



## V-022 - A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO E O SUBSÍDIO CRUZADO

**Leura Lucia Conte de Oliveira** <sup>(1)</sup>

Engenheira Civil pela Universidade Federal do Paraná, PR. Especialista em Regulação pela AVM Faculdade Integrada, RJ.

**Joel de Jesus Macedo** <sup>(2)</sup>

Economista pela Universidade Federal do Paraná, PR. Mestre em Engenharia da produção pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PR. Doutor em Desenvolvimento econômico pela Universidade Federal do Paraná, PR.

**Endereço**<sup>(1)</sup>: R. Engenheiros Rebouças, 1376, Rebouças, Curitiba, Paraná, Brasil | CEP 80215-900 | Fone (55) (41) 3330 3000 - e-mail: [leuralc@sanepar.com.br](mailto:leuralc@sanepar.com.br)

**Endereço**<sup>(2)</sup>: R. Engenheiros Rebouças, 1376, Rebouças, Curitiba, Paraná, Brasil | CEP 80215-900 | Fone (55) (41) 3330 3000 - e-mail: [joeljm@sanepar.com.br](mailto:joeljm@sanepar.com.br)

### RESUMO

O estudo tem como objetivo principal, apresentar o panorama do subsídio no saneamento e identificar o responsável por subsidiar o acesso da população de baixa renda. O presente trabalho está sustentado, em primeiro lugar, sobre a hipótese de que uma política de subsídios diretos garante o acesso das populações carentes aos serviços. Em segundo lugar, acredita-se que as receitas necessárias para operação eficiente do sistema não são compatíveis com a capacidade de pagamento da população brasileira, dados os baixos níveis de renda dessa população. Dado que boa parte da população brasileira não possui renda suficiente para obter um saneamento adequado, verifica-se a necessidade de intervenção por parte do governo, seja no subsídio direto ou indireto, pois a não implantação do saneamento básico adequado impacta diretamente nas questões de saúde pública e traz dificuldades à população em geral. Em função disso a utilização de uma tarifa social para o atendimento da população de baixa renda, representa um ponto importante para as políticas públicas e essenciais para o desenvolvimento socioeconômico. O estudo possibilitou verificar os desafios da União, Estados e sociedade, e os esforços conjuntos e de solidariedade para que o fortalecimento da função social esteja entre as prioridades. A adoção do subsídio cruzado no setor do saneamento permite ao governo a fuga da restrição orçamentária, permitindo a criação de uma nova receita oriunda de regiões mais ricas para subsidiar outras mais necessitadas, dispersando os custos entre os consumidores de um modo não aparente, portanto, não utilizando da receita orçamentária para a universalização. Ao governo cabe a obrigação de efetivação de políticas sociais, à sociedade parece vantajoso subsidiar as classes de baixa renda, pois a falta do serviço implica em custos para a sociedade em geral, como problemas de saúde pública, alta mortalidade infantil, que geralmente são maiores do que os custos da oferta do serviço de saneamento. Quanto às alterações no Marco do saneamento, cabe destacar que a participação de empresas privadas no processo de universalização é imprescindível, contudo, há uma tendência de concentração das empresas privadas nas regiões mais atrativas, isto é, aquelas consideradas hoje superavitárias, restando para as operadoras públicas aqueles municípios menores, considerados hoje deficitários. Por todo o exposto, defendeu-se a manutenção do subsídio cruzado. A aprovação desta proposta comprometerá todo o sistema de subsídio às classes de baixa renda.

**PALAVRAS-CHAVE:** Subsídio Cruzado, Acesso ao Saneamento, O Marco do Saneamento, O Fim do subsídio.

### INTRODUÇÃO

Nos anos 1960, através do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), foi instituída uma política nacional de saneamento no Brasil. O Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) foi o responsável pela expansão de investimentos, fundamentais para garantir a infraestrutura urbana no país, e impulsionou os estados a constituírem as Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), sob a forma de sociedade de economia mista, permitindo assim que a organização dos serviços de forma regionalizada trouxesse ganhos de escala além de



viabilizar a implementação do subsídio cruzado (tarifa única) como forma de garantir a inclusão dos municípios mais pobres nas CESBs.

Posteriormente, o Banco Nacional de Habitação (BNH), através do Sistema Financeiro de Saneamento foi, durante quase 20 anos, o órgão responsável pela concessão dos financiamentos às Companhias Estaduais.

A recessão dos anos 1980 encolheu as fontes de financiamento do setor e, juntamente com a política tarifária com índices de reajuste abaixo da inflação, provocou a inadimplência das CESBs e a falência do modelo de regulação pelo financiamento estatal em meados dos anos 1980. A desativação das linhas de financiamento público à infraestrutura que ocorre a partir daí acaba por extinguir o BNH (1985) e os programas de financiamento do PLANASA (1989).

