

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A REGULAÇÃO PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

REFLEXIONS ABOUT THE REGULATION OF SANITATION FACILITIES

*Luiza Saito Sampaio\**

## Resumo:

O setor brasileiro de saneamento básico se caracteriza por deficiências preocupantes em infra-estrutura que prejudicam o objetivo - legítimo e positivado na Lei n. 11.445/2007 (“Lei de Saneamento”) – de universalização do acesso aos serviços adequados e completos de saneamento. O desafio da ampliação das redes de prestação desse serviço essencial se evidencia na contraposição das lógicas pública e privada, tradicionalmente postuladas como paradoxais: a extração do máximo lucro no mínimo prazo a partir dos investimentos realizados, de um lado, e a cobrança módica ou mesmo a gratuidade da prestação dos serviços para efetivamente todos os cidadãos, de outro. O conceito fundamental para se balancear essa equação de lógicas opostas é o de regulação. No caso do setor de saneamento, economicamente configurado como monopólio natural e impregnado por forte sensibilidade social, deve-se buscar aprofundar e ampliar a noção de regulação, de tal maneira que não apenas a correção de falhas de mercado, mas também o interesse público seja garantido. A partir dessa reflexão sobre novas funções que se pode atribuir à regulação, é possível pensar em instrumentos redistributivos como catalisadores da universalização dos serviços de saneamento e da inclusão social. Nesse sentido, a própria Lei de Saneamento dispõe sobre regras de subsídios cruzados tarifários e não tarifários, delineando uma política setorial alinhada com o objetivo de sustentabilidade econômico-financeira de todos potenciais usuários de serviços de saneamento básico.

Palavras-chave: Saneamento. Universalização de serviços. Regulação econômica. Regulação redistributiva.

## Abstract:

The Brazilian sanitation sector is undermined by poor infrastructure and lack of adequate sanitation conditions that hinder the legal and legitimate goal of universalizing sanitation services access, as guaranteed by Law n. 11.445/2007 (“Brazilian Sanitation Law”). The challenge of building facilities and broadening sanitation services networks makes the traditional paradox of private and public logics very pronounced: achieving maximum gains in the short term, on the one hand, and charging reasonable prices or even providing services free of charge to all citizens, on the other hand. *Regulation* is the basic concept to deal with such a paradox of opposing logics. In the case of the sanitation sector, economically defined as a natural monopoly, a broader and deeper notion of regulation – beyond the problem of market failures – should be pursued in order to assure public interest.

---

\* Bacharel pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do Projeto Temático “Negociações Comerciais em Serviços e Políticas de Desenvolvimento: Interesse Brasileiro, Políticas Públicas e Inclusão Social”, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Bolsista Erasmus Mundus pelo programa *European Master in Transnational Trade Law and Finance* 2009/2011, Universidade de Deusto, Universidade de Tilburg e Instituto de Direito e Finanças da Universidade de Frankfurt.

This is the starting point for thinking about new regulation functions and tasks, including redistributive mechanisms that make sanitation services universalization and social inclusion possible. Moreover, the Brazilian Sanitation Law regulates cross subsidies, both and non-tariff, designing a sectorial policy fully compatible with the economic and financial sustainability goal of this sector.

Keywords: Sanitation. Facilities generalization. Economic regulation. Redistributive regulation.

## 1. Introdução

Este artigo apresenta uma visão geral e econômica do setor de saneamento brasileiro, aproveitando uma oportunidade que não poderia ser desperdiçada: a recente reforma do setor com a edição da Lei n. 11.445/2007 (“Lei de Saneamento”) e o conseqüente revigoramento das discussões em torno dos principais objetivos da regulação do setor de saneamento, das estratégias e ferramentas aptas a implementar tais objetivos.

Na seção II, será apresentado o panorama que denuncia as carências e as deficiências na prestação de serviços de saneamento em nosso país, bem como algumas de suas conseqüências relacionadas principalmente ao meio ambiente e à saúde – as chamadas *externalidades* do setor de saneamento. Com isso, pretende-se demonstrar a importância do setor para o desenvolvimento econômico e social sustentável do Brasil.

Em seguida, na seção III, serão discutidos o conceito de saneamento básico e os princípios que regem sua disciplina tal como dispostos na Lei de Saneamento, a fim de proporcionar subsídios para melhor compreender e delimitar o objetivo de *universalização dos serviços de saneamento* – agora também positivado na Lei de Saneamento.

