

Reformulação do Marco Legal do Saneamento no Brasil

Maio/2019

Ficha Técnica

REALIZAÇÃO



DIREÇÃO

Joísa Dutra

Diretora do FGV CERI

ELABORAÇÃO

Ana Tereza Marques Parente

Pesquisadora do FGV CERI

Juliana Jerônimo Smiderle

Pesquisadora do FGV CERI

Morganna Werneck Capodeferro

Pesquisadora do FGV CERI



Índice

1

Apresentação

2

Arcabouço legal
do setor de
saneamento
brasileiro

3

Saneamento
em números

4

Entraves ao
desenvolvimento
do setor

5

A reforma do setor
de saneamento: MP
868/18

6

Considerações
Finais

1

Apresentação

Já é de conhecimento de todos que a situação do saneamento básico no Brasil não condiz com o grau de desenvolvimento do país. Diferentemente dos serviços de eletricidade e telecomunicações, que são praticamente universalizados, cerca de 35 milhões de brasileiros ainda não tem acesso à rede de abastecimento de água e 100 milhões carecem de rede coletora de esgotos.

Analisando historicamente o setor, observa-se que, tanto a prestação dos serviços, como os investimentos, são majoritariamente públicos. Em um cenário de corte de gastos e crise fiscal, dificilmente a meta de universalização dos serviços em 2033 será alcançada, considerando-se a maneira como o setor está organizado atualmente.

Visando endereçar os entraves ao desenvolvimento do saneamento, o governo do Presidente Temer editou a Medida Provisória 868 de 2018, que altera o marco legal setorial.

Este documento tem como objetivo comentar as principais propostas contidas no texto que será votado em breve no Congresso Nacional, com destaque a pontos que carecem maior atenção visando o alcance da universalização dos serviços.

Para isso, primeiramente é apresentado de maneira breve um panorama do setor, tanto no que se refere ao arcabouço legal como aos principais números (acesso e prestação do serviço e nível de investimentos). A partir disso, são identificados os principais entraves à criação de um ambiente propício a investimentos. Em seguida, as propostas da Medida Provisória 868/2018 são apresentadas e comentadas. Por fim, são feitas considerações finais.

2

Arcabouço legal do setor de saneamento brasileiro

De acordo com a Lei nº 11.445/2007 (marco legal), o saneamento básico no Brasil é entendido como o conjunto de quatro serviços: (i) abastecimento de água; (ii) esgotamento sanitário; (iii) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (iv) drenagem de águas pluviais.

O marco legal definiu que o titular do(s) serviço(s) é responsável pelas seguintes funções: planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento. Embora

não haja definição legal do titular, de acordo com interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF), este é entendido como sendo o município ou, em caso de Região Metropolitana, os municípios integrantes e o Estado.

Devido ao maior amadurecimento dos serviços de água e esgoto, bem como a especificidade dos impactos promovidos pelas alterações legais na arquitetura institucional destes serviços, este documento será focado neles.



3

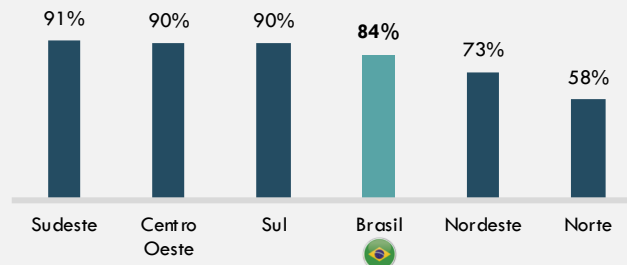
Saneamento em números

Acesso aos serviços de abastecimento de água

Atualmente, 83,5% da população nacional e 93,0% da população urbana têm acesso à rede de água (SNIS, 2017). Apesar do elevado índice nacional de atendimento de água, a desigualdade do acesso à água no país é notável. Os maiores déficits estão concentrados nas regiões Norte e Nordeste, nos municípios de menor porte e/ou menos desenvolvidos economicamente e nas áreas rurais e subnormais.