No governo do, então, presidente Fernando Henrique Cardoso houve uma tentativa de estabelecer um marco regulatório para os serviços de saneamento nos moldes estabelecidos para os demais setores de infraestrutura, privatização das companhias estaduais de saneamento e instituição da regulação. No entanto, em virtude da falta de consenso, principalmente das entidades com interesses municipalistas, o governo não conseguiu aprovar o seu projeto de marco regulatório. No governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, um projeto de Lei, que propugna um novo marco regulatório e uma Política Nacional de Saneamento Ambiental (PNSA) reforçou a titularidade municipal dos serviços, mesmo em regiões metropolitanas, e previu a gestão associada dos serviços.

A promulgação da Lei 11.445/2007 (Lei Nacional do Saneamento Básico), definida como o marco regulatório do setor, tinha como princípios fundamentais, a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e com outras de relevante interesse social, voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico fosse o fator determinante.

Nesta esteira, o início de 2018 também foi marcado por fortes propostas para o setor. Está em pauta no Congresso uma proposta do Ministério das Cidades de revisão do Marco Legal do Saneamento. As alterações propostas têm acirrado os embates entre companhias públicas e privadas. A polêmica central é a mudança no processo de assinatura de contratos entre o poder concedente e as empresas de saneamento.

O estudo tem como objetivo principal, apresentar o panorama do subsídio no saneamento e identificar o responsável por subsidiar o acesso da população de baixa renda. O presente trabalho está sustentado, em primeiro lugar, sobre a hipótese de que uma política de subsídios diretos garante o acesso das populações carentes aos serviços. Em segundo lugar, acredita-se que as receitas necessárias para operação eficiente do sistema não são compatíveis com a capacidade de pagamento da população brasileira, dados os baixos níveis de renda dessa população.

Dado que boa parte da população brasileira não possui renda suficiente para obter um saneamento adequado, verifica-se a necessidade de intervenção por parte do governo, seja no subsídio direto ou indireto, pois a não implantação do saneamento básico adequado impacta diretamente nas questões de saúde pública e traz dificuldades à população em geral. Em função disso a utilização de uma tarifa social para o atendimento da população de baixa renda, representa um ponto importante para as políticas públicas e essenciais para o desenvolvimento socioeconômico.

Macedo e Schuntzemberger (2016) defendem que o acesso a bens e serviços básicos pode ser considerado desigual no país. O ponto de partida dos autores reside na crença de que o saneamento é um dos instrumentos de ampliação das liberdades sociais. Eles sinalizam que a ausência de alguns serviços básicos, incluindo o saneamento, nos primeiros anos de vida dificulta que o indivíduo desempenhe seu papel socioeconômico quando adulto. Para eles essa desigualdade pode ser ainda maior nas áreas constituídas por indivíduos de baixa renda, com padrões culturais distintos dos urbanos e, em sua maioria, com baixo poder de exercer sua cidadania.

Benassi (2011) conclui que é verdadeiro assegurar que uma política pública e a responsabilidade social podem estar inter-relacionadas, sem que a parcela da população que mais necessita seja prejudicada e não cabe



somente ao Estado a obrigação de promover o bem-estar, a sociedade também é responsável. Entende-se que essas políticas públicas devem ser direcionadas atendendo o interesse da maioria, caso isso não aconteça, a sociedade tem a possibilidade e condições de organizar-se a fim de sugerir alternativas que condicionem os benefícios esperados.

Diante deste quadro espera-se que o estudo possa identificar o responsável por subsidiar o acesso ao saneamento básico, pois parece que uma parcela da sociedade não dispõe de renda suficiente para desfrutar de um sistema de saneamento básico adequado, e por outro lado, a universalização parece estar longe de acontecer, com base nisso é nítido o dissenso entre o governo e a sociedade sobre o responsável por subsidiar o saneamento básico.

## REFERENCIAL TEÓRICO

Em linhas gerais, a universalização ocorre quando a oferta atende a 100% da demanda. Mais especificamente, para o caso do abastecimento de água, a universalização ocorre quando as ligações domiciliares são contínuas e atendem toda a população urbana. Já para a área rural o padrão de atendimento está sujeito a legislação específica. Por outro lado, a universalização do esgotamento sanitário ocorre quando toda a população é assistida por cobertura de redes coletoras ou em casos onde não existam redes são admitidas soluções individuais.

Do ponto de vista legal, a universalização do saneamento básico está descrita claramente na Lei 11.445/2007. Esta Lei instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), e em seus princípios foram estabelecidos, além da universalidade de acesso, a participação popular, também referida como participação social.

## A UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Apesar de todo o esforço para universalização, estudos como o de Macedo e Schuntzemberger (2016) apontam que em termos globais, ainda há muitas pessoas que continuam sem acesso ao abastecimento de água potável e saneamento. De acordo com os autores em 2010, a nível mundial, 783 milhões de pessoas usavam fontes não apropriadas para suprir suas necessidades de água potável, e 2,5 bilhões de pessoas continuavam a utilizar uma instalação de saneamento não adequada ou defecavam a céu aberto. Neste estudo os autores destacam que a perspectiva baseada na liberdade e a preocupação comum com a qualidade de vida, estão concentradas no modo como as pessoas vivem e não apenas nos recursos ou renda que possuem.

