



Encontro Técnico **AESABESP**

Congresso Nacional
de Saneamento e
Meio Ambiente

REGULAÇÃO DO SANEAMENTO: COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL, FRANÇA E INGLATERRA.

TEMA: GESTÃO EMPRESARIAL E INSTITUCIONAL (34ETC-06457)

Rubens Marques de Oliveira

Synara Aparecida Olendzki Broch

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP

E-mail: rubens.marques@unesp.br

OBJETIVOS  **DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL**

INTRODUÇÃO

“Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” é o título do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6, um dos objetivos da Agenda 2030, acordo internacional em que o Brasil é signatário desde 2015 (ANA, 2002). No Brasil um dos desafios para o cumprimento dessa meta é a integração das políticas públicas de saneamento básico e recursos hídricos.

A regulação, atividade governamental que tem como objetivo tornar o aparato estatal cada vez mais eficiente e eficaz na prestação de serviços à população e na gestão de recursos financeiros e naturais, é indutora na concretização de políticas públicas. A regulação no setor de saneamento, notadamente no que se refere aos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, é importante catalizador de políticas públicas de saneamento e recursos hídricos, podendo criar mecanismos de incentivo ao cumprimento das metas do ODS 6.

INTRODUÇÃO

No Brasil, segundo Murtha, Castro e Heller (2015), a necessidade de estabelecer regulações abrangentes sobre o uso da água emergiu com força no início do século XX. Isso devido a convergência de fatores como a urbanização acelerada e o impressionante crescimento populacional, assim como o início do aproveitamento hidrelétrico e o incremento da atividade industrial.

Visando incentivar o aproveitamento da água para usos industriais, o Código de Águas (BRASIL, 1934) dividiu os recursos hídricos como de uso comum (abastecimento público) e “dominicais” (destinado a atividades privadas). Dessa forma, esse marco legal inaugurou a divisão entre as Políticas Públicas de Recursos Hídricos e Saneamento.

Atualmente, instrumentos de Política Pública preveem a necessidade da integração entre as Políticas Públicas relacionadas à Água. Além da Agenda 2030, pode-se destacar o Plano Nacional de Recursos Hídricos – PNRH (2022) – e o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLAN SAB (2014).

OBJETIVO

O presente trabalho tem como objetivo analisar comparativamente a regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, na França e na Inglaterra, notadamente no que se refere aos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, buscando identificar mecanismos de promoção da integração do setor com os recursos hídricos, além daqueles que contribuem para a universalização desses serviços públicos.

METODOLOGIA

Para analisar comparativamente as práticas regulatórias relativas ao serviço de saneamento básico nos três países, o trabalho aqui apresentado baseia-se em revisão bibliográfica baseada em textos de diplomas legais, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e publicações oficiais, priorizando sempre fontes confiáveis de informação.

Devido a características territoriais específicas dos países analisados que refletiram nas bases oficiais de dados consultadas, houve necessidade de realizar recortes que possibilitassem a compatibilização analítica.

Dados de desenho institucional e regulação econômica da Inglaterra englobam, também, o País de Gales, pois ambos possuem o mesmo arcabouço legal e autoridade regulatória. No caso francês, foram considerados os dados da França Metropolitana, porção europeia, desprezando-se os departamentos ultramarinos.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O ODS 6, composto por 8 metas, que visam “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos”, trata de saneamento e recursos hídricos em uma perspectiva integrada. Permite avaliar o panorama quanto à disponibilidade de recursos hídricos, demandas e usos da água para as atividades humanas, ações de conservação dos meios aquáticos, redução de desperdícios e acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento dos esgotos (ANA, 2022). A perspectiva desse recorte da Agenda 2030 demonstra a tendência da abordagem internacional para a governança da água e assuntos relacionados.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Porém, o ambiente brasileiro para a integração é desafiador. Segundo demonstram os dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS, 2022) o setor de saneamento, importante usuário de recursos hídricos e contribuinte fundamental para a qualidade das águas, ainda está distante da universalização dos serviços.

