

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

Rubens Marques de Oliveira⁽¹⁾

Engenheiro Civil, Tecnólogo em Saneamento Ambiental, Especialista em Gestão Ambiental e MBA em Saneamento Ambiental. Aluno(a) da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” Câmpus de Ilha Solteira. Linha de pesquisa: Regulação e Governança de Recursos Hídricos. Ilha Solteira, São Paulo, Brasil.

Synara Aparecida Olendzki Broch⁽²⁾

Engenheira Civil, Mestre em Desenvolvimento Sustentável e Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Docente da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) na Faculdade de Engenharias, Arquitetura e Geografia (FAENG) e do Mestrado Profissional em Gestão e Regulação de Recursos Hídricos / Prof. Água. Universidade Paulista” Júlio de Mesquita Filho”.

Endereço⁽¹⁾: Rua Graham Bell, 647 – Alto da Boa Vista – São Paulo - SP - CEP: 04737-030 - Brasil - Tel: +55 (11) 5682-2799 - E-mail: rubens.marques@unesp.br.

RESUMO

“Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” é o título do ODS 6. No Brasil um dos desafios para o cumprimento dessa meta é a integração das políticas públicas de saneamento básico e recursos hídricos. Esse movimento ainda incipiente, que possui como expoente a promulgação da Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco do Saneamento), pode se beneficiar da experiência regulatória de outros países. Assim, o presente trabalho apresenta as propriedades da regulação, no que se refere aos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, apresentando comparativamente as formas de prestação adotadas por Brasil, França e Inglaterra. A análise comparativa é realizada por meio de revisão bibliográfica, explorando textos de diplomas legais, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e publicações oficiais. Os resultados demonstram que o exemplo do modelo regulatório inglês é rico em mecanismos de regulação econômica, ao passo que a experiência regulatória francesa contribui com desenho institucional focado no gerenciamento do conflito entre os setores usuários e privilegia questões da qualidade hídrica. A integração das políticas públicas, que favorece a disponibilidade hídrica em quantidade e qualidade, apresenta grande potencial de contribuir, subsidiariamente, com as metas dos ODS 3, 9 e 11.

PALAVRAS-CHAVE: Política pública, Regulação comparada, Saneamento básico.

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 necessidade dessa integração fica evidente ao analisar as seguintes metas que devem ser alcançadas até 2030:

- 6.1 - Alcançar o acesso universal e equitativo à água para consumo humano, segura e acessível para todas e todos;
- 6.2 - Alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos;
- 6.3 - Melhorar a qualidade da água nos corpos hídricos, reduzindo a poluição, eliminando despejos e minimizando o lançamento de materiais e substâncias perigosas, reduzindo pela metade a proporção do lançamento de efluentes não tratados;
- 6.4 - Melhorar a qualidade da água nos corpos hídricos, reduzindo a poluição, eliminando despejos e minimizando o lançamento de materiais e substâncias perigosas, reduzindo pela metade a proporção do lançamento de efluentes não tratados; e
- 6.5 - Implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis de governo.

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. A conjugação de políticas públicas de saneamento e recursos hídricos, movimento ainda incipiente no âmbito nacional, que possui como expoente a promulgação da Lei Federal nº 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento), pode se beneficiar da experiência regulatória de outros países.

Existem vários modelos regulatórios derivados de diferentes tradições jurídicas que levam em conta os contextos institucionais nacionais. Nas palavras de Correia (2008), “França e Inglaterra apresentam modelos regulatórios com ricas experiências históricas”, portanto, dignos de serem tomados como referencial comparativo.

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 “*dominicaes*” (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 – PLANSAB (2014).

A fim de contribuir com o preconizado no ODS 6 e nos instrumentos de política pública vigentes, o presente trabalho objetivou analisar comparativamente a regulação dos serviços de saneamento básico no Brasil, na França e na Inglaterra, buscando identificar mecanismos de promoção da integração do setor com os recursos hídricos, além daqueles que contribuem para a universalização desses serviços públicos.

Vale lembrar que, subsidiariamente, a integração das políticas públicas de saneamento e recursos hídricos contribui com o ODS 3 - Saúde e Bem-Estar - ao reduzir a mortalidade infantil e a transmissão de doenças de veiculação hídrica; ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura - principalmente pelo estímulo aos investimentos em infraestrutura; e, com o ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis, por meio da melhora da qualidade da vida urbana e promoção da universalização do saneamento.

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, utilizou-se textos de diplomas legais, artigos científicos, trabalhos acadêmicos e publicações oficiais. No Brasil, priorizou-se as publicações do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR), da Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) e da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Na França, do Observatório dos Serviços Públicos de Água e Saneamento, parte integrante do Escritório Francês da Biodiversidade (OFB). Na Inglaterra, da Autoridade Reguladora dos Serviços de Água (*Ofwat*) e da Agência Ambiental (*Environment Agency*). A nível internacional, foram utilizadas informações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da WISE-Freshwater que é uma parceria entre a Direção Geral do Ambiente da Comissão Europeia (DG ENV) e a Agência do Ambiente (EEA).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A regulação dos serviços de saneamento em suas diferentes formas vem sendo amplamente discutida nos ambientes acadêmicos e profissionais do setor (TUROLLA, 2013). Este cenário acadêmico-profissional incita debates, particularmente sobre as possibilidades de melhoria de gestão das Políticas Públicas de Saneamento e Recursos

Hídricos, à luz da necessidade de melhoria da governança, visando “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (BRASIL, 1997).

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.