No Brasil, no ano da homologação da lei do saneamento, os serviços deste setor eram oferecidos majoritariamente por empresas públicas estaduais. Segundo dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), em 2007, o setor estava distribuído em 572 prestadores locais, sete microrregionais e 26 empresas estaduais, com pequena participação do setor privado nas concessões, abrangendo em torno de 1% dos municípios.

A partir da conceituação do setor de saneamento, na Lei 11.445/007, abrangendo o panorama do setor, tanto na ótica do fornecimento de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais, verifica-se que a universalização dos serviços e a prestação com qualidade são fundamentais para o bem-estar social. Em seu Art. 3º a Lei define o saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de:

- Abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;
- Esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas 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;
- Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destinação final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

- Drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas 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.

Madeira (2010) destaca que em face à essencialidade e externalidades dos serviços de água e esgoto, pode-se afirmar que esses são serviços de utilidade pública e que as questões da universalidade, qualidade e equidade da prestação dos serviços são fundamentais. Neste sentido, o autor afirma que as tarifas cobradas no fornecimento desses serviços devem ser suficientes para cobrir os custos da empresa, garantir novos investimentos e manutenção adequada, além de assegurar que toda a população seja atendida, inclusive as famílias de baixa renda que, porventura, não tenham condição de pagar o serviço.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) destaca que o saneamento deve ser uma das principais preocupações dos governos. No Brasil, doenças provocadas por vetores que se reproduzem na água, principalmente o mosquito *Aedes aegypti*, tendem a aumentar. Cólera, hepatite A, filariose (elefantíase) e malária são algumas das patologias também relacionadas ao saneamento básico.

O Estudo do Instituto Trata Brasil aponta que centenas de milhares de casos de internação por diarreia são derivados da deficiência ou inexistência de tratamento e transporte de dejetos. As crianças são as que mais sofrem. Uma Pesquisa do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) revela que 65% das internações em hospitais de crianças com menos de dez anos são provocadas por esse problema.

Neste contexto as necessidades de cada local devem ser adaptadas aos padrões mínimos de qualidade para que não prejudiquem a saúde dos usuários, o meio ambiente nem mesmo os recursos hídricos. As variáveis técnicas, sociais e econômicas devem ser utilizadas na escolha da tecnologia a ser adotada para que permita a universalização dos serviços e se adapte à capacidade de pagamento dos usuários locais.

## **O SUBSÍDIO DO SANEAMENTO BÁSICO NA LEI 11.445/2007**

No início dos anos 1970, foi instituído o PLANASA e com ele o subsídio tarifário, que tinha como prerrogativa a organização da oferta de abastecimento de água e esgotamento sanitário, formado por aglomerados que resultassem em economias de escala e de escopo, proporcionando o subsídio cruzado.

Em diversas passagens a Lei 11.445/2007 faz menção ao subsídio a fim de atingir a universalização dos serviços de saneamento. No Art. 3, inciso VII desta lei é definido o conceito de subsídio como “o instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico”. Em especial às populações de baixa renda. Quanto às características dos subsídios a respectiva Lei em seu Art. 31 os divide nas seguintes categorias:

- Quanto ao destinatário: diretos quando o benefício ocorrer diretamente ao usuário por meio de crédito no custeio do serviço. Ou indireto, quando o benefício é concedido diretamente ao prestador de serviço. Isto poderia, por exemplo, ocorrer mediante as contraprestações pagas no âmbito de concessões patrocinadas, por exemplo, via Parceria Público Privado (PPP);
- Quanto à origem: Tarifários – Esta modalidade consiste de um subsídio via estrutura tarifária, ou seja, uma determinada categoria de usuários subsidia parte da tarifa de outros usuários, este também é conhecido como subsídio cruzado. Quanto à origem os subsídios também podem ser do tipo fiscais, ou seja, são subsidiados por meio de alocação de recursos orçamentários;
- Quanto à abrangência: Internos – refere-se a um subsídio que está limitado pelo âmbito geográfico de um determinado titular do serviço público. Quanto à abrangência também pode ser “entre localidades” que consiste no subsídio entre mais dois ou mais titulares do serviço.

No Art. 30 a lei estabelece que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração diversos fatores, dentre eles a garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda, a proteção do meio ambiente e a capacidade de pagamento dos consumidores.

O capítulo VI da Lei do Saneamento versa sobre os aspectos econômicos e sociais dos serviços prestados. Nele consta a conciliação entre a sustentabilidade econômico-financeira da concessionária e as metas de universalização do acesso. Faz menção ainda às diretrizes que norteiam a formação de tarifas, a saber:

- A ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;
- A recuperação dos custos incorridos na prestação de serviço, em regime de eficiência e;
- A remuneração adequada do capital investido pelos prestadores de serviços.