**Tabela 1 – Índices de atendimento por serviços de água e esgotamento em porcentagem da população.
Tratamento de esgoto em porcentagem do total gerado.**

	Distribuição de Água Tratada	Coleta e Afastamento de Esgoto	Tratamento de Esgoto
Brasil	84,1 % ¹	55,0 % ¹	50,8 % ¹
França	99,5 % ²	94,9 % ³	90,0 % ⁴
Inglaterra	100,0 % ⁵	99,4 % ⁵	99,4 % ⁵

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados em: ¹ SNIS (BRASIL, [SNIS], 2022); ² OECD (2016); ³ SISPEA (FRANÇA, [SISPEA], 2022); ⁴ WISE-FRESHWATER (2023); ⁵ OECD (2018).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Para viabilizar a universalização em um curto período, “até 31 de dezembro de 2033” (BRASIL, 2020), busca-se estimular investimentos em saneamento, inclusive com a participação da iniciativa privada. A atratividade desses investimentos passa por questões como: a regionalização dos serviços para ganho de escala, regulação tarifária, contabilidade regulatória e sustentabilidade econômico-financeira. De forma simples, esses são fatores que visam garantir que a tarifa cobrada seja suficiente para cobrir os custos operacionais, além de custear a infraestrutura necessária para a universalização, em um regime regulatório previsível.

Tabela 3 – Conversão dos valores apresentados na Tabela 2 para R\$ (reais), conforme taxa de câmbio em 05/06/2023.

	Valor por m ³ (ano base 2020)	
	ÁGUA	ESGOTO
Brasil	R\$ 4,25 ¹	R\$ 4,25 ¹
França	R\$ 11,18 ²	R\$ 11,08 ²
Inglaterra	R\$ 18,67 ³	R\$ 18,67 ³

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletados em: ¹ SNIS (BRASIL, [SNIS], 2022); ² SISPEA (FRANÇA, [SISPEA], 2022); ³ EUREAU (2020).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao analisar os dados da Tabela 3, fica evidente que há uma enorme disparidade entre os valores médios cobrados no Brasil e na Europa. A questão tarifária fica ainda mais preocupante à luz dos dados da Tabela 1, cuja comparação demonstra que apenas o Brasil não universalizou os serviços de saneamento e, dessa forma, é o país com maior necessidade de investimentos em novas infraestruturas.

Segundo o SNIS (2022), a proporção da tarifa média praticada em relação à despesa média (IN004/IN003) no Brasil é de 1,07, ou seja, a capacidade de investimentos com recursos próprios dos operadores representa apenas 7% do total gasto com despesas operacionais.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Aumentar o ritmo de investimentos, principalmente em infraestruturas de coleta e tratamento de esgoto, não demanda apenas novas fontes de financiamento, também **mecanismos regulatórios que propiciem maior eficiência nos gastos**. Segundo Marques (2023), nesses quesitos, a experiência regulatória inglesa é considerada pioneira e uma referência a nível mundial. Destaca-se no modelo inglês de regulação econômica mecanismos como: **Fator X** ou determinação do custo eficiente; a determinação do **fator global de desempenho**, medida da qualidade do serviço prestado; e, a abordagem denominada '**Carrot and stick**' que compensa os melhores prestadores com um aumento de tarifa e penaliza os piores.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Porém a gestão da água não requer apenas boas técnicas e financiamento, mas também um sistema de governança que facilite a resolução de problemas relevantes. No Brasil, fatores críticos de governança a serem considerados para a universalização estão ligados às elevadas diferenças regionais, tanto nos índices de atendimento como nos valores investidos, além dos conflitos característicos dos usos múltiplos da água. **A complexidade no cenário nacional aumenta pela elevada dispersão da titularidade, predominantemente municipal, do serviço e, conseqüentemente, regulatória.**

