



REGULAÇÃO ECONÔMICA E SUBSÍDIOS INSTRUMENTOS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Jefferson Costa de Souza¹

RESUMO - Este estudo revela a importância da aplicabilidade de subsídios ao setor de saneamento básico, como forma de viabilizar o desenvolvimento sustentável através do atendimento de objetivos do milênio, com a consequente universalização dos serviços deste setor. Para tanto, mostra ser necessária a pré-existência de uma estrutura reguladora que possa dar suporte a uma política de subsídios capaz de permitir o acesso da população de baixa renda, mitigar impactos sócio-ambientais e produzir a redução do espaço temporal para cumprimento das metas de desenvolvimento para o milênio.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento, subsídio, regulação.

ABSTRACT - This study reveals the importance of the applicability of subsidies to basic sanitation sector, in order to facilitate sustainable development through the achievement of objectives of the millennium, with the consequent universal services in this sector. To this end, proves to be necessary pre-existence of a regulatory framework that can support a subsidy policy that would allow the access of low-income population, mitigate social and environmental impacts and produce a reduction in the timeline for achieving the goals development for the millennium.

KEYWORDS: Sanitation, subsidy, regulation.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, tanto o setor de saneamento como os próprios governos não têm conseguido realizar os investimentos necessários para a universalização dos serviços de captação, tratamento e distribuição de água, além de coleta e tratamento de esgotos para a devida devolução dos efluentes à natureza.

Atrair a universalização dos serviços de saneamento básico aos baixos

¹ Mestre em Economia – Gestão Econômica do Meio Ambiente (UNB). Professor no curso de Direito e Ciências Contábeis, das Faculdades Catedral – FACISA. e-mail: capjeffersonsouza@terra.com.br

*Este conteúdo tem por origem parte do referencial teórico do trabalho dissertativo desenvolvido pelo autor por ocasião de seu mestrado.



investimentos que o setor tem realizado anualmente implicaria, em perspectiva otimista, atender às demandas de universalização a longo prazo, inviabilizando, por sua vez, o atendimento das metas de desenvolvimento para o milênio. A fim de se reduzir o espaço temporal, permitindo o atendimento das metas do milênio, faz-se necessária a adoção de políticas mitigadoras da degradação ambiental. Neste contexto, buscam-se políticas aplicáveis ao setor, capazes de otimizar seu desenvolvimento, viabilizando, a curto prazo, a universalização dos serviços de saneamento.

Importante, no entanto, considerar que boa parte da população excluída dos serviços é justamente composta por pessoas cujo poder aquisitivo não permite o acesso aos serviços, inclusive, boa parcela desse contingente populacional se encontra abaixo da linha de pobreza. Em outras palavras, salvo a ocorrência de grandes transformações sociais, nas quais o quadro de elevada desigualdade social seja atenuado, esse contingente populacional, para ter acesso aos serviços, demandaria uma eficiente política de subsídios, tanto para conexão quanto para manutenção dos mesmos. Fica difícil, contudo, precisar se os ganhos em economia de escala suportariam uma ampla política de subsídios.

Ainda, conforme Souza (2008) uma importante consideração a ser feita diz respeito à eficiência e eficácia na gestão dos operadores dos serviços de saneamento. Em outras palavras, mesmo que houvesse recursos para a realização dos investimentos, a gestão deficitária e ineficiente dos operadores do setor poderia inviabilizar a obtenção dos objetivos de universalização dos serviços.

Já, de uma perspectiva ambiental, Motta (2006), em seu livro intitulado “Economia Ambiental” levanta outros pontos para análise. O autor revela que, embora tanto subsídios quanto tributos induzam ao alcance do mesmo objetivo ambiental, se os tributos sobre usuários e poluidores acabam por onerar as atividades econômicas, os subsídios, por sua vez, estão atrelados a dois problemas, a saber:

- Seu financiamento é formado de saques da arrecadação tributária total e, portanto, ou terminaria por impor aumentos na carga fiscal ou por reduzir gastos governamentais em outros setores. Desta forma, seriam os contribuintes de outros tributos que pagariam a conta ambiental, independentemente de quanto contribuiriam para o problema ambiental;
- Se, a curto prazo, a consecução de metas ambientais é indiferente



quanto ao tributo ou subsídio, a longo prazo o subsídio, ao reduzir o custo privado de degradar, estimula justamente as atividades intensivas em uso de recursos ambientais (como insumo, consumo direto ou para lançamento de poluentes) e retarda o avanço tecnológico.