No Art. 29, parágrafo 2º, cita que podem ser adotados subsídios tarifários ou não tarifários para atender as localidades de baixa renda. A Lei apresentada defende ainda que a União não pode utilizar recursos orçamentários no setor, a não ser em caso de risco à saúde pública e ao meio ambiente. Contudo, a fim de fomentar os investimentos, ela poderia conceder benefícios creditícios ou fiscais.

Heller (2015) relator especial das Nações Unidas (ONU) sobre água e esgotamento sanitário – é a favor do subsídio cruzado na cobrança da tarifa de água. “Que os mais ricos paguem mais e os mais pobres paguem menos, uma transferência interna no sistema de cobrança”.

Montalvão (2009) define os subsídios como um instrumento necessário à correção do que se denomina “falha de mercado”, situação na qual o funcionamento autônomo das economias de mercado não consegue levar à eficiência. Os governos devem intervir para corrigir essas falhas. No entanto, Montalvão defende, em estudo realizado para o setor energético que essa forma de correção de falha de mercado perturba o funcionamento eficiente da economia.

A partir da revisão teórica parece que não há um consenso quanto aos subsídios, enquanto uma linha defende a necessidade da correção da falha de mercado via subsídios a outra argumenta que a correção via subsídios perturba o bom funcionamento da economia.

## **MATERIAIS E MÉTODOS**

Marconi e Lakatos (2010) destacam que o método é um conjunto de atividades que ajudarão a chegar ao objetivo final da pesquisa ou estudo e são classificados em indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético, onde tanto o método indutivo quanto o dedutivo baseiam-se em premissas, ou seja, informações que são importantes para dar embasamento a um raciocínio.

Quanto ao método indutivo Marconi e Lakatos (2010), explicam que neste a pesquisa parte de informações particulares, onde se demonstra uma verdade geral ou universal e seu resultado será apresentado de forma ampla comparada aos fatos que deram origem a esse estudo. Severino (2008) ainda define o método de indução como sendo um processo de generalização, onde através de acontecimentos isolados se chega a conclusões generalizadas.

Gil (2010) recomenda que a pesquisa seja classificada, pois assim os fatos e entendimentos ficarão organizados e sua compreensão será mais fácil. Esta classificação pode ser de diversas formas e definidas de acordo com a área e nível de conhecimento, a finalidade, e os métodos adotados.

Em relação aos fins, este estudo está classificado em exploratório, onde conforme Gil (2010), esse tipo de pesquisa tem o objetivo de tornar o problema exposto, mais claro e de fácil entendimento. Silva (2005) contribui destacando que a pesquisa exploratória é recomendada quando não se tem muitas informações ou estudos que expliquem melhor o tema abordado.

## **O PAPEL DO GOVERNO COM AGENTE BAIXA RENDA**

Na economia há diversas formas de precificação, uma delas é por preços administrados. Nesta modalidade os preços são fixados ou submetidos a regras e restrições pelo governo, como exemplo o petróleo, energia elétrica, tarifas de saneamento, tarifas postais, tarifas telefônicas, tarifas aeroportuárias, planos de saúde, ingressos para espetáculos (regra de meia-entrada), passagens de ônibus, etc.

Ao estabelecer os preços o governo, em geral, vislumbra evitar o lucro excessivo de empresas monopolistas, beneficiar um grupo de pessoas, normalmente os mais necessitados, como: os idosos, os estudantes, etc., ou ainda, estimular alguns setores da economia ou ajudar o desenvolvimento de regiões mais atrasadas. Este benefício concedido a determinadas classes, normalmente, é compensado por preço mais alto cobrado aos demais consumidores. Isso é o que caracteriza a prática de políticas de “subsídio cruzado”, onde uma classe de consumidores paga preços mais elevados para subsidiar um grupo específico, seja ele outro grupo de consumidores ou um grupo de empresas.

No entorno do termo política existem diferenças conceituais entre as políticas públicas e sociais. As políticas públicas são ações fundamentalmente estatais, pois as formulações e os recursos são advindos do estado, mas refletem um conjunto de programas e projetos advindos dos anseios da sociedade com vistas ao atendimento de setores específicos, primordialmente à parcela mais desassistida, o agente baixa renda. O Estado intervir na sociedade é a principal característica das políticas públicas, com o objetivo de equilibrar conflitos entre interesses individuais e coletivos, em especial os advindos da economia de mercado nas mais diversas áreas: econômica, social, ambiental, educacional, etc.

Conforme Silva (2009), a palavra “pública” na expressão política pública não se identifica exclusivamente com “Estado”, mas sim com a palavra no latim “res pública” que significa “coisa de todos” e por isso algo que se relaciona tanto com o Estado quanto com a sociedade. Benassi (2011) afirma que a política pública deve ser reconhecida como crucial para a resolução pacífica de conflitos e promover a igualdade social. Deve ter a capacidade de romper barreiras entre a administração pública e a sociedade, atuando na definição e na implementação da política escolhida. Santos (2009) considera que são três (3) os atores das políticas públicas:

- O Estado;
- Os fornecedores de serviços ao Estado;
- A sociedade civil.