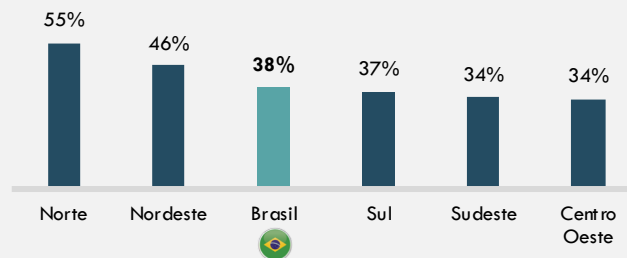
Além do déficit de acesso, o serviço apresenta ineficiências técnicas e operacionais, como pode ser verificado pelo alto índice de perdas na distribuição: 38% da água potável produzida no país não chega ao consumidor. As regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores índices de perdas. Outro exemplo de ineficiência se traduz na intermitência do abastecimento, que pode comprometer a qualidade da água consumida, seja pela maior incidência de contaminação, seja pela busca, por parte dos usuários, por fontes alternativas de abastecimento, constituindo potenciais riscos à saúde.

GRÁFICO 1. ACESSO A ABASTECIMENTO DE ÁGUA
(% DA POPULAÇÃO TOTAL BENEFICIADA)



Fonte: SNIS (2017). Elaboração: FGV CERI

GRÁFICO 2. PERDAS DE ÁGUA NA DISTRIBUIÇÃO
(% DO VOLUME DE ÁGUA PRODUZIDA)



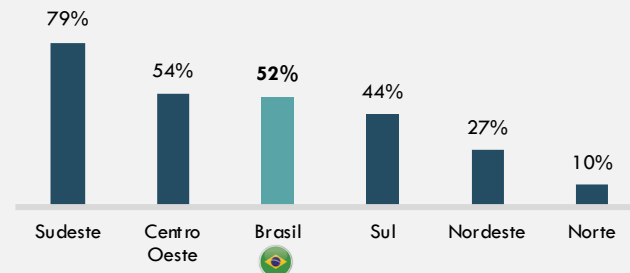
Fonte: SNIS (2017). Elaboração: FGV CERI

Acesso ao serviço de esgotamento sanitário

Apenas aproximadamente metade da população brasileira (52,4%) têm acesso à rede coletora de esgoto. O déficit é grande, alcançando cerca de 90% na região Norte (SNIS, 2017). No que tange ao tratamento, verifica-se que somente 46% da totalidade do esgoto gerado no país é encaminhado para tratamento, que em muitos casos não é eficiente na redução da carga orgânica necessária para a garantia da segurança ambiental e da saúde pública.

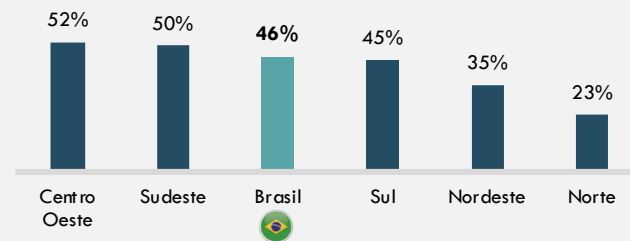
Assim como no abastecimento de água, o atendimento dos serviços de esgotamento sanitário também varia entre as regiões e estados do país e dentro dos municípios. Tais desigualdades são evidenciadas pelos déficits verificados nas áreas rurais, onde 11% da população é atendida pelo serviço de abastecimento de água e apenas 0,8% do esgoto é escoado através de rede coletora (IBGE, 2015).