Portanto, do ponto de vista ambiental, há que se perguntar se a capacidade de suporte dos recursos hídricos em suas respectivas unidades de gerenciamento supriria as novas demandas relacionadas à captação de água e diluição de efluentes, principalmente se consideradas as diferenças entre tempo econômico e tempo biogeoquímico dos recursos (AMAZONAS, 2006; FHLPPPI JR, 2003; CALDERONI, 2004).

Essas considerações remetem para a necessidade de, à luz da Teoria da Regulação, verificar quais seriam as possibilidades de se empregar os subsídios no setor, como forma de viabilizar a universalização dos serviços com impactos sócio-ambientais esperados conforme objetivos do milênio.

2. TEORIA DA REGULAÇÃO E SUAS ESCOLAS

Originalmente, o termo regulação aparece vinculado ao campo das áreas biológicas, para explicar os processos de ajustamento difuso entre os seres vivos e o meio. Mais tarde, esse termo foi apropriado pela física, em estudos sobre termodinâmica e mecânica. Posteriormente, é que foi apropriado pela economia política francesa, por meio da chamada "Escola da Regulação". Para os autores dessa linha teórica, por estar intrinsecamente sujeita à crise de superprodução, subconsumo, desemprego estrutural e outras instabilidades, o capitalismo, para a manutenção de um crescimento estável da economia, depende de um regime de acumulação que, na prática, se traduz na adoção de um conjunto de normas que assegure, não apenas o crescimento da produtividade e/ou a expansão dos mercados, mas também a reprodução da força de trabalho e a socialização do consumo.

O suporte ao regime de acumulação é dado pela articulação deste conjunto de normas a um corpo estruturado de instituições políticas e econômicas que fortalecem além de práticas sociais, os comportamento e estilos de vida dos diversos agentes econômicos, compondo assim aquilo que é conhecido por modo de regulação. Como principal exemplo prático dessa linha analítica, tem-se o regime de acumulação "fordista". Este foi baseado na



produção e no consumo de massa de bens duráveis, e que, associado ao modo de regulação do “Welfare State Keynesiano”, permitiu o crescimento constante e acelerado dos países industrializados entre o final da Segunda Guerra Mundial e a primeira crise do petróleo de 1973.

Ao analisar historicamente os serviços de infra-estrutura em rede, como é o caso do saneamento, nota-se que estes surgiram no século XIX, em países pioneiros da revolução industrial. Ali, as redes de infra-estrutura (saneamento, energia elétrica, transporte, comunicação, etc.) surgiram com a função de dar suporte às atividades econômicas e também aos serviços públicos (VARGAS, 2007).

Mesmo estando diretamente ligados à sobrevivência humana e sendo monopólio natural na origem, de início, os serviços de saneamento foram prestados por empresas privadas, sob um baixo controle exercido por parte do Estado. Consequentemente, a gestão dos serviços, pautada pelas políticas liberais da época, geraram uma grande insatisfação, pois além de excluírem os segmentos de menor poder aquisitivo, também eram de baixa qualidade e de segurança questionável (VARGAS, 2007). Disso resultaram os primeiros movimentos sociais e intelectuais contrários ao predomínio das políticas de livre mercado na oferta dos serviços de saneamento. Posteriormente, desses questionamentos surgiram as primeiras teorias político-econômicas de regulação, bem como as primeiras instituições reguladoras.

Atualmente, apesar de uma terceira corrente estar tomando corpo, a literatura especializada reconhece como instituídas duas principais correntes na teoria da regulação. São elas a vertente normativa e a vertente positiva. A terceira corrente, que se convencionou chamar de regulação social, segundo Vargas (2007), tem sua origem relacionada às pressões que os movimentos sociais dos países emergentes têm realizado, junto aos órgãos e instituições que regulam a oferta de serviços de infra-estrutura e que trabalham diretamente com a salvaguarda dos interesses difusos (GALVÃO JR, 2007).

2.1. A Regulação Normativa e as Falhas de Mercado

A Teoria Normativa da Regulação é a mais antiga e está associada aos trabalhos da economia do bem estar social, tendo como principais expoentes Alfred Marshall e Artur Cecil Pigou. Com forte influência nas instituições reguladoras, a teoria normativa de regulação tem como base o princípio de que o Estado deve intervir para promover e assegurar



o bem estar social e o interesse público em atividades sociais e econômicas nas quais se façam presentes as falhas de mercado.

