



# Encontro Técnico **AESABESP**

31º Congresso Nacional  
de Saneamento e  
Meio Ambiente

## DESAFIOS DO NOVO MARCO LEGAL DO SETOR DE SANEAMENTO

Hugo Sergio de Oliveira.  
PROJEC  
DEOLIVEIRA.HUGO@GMAIL.COM

# A Situação Atual do Setor

- Os déficits de serviços atualmente existentes são: 35 milhões de pessoas sem acesso a água potável de forma contínua e segura; e cerca de 100 milhões de pessoas sem acesso à coleta, tratamento e disposição final de seus esgotos.
- A grande maioria dos diagnósticos existente indica como razão deste atraso por um lado o fato que o serviço seja prestado de forma majoritária por empresas estaduais e autarquias municipais e por outro ausência de competição pelo mercado.
- A pergunta chave é se este novo marco legal vai retirar o setor da estagnação contribuindo para alcançar a universalização ou não.
- Nesse sentido o presente trabalho busca identificar os reais desafios do setor e coteja os mesmos com o escopo da nova lei para analisar se a mesma tem capacidade de vencer estes desafios.

# Os desafios

- A dúvida sobre o limite do interesse comum que decorre da falta de precisão de dois artigos da Constituição de 88 que estabelecem: (i) que os serviços de interesse local são de responsabilidade municipal; e (ii) que os serviços de interesse comum devem ser geridos pelas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões;
- A dificuldade de atender à população carente de baixo poder aquisitivo que vive em áreas de habitação irregular de difícil acesso para execução das obras necessárias, exigindo muitas vezes soluções não convencionais e não econômicas;
- Modelo de financiamento altamente vulnerável, uma vez que depende quase que totalmente de recursos fiscais para execução das obras de expansão.

# A dúvida do limite do interesse comum e suas implicações

- A clareza do limite do interesse comum na prestação dos serviços de saneamento é extremamente importante para que se possa estabelecer uma gestão regional compartilhada com segurança jurídica.
- A gestão regional integrada dos serviços muitas vezes é necessária para que se possa obter economias de escala que possibilitem uma melhor modicidade tarifária.
- A questão das economias de escala surge em função do formato em U dos custos médios de operação dos sistemas de saneamento.
- Economicamente é recomendável aglomerar municípios, principalmente na parte alta da cadeia produtiva do setor, ou seja, na produção de água e no tratamento dos esgotos, objetivando um custo médio de produção mais acessível.
- O sistema Cantareira, da Região Metropolitana de São Paulo, e o Sistema Guandu, da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

# A solução do Planasa

- A questão de aglomerar ou de agregar municípios seja para o compartilhamento de uma infraestrutura (economias de escala), seja para viabilizar a prestação do serviço (subsídio cruzado) esbarra numa questão que é a definição de um limite para as chamadas funções públicas de interesse comum (FPIC).
- O setor na década de 60 apresentava baixos níveis de atendimento e necessitava de executar um plano para aumentar a cobertura dos serviços. Nestas circunstâncias foi estabelecido o PLANASA que, para enfrentar o problema da falta de escala e baixo poder aquisitivo dos Municípios de menor porte, optou pela criação de empresas estaduais de saneamento



# A tentativa do governo FHC

- A crise econômica inflacionária do final dos anos 70 e início dos anos 80 praticamente acabou com o plano. As principais razões para isto foram, por um lado, a extinção do BNH - agente financeiro do sistema, e, por outro, as condições financeiras das empresas estaduais, que em função da crise tinham dificuldade em repassar os aumentos de custos para as tarifas.
- O governo de FHC, para retirar o setor da estagnação em que se encontrava, o inseriu no seu processo de reformas.
- Para facilitar o processo de privatização o senador José Serra apresentou um projeto de lei que regulamentaria a questão do interesse comum e definiria de forma mais clara a titularidade dos serviços.
- Titularidade # Região dos Lagos #ADIN- STJ

# A gestão associada e o Contrato de Programa.

- Em 2005 foi editada a Lei 11.107, que, dentre outros objetivos, regulamentou a gestão associada de serviços públicos a ser autorizada por consórcios público ou por convênio de cooperação entre entes federados.
- Havendo a gestão associada, é possível que os entes da Federação cooperem na prestação dos serviços, inclusive um ente da Federação “emprestando” a estrutura de prestação para outro, por meio do contrato de programa



# A lei 11445/07.

- A Lei 11.445, que reorganizou o setor de saneamento, com base em três pilares planejamento, gestão associada (contrato de programa) e regulação. Se esperava a saída dos municípios importantes das concessionárias estaduais (clausula de ressarcimento impediu)
- Entretanto as empresas estaduais aproveitaram o instrumento do contrato de programa para renovar suas concessões que se encontravam vencidas.
- Desta forma, o contrato de programa na prática, se transformou numa barreira para os operadores privados, uma vez que as concessões dos Municípios com as empresas estaduais passaram a ser renovadas sem licitação. A mobilização dos operadores privados contra esta falta de concorrência incentivou a iniciativa do governo Temer em alterar o marco legal existente.