Assim, há um evidente paralelo com a tradicional experiência regulatória francesa, cujo início data do final do século XIX, que traz também a marca da descentralização. **Na França**, segundo dados do sistema de informação dos serviços públicos de água e saneamento (SISPEA, sigla em francês), em 2020 existiam **14.211 autoridades locais e 26.176 prestadores de serviço de saneamento**. No caso francês, conflitos ligados à legalidade dos processos de licitatórios, ao controle da poluição, e aos múltiplos usos dos recursos hídricos são dirimidos por meio das agências de água, responsáveis pela regulação das 6 bacias hidrográficas existentes naquele país.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Analisando mais de perto o sistema de governança hídrica da França, segundo Colon, Richard e Roche (2018), esse apresenta uma estrutura estável, construída sobre dois pilares: gestão integrada de recursos hídricos em escala de bacia hidrográfica e o modelo de parceria público-privada de serviços locais de água e saneamento que abrange áreas urbanas e rurais.

Outro ponto institucional relevante é a lei da água francesa que busca “promoção do uso eficiente, econômico e sustentável dos recursos hídricos” (FRANÇA, 2006), conforme os objetivos que são sintetizados a seguir:

- **Proteção da qualidade da água:** estabelece medidas para reduzir a poluição hídrica;
- **Gestão sustentável dos recursos hídricos:** prevê medidas que buscam um equilíbrio entre o uso humano da água, as necessidades ambientais e a preservação dos ecossistemas aquáticos;
- **Prevenção de secas e inundações:** estabelece medidas para prevenir secas e inundações, incluindo a gestão integrada dos recursos hídricos e o desenvolvimento de infraestruturas para armazenamento e controle de vazão;
- **Proteção da biodiversidade aquática:** há mecanismos que preveem a preservação de espécies ameaçadas e a restauração de habitats naturais;
- **Melhoria do saneamento:** aborda questões de saneamento e tratamento de águas residuais, visando reduzir a poluição;
- **Participação pública:** promove a participação pública na gestão dos recursos hídricos e estabelece a cooperação entre diferentes partes interessadas, incluindo autoridades locais, empresas e organizações da sociedade civil. (FRANÇA, 2006).

CONCLUSÃO

Com a promulgação da Lei 14.026/2020, que altera o Marco Legal do Saneamento, mecanismos de integração das políticas públicas de recursos hídricos e de saneamento básico foram criados. Destacam-se as Instruções Normativas emitidas pela ANA que estabelecem normas de referência para a regulação do setor de saneamento. Essa integração de políticas públicas, por meio de instrumentos regulatórios, pode se beneficiar de experiências internacionais, principalmente de países com reconhecida experiência no tema, tais como Inglaterra e França.

Porém, não é possível e nem desejável importar um modelo regulatório, já que o Brasil tem tradições jurídicas e contextos institucionais singulares, mas é benéfico analisar comparativamente as experiências internacionais com vistas ao melhor desenvolvimento das políticas públicas nacionais.

CONCLUSÃO

A adoção de mecanismos econômicos adequados pode favorecer o aumento no ritmo de investimentos e maior eficiência nos gastos, itens necessários para fomentar, principalmente, a construção de infraestruturas de coleta e tratamento de esgoto. O aumento nos índices de coleta e tratamento é maior desafio para a universalização do saneamento, além de contribuir de forma contundente com a qualidade dos recursos hídricos.

Porém a gestão da água e dos serviços correlatos não requer apenas boas técnicas e financiamento, mas também um sistema de governança que facilite a resolução de problemas relevantes. Nesse sentido, a experiência regulatória francesa contribui com desenho institucional focado no gerenciamento do conflito entre os setores usuários e privilegia questões da qualidade hídrica, apresentando uma estrutura estável, construída sobre dois pilares: gestão integrada de recursos hídricos em escala de bacia hidrográfica e o modelo de parceria público-privada de serviços locais de água e saneamento.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, agradeço também ao Programa de Mestrado Profissional em Rede Nacional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos - ProfÁgua, Projeto CAPES/ANA AUXPE Nº. 2717/2015, pelo apoio técnico científico aportado até o momento.