Considerando o escopo de ampliação da rede de serviços de saneamento, na seção IV, procurar-se-á refletir sobre o desafio regulatório para se cumprir tal objetivo. Para tanto, serão brevemente e criticamente expostas as características econômicas do setor de saneamento e as diretrizes que a teoria econômica clássica da regulação postula como mais adequadas para tratamento das falhas de mercado identificadas nesse setor.

Como conseqüência, sugere-se que tal proposta regulatória de mera correção das falhas de mercado do setor não garantiria por si só o objetivo de universalização dos serviços de saneamento. Como contraproposta, buscar-se-á trabalhar o conceito de *regulação redistributiva*, bem como explorar a potencialidade de uma política setorial tarifária tal como sugerido na própria Lei de Saneamento.

## 2. Importância do setor de saneamento

### 2.1. Diagnóstico do setor de saneamento brasileiro: carências

De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2007 (“PNAD 2007”), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os dados sobre as condições do saneamento básico em alguns países da América Latina demonstram diferenças substantivas e evidenciam a precariedade do setor brasileiro em comparação com os demais países pesquisados.

Quanto aos domicílios urbanos com abastecimento de água, atendidos por rede geral, com canalização interna, a Argentina apresentou 83% de domicílios nesta condição, enquanto na Costa Rica e no Chile quase todos os domicílios (99%) dispõem desse serviço, seguidos pelo México, com 96%. Os percentuais mais baixos, mas em um patamar ainda considerado bom, foram observados na Venezuela (84%) e no Peru, com 82% de domicílios atendidos. Em relação ao esgotamento sanitário, o Chile apresentou uma performance superior à dos outros países, 89%, seguido do México, com 80%. O Peru e a Venezuela (67% e 61%, respectivamente) estavam numa faixa intermediária, e a Argentina e Costa Rica apresentaram os percentuais mais baixos para este indicador (48%).<sup>1</sup>

Considerando-se como saneamento adequado ou completo os domicílios com serviços simultâneos de abastecimento de água por rede geral com canalização interna, ligados à rede geral de esgotamento sanitário e/ou rede pluvial, e com serviço de coleta de lixo diretamente no domicílio, 61,5% dos domicílios urbanos brasileiros dispunham de tais serviços no ano de 2006. O cenário é bastante diferenciado se contemplarmos separadamente cada região brasileira: Norte, apenas 10,5%; Nordeste, 34,5%; e Centro-Oeste, 37,2%, enquanto Sudeste e Sul apresentaram os melhores percentuais, 84% e 60,6%, respectivamente.

Quando se considera este atendimento segundo faixas de rendimento médio mensal domiciliar *per capita*, observa-se que conforme aumentam as faixas de rendimento cresce o percentual de domicílios atendidos simultaneamente pelos serviços de abastecimento de água e de coleta de lixo, sendo 40,2% dos domicílios atendidos aqueles cuja faixa de rendimento equivale a até meio salário mínimo *per capita*. Tal percentual aumenta até 81,9%, na faixa de mais de cinco salários mínimos *per capita*.

Segundo diagnóstico elaborado para a realização da Conferência Nacional das Cidades, com base nos dados divulgados por pesquisas do IBGE, é justamente aos

---

<sup>1</sup> Informações do Joint Monitoring Programme, World Health Organization/United Nations Children’s Fund - WHO/UNICEF.

mais pobres que o saneamento mais falta. A maioria das pessoas que não tem acesso à água encanada nas áreas urbanas mora em habitações precárias nas favelas, invasões, loteamentos clandestinos e bairros populares das periferias dos grandes centros, ou ainda, em pequenos municípios.

A PNAD 2007 destacou ainda a situação das regiões metropolitanas quanto à falta de serviços simultâneos de saneamento, apontando que, na Região Metropolitana de São Paulo, três milhões de pessoas estariam privadas do atendimento de pelo menos um dos serviços de saneamento.

Segundo Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2000 (“PNSB 2000”), o primeiro levantamento nacional feito sobre o tema, o serviço de abastecimento de água, prestado por alguma empresa pública ou privada, alcançou uma proporção de 97,9% dos municípios brasileiros. A PNSB 2000 revelou que 116 municípios brasileiros, ou 2% do total, não têm abastecimento de água por rede geral, sendo a maior parte desses municípios situada nas regiões Norte e Nordeste. Entretanto, tal avaliação da abrangência dos serviços de saneamento no país considerou tão somente a existência ou não de serviços de saneamento nos municípios, independentemente de sua extensão, eficiência e quantidade de domicílios atendidos.