Com uma multiplicidade de funções a sociedade surge como usuário do serviço e como representante das organizações que lutam pelos direitos dos cidadãos. Além destes, ela ainda assume o papel de agente pagador, ao adotar o subsídio cruzado, uma fatia da população participa financeiramente pagando para os que têm menores condições. Já as políticas sociais se configuram como uma das principais políticas públicas adotadas pelo governo e determinam o nível de proteção adotado pelo Estado a esta fração da sociedade. Objetivam a redução das desigualdades produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico e geralmente agem em sintonia com o setor privado.

Castro (2012) tem o entendimento de que a política social é composta por um conjunto de programas e ações do Estado que garantem a oferta de bens e serviços, a transferência de renda e a regulação de elementos do mercado. Assim a política social busca a proteção social e a promoção social. A proteção social dos cidadãos manifesta-se na seguridade social com foco na solidariedade aos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, dentre as quais a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual, a vulnerabilidade de crianças, idosos e inválidos. A promoção social busca a geração de igualdades e oportunidades aos indivíduos.

As diretrizes da Política Nacional de Saneamento enfatizam o papel do Estado e dos municípios e buscam atender às peculiaridades sociais e econômicas do País. O governo deve buscar as formas mais adequadas para ofertar os serviços de saneamento básico, e a utilização de subsídios se caracteriza como um instrumento de política pública e peça fundamental para a universalização dos serviços de saneamento e para a melhoria da qualidade de vida da população, em especial da parcela mais carente da sociedade.

O acesso aos serviços de saneamento básico é hoje uma questão central para as cidades brasileiras. As parcelas mais pobres da população urbana, sobretudo nas periferias metropolitanas, ainda se encontram excluídas do acesso aos serviços com reflexos na saúde e na qualidade do meio ambiente. O estudo Panorama do Saneamento Básico, que subsidia o Plano, estima que nas áreas urbanas existam 3,3 milhões de habitantes com abastecimento de água precário, reconhecendo que a insuficiência na qualidade e quantidade de água distribuída se constitui em formas de acesso precário.

A afirmação dos conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços, a implantação de regras claras para a delegação dos serviços, dentre as quais a necessidade de plano municipal, de consulta pública e o reconhecimento do controle social como um dos instrumentos da gestão dos serviços, são ferramentas para a efetiva atuação do Estado na garantia da equidade social.

## O PAPEL DA SOCIEDADE COM AGENTE BAIXA RENDA

No ano de 1992, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o “Dia Mundial da Água” e estabeleceu a Declaração Universal dos Direitos da Água a todos os indivíduos, povos e nações. Para sua efetiva aplicação, sugere que todos os homens tomem medidas de ordem nacional e internacional, buscando através da educação e do ensino o desenvolvimento do respeito aos direitos e obrigações estabelecidos na Declaração. Pode-se observar nos artigos abaixo a responsabilidade delegada à sociedade quanto ao uso da água.

- Art. 1º - A água faz parte do patrimônio do planeta. Cada continente, cada povo, cada nação, cada região, cada cidade, cada cidadão é plenamente responsável aos olhos de todos.
- Art. 9º - A gestão da água impõe um equilíbrio entre os imperativos de sua proteção e as necessidades de ordem econômica, sanitária e social.
- Art. 10º - O planejamento da gestão da água deve levar em conta a solidariedade e o consenso em razão de sua distribuição desigual sobre a Terra.
- O Art. 3º da Constituição federal define como valores fundamentais da República Federativa do Brasil:
  - I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
  - II - Garantir o desenvolvimento nacional;
  - III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
  - V - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

No contexto nacional, a Lei do saneamento apresenta aspectos que merecem destaque e um deles é o do subsídio como instrumento de política social para garantir a universalização do acesso, em especial às populações mais carentes. Também para os usuários que não tenham capacidade de pagamento, a referida Lei estabelece que poderá ser adotada qualquer forma de subsídio, direto ou indireto, tarifário ou fiscal.

A responsabilidade social é a base das atitudes direcionadas ao bem-estar da população menos privilegiada. Para Ashley (2003), responsabilidade social é toda ação que pode contribuir de alguma forma para a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Mas responsabilidade social não se limita ao poder público e segundo Fernandes (2000), “Responsabilidade Social consiste na somatória de atitudes assumidas por agentes sociais – cidadãos, organizações públicas, privadas com ou sem fins lucrativos – estreitamente vinculados à ciência do dever humano (ética) e voltadas para o desenvolvimento sustentado da sociedade”.

