

AS PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVICOS DE SANEAMENTO SOB O NOVO MARCO LEGAL

Hugo Sergio de Oliveira

Economista especialista em saneamento, recursos hídricos e regulação

Endereço: Rua dos Bandeirantes 86, apt. 91- Bom Retiro – São Paulo - SP - CEP: 01124-010 - Brasil-
Tel.: +55 (11) 99873707- e-mail: deoliveira.hugo@gmail.com.

RESUMO

Na última década o setor de saneamento no Brasil avançou de forma muito lenta no sentido de alcançar a dos serviços. 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 o fato que o serviço seja prestado de forma majoritária por empresas estaduais e autarquias municipais. Para alterar este quadro foi instituído um novo marco legal cujo objetivo principal é aumentar a participação do setor privado na prestação dos serviços. Passados três anos e meio de sua instituição é importante analisar como seu processo de implementação está enfrentando os riscos de execução focando fundamentalmente no desempenho de seus pilares. Desta forma este artigo examina os avanços na introdução da concorrência pelo mercado, o grau de cumprimento da exigência da prestação regionalizada e da comprovação da capacidade econômico-financeira das unidades regionais, e pôr fim o estágio atual da uniformização da regulação por meio de normas de referência elaboradas pela Agência Nacional de Águas (ANA).

PALAVRAS-CHAVE: Novo Marco Legal, Regionalização, Tarifas e Subsídios.

INTRODUÇÃO

O novo marco legal do setor de saneamento (NMLS) foi instituído pela Lei nº 14.026/20 que atualizou o marco legal existente estruturado pela Lei nº 11.445/07. A principal alteração introduzida pela nova legislação foi a de vedar a delegação de novas concessões pelo instrumento do contrato de programa. Esta forma de delegação vinha no entendimento de alguns especialistas impedindo a livre competição pelo mercado e com isso retardando o cumprimento das metas de universalização previstas pelo ODS/PNUD para 2030. Além disso o NMLS alterava a Lei nº 13.089/15 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões e a Lei nº 9.984/00, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. Decorrido três anos e meio de sua aprovação o novo marco já finalizou o processo de privatização dos serviços de saneamento em seis estados (Rio de Janeiro, Alagoas, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Ceara e Amapá). Em que pese seu relativo sucesso destes processos a implementação do NMLS vem enfrentando alguns riscos que podem de certa forma impedir o cumprimento das metas de universalização. Em primeiro lugar são os relacionados ao critério utilizado pelos leilões que não necessariamente induzem a uma concorrência que seja benéfica para os usuários. Por outro lado, os processos de regionalização, comprovação da capacidade financeira das unidades regionais e o desenvolvimento das normas de referência vem apresentando um ritmo de lento de execução. Neste artigo se procura analisar e identificar quais são os possíveis obstáculos que estão condicionando o avanço efetivo da implementação do novo marco legal do saneamento.

OBJETIVO

O presente trabalho busca identificar os principais resultados da implementação do novo marco legal com o objetivo de verificar se o desenvolvimento do marco está caminhando no sentido de alcançar o cumprimento do seu objetivo de universalizar dos serviços de saneamento em 2033.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada neste estudo consistiu essencialmente na realização de uma revisão bibliográfica e documental dos diferentes aspectos relacionados à política e regulamentação do setor de saneamento com o propósito de identificar quais os principais riscos associados a um processo de reforma como o resultante da implementação de um novo marco legal. Em que seguida foram utilizados os motores de busca Scielo

Mendely, Scopus e Academia para recuperar artigos com base em seu título, resumo e palavras-chave. Depois por um processo de eliminação de artigos duplicados e artigos não relevantes para o tópico de pesquisa foram organizadas as informações com base em características-chave como por exemplo normas legais, regionalização, subsídios, tarifas e equilíbrio contratual

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A partir da metodologia utilizada foram identificados os principais fatores de risco que estão dificultando a implementação do novo marco como se descrevem a seguir.