GRÁFICO 3. ACESSO A COLETA DE ESGOTO
(% DA POPULAÇÃO TOTAL BENEFICIADA)



Fonte: SNIS (2017). Elaboração: FGV CERl

GRÁFICO 4. TRATAMENTO DE ESGOTO
(% DO VOLUME DE ESGOTO GERADO)

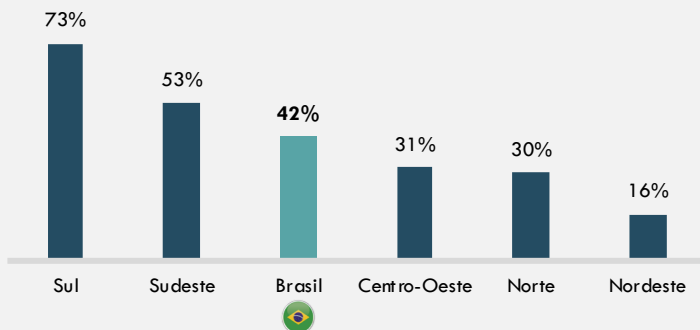


Fonte: SNIS (2017). Elaboração: FGV CERl

Planejamento

O marco legal condiciona a validade dos contratos de prestação dos serviços de saneamento à existência de plano municipal de saneamento básico (PMSB). No entanto, apenas 42% dos municípios brasileiros possuem PMSB (Munic, 2017). Cabe mencionar que, dentre os PMSBs existentes, observa-se grande disparidade e inconsistência, além de baixa qualidade e dificuldade em transformá-los em instrumentos efetivos de planejamento e gestão.

GRÁFICO 5. MUNICÍPIOS COM PMSB

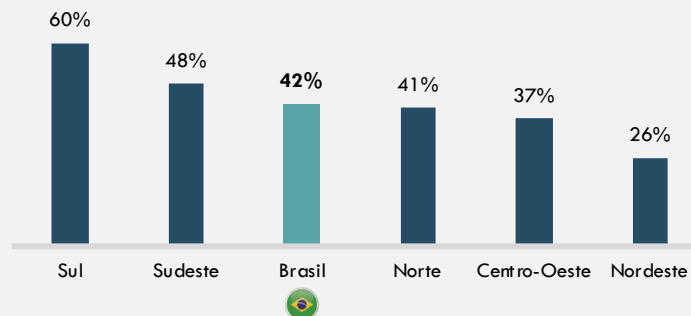


Fonte: IBGE (2017). Elaboração: FGV CERi

Regulação

O marco legal também condiciona a existência de entidade reguladora independente à validade dos contratos. Entretanto, apenas metade dos municípios brasileiros definiram o órgão responsável pela regulação do saneamento. As características desses órgãos variam. Existem 49 agências que regulam saneamento no Brasil, sendo: 23 municipais, 22 estaduais, 1 distrital e 3 consórcios (ABAR, 2015).

GRÁFICO 6. MUNICÍPIOS COM DEFINIÇÃO DO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA REGULAÇÃO DO SANEAMENTO



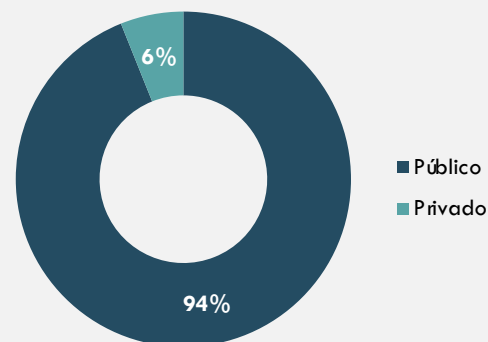
Fonte: IBGE (2017). Elaboração: FGV CERi

Prestadores de serviço

A prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil é concentrada em prestadores públicos. A prestação do serviço é dada de forma direta, por meio de autarquias municipais, empresas públicas e/ou administração pública direta em 25% dos municípios. Já dentre os que delegam a execução do serviço, 96% são atendidos por Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs). Ao todo, existem 26 CESBs no país, que atuam em 72% dos municípios brasileiros (SNIS, 2017). Estas são em sua maioria estatais (24) e apresentam em maior ou menor grau dificuldade em implementar adequada governança corporativa.

Em resumo, os prestadores públicos respondem pelos serviços em 97% dos municípios, o que corresponde ao atendimento de 94% da população com acesso ao serviço.

