L. Mudanças e saneamento básico: impactos, oportunidades e desafios para o Brasil. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, MINISTÉRIO DAS CIDADES; ONU-HABITAT (org.). Sustentabilidade urbana: impactos do desenvolvimento econômico e suas consequências sobre o processo de urbanização em países emergentes. Brasília, 2015.

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.