De acordo com dados da PNSB 2000, a intermitência no abastecimento de água afeta 20% dos distritos abastecidos, obrigando a população a recorrer a fontes de abastecimento nem sempre seguras que podem provocar risco à saúde, além de prejuízos e deterioração precoce das redes de distribuição – o que faz aumentar as perdas.

Nas regiões Norte e Nordeste, embora tenha havido redução do número de municípios sem abastecimento desde 1989, houve, na década de 1990, o aumento de seu peso proporcional: passaram de 50% para 56% no Nordeste, e de 21,7% para 23,3% na região Norte. Esses dados indicam que o investimento aí realizado na expansão da rede geral de abastecimento de água não ocorreu na mesma proporção que nas demais regiões, que apresentaram melhores resultados.

Além disso, a água oferecida à população carece de melhor controle de qualidade. Surpreendentemente, aumentou o volume de água sem tratamento: de 3,9% da água ofertada em 1989 para 7,2% no ano 2000. Muitos dos pequenos sistemas distribuem água sem tratamento (38% dos distritos abastecidos), um número ainda maior não adiciona flúor à água (63% dos distritos abastecidos) e apenas 47% dos distritos abastecidos com água são objeto de vigilância pelas Secretarias Estaduais de Saúde conforme determina a legislação. Conclui-se, através desses dados, que o crescimento no abastecimento não foi acompanhado pela infra-estrutura para garantir a qualidade da água.

## 2.2. Sensibilidade social e econômica do setor de saneamento: externalidades

A situação de esgotamento sanitário é ainda mais grave: oitenta e três milhões de brasileiros que vivem em cidades que não dispõem de esgotamento sanitário adequado. Entre os serviços de saneamento básico, o esgotamento sanitário é o que tem menor presença nos municípios brasileiros. Dos 4.425 municípios existentes no Brasil em 1989, menos da metade (47,3%) tinha algum tipo de serviço de esgotamento sanitário e, 11 anos mais tarde, os avanços não foram muito significativos: dos 5.507 municípios, apenas 52,2% eram servidos.<sup>2</sup>

Para completar o quadro de deficiências em saneamento, os problemas de drenagem urbana são preocupantes. Segundo dados da PNSB 2000, 78% dos municípios tinham serviço de drenagem urbana, sendo que destes, 85% dispunham de rede subterrânea para captação e transporte das águas de chuva. E uma parte dessas redes, 22%, recebe também esgoto. As grandes cidades brasileiras não suportam as chuvas mais fortes, que desabrigam as famílias mais pobres, especialmente aquelas que vivem em áreas de várzea, e que comprometem a circulação de veículos.

Tendo em vista o quadro de carências descrito acima, fica bastante evidente a existência de externalidades positivas e negativas do setor de saneamento, que incidem principalmente sobre o meio ambiente, os recursos hídricos e a saúde pública. Em economia, entende-se por *externalidades* ou *(des)economias externas*, os efeitos positivos ou negativos (custos ou benefícios) gerados pelas atividades de produção ou consumo exercidas por um determinado agente econômico e que atingem os demais agentes, sem que estes tenham oportunidade de impedi-los ou a obrigação de pagá-los. Portanto, as externalidades referem-se aos impactos de uma decisão sobre terceiros que não participaram dessa decisão.

No caso dos serviços de saneamento, a regulação deve incluir um conjunto de requisitos mínimos para a prestação desses serviços de tal maneira que haja regularidade do fornecimento e qualidade da água distribuída, bem como adequação dos sistemas de esgoto para descarte da água utilizada e seu posterior tratamento, atendendo critérios de proteção ambiental básica.

Como exemplo bastante óbvio de externalidade negativa gerada por um setor de saneamento básico insuficiente pode-se citar a proliferação de doenças gastrointestinais e aumento da mortalidade infantil que sobrecarregam os serviços de saúde pública. A interdependência entre saneamento básico e saúde pública fica bastante clara se atentarmos para o quadro apresentado em 2004 pelo *Atlas do Saneamento* do IBGE que teve como

---

<sup>2</sup> SOUSA, Ana Cristina Augusto de. *Por uma política de saneamento básico: a evolução do setor no Brasil*. disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/30/ana\\_cristina\\_30.pdf](http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf)>. p. 7.

base os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB), divulgada em 2002, combinados com informações do Censo 2000 e informações de instituições do governo e de universidades. O estudo do IBGE mostrou que, em 2000, foram registrados mais de 800 mil casos de seis doenças (dengue, malária, hepatite A, leptospirose, tifo e febre amarela) diretamente relacionadas à má qualidade da água, às enchentes, à falta de tratamento adequado do esgoto e do lixo.