GRÁFICO 7. PRESTADORES DE SERVIÇO DE SANEAMENTO (% DA POPULAÇÃO)



Fonte: SNIS (2017). Elaboração: FGV CERI

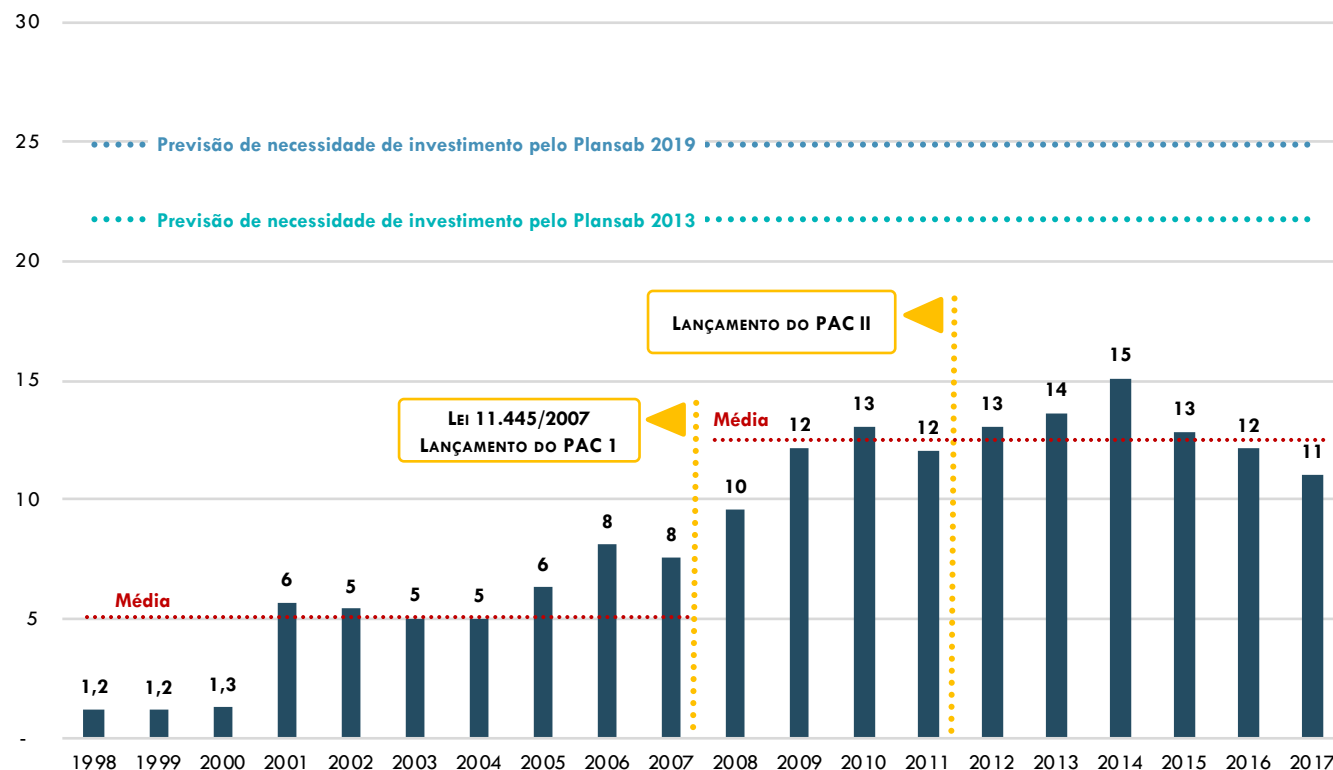
Investimentos

A necessidade de investimentos para universalizar o setor ainda é objeto de discussão. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) de 2013 previa que seriam necessários R\$ 435 bilhões entre 2014 e 2033 (R\$ 22 bi/ano) para universalizar os serviços de água e esgoto. Com a revisão do plano em curso, esses valores foram atualizados para R\$ 373 bilhões entre 2019 e 2033 (R\$ 25 bi/ano).

Cabe ressaltar que esses valores anuais não foram alcançados em qualquer ano do histórico disponível, mesmo com o aumento do volume de investimentos a partir de 2007 com a implementação do PAC (Gráfico 8). Portanto, para alcançar o patamar de investimentos necessários, é preciso criar condições favoráveis ao desenvolvimento de um ambiente de negócios propício a novos e maiores investimentos.