Concorrência pelo mercado. A entrada da concorrência no setor de saneamento é um ponto crucial para impulsionar a busca por eficiência e qualidade na prestação dos serviços. Historicamente, esse setor caracterizou-se pelo monopólio estatal, o que muitas vezes resultou em baixos níveis de eficiência, demora na expansão da cobertura e falta de investimentos necessários. No entanto, com a abertura desse mercado para a iniciativa privada, propiciada pelo NMLS espera-se que haja uma dinamização e aprimoramento das atividades relacionadas ao saneamento. Até o momento foram realizados 28 leilões que irão beneficiar cerca de 30 milhões de pessoas com investimentos em saneamento da ordem de 65 bilhões. Estão previstos para este ano a realização de 36 novos leilões com o propósito de equacionar cerca de 25 bilhões de investimento para uma população beneficiada de cerca de 11 milhões de pessoas. Isto indica que o processo concorrencial se encontra em pleno andamento com uma velocidade adequada. No entanto, é importante ressaltar que os resultados alcançados até o momento não indicam necessariamente uma concorrência efetiva. Embora diversos leilões já tenham sido realizados, não se evidencia uma diversidade de concorrentes em alguns casos, o que pode comprometer a real competição pelos contratos e pressionar os preços dos serviços para cima. De fato, os principais grupos concorrentes são AEGEA, Águas do Brasil, BRK e Iguá que venceram a maioria das licitações.

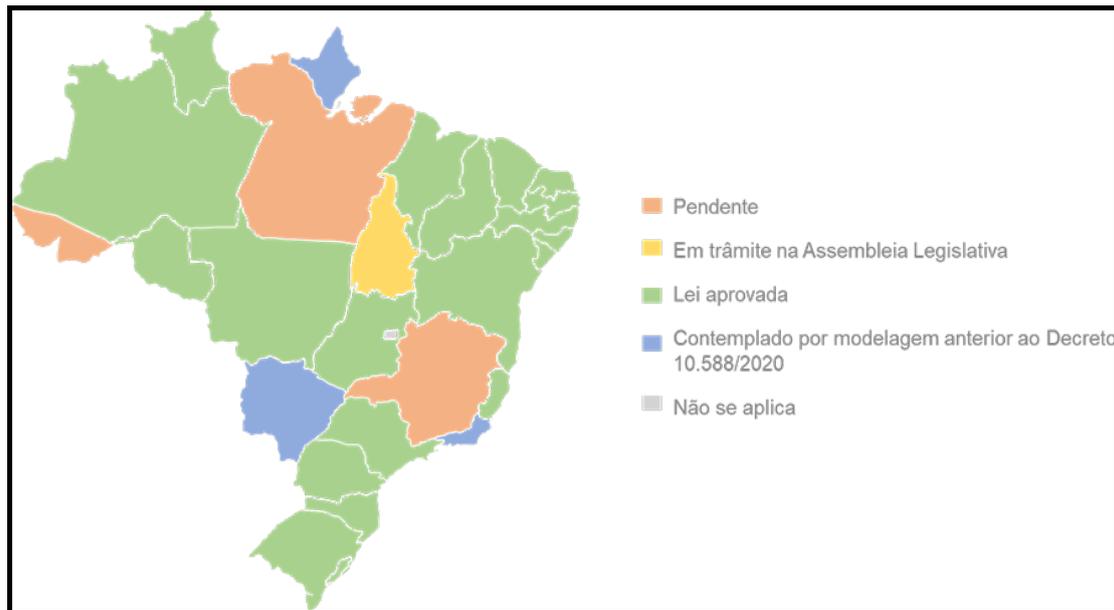
Além disso, a maneira como os novos concessionários têm obtido as concessões também tem gerado questionamentos. O pagamento de outorgas para a obtenção dos contratos que correspondem a 52% do montante do investimento a ser realizado pode ser encarado como uma dificuldade adicional para o cumprimento das metas pactuadas. O montante investido nessas outorgas pode limitar a capacidade financeira dos novos concessionários para realizar os investimentos necessários em infraestrutura e melhorias operacionais. De fato, os leilões realizados até agora tem resultado em ágios que aparentemente representam um grande risco de ocorrência de futuros desequilíbrios econômico-financeiro dada sua elevada magnitude.