De outro lado, a expansão das redes de saneamento produz externalidades positivas principalmente sobre os segmentos mais carentes da população, gerando maior inclusão e coesão social aliados ao desenvolvimento econômico sustentável. Assim, o acesso à infra-estrutura de esgoto e abastecimento de água amplia, por exemplo, o valor de propriedades antes marginalizadas e viabiliza o estabelecimento de pequenos negócios com capacidade para gerar empregos.

A partir dos exemplos de externalidades positivas e negativas descritos acima, percebe-se que o setor de saneamento se caracteriza por forte e inegável sensibilidade social, de tal forma que a expansão da infra-estrutura de saneamento ou a universalização dos serviços de saneamento pode ser encarada como verdadeiro veículo de redução da pobreza e de desenvolvimento econômico sustentável.<sup>3</sup>

### 3. Lei de Saneamento e o objetivo de universalização de serviços

Nas discussões anteriores à Lei de Saneamento – e de certa forma atuais – em torno do estabelecimento de um quadro regulatório específico para o setor de saneamento brasileiro, a *universalização*<sup>4</sup> dos serviços de saneamento ainda representa o maior desafio, envolvendo a operacionalização dos custos de multiplicação, vale dizer, quais incentivos ou mecanismos eficientes devem ser privilegiados ou garantidos no regime regulatório do setor de saneamento, de tal forma que operador e financiador, responsáveis pela prestação desses serviços, ofereçam tarifas acessíveis e invistam nas áreas mais carentes em termos de infra-estrutura.

Para entender o escopo da universalização dos serviços de saneamento, positivado no art. 2º, inciso I, da Lei de Saneamento, importa investigar o conceito legal de saneamento básico e os princípios que regem sua disciplina.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, vale mencionar que a inter-relação entre as dimensões econômica, ambiental e social no desenvolvimento sustentável já foram reconhecidas desde 1987, quando da publicação do Report of the World Commission on Environment and Development, o chamado Bruntland Report.

<sup>4</sup> A universalização – ou difusão – de serviços insere-se no gênero mais amplo das políticas públicas de subsídios entre consumidores de alta e baixa renda.

### 3.1. Conceito legal de saneamento básico

A definição de saneamento básico trazida pela Lei de Saneamento destaca-se por sua larga abrangência:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

De fato, o art. 3º, inciso I, refere-se não-só à prestação dos serviços de saneamento, como também a todo o sistema que o envolve, em todas as suas fases, desde a implantação até a operação efetiva desse sistema. Vale dizer, o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais, de um lado, e o abastecimento de água potável (inciso a), o esgotamento sanitário (inciso b), a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (inciso c) e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (inciso d), de outro. Trata-se de conceito bastante abrangente de saneamento básico.

### 3.2. Princípios fundamentais

A *universalização do acesso* aos serviços de saneamento pode ser compreendida como o atendimento a todos os cidadãos, indistintamente e independente do poder aquisitivo, sendo a prestação e manutenção dos serviços de saneamento um

dever legal tanto dos entes que tenham competência para instituí-los quanto dos efetivos prestadores dos serviços.<sup>5</sup>

Além da universalização do acesso, o art. 2º da Lei de Saneamento concebe como princípio fundamental a ser observado nos serviços de saneamento a *integralidade*, “compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados”.

Importante situar o princípio da integralidade no contexto das normas constitucionais que garantem direitos fundamentais, que definem a atuação do Estado na ordem econômica e que pautam a prestação e a regulação dos serviços públicos em geral. Nesse sentido, foi positivado o conceito de *serviço público adequado*, definido no art. 6º da Lei n. 8.987/1995 como aquele “que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”.