Além dos níveis insuficientes, a efetividade dos investimentos em saneamento é baixa e distinta entre prestadores públicos e privados. De acordo com estudo do FGV CERI, após oito anos da assinatura do contrato, apenas 65% das obras sob responsabilidade de entes públicos financiadas no âmbito do Programa Saneamento Para Todos haviam sido concluídas. Caracteriza-se claro problema de economia política, pois mesmo após dois mandatos políticos (8 anos no total), obras realizadas por entes públicos não conseguiram ser finalizadas. Por outro lado, no mesmo período o setor privado conseguiu concluir 100% de suas obras (FGV CERI, 2016).

GRÁFICO 8: INVESTIMENTOS REALIZADOS EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO
(EM BILHÕES DE R\$/ANO)




Fonte: SNIS e Plansab. Elaboração: FGV CERI | *Valores em R\$ de Fevereiro/2019, ajustados pelo IPCA.



4

Entraves ao desenvolvimento do setor




Os necessários avanços no setor dependem de maior e melhor aporte de recursos financeiros. Para isso, é necessário criar ambiente favorável, com adequada regulação, e caracterizado por segurança jurídica para atração de recursos e investimentos. Dado o contexto atual, é possível evidenciar alguns entraves ao alcance deste ambiente:

- I. A titularidade municipal e a consequente pulverização da regulação são encaradas como um obstáculo à promoção da necessária estabilidade regulatória no setor de saneamento e, consequentemente, um inibidor da atração de investimentos;
- II. A arquitetura institucional fragmentada e concentrada em entes subnacionais aumenta potencialmente os riscos do setor, uma vez que estes entes muitas vezes apresentam problemas relacionados à governança assim como carecem de capacidade técnica e institucional;
- III. A baixa concorrência existente no setor limita o incentivo a eficiência na prestação do serviço, já que há incentivo para que os titulares firmem contratos com entidades públicas.

5

A reforma do setor de saneamento: MP 868/18



A fim de atrair os investimentos necessários à universalização do saneamento, o presidente Temer publicou, em julho de 2018, a Medida Provisória (MP) 844 para alterar o marco legal do saneamento. Enfrentando muitas críticas, referida MP não foi votada em tempo hábil. No entanto, as discussões sobre a MP 844/18 permitiram dar luz ao desafio do saneamento brasileiro e amadurecer a ideia de que alterar o *status quo* é necessário.

Em dezembro de 2018, a MP 868 foi publicada, contendo essencialmente as mesmas propostas da MP 844/18, salvo pequenas alterações. Duas audiências públicas foram realizadas em abril deste ano no âmbito da Comissão Mista formada para discussão da MP. No início de maio, a proposta de texto apresentada pela relatoria foi aprovada e convertida no Projeto de Lei de Conversão nº8, de 2019, que segue para votação no plenário da Câmara dos Deputados e Senado Federal. O prazo de vigência da MP 868/18 e, conseqüentemente, da votação é dia 3 de junho próximo.

Nesta sessão serão apresentadas as principais propostas contidas no texto que será votado, bem como comentários sobre elas.

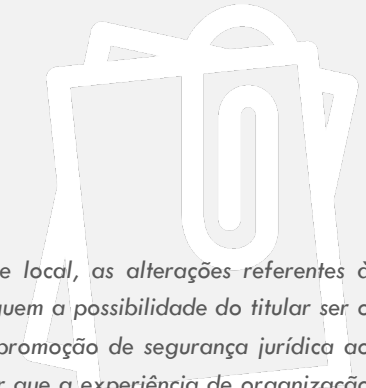
Titularidade

O novo texto define como titulares dos serviços de saneamento básico:

- (i) os municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; e
- (ii) a estrutura de governança interfederativa (Estatuto da Metrópole), no caso de interesse comum.