Na mesma linha de Santos (2009) e Martins (1998) assumem que a relação entre as organizações sociais, estado e mercado deve ser de multacentralidade para enfrentar problemas complexos como a desigualdade social, buscando arranjos de governança social ao invés do típico modelo de gestão pública e que incorporem aos atores do estado, com aporte de recursos, também os atores privados, com os produtos e a sociedade civil, com o atendimento a cidadãos que recebem benefícios dos serviços. Devem se articular de forma integrada, não dispersa e com equilíbrio, potencializando as vantagens e neutralizando as limitações de cada um, maximizando assim os benefícios.

De maneira simplificada o subsídio cruzado pode ser considerado uma ação de responsabilidade social assumida pela sociedade, pois ao reconhecendo o desprestígio econômico do agente baixa renda, aceita-se que indiretamente estará favorecendo alguém em detrimento de algo retirado de outrem. Através da tarifa social de saneamento, diferenciando os preços em razão do poder aquisitivo, fica demonstrada a compreensão de que garantir aos integrantes da população com renda extremamente reduzida o acesso aos serviços



significativamente necessários à vida e à saúde, é uma atitude responsável, voltada ao desejo de transformação da sociedade, focada no bem da coletividade e que pode trazer grande satisfação ao ser humano.

## **O SUBSÍDIO CRUZADO E O AGENTE DE BAIXA RENDA**

O modelo tarifário utilizado pelas principais companhias estaduais de saneamento é o subsídio cruzado com tarifas uniformes. Neste modelo, o prestador de serviço adota uma tarifa única a todas as localidades assistidas. Vale lembrar que as tarifas são definidas para garantir a viabilidade financeira das concessionárias. As tarifas são fixadas de acordo com a faixa de consumo e calculadas de maneira a propiciar a prestação do serviço para as populações com menor capacidade de pagamento.

Na prática os subsídios cruzados visam fazer transferência de renda ou de recursos entre categorias de usuários, daqueles de maior poder aquisitivo para os de menor poder e/ou por blocos de consumo. Neste modelo a tarifa aplicada a uma categoria de usuários não subsidiados é maior que o custo para prover os serviços a estes usuários. Essa diferença de receita é utilizada para cobrir o custo dos serviços aos usuários subsidiados. Como já exposto anteriormente, este tipo de subsidio é denominado de blocos crescentes, onde a menor tarifa é fixada para o consumo mínimo (de salubridade) e na medida do aumento do consumo, nos blocos superiores, as tarifas passam a ser maiores.

Contudo, há situações em que o subsidio não é eficiente para atender a quem mais precisa. No saneamento, o subsidio entre localidades tem a finalidade de universalizar o serviço, no entanto, o que ocorre é que os investimentos são realizados preferencialmente e primeiramente nos grandes centros urbanos, onde ocorre a maior concentração de pessoas e conseqüentemente o maior retorno do capital investido, e posteriormente, nos sistemas menores, deficitários e com a população mais carente.

## **A REVISÃO DO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO E O SUBSÍDIO CRUZADO**

A proposta de revisão do Marco Legal do Saneamento do Ministério das Cidades pode comprometer totalmente o setor no Brasil. Uma vez que a referida proposta prevê defender o fim da dispensa de licitação para as companhias estaduais, estabelecendo igualdade de concorrência para os setores públicos e privados.

A principal polêmica reside nos Artigos 8 e 10, que versam respectivamente sobre a titularidade dos serviços em áreas de Região Metropolitana, situação que não foi levada em consideração na proposta e o chamamento público de antes do contrato programa.

O artigo 8, da forma como foi proposto, viola a Constituição Federal no disposto no § 3º do art. 25, na medida que desconsidera o interesse comum de região metropolitana ou aglomeração urbana. É imperioso que o Estado participe da organização dos serviços mediante gestão associada, como dispõe as leis complementares estaduais que instituíram as referidas regiões metropolitanas.

O artigo 10 induz as operadoras públicas e privadas a competir apenas por municípios superavitários, deixando os deficitários sob a responsabilidade dos municípios e estados. Isto aponta em sentido contrário à universalização uma vez que os municípios que não possuem viabilidade econômica- financeira para custear os serviços não serão alvo de interesse, comprometendo a prestação do serviço de forma regionalizada e, ao dificultar a prática de subsídios cruzados, agrava ainda mais as diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços, penalizando a população mais carente.

Até então, os poderes concedentes podem firmar contratos diretamente com as concessionárias estaduais. A abertura de concorrência só ocorre se houver interesse do poder concedente em contratar uma empresa privada. O que o Governo Federal pretende com esta proposta é obrigar os municípios a realizarem uma licitação. Esta alteração da Lei 11.445 é um pleito das operadoras privadas que alegam ausência de isonomia.

Contudo, deve ser considerado que a prestação dos serviços de forma regional, propicia ganhos de escala que permitem a prática de uma tarifa média inferior àquela que vigoraria na ausência de escala. Além disso, a



prestação do serviço de forma regionalizada propicia externalidades positivas ao minimizar as diferenças de rendas entre as regiões.