Relacionado aos serviços de saneamento (infra-estrutura em rede), as falhas de mercado estão associadas às limitações da concorrência (monopólio natural); aos impactos negativos e positivos da atividade econômica para terceiros, difíceis de serem internalizados nos sistemas de preços (externalidades); à impossibilidade de se excluir os não pagadores do acesso dos bens e serviços indivisíveis (bem público); e ao caráter especial de serviços diretamente relacionados ao bem estar social que dificilmente são alvos de preferências individuais do consumidor (bens tutelares).

Em todos os casos listados, por não possibilitar a concorrência na oferta dos serviços e pela dificuldade do setor privado em auferir lucros, respeitando algumas determinações estruturais dos serviços (externalidades, bens públicos e tutelares), segundo a teoria normativa de regulação, cabe ao Estado corrigir as respectivas falhas de mercado. Para isso, ele tanto pode ofertar diretamente os serviços, como pode também criar mecanismos para intervir na atividade econômica, definindo, por exemplo, sistemas de taxaço, regulamentação e, no caso do nosso foco neste estudo, definindo os sistemas de subsídios tanto para usuários quanto para os consumidores, a fim de que a oferta dos serviços possa ser realizada pelo capital privado, tendo assim salvaguardadas as funções sociais dos serviços por meio de sua ação reguladora.

2.2. A Regulação Positiva e as Falhas de Governo

Originária dos anos 70 do século passado, a teoria positiva da regulação questiona a validade dos princípios de bem estar social e interesse público e remete a regulação para o palco dos compromissos resultantes da negociação entre grupos de interesses conflitantes. Aprimorando idéias da teoria da escolha pública, os adeptos da teoria positiva da regulação argumentam que o setor público não deve ser interpretado como um guardião dos interesses coletivos da sociedade e da nação. Segundos esses partidários, os funcionários públicos e os burocratas atuam como agentes racionais, que a exemplo dos agentes econômicos do setor privado, também possuem como meta, a maximização dos seus benefícios. Disso resulta que, em suas ações, o foco sempre será atingir seus objetivos particulares em detrimento dos interesses da coletividade para a qual trabalha (*rent-seeking*).

Assim, segundo essa corrente da regulação, o comportamento oportunista dos



agentes do setor público é a principal causa das falhas de governo, que vão desde o empreguismo à descontinuidade administrativa, redundando no mau desempenho na gestão da coisa pública, a saber, em nosso caso específico, do setor de saneamento.

Disso, portanto, resulta a elevada ineficiência presente na provisão estatal de serviços de utilidade pública. O populismo tarifário, ainda hoje muito empregado no setor de saneamento no Brasil, é responsável, por exemplo, pelo equilíbrio de baixo nível, apresentado por Nogueira, Muller e Faria (2005). Ainda, segundo estes autores e Heller (2007), na maioria das vezes, a política de subsídios efetivada nesse contexto possui forte teor populista, estando principalmente ligada a estratégias político-eleitorais, desconsiderando as exigências mínimas de cobertura dos custos operacionais das prestadoras dos serviços e mesmo de salvaguarda dos princípios socioambientais do desenvolvimento sustentável.

2.3. A Regulação Social e as Políticas de Subsídios

No Brasil, a partir de diversas demandas e especificidades inerentes à oferta dos serviços de infra-estrutura e suas dinâmicas, desde os anos 70, iniciou-se um debate sobre participação e controle social dos serviços públicos. Da evolução de discussões realizadas entre teóricos e políticos, culminou com a própria legislação federal do setor de saneamento incorporando em seu texto os princípios da participação e controle social dos serviços, fato que significa um avanço em relação ao predomínio dos princípios e práticas presentes nas duas vertentes da teoria da regulação anteriormente apresentadas. Nas palavras do texto da lei, o controle social é entendido como:

“conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico (Lei 11.445, 2007, artigo 03)”.

A regulação social está relacionada ao controle público dos riscos ambientais, dos riscos sanitários, dos padrões de segurança e do impacto ambiental de determinadas atividades. É justamente esse tipo de regulação que tem retomado a importância da definição de uma política de subsídios que deve ser implementada para estender os benefícios das atividades essenciais a toda população de baixa renda. Isso porque a polarização gerada pela teoria normativa acabou por gerar um baixo desempenho por parte dos operadores dos



serviços públicos de saneamento, ao passo que, na perspectiva da teoria positiva da regulação, justificou-se a adoção de políticas neoliberais onde a maximização dos princípios de mercado na oferta dos serviços acabou por fragilizar as políticas de subsídios e a própria concepção de serviços de utilidade pública presentes no setor.