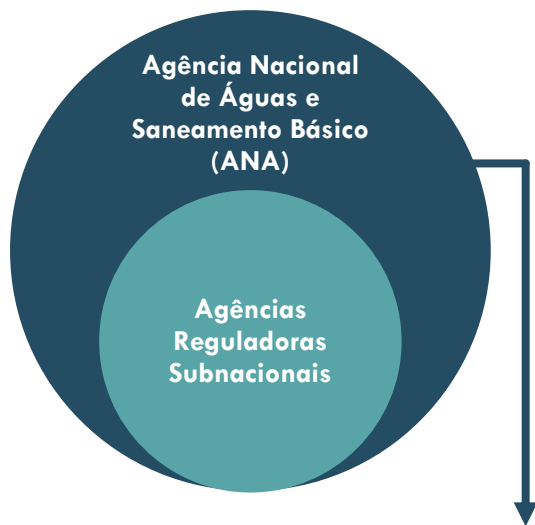
Interesse local é aquele cujas infraestruturas e instalações operacionais atendem a um único município, enquanto interesse comum é aquele que não é caracterizado como local.

Além disso, o texto proposto estabelece que o exercício da titularidade poderá ser realizado por gestão associada através de consórcio público ou convênio de cooperação.



Devido a definição de interesse local, as alterações referentes à titularidade praticamente extinguem a possibilidade do titular ser o município, o que dificultava a promoção de segurança jurídica ao setor. No entanto, vale destacar que a experiência de organização da solução proposta (estrutura de governança interfederativa) apresenta dificuldades políticas/práticas e, consequentemente, demanda bastante tempo para decisão. O caso da estrutura para gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que levou mais de 3 anos para ser regulamentada, é um exemplo.

Supervisão Regulatória



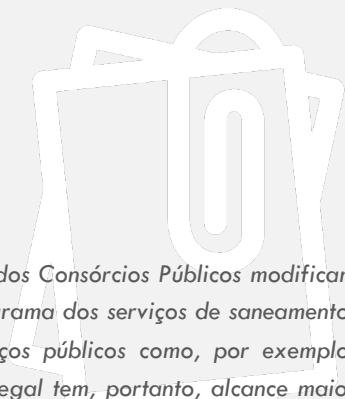
Com o objetivo de promover maior uniformidade regulatória, a MP 868/2018 atribui à ANA a competência de editar normas de referência nacionais para regulação dos serviços de saneamento.

As alterações propostas contribuem para aumentar a uniformidade e transparência do processo regulatório do setor. O desafio posto com relação a este tema é a operacionalização por parte da ANA desta nova competência (supervisão regulatória dos serviços de saneamento). Adicionalmente, cumpre ressaltar que o setor de saneamento não possui cultura de regulação bem desenvolvida. De qualquer forma, existem alguns casos de avanços na regulação do saneamento que devem ser considerados pela ANA. Nesse sentido, já está formado um grupo de trabalho entre ANA e a Associação Brasileira de Agências Reguladoras (ABAR) para compartilhar essas experiências e debater as normas de referência a serem estabelecidas. Além disso, vale lembrar que a ANA deverá considerar as diversas realidades existentes no país de modo a promover isonomia no tratamento.

Ampliação da concorrência e isonomia competitiva

No texto proposto pelo relator, o artigo acerca da obrigatoriedade de chamamento público antes da celebração de contrato de programa foi retirado. No entanto, visando ampliar a concorrência no setor e garantir a isonomia entre empresas estatais e privadas, a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) foi alterada de forma a retirar a possibilidade de firmar contratos de programa para a prestação de serviços públicos. Assim, os contratos deverão ser de concessão, logo necessitando de licitação prévia.

Os contratos de programa vigentes permanecerão em vigor até o final do prazo contratual e é "facultada, mediante acordo entre as partes, sua conversão, vedada a alteração de cláusulas contratuais, em contratos de concessão". Além disso, foi incluído um artigo que autoriza os municípios que têm o serviço prestado por CESB sem contrato formalizado a firmar contratos de programa, mediante acordo entre as partes, com prazo máximo de validade de 5 anos.