Estes ágios extremamente elevados resultam do modelo de outorga onerosa adotado como critério para selecionar o ofertante privado. Este critério pode estar levando a um comportamento oportunista do operador privado que procura ganhar a concessão para depois negociar um possível reajuste tarifário. Por outro lado, os governos estaduais e municipais dada sua crise fiscal exacerbada pela pandemia tendem a minimizar este risco e utilizar a receita proveniente para a realização de investimentos em outros setores que não o de saneamento. Este quadro tem melhorado nos últimos leilões com o decréscimo dos ágios. No entanto não está claro se este comportamento se verifica porque os mercados que estão sendo licitados são em geral de menor atratividade que os das primeiras licitações. De fato, no momento não há qualquer mecanismo de governança que evite este comportamento e possa coibir os prováveis excessos por parte dos ofertantes e da falta de acuidade por parte dos governos estaduais e municipais.

Regionalização dos serviços de saneamento. A regionalização na prestação dos serviços de saneamento básico desempenha um papel fundamental para a melhoria da infraestrutura, eficiência operacional e redução de custos. Essa abordagem consiste na descentralização das atividades de gestão e operação, delegando às entidades regionais a responsabilidade pela prestação dos serviços. Essa mudança tem se mostrado benéfica em diversos aspectos.

Tendo em conta as vantagens apontadas anteriormente existente o NMLS tornou obrigatório a prestação de serviços regionalizada. Além disso a obrigatoriedade da prestação regionalizada mitiga o risco de uma possível tendência de que a privatização se concentrasse nos municípios superavitários financiadores do esquema de subsídio cruzado atualmente. A lei prevê três categorias de blocos de municípios. O primeiro constituído por municípios da região metropolitana, o segundo denominada unidade regional de saneamento básico (URSB) a ser instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de municípios não necessariamente limítrofes e o terceiro denominado bloco de referência constituído de agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes,

Em que pese o questionamento quanto a inconstitucionalidade da formação destes blocos pareça ter sido superada pela decisão do STF restam ainda algumas dificuldades na regulamentação e implementação do processo de regionalização sejam elas de ordem política seja pelas disputas financeira na repartição do valor da outorga recebida como ocorreu no caso da Região Metropolitana de Maceió.



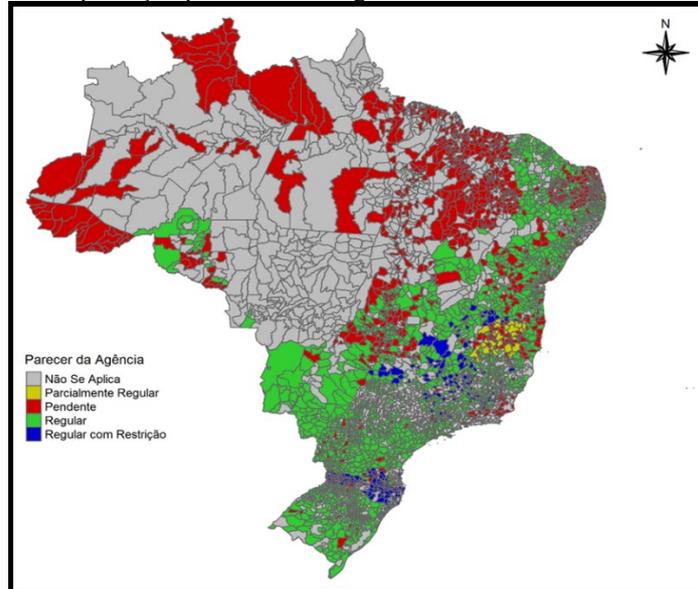
Fontes: SNIS (2023). ABCON SINDCON (2023). Elaboração: GO Associados.

Como exemplo de dificuldades de ordem política se pode citar o caso do estado de São Paulo que já editou dois decretos regulamentadores para regionalizar o estado. O primeiro teve a adesão somente dos municípios que fazem parte da área de concessão da SABESP. A razão da baixa adesão se referia ao nível extremamente baixos na participação dos municípios na governança das unidades regionais de água e esgoto (URAE) que foram criadas. O segundo decreto procurou corrigir este problema, mas no entanto o novo modelo de governança introduzido pelo novo decreto somente aumentou a participação do município de São Paulo tendo em vista que sua adesão é fundamental para o êxito do programa de privatização da SABESP. O descontentamento dos demais municípios se reflete numa baixa adesão ao processo.