De um lado, tomando-se como parâmetro para análise os dados apresentados na seção II e, de outro lado, a noção legal ampla de saneamento e princípios igualmente ambiciosos, aplicáveis aos serviços de saneamento descritos nessa seção III, tem-se que a prestação de serviços de saneamento é altamente deficitária e carecedora de um quadro regulatório capaz de **(i)** acompanhar os custos da prestação adequada (e desejada) dos serviços, **(ii)** estabelecer padrões de qualidade e fiscalizar as empresas concessionárias prestadoras dos serviços, e **(iii)** planejar os investimentos necessários para efetivar a universalização do acesso aos serviços de saneamento.

#### 4. Desafio regulatório do setor de serviços de saneamento

Definidos acima os pontos críticos decorrentes da contraposição entre as insuficiências e dificuldades presentes do setor de saneamento brasileiro, de um lado, e o objetivo legal de universalizar serviços de saneamento definidos de maneira bastante abrangente, de outro, importa **(i)** compilar brevemente as recomendações da teoria econômica clássica da regulação em relação aos setores de infra-estrutura essencial, **(ii)** rever tais considerações criticamente tendo-se em conta as peculiaridades do setor de saneamento e o objetivo da ampliação do acesso a tais serviços, e **(iii)** propor o conteúdo

---

<sup>5</sup> Importante notar que o problema da indefinição de competência dos entes federativos para regulação dos serviços de saneamento não foi solucionado pela Lei de Saneamento; e, na verdade, constitui-se em dilema que nem poderia ser definido em lei infraconstitucional. A questão da titularidade nas regiões metropolitanas está atualmente sob a análise do Supremo Tribunal Federal (“STF”), em duas ações diretas de inconstitucionalidade (“Adins”), a Adin n. 1.842, do Rio de Janeiro, e a Adin n. 2.077, da Bahia. Esse problema ganha relevância na medida em que a indefinição tem obstado a assinatura de contratos que formalizem as relações dos atores envolvidos, a instituição do ente regulador, a edição de normas e parâmetros relativos aos serviços.

redistributivo como o mais adequado para a regulação que busca a universalização dos serviços de saneamento.

#### 4.1. Características e regulação econômica do setor de saneamento

De acordo com a teoria econômica clássica, nos mercados não regulados ou não sujeitos à disciplina setorial, a concorrência seria o mecanismo primordial para a produção de bons resultados econômicos na sociedade. Assim, para que fosse atingido o maior nível de bem-estar possível, deveria ser protegida a livre concorrência. No entanto, há setores em que é virtualmente impossível atingir um mercado competitivo, vale dizer, mercados que deveriam ser regulados, visto que neles a concorrência não ofereceria a solução superior. Trata-se de setores marcados por pelo menos uma dentre três falhas de mercado, a saber, monopólio natural, externalidades (positivas e negativas) e seleção adversa.

Os setores de serviços públicos de infra-estrutura sujeitam-se a uma falha inevitável de mercado denominada monopólio natural e, assim, bem ilustram o caso dos setores sujeitos à regulação econômica. Na situação de monopólio natural, custos fixos iniciais para construção da infra-estrutura mínima são muito superiores ao custo marginal para prestação de uma ou mais unidades de serviço, de tal forma que a entrada de um segundo competidor no mercado torna-se economicamente ineficiente. Por essa razão, trata-se geralmente de serviços prestados pelo setor público ou por meio de arranjos público-privados inovativos, como as parcerias público-privadas (PPPs), envolvendo um único prestador de serviços.

No setor de serviços de saneamento, caracterizado como monopólio natural, os custos fixos (e.g. construção e manutenção de reservatórios, estações de tratamento de água e redes de distribuição) são mais significativos que os custos incrementais de curto prazo (e.g. custos marginais de oportunidade como a depreciação das instalações), de tal maneira que o custo médio é declinante. Nesse sentido, se o produtor for único nesse mercado, existirá economia de escala quando uma unidade de custo de produção diminuir de acordo com o aumento no nível de produção. A conclusão é que, diante dessa configuração, o único produtor apresenta maior eficiência produtiva, pois opera a um custo mínimo ou receita líquida máxima.

No caso da infra-estrutura para redes de distribuição de água e recolhimento de esgoto, o monopólio natural apresenta, ainda, duas outras características essenciais: **(i)** estabelece-se em mercados cujos produtos são de demanda generalizada e preço-inelástico, dada a sua essencialidade (água potável) e **(ii)** compõe-se de ativos específicos e investimentos irrecuperáveis (*sunk costs*) em face das especificidades de cada região a ser atendida pelos serviços de saneamento.