As alterações deste tema na Lei dos Consórcios Públicos modificam não apenas os contratos de programa dos serviços de saneamento, como também dos demais serviços públicos como, por exemplo, educação e saúde. A alteração legal tem, portanto, alcance maior do que o inicialmente esperado. Espera-se assim a promoção de competição e isonomia em diversos setores, possibilitando o aumento da participação privada.

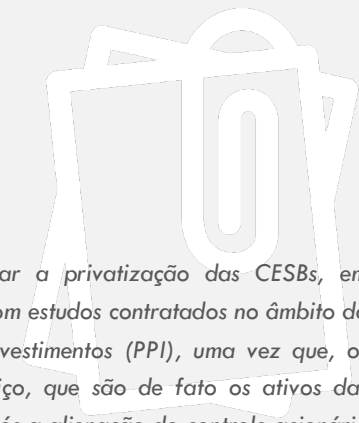
Vale ressaltar, ainda, o desafio de converter os contratos de programa atuais em contratos de concessão, dadas as características distintas entre eles.

Adicionalmente, vale pontuar a relevância do artigo que trata da prestação de serviço sem contrato firmado, uma vez que 27% dos municípios atendidos por CESBs encontram-se em situação irregular (de acordo com SNIS (2017), em 22% deles a delegação está vencida e 5% deles não possuem instrumento formalizado de delegação). Se este artigo não fosse inserido, os municípios em situação irregular deveriam contratar de forma imediata através de procedimento licitatório, o que poderia impactar a prestação dos serviços a população, bem como o valor das CESBs.

Ampliação da concorrência e isonomia competitiva

A redação original da MP 868/18 previa que, nos casos de alienação do controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços públicos de saneamento básico, o contrato de programa não seria automaticamente extinto, conforme definido no §6º do Art. 13 da Lei dos Consórcios Públicos, se houvesse anuência prévia do titular do serviço. Entretanto, este artigo foi alterado.

O texto do Projeto de Lei de Conversão nº8, de 2019, revoga o §6º do Art. 13 da Lei dos Consórcios Públicos, permitindo a alienação de controle das empresas prestadoras de serviço público via contrato de programa (no caso, as CESBs). Com esta alteração, o texto referente a necessidade de anuência prévia do titular foi excluído.



Esta proposta visa a possibilitar a privatização das CESBs, em especial daquelas que já estão com estudos contratados no âmbito do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI), uma vez que, os contratos de prestação de serviço, que são de fato os ativos das empresas, continuam vigentes após a alienação do controle acionário da empresa.

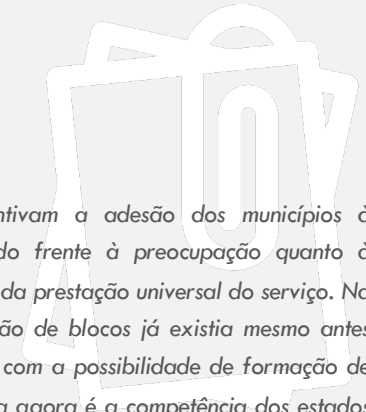
Ainda assim, entende-se que, por analogia à Lei das Concessões (Lei 8.987/95), a anuência prévia do município como condicionante da validade dos contratos de programa deveria ser mantida no texto. Vale notar que, em paralelo, o Art. 27 da referida Lei determina que a transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implica na caducidade da concessão.

Incentivo à prestação regionalizada

O novo texto define prestação regionalizada como aquela caracterizada pelo exercício integrado da titularidade em blocos compostos por mais de um município. Os Estados estabelecerão blocos visando à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. A prestação regionalizada dependerá de adesão dos respectivos titulares.

Para incentivar a adesão dos municípios, o texto define que será priorizada a aplicação de recursos não onerosos da União:

- (i) aos serviços executados por meio de prestação regionalizada; ou
- (ii) aos serviços que visem ao atendimento dos municípios com maiores déficits de atendimento e cuja população não tenha capacidade de pagamento compatível com a viabilidade econômico-financeira dos serviços.