Considera-se muito provável que os problemas enfrentados pelo processo de regionalização decorrem da adoção de um critério baseado claramente numa estratégia financeira que busca assegurar equilíbrio de cada bloco como forma de preservar o mecanismo de serviço de cruzado atualmente existente. Este critério contendo contraria aos princípios lógicos de um planejamento adequado da prestação de serviço. Também vai de encontro a princípios elementares da gestão ambiental e da gestão dos recursos hídricos. Por outro lado, uma aglomeração do ponto de vista financeiro muitas vezes ignora a lógica de ganhos de escala da cadeia produtiva como por exemplo segue a regulação do setor elétrico onde as aglomerações ou regionalizações são feitas pelos setores de produção, transmissão e distribuição de energia. Uma regionalização considerando estes aspectos certamente produz economias de escala que resultam em custos menores a serem repassados nas tarifas a serem cobradas do consumidor. O que tem se verificado muitas vezes foi que o estado foi repartido de tal forma que um bloco contém municípios com um distanciamento geográfico absurdo entre eles, não tendo qualquer nexos administrativo, geográfico, hídrico ou ambiental. Assim sendo além de não poder alcançar economias da escala produtiva também não se observa economias de escala na gestão operacional e administrativa resultando em custos mais alto que teria se fosse operado individualmente.

Comprovação da capacidade financeira A comprovação da capacidade financeira das unidades regionais é um requisito essencial para garantir a sustentabilidade dos projetos de saneamento básico e a continuidade dos serviços prestados. Neste sentido a capacidade financeira das unidades regionais é fundamental para assegurar que os recursos necessários estejam disponíveis ao longo do tempo, possibilitando investimentos adequados em melhoria dos sistemas, expansão das redes, operação e manutenção dos equipamentos, entre outros. Essa comprovação foi tornada obrigatória pelo NMLS, no entanto, comprovar a capacidade financeira é um desafio enfrentado pelas unidades regionais. Muitas delas, principalmente as de menor porte, têm dificuldades para demonstrar a capacidade de arcar com os custos e os investimentos necessários. Por outro lado, muitas concessionárias estaduais, principalmente as das regiões norte e nordeste, também tem dificuldades em comprovar devidamente sua capacidade financeira para cumprimento das metas de universalização estabelecidas pelo NMLS correndo o risco do impedimento ao acesso ao crédito dos bancos oficiais. Isso ocorre devido à falta de recursos próprios, limitações orçamentárias e dificuldades de acesso a financiamentos adequados.

Considerando os critérios definidos pelo novo marco 1700 municípios com uma população de cerca de 70 milhões de pessoas não necessitavam fazer a comprovação. Dos 3870 municípios restantes que tinham que realizar a comprovação 2764 com uma população de cerca de 108 milhões de habitantes conseguiram demonstrar de forma plena ou parcial que tem capacidade financeira suficiente para cumprir com a meta de universalização. Desta forma 1106 municípios com uma população de 30 milhões não puderam realizar a comprovação. O mapa abaixo ilustra esta situação podendo-se visualizar que a grande maioria dos municípios que não puderam fazer a comprovação pertencem as regiões norte e nordeste.



Fontes: SNIS (2023). ABCON SINDCON (2023). Elaboração: GO Associados.

Com relação aos efeitos da falta de comprovação da capacidade financeira sobre as concessionárias estaduais pode-se em princípio indicar pelo menos três impactos. O primeiro se refere a questão do acesso ao financiamento uma vez que de acordo com a nova lei é necessário que a concessionária faça a comprovação da sua capacidade financeira de cumprir com as novas metas que foram estabelecidas e com isto estará credenciada a obter financiamentos da CEF e do BNDES. O segundo é a necessidade de um reequilíbrio financeiro face aos possíveis desequilíbrios que irão ocorrer em decorrência da antecipação das metas de universalização em alguns contratos. E por último, ocorrerá também a necessidade de realizar aditivos contratuais em função seja da simples antecipação da meta de universalização seja pelos desequilíbrios contratuais anteriormente mencionados que necessariamente resultarão numa repactuação contratual.