Para autores como Vargas (2007) e Silva (1999), a adoção dos princípios da regulação social representa um fortalecimento do caráter público dos serviços de saneamento que, independente da categoria na qual esse se encaixe (regional, micro-regional ou local), deve-se respeitar valores como a universalidade do acesso, continuidade, qualidade e atualidade, entre outros. Ao estudar as especificidades do setor e, em concordância com o aparato legal do mesmo, o autor estabeleceu cinco áreas estratégicas que são utilizadas na regulação do saneamento.

- Regulação da qualidade dos serviços, que está relacionada desde a qualidade da água distribuída ao controle de perdas, ao alcance das metas de expansão, à regularidade do abastecimento e aos padrões de atendimento aos usuários.
- Regulação Econômica, que está relacionada à política tarifária, à recuperação dos custos, à margem de lucro e à performance econômico-financeira dos serviços.
- Regulação da Defesa da Concorrência, que está relacionada ao monitoramento e à coibição de práticas comerciais que podem prejudicar a competição econômica.
- A Regulação da Defesa do Consumidor, que trata especificamente do cumprimento dos direitos dos usuários, que, enquanto consumidores, devem ter acesso à informações, participação, reclamação e mecanismos de compensação em caso de falhas e cobranças inadequadas, em relação aos serviços prestados.
- A Regulação Ambiental, no caso do saneamento, ligada diretamente ao gerenciamento dos recursos hídricos e às demais questões a estes relacionadas.

Na perspectiva da regulação social, os subsídios incorporam elementos que na verdade estão relacionados à responsabilidade sócio-ambiental e aos princípios de desenvolvimento sustentável. Em termos práticos, as propostas reguladoras compatíveis com a regulação social e com a lei de saneamento demandam uma organização institucional dos serviços que dividem os atores em poder concedente, prestador dos serviços e agência de regulação. Para facilitar a compreensão, o Quadro 01 apresenta as atribuições de cada um desses atores e também especifica como deverá, segundo a lei de saneamento, ser a participação e controle social em cada uma das instâncias.



Quadro 01 - Organização institucional - atores e atribuições

Poder Concedente	<ul style="list-style-type: none">• O controle e fiscalização dos serviços e das obrigações da concessionária;• a homologação de reajustes tarifários;• o zelo para assegurar a prestação dos serviços adequados e o atendimento aos direitos dos usuários;• as providências do poder público necessárias à execução do serviço ou obra pública (desapropriação, constituição de servidão);• a implementação de estímulos à qualidade, produtividade, preservação do meio ambiente, competitividade e formação de associação de usuários.• formulação da política pública de saneamento;
Agência de Regulação	<ul style="list-style-type: none">• zelo pela qualidade dos serviços concedidos;• garantia de regularidade;• garantia do respeito aos direitos dos usuários;• promoção à eficiência dos serviços;• fixação de tarifas razoáveis;• proteção ao funcionamento da economia.

Fonte: elaborado a partir de Lima (2003).

Assim, seguindo as orientações acima, ao titular dos serviços compete formular a política pública de saneamento básico e para tanto deve:

- elaborar o Plano de Saneamento Básico;
- se conceder (delegar os serviços), deve definir qual o órgão responsável pela regulação e fiscalização dos serviços;
- adotar os parâmetros definidos pelo ministério da saúde, em relação à qualidade e quantidade de água distribuída à população;
- fixar os direitos e deveres dos usuários;
- estabelecer os mecanismos de controle social par ao setor;



- definir as condições para a retomada dos serviços, se necessário.

Já, **ao regulador**, segundo a lei de saneamento, cabe as principais atribuições:

- definição de normas técnicas e padrões de qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados;
- definição das normas econômico-financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos serviços prestados aos usuários;
- definição das regras para garantir o pagamento pelos serviços prestados pelos operadores;
- estabelecimento de mecanismos para fiscalização do cumprimento das regras contratuais para o reajuste, para revisão das taxas, das tarifas e de outros preços aplicáveis ao contrato;
- estabelecimento de mecanismos para permitir a aplicação das penalidades, as quais estão sujeitas as partes contratuais;
- Definição dos indicadores de qualidade a serem atingidos pelos prestadores dos serviços;
- definição das metas de expansão e seus respectivos prazos;
- definição da estrutura e dos níveis tarifários; os procedimentos e prazos para sua fixação; seu reajuste e revisão;
- realização de avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- definição da estrutura dos subsídios tarifários e não tarifários.