De acordo com os números mais recentes do SNIS, o Brasil conta hoje com 50% de coleta de esgoto. A disparidade regional, no entanto, é assustadora. Enquanto no Sudeste o índice é de 78%, no Norte chega a apenas 8%. O estudo demonstra que há uma clara correlação entre o atendimento dos serviços de saneamento e o desenvolvimento econômico regional, a coleta de esgoto está diretamente relacionada ao PIB industrial.

Estudos da Confederação Nacional da Indústria (2016) indicavam que o Brasil levaria mais quatro décadas para atingir a meta do Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aquele de universalizar os serviços de coleta e tratamento de esgoto, e abastecimento de água. O estudo atribuiu os entraves à Burocracia do setor, aponta que toda a população do país só seria atendida com água encanada em 2043 e o acesso a rede coletora de esgoto somente em 2054. O valor a ser investido para atingir a universalização era em torno de R\$ 300 bilhões.

## CONCLUSÕES

Por todo o exposto, verifica-se que a característica de monopólio natural do setor, imprime desafios e exige da União, Estados e sociedade, esforços conjuntos e de solidariedade para que o fortalecimento da função social esteja entre as prioridades.

No que tange ao tratamento dado pela Lei do saneamento básico do Brasil está claro a defesa do subsídio. Inclusive a defesa do subsídio tarifário remete o exposto já no PLANASA, o qual estabelecia em seus princípios, dentre outros, a universalidade de acesso. Na mesma linha, a Lei 11.445/2007 aborda e defende a importância do subsídio tarifário como o principal instrumento para a universalização do saneamento e garantia de acesso de todas as famílias de baixa renda.

O não cumprimento dos objetivos disposto na Lei 11.445/2007 e as metas dos organismos internacionais para a universalização, pode estar associado a ausência de critérios para concessão do subsídio. Pois apesar da decisão ser conjunta, Estado e o prestador de serviço, acaba prevalecendo o interesse econômico em detrimento do social. Por exemplo: é comum a realização de elevados volumes de investimentos nos grandes centros urbanos, onde ocorre a maior concentração de pessoas e conseqüentemente o maior retorno do capital investido, para depois nos sistemas menores, deficitários e com a população mais carente. Decorrente desta prática, inevitável, é comum após a universalização dos grandes centros, os poderes concedentes, entrem em guerra de barganhas econômicas contra o Estado maior e/ou prestador de serviço, esquecendo-se que em algum momento também foi subsidiado, em muitos casos após a universalização optam por desvincular-se de um sistema de prestação de serviço mais amplo dificultando o acesso de classes menos favorecidas via ocorrência de subsídio

Para entender o papel do governo e sociedade para com o agente baixa renda é necessário compreender a responsabilidade social como soluções para melhora da vida e saúde dos cidadãos menos favorecidos. Verificou-se que o Estado atua como interventor junto a sociedade desenvolvendo políticas públicas que equilibrem conflitos entre interesses individuais e coletivos, em especial os advindos da economia de mercado nas mais diversas áreas: econômica, social, ambiental, educacional. As ações adotadas pela sociedade e/ou Estado na busca de soluções que efetivamente subsidiem a parcela mais carente da sociedade é o fator determinante da qualidade de vida do agente baixa renda.

Acredita-se que no Brasil, uma das alternativas para equalizar a distribuição de renda da população é a utilização da tarifa social da prestação dos serviços de saneamento básico e uma das maneiras de maximizar o bem-estar social é optar por cobrar tarifas diferenciadas em função do crescimento do consumo. Quase sempre os menores consumos ocorrem nas famílias de baixa renda. Assim, a adoção da tarifa social funcionaria como mecanismo de melhoria da qualidade de vida do agente baixa renda.

A adoção do subsídio cruzado no setor do saneamento permite ao governo a fuga da restrição do orçamentária, permitindo a criação de uma nova receita oriunda de regiões mais ricas para subsidiar outras mais necessitadas,



dispersando os custos entre os consumidores de um modo não aparente, portanto, não utilizando da receita orçamentária para a universalização.

Defende-se a manutenção do subsídio tarifário entre as categorias, pois quem financia o governo são os contribuintes, via pagamento de tributos. Se o governo efetuar o subsídio de forma “direta” deve lançar mão de suas receitas fiscais. Escolher uma determinada parcela da população, no caso os usuários do setor do saneamento para financiar os subsídios aos menos favorecidos significa contribuir para a distribuição de renda. Acredita-se que tanto o governo quanto a sociedade mais abastada possuem responsabilidades com os menos providos de renda, e minimizar a desigualdade no acesso aos serviços essenciais à saúde pública é desafio de toda a sociedade e direito de todo o cidadão, portanto, a adoção de uma tarifa social que possibilite às famílias de baixa renda ter acesso aos serviços de saneamento é justificada pelas externalidades positivas atreladas à disponibilidade dos mesmos.