Outro fator característico dos monopólios naturais, que justifica e deve ser considerado no desenho da regulação econômica do setor de saneamento, associa-se ao sub-incentivo *ex ante* ao investimento em razão do longo período de maturação dos projetos e da incerteza causada pela possibilidade de mudança das condições no setor ao longo desse período. Por outras palavras: com o objetivo de ampliar ou universalizar o acesso aos serviços de saneamento, como fazer o ente privado perseguir o interesse público? Como evitar que a busca pelo lucro prejudique investimentos necessários em infra-estrutura?

#### 4.2. Regulação econômica como solução insuficiente

Tendo em vista as características econômicas do setor de saneamento básico discutidas acima, é possível observar que o setor apresenta importantes desafios do ponto de vista da regulação econômica: de um lado, o equilíbrio entre eficiência econômica, universalização da prestação de serviços de saneamento e operacionalização dos custos, tarifas e subsídios e, de outro, regulação do monopólio natural, incluindo o problema da definição das titularidades dos entes concedente, regulador e prestador direto dos serviços de saneamento.

A teoria econômica clássica da regulação se orienta para uma lógica de mercado, visando a correção e a reprodução das condições de mercado naqueles setores em que essas condições não podem ser produzidas naturalmente<sup>6</sup>. Nesse contexto, o monopólio natural constitui-se em justificativa central para regulação na teoria econômica clássica da regulação. Entretanto, a existência de custos irrecuperáveis – característica dos monopólios naturais – não define a auto-proteção de que o monopólio necessita para que sua ação não possa ser atingida pelo controle antitruste. Os custos iniciais elevados e remotamente recuperáveis (*sunk costs*) e o grau de contestabilidade do mercado relevante permitem *presumir* a presença de estruturas monopolísticas. A condição estrutural básica e necessária para tal auto-proteção do monopolista seria a duplicação inviável da rede de serviços.

Assim, mais do que razoável defender uma mudança de foco do objetivo da regulação econômica do setor de saneamento para a ampliação do acesso aos serviços – ou universalização – e não-tão somente a regulação concorrencial que visa proteger possíveis

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, de acordo com SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 29: “A reprodução em laboratório das regras de mercado revela-se impossível. Nesse momento, são as próprias teorias dessa Escola [neoclássica] a indicar o caminho a ser trilhado. É a desregulamentação ou desregulação. Se o mercado é a solução considerada ideal e sua reprodução teórica não é possível, então, o melhor é fazer com que o mercado funcione por si só. Surge naturalmente, de ratio da regulação liberal, a desregulação”.

e potenciais concorrentes nos mercados dominados. Por outras palavras, a regulação deveria direcionar-se diretamente ao objetivo de acesso pelo máximo possível de cidadãos aos serviços de saneamento; e não buscar apenas produzir condições concorrenciais num mercado caracterizado pela tendência ao monopólio, supondo para tanto que o incremento da concorrência (efetiva ou potencial) por si mesma garante necessariamente um resultado benéfico aos consumidores finais.

O objetivo primário da universalização dos serviços serve ao cidadão de direito (consumidor final) e não ao mero re-equilíbrio das relações entre concorrentes no mercado – tal como proposto pela lógica da reprodução de mercado –, ainda que indiretamente a regulação concorrencial possa ter esse efeito benéfico. Somente o estudo de uma regulação com vistas à universalização de serviços possibilita prospectar respostas aos questionamentos colocados ao fim do item IV.1. acima. Vale dizer, investigar como superar o paradoxo da contraposição das lógicas pública e privada, da busca do interesse social por organizações que se orientam para o lucro.

#### 4.3. Regulação redistributiva

O papel crucial que a provisão dos serviços públicos desempenha frente à estrutura distributiva da renda impõe novas questões. Em países em desenvolvimento, o acesso aos serviços públicos não pode ser considerado como mercadoria, nem como objeto da escolha racional do consumidor. Deve ser considerada a enorme diferença que há entre as necessidades e objetivos da regulação em sociedades que já desfrutam da universalização dos serviços, garantida por uma estrutura distributiva da renda adequada, e em sociedades extremamente dicotômicas, onde a estrutura da renda é um fator impeditivo do consumo dos bens e serviços mais essenciais, e onde os serviços públicos de saneamento não são universalizados.