A nível nacional, caminha-se para a integração das políticas públicas objetos deste estudo. Um grande marco desse movimento é a promulgação da Lei Federal nº 14.026/2020, que altera o Marco Legal do Saneamento, Lei Federal 11.445/2007. Essa inovação legal cria mecanismos governamentais de indução à melhoria quantitativa e qualitativa na prestação dos serviços de saneamento, destacando-se as metas de universalização. Do ponto de vista regulatório, a introdução das Instruções Normativas da ANA, normas de referência também para regulação do setor de saneamento, busca dar uniformidade tanto ao regramento subnacional quanto às atividades de fiscalização, além de conferir maior segurança jurídica aos contratos de concessão.

Porém, o ambiente brasileiro para a integração é desafiador. Segundo demonstram os dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS, 2022), o índice de atendimento com rede de água e com rede de esgoto, respectivamente, é de 84,1 % e 55,0 % da população total, sendo que apenas 50,8 % do esgoto gerado foi tratado. Ou seja, o setor de saneamento, importante usuário de recursos hídricos e contribuinte fundamental para a qualidade das águas, ainda está distante da universalização dos serviços.

A título de comparação, a Tabela 1 demonstra os índices de atendimento por rede de distribuição de água tratada, por rede de coleta e afastamento de esgoto (ambos em porcentagem da população total) e a porcentagem do esgoto gerado que é tratado no Brasil, na França e na Inglaterra. Os dados deste último incluem o País de Gales.

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).

Para viabilizar a universalização em um curto período, “até 31 de dezembro de 2033” (BRASIL, 2020), busca-se estimular investimentos em infraestruturas de 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.

A Tabela 2 apresenta os valores das tarifas médias em cada país, em unidade monetária local por metro cúbico.

Tabela 2 – Valor da tarifa média nos países indicados por metro faturado.

	Valor por m ³ (ano base 2020)	
	ÁGUA	ESGOTO
Brasil	R\$ 4,25 ¹	R\$ 4,25 ¹
França	2,12 € ²	2,10 € ²
Inglaterra	3,54 € ³	3,54 € ³

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

A fim de facilitar a comparação de valores, a Tabela 03 mostra a conversão dos valores tarifários em reais.

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).

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.

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.

Dados da revisão tarifária inglesa (OFWAT, 2019) demonstram que na elaboração do plano de negócios do setor de saneamento (2020-2025) houve grande preocupação na redução de custos tarifários, contudo sem afetar a resiliência financeira dos operadores.

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.

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.

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.

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. Com esse olhar, o exemplo do modelo regulatório inglês é rico em mecanismos de regulação econômica, tais 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.

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. No Brasil, fatores críticos de governança a serem considerados para a universalização estão ligados às elevadas diferenças regionais, e aos conflitos característicos dos usos múltiplos da água. 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 N°. 2717/2015, pelo apoio técnico científico aportado até o momento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA (Brasil). **ODS 6 no Brasil: visão da ANA sobre os indicadores**. 2. ed. – Brasília: ANA, 2022.

2. BRASIL. **Decreto n. 24.643, 10 jul. 1934.** Decreta o Código de Águas. Diário Oficial da União. Rio de Janeiro. 1934.
3. BRASIL. **Lei n. 9.433, 8 jan. 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União. Brasília. 1997.
4. BRASIL. **Lei n. 14.026, 15 jul. 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico. Diário Oficial da União. Brasília. 2020.
5. BRASIL, [SNIS], (2022). Ministério do Desenvolvimento Regional. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos 2022.** Brasília. Versão republicada em 19/01/2023.
6. CORREIA, M. B. da C. (2014). **A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil.** Revista Do Serviço Público, 59(3), p. 353-373.
7. COLON, M.; RICHARD, S.; ROCHE, P. (2018). *The evolution of water governance in France from the 1960s: disputes as major drivers for radical changes within a consensual framework.* *Water International*, p. 109-132.
8. MARQUES, R. C. (2023). **O pioneirismo regulatório do Reino Unido.** Material do curso “A Regulação no Brasil e no Mundo” organizado pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA.
9. MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. **Uma Perspectiva Histórica das Primeiras Política Públicas de Saneamento e Recursos Hídricos no Brasil.** Artigo na Revista Ambiente & Sociedade. v. XVIII, n. 3. Jul.-Set. 2015. São Paulo. 193-210p.
10. *OBSERVATOIRE NATIONAL DES SERVICES PUBLICS D’EAU ET D’ASSAINISSEMENT. Sistema de Informação dos Serviços Públicos de Água e Saneamento – Sispea.* Disponível em < https://www.services.eaufrance.fr/cms/uploads/Infographie_Sispea_2020_VF_a5397b04e9_532aa09023.pdf?updated_at=2022-11-24T07:08:02.240Z >. Consulta em 27/05/2023.
11. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OECD (2016). *Environment Performance Review: France.* OECD Publishing.
12. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OECD (2018), *Financing water supply sanitation na flood protection: The United Kingdom.* Disponível em < <https://www.oecd.org/environment/resources/financing-water-supply-sanitation-and-flood-protection-country-fact-sheet-the-united-kingdom.pdf> >. Consulta em 05/06/2023.
13. *THE EUROPEAN FEDERATION OF NATIONAL ASSOCIATIONS OF WATER SERVICES – EurEau* (2020). *The governance of water services in Europe.* Ed. 2020. Bélgica.
14. TUROLLA, F. A.; GALVÃO JUNIOR, A. C. **A regulação do saneamento sob a ótica dos prestadores.** Porto Alegre: Revista da AGERGS, nº 16, 2013, p 9-22.