Ao governo cabe a obrigação de efetivação de políticas sociais, a sociedade parece vantajoso subsidiar as classes de baixa renda, pois a falta do serviço implica em custos para a sociedade em geral, como problemas de saúde pública, alta mortalidade infantil, que geralmente são maiores do que os custos de oferta do serviço de saneamento. Além disso, garantir o acesso aos serviços de saneamento básico é fundamental à dignidade da pessoa e à sua sobrevivência. Os estudos verificados demonstram que uma vida saudável proporciona ao indivíduo maior produtividade e melhores condições de participar da atividade social e econômica.

Pelo caráter essencial à vida humana pode-se concluir que a meta social de universalização deve ser enfrentada coletivamente privilegiando a melhor relação possível entre sociedade e Estado a fim de minimizar a desigualdade no acesso aos serviços essenciais à saúde pública e na busca de soluções que efetivamente subsidiem quem realmente necessita dele, a parcela mais carente da sociedade, sem onerar desproporcionalmente nenhuma das partes. Defende-se a adoção do subsídio cruzado, visando fazer a transferência de renda ou de recursos daqueles usuários de maior poder aquisitivo para os menos favorecidos, pois acredita-se que uma sociedade justa, igualitária, onde prepondera o bem comum, pode vislumbrar melhores condições às futuras gerações.

Quanto as alterações no Marco do saneamento, cabe destacar que a participação de empresas privadas no processo de universalização é imprescindível, contudo, há uma tendência de concentração das empresas privadas nas regiões mais atrativas, isto é, aquelas consideradas hoje superavitárias, restando para as operadoras públicas aqueles municípios menores, considerados hoje deficitários. Por todo o exposto, defendeu-se a manutenção do subsídio cruzado. A aprovação desta proposta comprometerá todo o sistema de subsídio às classes de baixa renda.

Isto provocará o desequilíbrio econômico e financeiro das operadoras públicas, implicando em ajustes tarifários via revisões extraordinárias e majoração de tarifas naquelas regiões que necessitam do subsídio. A abertura de licitação do serviço irá forçar o poder concedente a contratar uma empresa privada, no caso de ser vencedora da licitação. Além de comprometer o subsídio, para a parcela mais carente, esta medida pode comprometer a democracia da sociedade. Obrigar os municípios a licitem o saneamento básico, num país onde apenas 50% da população possui esgotamento sanitário, é atrasar ainda mais a universalização e desprezar a igualdade social.

Os estudos da CNI apontam que há necessidade de aporte de investimentos da ordem de R\$ 300 para universalização apenas da distribuição de água e esgotamento sanitário. No entanto, acredita-se que estes investimentos sejam em áreas mais carentes. Fragilizar o sistema de subsídio cruzado, acabando com a dispensa da licitação, prolongará ainda mais o prazo da universalização. Se nas condições atuais, da existência de subsídio cruzado, o prazo para universalização com distribuição de água e esgotamento sanitário só seria possível em 2054, acabar com o subsídio prolongará ainda mais a universalização.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ASHLEY, P. A.; Ética e responsabilidade Social nos Negócios. São Paulo: Saraiva, 2003.
2. BENASSI, S. D.; Políticas Públicas e Responsabilidade Social. Maringá, PR. 2011.

3. BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. DOU 08/01/2007.
4. CASTRO, J. A.; Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21nspe/v21nspea12.pdf>> Acesso em 04/09/2016.
5. FERNANDES, A.; A Responsabilidade Social e a contribuição das Relações Públicas. Universidade do Amazonas, Manaus, AM, 2000.
6. GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010
7. Heller L. *The crisis in water supply: how different it can look through the lens of the human right to water?* Cad Saude Publica 2015; 31(3):447-449.
8. LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa. 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2010.
9. MACEDO, J. J; SCHUNTZEMBERGER, A.M.; Saneamento básico e ampliações das liberdades substantivas; Rev. Econ. e Desenv. Santa Maria, v. 27, n.2, p.297-307 – jul.-dez.2015.
10. MARTINS, Humberto. F.; Publicização e Organizações Sociais: construindo organizações multicêntricas. In: III Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento. Madrid, 1998, p.1-11.
11. MONTALVÃO, E. Impacto de tributos, encargos e subsídios setoriais sobre as contas de luz dos consumidores. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Texto para discussão n. 62, Brasília, set. 2009.
12. ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente, 2014>>. Acesso em 10/02/2016.
13. ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-universal-dos-direitos-da-agua.html>> Acesso em 14/08/2016.
14. SANTOS, A.; Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis, 2009. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1244/1244.pdf>> Acesso em 28/08/2016.
15. SILVA, A. L; FREITAS, M. E.; Para além dos critérios econômicos do trabalho de baixa renda no Brasil. Organ. Soc., Salvador, v. 23, n. 76, p. 37-56, 03/2016.
16. SILVA. N.B.; A política social no contexto da política pública e da cidadania, 2009. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/leonardossr/politica-social-e-politicas-pblicas>> Acesso em 04/09/2016.
17. SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. Florianópolis, 2005.