# O problema do acesso aos serviços pela população carente- Dificuldades Técnicas

- A primeira, de **caráter técnico**, decorre do fato que a população de baixa renda reside em áreas de ocupação irregular e, na maioria dos casos, de difícil topografia. Daí resulta a necessidade de adotar soluções não convencionais, em geral, implicam em maiores custos.
- Aliado a esta dificuldade, vem a necessidade que, para a população proceder adequações de suas instalações sanitárias intradomiciliarias, demandam recursos financeiros que, muitas vezes, não estão disponíveis

# Dificuldades Legais

- A concessionária não deve prestar serviços em áreas de ocupação irregular.
- Sobre este aspecto, é necessário promover uma adequada regularização fundiária, cuja as iniciativas de seu encaminhamento ainda são tímidas e isoladas.
- Desta forma, boa parte das ligações são precárias e clandestinas e, também, os serviços não são medidos. Isto resulta em perdas físicas de água e de faturamento por parte da concessionária.
- A SABESP vem promovendo programas de regularização, cujos os resultados estão sendo excelentes, tanto do ponto de vista da concessionária, como da comunidade

# A dificuldade do baixo poder aquisitivo

- A falta de capacidade de pagamento, leva a família de baixa renda a adotar o comportamento estratégico de não aumentar seus gastos com saneamento e, assim sendo, prefere não fazer a ligação mesmo quando a rede está disponível.
- O Instituto Trata Brasil fez um levantamento recente, que mostra a enorme quantidade de rede de esgotos que se encontra seca por falta de ligação.
- Para contornar estes problemas o setor adota um sistema de subsídio, composto por uma tarifa social e por uma estrutura tarifaria de blocos crescentes de consumo com subsídios cruzados implícitos.
- A tarifa social é insuficiente pelo baixo cadastramento das famílias que potencialmente teriam direito ao benefício.
- Por outro lado, a estrutura tarifaria de blocos crescentes de consumo é ineficiente à medida em que beneficia quem não precisa e exclui do benefício do subsídio a quem de fato precisa.

# Fragilidade do Modelo de Financiamento

- (i) as tarifas são limitadas pelo poder aquisitivo da população e pela falta de um modelo eficaz de subsidio. Em consequência falta capacidade para alavancar recursos na medida em que as empresas estaduais não têm capacidade de endividamento e de servir à dívida;
- (ii) os recursos do FGTS/OGU sofrem os efeitos da crise econômica (desemprego e queda da arrecadação), reduzindo a sua capacidade financiar a expansão dos sistemas;
- (iii) os bancos multilaterais exigem garantia soberana da União para prestar serviços, e esta última exige o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e de uma boa posição de endividamento, o que a grande maioria dos Estados e Municípios não consegue cumprir;
- (iv) Os recursos do OGU que estão sendo disponibilizados são pequenos para a dimensão do problema; e
- (v) o setor privado enfrenta dificuldades em romper as barreiras de entrada, não podendo contribuir para o desenvolvimento do setor.

# O Novo Marco Legal

- O novo marco legal está baseado em três pilares: (i) aumentar a concorrência no setor, eliminando as barreiras de entrada aos operadores privados; (ii) solucionar o impasse da titularidade dos serviços; e (iii) uniformizar a regulação para dar segurança jurídica.
- Com sua implementação, se pretende aumentar a PSP no setor de saneamento, por meio de licitações abertas para a renovação das concessões, incremento de parcerias público-privadas e vendas de controle acionário das empresas públicas.
- O novo marco procura remover todos os obstáculos atualmente existentes e introduzir novos mecanismos, que propiciem segurança jurídica e garantia de retorno aos investimentos privados.

# Os obstáculos removidos e mecanismos introduzidos

## Obstáculos removidos

- (i) Renovação das concessões por meio dos contratos de programa;
- (ii) Autorização municipal para venda do controle acionário das empresas estaduais.

## Mecanismos introduzidos:

- (i) Licitação da concessão por blocos de Municípios, como forma de contornar o problema da titularidade e para evitar problemas com o subsidio cruzado;
- (ii) Uniformização da regulação, pela criação de uma agencia setorial responsável pelas normas regulatórias de referência ; e
- (iii) Impedimento de o Município assumir os serviços de saneamento de empresas estaduais que passarem por alienação acionária sem prévia indenização dos ativos remanescentes.



# Titularidade das Funções de Interesse comum.

- Institui a figura de blocos regionais, cuja associação deve ser voluntária em função da titularidade municipal.
- O incentivo à adesão adotado é o não acesso aos recursos orçamentários da União ou aos financiamentos com entidades federais. As modelagens institucionais financeiras atualmente desenvolvidas pelo BNDES para a Casal e a Cedae propõem organizar as empresas de forma desverticalizada, seguindo o modelo elétrico.
- Essas duas empresas estaduais passam a operar a parte alta da cadeia (produção de água), enquanto a parte baixa (distribuição de água e coleta e tratamento de esgotos), será operada pelo setor privado.
- As empresas da parte alta da cadeia seriam de titularidade estadual e as da parte baixa são organizadas em blocos com uma governança nos moldes da gestão associada prevista na Constituição, para uma concessão regional da prestação dos serviços.

# Pobreza e Financiamento

- **Acesso ao serviço pelos grupos vulneráveis**. A lei trata de forma ampla na concessão de subsídios às populações vulneráveis, mas não define como será concedido e como será financiado. Tudo parece indicar que vai manter o sistema atual.
- ***Modelo de Financiamento*** Implícito na lei está que o financiamento da expansão vai depender mais fortemente da iniciativa privada. Neste sentido, extingue-se o contrato de programa e facilita-se o processo para a venda das empresas estaduais. Neste último caso poderão ocorrer problemas pela questão da titularidade dos serviços.

# Agenda de temas complementares para fortalecer o marco

- (i) implementação de uma política de proteção social, que defina um sistema de subsídio ao acesso e ao uso dos serviços, incluindo as ligações intradomiciliárias;
- (ii) estruturação de um sistema financeiro de saneamento único, que consolide todas as fontes de financiamento atualmente existentes e as que forem criadas, para respaldar as políticas de proteção social e financiar os prestadores privados, para a expansão dos sistemas; e os prestadores públicos, para que eles possam se modernizar para competir em condições de igualdade com os prestadores privados;
- (iii) a estratégia de direcionar os esforços e recursos da privatização para as áreas mais carentes e de maior risco