Sob a ótica econômica, pode-se dizer que, em países como o Brasil, ao invés de se priorizar a busca pela *eficiência alocativa* (ou aumento do bem-estar agregado da coletividade), dever-se-ia valorizar a *eficiência distributiva* como elemento essencial da relação entre a regulação e o desenvolvimento. De fato, a eficiência distributiva constituir-se-ia na forma como se distribuem os ganhos e benefícios, decorrentes do aumento do bem-estar geral, entre os destinatários dos serviços públicos regulados. Nesse sentido, há inclusive indícios empíricos de que investimento em infra-estrutura gera crescimento econômico, ou seja, trata-se de gasto público produtivo.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Vide COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 65-86.

Assim, a regulação redistributiva – pautada pela prevalência da eficiência distributiva – no que se refere ao princípio da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento, deve orientar-se para o efetivo aumento do bem-estar, promovendo de forma mais ativa a inclusão de novos usuários às redes de saneamento básico.

Na prática, para concretizar o objetivo da regulação redistributiva, são necessários investimentos de expansão da infra-estrutura em direção a localidades não atendidas pelos serviços públicos de saneamento. Tais localidades, habitadas por populações de baixa renda, mais distantes dos centros urbanos e comerciais e mais carentes de investimentos em infra-estrutura, são justamente as menos interessantes para investimento sob a ótica privada. Isso porque, conforme afirmado acima, a construção de novas redes de infra-estrutura requer investimentos marcados por alto custo fixo inicial e irrecuperável, pela longa maturação e por elevadas economias de escala.

Assim, para começar a enfrentar o desafio para concretização de uma regulação redistributiva no setor de saneamento, é preciso transcender os limites da regulação econômica clássica e buscar uma noção mais ampla de regulação. Sob um viés instrumental e substantivo do desenvolvimento, a regulação de serviços públicos não poderia ser considerada tão somente uma técnica para correção de distorções e falhas de mercado, mas, sim, uma política pública que engendra fins de conteúdo redistributivo. Dessa forma, situando a regulação num debate mais amplo acerca dos novos papéis do Estado e do setor privado, fica claro que se credita ao poder público a tarefa de criar diretrizes de longo prazo que indiquem caminhos institucionais para investimentos em infra-estrutura.

Uma das formas de implementação da redistribuição seria a formulação de uma política setorial direta para universalização de serviços. Considerando que a universalização, via de regra, é não lucrativa e com isso não implica incentivos ao agente privado para estender a prestação de serviços de saneamento simplesmente pelas externalidades positivas que o setor apresenta, a intervenção do Estado é imprescindível.

#### 4.4. Política setorial tarifária no setor de saneamento

A política tarifária apresenta-se como a política setorial capaz de oferecer a solução para o fornecimento de utilidades aos mais carentes, seja **(i)** pela assunção pelo Estado da incumbência de realizar a medição entre a apropriação da riqueza daqueles que são titulares de capacidade contributiva e o pagamento da remuneração ao concessionário pela prestação dos serviços, para assegurar a viabilidade econômica do acesso dos mais pobres aos serviços de saneamento, ou **(ii)** por meio do estabelecimento de tarifas proporcionais à capacidade contributiva, de tal forma que os usuários que dispõem de maior

riqueza arquem com substancial parcela dos custos necessários ao estabelecimento e à manutenção da cobertura de serviços de saneamento de abrangência universal.

A Lei de Saneamento prevê expressamente em seu art. 29 a possibilidade de adoção de subsídios tarifários e não tarifários para os usuários sem capacidade de pagamento e localidades sem escala econômica para cobrir o custo integral dos serviços de saneamento básico com o fim de garantir a *sustentabilidade econômico-financeira*. O art. 31 da Lei de Saneamento define tais formas de subsídio:

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

- I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;
- II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;
- III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Ainda no parágrafo 1º do art. 29, institui a Lei de Saneamento as diretrizes para fixação de tarifas, taxas e preços públicos para os serviços de saneamento básico:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

No mesmo sentido do inciso VI do art. 30 da Lei de Saneamento, que prevê a capacidade econômica do consumidor como fator para determinação da estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento, o art. 10 do Decreto n. 82.587/78 estabelece que os serviços de saneamento básico sejam “assegurados a todas as camadas sociais, devendo as tarifas adequar-se ao poder aquisitivo da população atendida, de forma a compatibilizar os aspectos econômicos com os sociais”.