Edição das normas de referência. Esta lentidão pode de ser atribuído a dificuldade de entendimento de um processo claro de transição entre um novo modelo regulatório baseado num contrato de concessão resultante de um processo licitatório e o modelo regulatório discricionário atual baseado em contrato de programas que não passaram pelo teste de mercado. No primeiro modelo a regulação é contratual baseada em preços e no segundo a regulação é administrada por agências reguladoras subnacionais baseada em custos. A grande questão é saber exatamente em que consiste as normas de referência. Em princípio existe um conjunto de normas já editadas pelas agências subnacionais que regulam o setor a mais de 12 anos, entretanto estas normas se aplicam somente aos contratos de programa existentes e que não serão renovados. A agenda regulatória da ANA para o período 2022-2024 previa a edição de 16 normas conforme tabela abaixo

TEMA	META	PREVISÃO
Governança Regulatória	Estabelecer ato normativo que disciplina os requisitos e os procedimentos a serem observados pelas entidades reguladoras infranacionais (ERIs) dos serviços públicos de saneamento básico, para a comprovação da adoção das normas de referência (NRs)"	2022
Regulação contábil	Estabelecer norma de referência para a indenização de ativos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2022
Governança Regulatória	Estabelecer norma de referência sobre governança regulatória das entidades reguladoras infranacionais	2023
Universalização do acesso ao saneamento básico	Estabelecer norma de referência com diretrizes para metas progressivas de universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e sistema de avaliação.	2023
Qualidade da prestação de serviços	Estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Qualidade da prestação de serviços	Estabelecer as condições gerais para prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Qualidade da prestação de serviços	Estabelecer as condições gerais de prestação dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.	2023
Regulação tarifária	Estabelecer norma de referência com diretrizes para definição dos modelos de regulação para serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Regulação tarifária	Estabelecer norma de referência com a estrutura tarifária para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Regulação tarifária	Estabelecer norma de referência sobre reajuste tarifário para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Padronização de instrumentos negociais	Estabelecer norma de referência sobre matriz de riscos de contratos para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Padronização de instrumentos negociais	Estabelecer norma de referência para a padronização dos contratos de concessão para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2023
Atos normativos procedimentais	Estabelecer procedimentos para mediação e arbitragem	2023
Qualidade da prestação de serviços	Estabelecer norma de referência sobre padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia para os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos.	2024
Desenho e estruturação da prestação do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas	Estabelecer norma de referência com diretrizes para definição de modelos de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.	2024
Regulação contábil	Estabelecer norma de referência sobre os critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.	2024

Fonte; ANA

Das normas propostas pela ANA somente duas foram aprovadas. As demais se encontram em processo de elaboração. Como se pode observar a agenda adotada pela ANA tem dado prioridade a uniformizar a regulação discricionária editando inicialmente normas para os contratos de programa existente tendo em vista a necessidade de seu aditamento em função da meta de universalização fixada pelo NMLS para 2033. Em 2023 foi aprovada a norma de indenização dos ativos reversíveis.

Os operadores privados têm o entendimento que a tarefa da ANA seria estruturar um contrato padrão com um conteúdo mínimo de cláusulas básicas tais como a cesta de indicadores de desempenho para monitorar o cumprimento das metas, regras para revisões extraordinárias resultantes de desequilíbrios contratuais e alternativas de métodos de avaliação para a indenização dos ativos reversíveis não amortizados no período de execução do contrato. Entretanto como se pode observar o desenvolvimento deste contrato padrão não consta na sua agenda regulatória. Isto vem introduzindo uma certa apreensão por parte do setor privado com relação à segurança jurídica dos contratos resultantes dos novos processos de privatização que serão firmados sem a devida regulamentação por parte da ANA.

Por último cabe mencionar que embora o NMLS tenha atribuído a ANA a tarefa de editar as normas de referência a mesma não definiu recursos para a contratação de pessoal técnico e de consultoria de apoio para que a ANA possa cumprir com o mandato atribuído de forma expedita. Assim atualmente a equipe da ANA esta constituída de quadros remanejados de outras áreas do governo federal muitas vezes com pouca afinidade com o setor de saneamento. Além disso ela conta com uma pequena disponibilidade de recursos financeiros de agências multilaterais para contratação de consultoria de apoio.