Finalmente, ao operador dos serviços cabe *prestar o serviço de saneamento* em si dentro das normas pré-estabelecidas pelo titular dos serviços e pelo órgão regulador, e, sempre que julgar necessário, exigir o cumprimento dos termos contratuais, solicitando a revisão da estrutura tarifária e das normas gerais estabelecidas pelo regulador e pelo titular.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, neste estudo, que o atendimento dos objetivos do milênio, no que concerne ao saneamento básico, passa pela necessária universalização dos seus serviços, o que por sua vez, reclama o acesso inclusivo da população de baixa renda a tais serviços.



Os subsídios, nesse contexto, mostram-se relevantes à viabilização da universalização do setor. Contudo, a aplicabilidade de uma política de subsídios requer o pré-estabelecimento de uma estrutura reguladora capaz de suportar as características setoriais, estimulando os operadores do setor à prática de uma gestão eficiente, que conduza a uma efetiva mitigação dos impactos sócio-ambientais, por meio da redução do espaço temporal na concretização das metas de desenvolvimento do milênio.

Tal estrutura reguladora se faz necessária à medida que perpassam aspectos que vão desde a qualidade dos serviços prestados e performance econômico-financeira do setor, até mesmo aspectos como defesa do consumidor e gestão ambiental dos recursos hídricos envolvidos.

Portanto, entender a infra-estrutura e dinâmica do setor, a partir da teoria econômica da regulação, sobretudo no que tange à sua vertente social, torna-se imprescindível para a inserção de políticas de subsídios que atendam à demanda social em consonância com a legislação federal vigente.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS, M. de C. **Valor Ambiental numa Perspectiva Heterodoxa Institucional Ecológica**. ANPEC.ORG. BR. 2006.

BRASIL. Lei Federal N°11.445 de 05 de Janeiro de 2007. Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislação>>. Acesso em 02/03/2007.

CALDERONI, S. Economia Ambiental. In: FILIPPI JUNIOR, A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (Eds.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: USP/Manole, 2004. p. 571-616.

FARIA, R. C.; NOGUEIRA, J. M.; MUELLER, B. Políticas de Precificação do Setor de Saneamento Urbano no Brasil: evidências do equilíbrio de baixo nível. **Estudos Econômicos**. São Paulo, V. 35. N°03. p. 481-518. set. 2005.

FILIPPI JUNIOR, A.; ROMÉRO, M. A.; BRUNA, G. C. (Eds.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: USP/Manole, 2004.

FREITAS, M. A. A; BARBOSA, A. C. Normatização tarifária, uma contribuição para as discussões no âmbito das agências reguladoras. In. GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. **Regulação: Normatização da prestação dos serviços de água e esgotos**. ABAR/ARCE/Pouchain Ramos. Fortaleza, 2008.



GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgotos.** ABAR/ARCE/Pouchain Ramos. Fortaleza, 2007.

HELLER, L.; RESENDE, S. C.; HELLER, P. G. B. Participação e controle social em saneamento básico: aspectos teóricos conceituais. In. GALVÃO JUNIOR, A. C.; XIMENES, M. M. A. F. **Regulação: controle social da prestação dos serviços de água e esgotos.** ABAR/ARCE/Pouchain Ramos. Fortaleza, 2007.

LIMA, R. F. de. **Saneamento Ambiental em Limeira: Gestão privada e exclusão social.** 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Universidade Federal de São Carlos, São Carlos.

MOTTA, R. S. da. As Opções de Marco Regulatório de saneamento no Brasil. **Revista Plenário.** Brasília, N°3. Ano III. P. 100-116. Set. 2006.

MOTTA, R. S. da. **Economia Ambiental.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, R. T. A regulação e o Controle Público da Infra-estrutura e dos Serviços Urbanos no Brasil. In. DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo, Edusp, 1999, p. 263-312.

SOUZA, Jefferson Costa de. **Saneamento básico: universalização, subsídio e meio ambiente.** 2008. 138 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente)-Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VARGAS, M. C.. Desenvolvimento institucional do saneamento: diretrizes para uma análise de longo prazo. In: **2ª Reunião Intermediária do GT Recursos Hídricos: Atores sociais, gestão e territorialidade,** 2007, Rio de Janeiro. Recursos Hídricos: atores sociais, gestão e territorialidade - GTRH/ANPPAS, 2a Reunião Intermediária. Rio de Janeiro: ANPPAS, 2007.

VARGAS, M. C. Drivers for socio-political analysis of water supply and sanitation services institutional development: a long term perspective. In: **5th International Water History Association Conference,** 2007, Tampere. 5th IWHA Conference Tampere Finland 2007. Tampere, 2007.