Em suma, a fixação da tarifa constitui-se num ponto determinante para viabilidade do sistema de saneamento básico visando a universalização dos serviços. Dessa forma, a política setorial tarifária deveria ser explorada como uma das alternativas para viabilizar financeiramente a ampliação das redes de saneamento e o acesso de um número crescente de cidadãos brasileiros aos serviços de saneamento.

## 5. Considerações finais

O presente artigo buscou renovar o debate acerca do problema do saneamento insuficiente no Brasil, dos dilemas não resolvidos pela Lei de Saneamento e, principalmente, da concretização do objetivo (ainda distante) de universalização do acesso a serviços de saneamento. O setor de saneamento possui simultaneamente o caráter de serviço de infraestrutura essencial com forte sensibilidade social, de um lado, e as dificuldades políticas e econômicas inerentes à concretização do interesse social, de outro.

Como dosar duas lógicas contrapostas, a busca privada pela exploração rentável do serviço público e a obrigação de expansão das redes de saneamento aliada à continuidade da prestação dos serviços mediante a cobrança de tarifas acessíveis? Como se tais perguntas já não fossem suficientemente complicadas em decorrência da própria contraposição da lógica pública à privada, o histórico das privatizações brasileiras não contribuiu para a gênese de uma regulação econômica redistributiva dos serviços públicos.

Historicamente, é possível afirmar que a reforma do Estado brasileiro nos anos 1990, com o início das privatizações, em resposta a necessidades de ajustes macroeconômicos de natureza conjuntural, privilegiou a estabilização econômica da qual depende o Plano Real. Assim, a desoneração estatal da prestação de serviços públicos estratégicos ligados, diretamente, à provisão da infra-estrutura e à promoção do desenvolvimento do país foi concretizada com clara despreocupação com objetivos de universalização desses serviços de interesse social. Esse o contexto no qual se deve situar qualquer discussão da regulação para a universalização de serviços que se pretenda minimamente crítica.

Nos países em desenvolvimento, deve-se direcionar a regulação à redistribuição de forma a expandir, de modo estruturado e linear, o consumo pela sociedade. Além disso, a regulação redistributiva torna possível eliminar as ineficiências alocativas da concentração de renda. Note-se que a distribuição de renda é um dos principais critérios para aferição de desenvolvimento e que seria contra-intuitivo dissociar a noção de desenvolvimento econômico da distribuição de seus frutos.

Como sugestão para refletir sobre o novo quadro regulatório do saneamento brasileiro – vale dizer, definições, objetivos e ferramentas para implementação da universalização do acesso aos serviços –, e considerando a dimensão de essencialidade do setor, destacou-se a política tarifária como a política setorial apta a operacionalizar subsídios entre consumidores de maior e de menor renda. Dessa maneira, poder-se-ia viabilizar investimentos em infra-estrutura para atendimento dos mais carentes, investimentos estes tão necessários quanto pouco atrativos ao privado no curto prazo.

São Paulo, junho de 2009.

## Referências

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. *Direito do saneamento*: introdução à Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (Lei Federal n. 11.445/2007). Campinas: Millennium, 2007.

BORJA, Patrícia Campos, MORAES, Luiz Roberto Santos. *Saneamento como um direito social*. Disponível em: <<http://www.semasa.sp.gov.br/admin/biblioteca/docs/pdf/35Assem125.pdf>>.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. A universalização do serviço público para o desenvolvimento como uma tarefa da regulação. In: SALOMÃO FILHO, Calixto (Coord.). *Regulação e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002. p. 65-86.

DE SOUSA, Ana Cristina Augusto. *Por uma política de saneamento básico*: a evolução do setor no Brasil. Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/30/ana\\_cristina\\_30.pdf](http://www.achegas.net/numero/30/ana_cristina_30.pdf)>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DINIZ, Cláudio Smirne. *Atividade econômica, saneamento básico e regulação*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, Curitiba.

MOTTA, Ronaldo Seroa da; MOREIRA, Ajax R, B. Eficiência e regulação no setor de saneamento no Brasil, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <[www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)>.

OHIRA, Thelma H.; TUROLLA, Frederico A. Economia e regulação do setor de saneamento básico. In: XVI Congresso Brasileiro de Economistas, 2005, Florianópolis.

OECD, Environmental and Distributional Issues: Analysis, Evidence and Policy Implications. Working Party on National Environmental Policy, 10 de Junho de 2004, ENV/EPOC/WPNEP(2003)R/final

SALOMÃO FILHO, Calixto *Regulação da atividade econômica: princípios e fundamentos jurídicos*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008.