CONCLUSÃO

A entrada da concorrência no setor de saneamento tem o potencial de impulsionar a busca por eficiência e qualidade na prestação dos serviços. No entanto, é preciso que sejam realizados ajustes e aprimoramentos no processo de concessão, visando garantir uma competição justa, o cumprimento das metas estabelecidas e o atendimento das necessidades da população, que é a principal beneficiária desse processo de transformação no setor de saneamento. Diante desse cenário, é fundamental que o processo de entrada da concorrência no setor de saneamento seja acompanhado de perto pelos órgãos reguladores e pela sociedade. É necessário garantir que os mecanismos de controle e fiscalização estejam efetivamente em vigor para evitar práticas anticompetitivas e garantir a transparência na condução dos processos. Além disso, é fundamental que sejam avaliados os critérios adotados para a escolha dos futuros concessionários, a fim de evitar que apenas o aspecto financeiro seja levado em consideração em detrimento de outros fatores relevantes, como a capacidade técnica e a experiência com o setor.

No tocante ao comportamento oportunista resultante do critério concorrencial atualmente adotado que maximiza renda (outorga onerosa) para os governadores e prefeitos introduzindo o risco da ocorrência de futuros desequilíbrio contratuais que aparentemente nas condições atuais seriam reequilibrados pela via tarifária afetando os consumidores. Seria recomendável estabelecer controles para evitar os ágios desmensurados que estão ocorrendo em função da falta de regras ordenando a competição pelo mercado. Neste sentido a agência da defesa da concorrência (CAD) poderia ser encarregada de verificar a ocorrência ou não de excessos de competitividade por parte da oferta vencedora e que por outro lado referendasse a viabilidade e a exequibilidade da proposta em função da aparente falta de sustentação

A adoção de uma estratégia regulatória que deve governar a implementação das normas de referências mais direcionada para a regulação contratual é fundamental aclarar sua previsibilidade por um lado e por outro transmitir confiança para os investidores privados. Esta confiança vem sendo abalada pelo atraso na regulamentação e pela falta de cumprimento da Agenda Regulatória por parte da ANA.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRESSER-PEREIRA, L. C. Macroeconomia pós-Plano Real: as relações básicas. In: SICSÚ, J. et al. (Org.). Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 3-47.
2. COELHO DE FARIA, R. ALVES DE FARIA, S. MOREIRA, TITO BELCHIOR S. A privatização no setor de saneamento tem melhorado a performance dos serviços? In Planejamento e Políticas Públicas n. 28, jun./dez. 2005
3. FERNANDES DE OLIVEIRA, C. Água e saneamento básico em Manaus, Amazonas - Brasil: valoração econômica em serviços de utilidade pública. In GEOGRAFIA EM QUESTÃO v.04, n. 02. p.181-196.2011
4. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.
5. Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.445-2007?OpenDocument
6. Lei Nº 14.026, de 16 de julho de 2020. Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978.
7. Lei Nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Água - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.984-2000?OpenDocument
8. MERCEDES, SONIA S. P. Análise comparativa dos serviços públicos de eletricidade e saneamento básico no Brasil: ajustes liberais e desenvolvimento (EPUSP-FEA-IEE-IF/USP,) [SÃO PAULO] 2002
9. PROJETO DE LEI Nº 4162, DE 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), para aprimorar as condições estruturais do

saneamento básico no País, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017

10. RIBEIRO, CHRISTIAN RICARDO. Das metrópoles sedentas à hidromegarregião Rio de Janeiro–São Paulo: a construção de uma escala regional de gestão das águas? UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, – RIO DE JANEIRO 2018.

11. GO ASSOCIADOS. Estudo sobre os avanços do novo marco legal do saneamento básico no Brasil – 2023 (SNIS 2021). INSTITUTO TRATA BRASIL. São Paulo 2023.

12. ABCON. Panorama da participação privada no saneamento. A década do saneamento. São Paulo. 2023