As alterações neste tema incentivam a adesão dos municípios à prestação regionalizada, fazendo frente à preocupação quanto à viabilidade econômico-financeira da prestação universal do serviço. Na prática, a possibilidade de criação de blocos já existia mesmo antes das alterações propostas na MP com a possibilidade de formação de consórcios municipais. A diferença agora é a competência dos estados na sua estruturação. Entretanto, o comentário relacionado a complexidade de instituição da estrutura de governança interfederativa (titular do serviço, neste caso) é mantido.

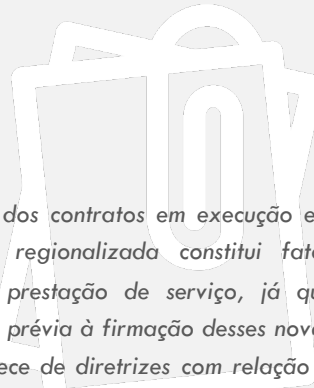
A modelagem de blocos também havia sido pensada no âmbito do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI) com a contratação de estudos técnicos para a estruturação de parcerias entre a iniciativa privada e as CESBs de oito estados (Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Sergipe). Está chegando o prazo de entrega da maioria desses estudos (maio a julho/2019). Vale mencionar que, caso a MP 868/18 seja aprovada, será necessário revisitar os estudos com vistas a considerar as mudanças legais.

Incentivo à prestação regionalizada

A nova redação da MP 868/18 prevê que, nos casos de alienação do controle acionário de companhia estatal prestadora de serviços públicos de saneamento básico, os contratos em execução (sejam eles de programa ou de concessão) poderão ser substituídos por novos contratos de concessão para prestação regionalizada se houver anuência prévia dada:

- (i) pela Câmara Municipal, em caso de serviço de interesse local; e
- (ii) pela estrutura de governança interfederativa, em caso de serviço de interesse comum.


Ainda, os titulares que decidirem pela não anuência poderão assumir a prestação dos serviços (prestação direta), mediante o prévio pagamento de indenizações devido a investimentos não amortizados.



A possibilidade de transformação dos contratos em execução em novos contratos para prestação regionalizada constitui fator facilitador desta modalidade de prestação de serviço, já que dispensa a necessidade de licitação prévia à firmação desses novos contratos. Apesar disso, a MP carece de diretrizes com relação à transição dos contratos firmados anteriormente à definição do titular em uma prestação regionalizada. Nesse tocante, resta o questionamento se a prestação regionalizada implica necessariamente em serviços de interesse comum, ou se estes seriam conceitos independentes.

6

Considerações Finais



O desafio de universalizar o saneamento é a principal fronteira a ser vencida nas indústrias de infraestrutura no país. O fortalecimento institucional e regulatório é prioritário em todas as estratégias que se estabeleçam visando a sua universalização. Nesse sentido, a MP 868/18 representa um passo importante para viabilizar esse fortalecimento, alterar o *status quo* e promover um ambiente mais propício a necessária entrada de capital privado no setor.

Como toda reforma, é necessário atenção aos detalhes. Este documento buscou pontuar alguns itens que merecem atenção tanto durante as discussões como na prática, caso seja aprovada a MP 868/18.

Finalmente, cabe ressaltar que a MP 868/18, bem como sua predecessora, a MP 844/18, posicionaram o saneamento novamente no topo de agenda das reformas do Governo Federal. Espera-se que, mesmo após o encerramento dessas discussões, todas as esferas do governo e a sociedade como um todo não deixem de ficar atentos a esse setor essencial e que traz diversas externalidades positivas.

Referências Bibliográficas

ABAR (2015). Revista de Saneamento Básico – Regulação 2015.

IBGE (2015). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em maio/2019.

IBGE (2017). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em maio/2019.

FGV CERI (2016). Efetividade dos investimentos em saneamento no Brasil: da disponibilidade dos recursos financeiros à implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Disponível em https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2018-10/39_efetividade-dos-investimentos-em-saneamento-no-brasil-25-09-2016.pdf. Acesso em maio/2019.

SNIS (2017). Base de Dados SNIS Séries Históricas.



**CENTRO DE ESTUDOS
EM REGULAÇÃO E
INFRAESTRUTURA**