



**A VERDADE SOBRE A
OPOSIÇÃO AO NOVO
MARCO DO SANEAMENTO**

YVES BESSE

CHEGOU A HORA DA VERDADE.

A atualização do Marco Regulatório do Saneamento, proposta pelo Projeto de Lei 3.261/2019, é uma necessidade incontestável, pois passados 12 anos da edição da lei federal 11.445, o avanço do setor e a consequente ampliação do acesso das famílias brasileiras a serviços de qualidade de água e esgoto foi pífio.

A movimentação das companhias estaduais contra o PL 3.261 é porque ele toca em questões nevrálgicas aos interesses dessas empresas que atendem 70% da população brasileira. A chiadeira contra a “desestruturação do setor de saneamento” em nome da “universalização do saneamento no Brasil” esconde o verdadeiro motivo da oposição à revisão do marco regulatório: a manutenção de privilégios.

O problema central não é o marco, mas relação que as companhias estaduais têm com os municípios. Essa relação sempre prioriza a defesa dos interesses da empresa em detrimento do impacto de sua atuação sobre o saneamento do município. Portanto, a bandeira da universalização dos serviços nunca passou de retórica, exaustivamente usada quando surge a possibilidade de mudar o status quo.

O fato é que depois da lei 11.445, as estaduais continuaram a impor aos municípios os precários contratos de programas ignorando as orientações do marco de equipará-los aos contratos de concessão. Impuseram uma regulação unicamente estadual para protegerem-se e não para melhorar seus serviços. Para esconder a ineficiência, institucionalizaram a regionalização de tarifas e de subsídios cruzados não-comprováveis. Para manter a reserva de mercado, espalharam o conceito de titularidade compartilhada (com o governo do estado) nas Regiões Metropolitanas, alienando os municípios de decisões vitais.

Não por acaso, o ponto do PL 3.261 que mais incomoda as companhias públicas é o que veda a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de saneamento.

Ou seja, concorrer com outras empresas para operar os serviços nos municípios nem pensar. Se os contratos de programas deixarem de existir, dizem enigmaticamente, “a universalização do saneamento no Brasil poderá ficar cada vez mais distante e que os maiores prejudicados serão os brasileiros mais pobres, que vivem sem acesso a água potável e esgoto tratado e sujeitos a contrair todo tipo de doenças”.

Está na hora também de questionar a tese de que existem boas companhias estaduais só porque são de capital aberto ou eficientes administrativamente. Em 50 anos, qual companhia estadual conseguiu universalizar os serviços de saneamento na região em que opera? A situação dos rios Pinheiros e Tietê e da Baía da Guanabara não são evidências concretas da ineficiência?

As respostas sinceras a essas questões são o atestado do fracasso do modelo em vigor. Por isso, é importante que os parlamentares brasileiros aprovem o PL 3.261 em sua íntegra para que o saneamento básico não seja mais a pior infraestrutura do país e uma das piores do mundo.

É QUESTIONÁVEL A TESE DE QUE COMPANHIAS ESTADUAIS SÃO BOAS SÓ PORQUE TÊM CAPITAL ABERTO OU SÃO EFICIENTES NA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO

DESINFORMAÇÕES A SEREM COMBATIDAS

Regionalização estadual

A **regionalização** dos serviços de saneamento tem sido aplicada pelas companhias estaduais ao longo dos últimos 50 anos para institucionalizar tarifas regionais e subsídios cruzados. Como esse modelo não tem funcionado, deve-se vedar essas práticas e deixar os municípios, como titulares dos serviços, a tarefa de definir o melhor modelo para sua cidade em função de suas prioridades.

Municípios não viáveis

As companhias estaduais falam muito em **municípios não viáveis** para justificar a prestação de serviços com tarifas regionalizadas e o uso de subsídios cruzados. Esse modelo não trouxe a universalização dos serviços na última metade do século. Não existem municípios viáveis e não viáveis, mas sim modelagens

viáveis em função das prioridades do município. A definição do modelo deve sempre levar em consideração a sua sustentabilidade econômica, financeira e social. O titular dos serviços pode escolher consorciar-se com outros municípios, criar seu próprio modelo, delegar a terceiros ou prestar os serviços diretamente. E decidir qual parcela da população deve ter tarifa subsidiada.

Municípios pequenos

Não importa o tamanho do município, mas uma modelagem da prestação dos serviços sempre viável economicamente, financeiramente e socialmente, com tarifas justas e adequadas, metas de universalização do atendimento em água e esgotamento sanitário.

Dinheiro público

Hoje é consenso que não se deve injetar dinheiro público em companhias públicas em péssima situação financeira, ao contrário do que acontecia até pouco tempo atrás. Dinheiro público deve ser investido de acordo

com políticas públicas, em apoio a projetos sustentáveis economicamente, financeiramente e socialmente, sem levar em conta se as empresas prestadoras dos serviços são públicas ou privadas.

Irresponsabilidade tarifária

A irresponsabilidade dos prefeitos é infelizmente uma realidade no saneamento. A maioria das cidades que fazem prestação direta dos serviços cobra tarifas baixas, mas não fornece os serviços. Essa prática deve ser combatida por meio da regulação independente, com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, que atue com transparência, celeridade e objetividade técnica, como exige a lei. Após o aumento de tarifas decorrente da falência do BNH na década de 90, as companhias estaduais têm praticado tarifas teoricamente adequadas. O problema é que elas não prestam os serviços pagos pela tarifa. A melhor companhia estadual brasileira, a Sabesp, trata apenas 50% do esgoto pelo qual cobra. Expandir o tratamento



de esgoto representará geração de custos (capex e opex) e não receita, pois essa a Sabesp já tem garantida. Modelo esse não sustentável, que deve ser modificado.

Boas companhias estaduais

Existem boas companhias estaduais. Sem dúvida, a Sabesp é a melhor delas. Sua qualidade é atribuída à condição de ser de capital aberto (listada nas bolsas de São Paulo e Nova York), ter uma boa governança administrativa, econômica e financeira. Mas, mesmo tendo recebido muitos recursos a longo dos 50 anos de sua vida como concessionária, a Sabesp não conseguiu universalizar os serviços sob sua responsabilidade. São Paulo, a cidade mais rica da América Latina, tem dois esgotos a céu aberto no Rio Pinheiros e no Tietê, por falta de tratamento de esgoto. Empresa boa é aquela que, além de bem administrada, cumpre o objetivo para o qual foi criada.

Maus exemplos na esfera privada

Houve de fato operações que não foram inicialmente bem sucedidas e que foram citadas sistematicamente como mau exemplo da atuação do setor privado, entre elas, as de Limeira, Niterói, Campo Grande, Região dos Lagos no Rio de Janeiro. O que não se diz é que os erros foram corrigidos no processo e são hoje referências no setor. Pode-se chamar isso de aprendizado.

Manaus

A cidade de Manaus continua sendo citada como o emblema do mau exemplo de concessão privada no Brasil. É necessário esclarecer dois dos principais motivos. No final dos anos 90, na segunda leva da privatização por meio do leilão de empresas públicas na CVM, só um contrato foi assinado: o de Manaus. Pelo edital, Manaus tinha 1,1 milhão de habitantes, com atendimento a 80% da população com água, e 11% c esgotamento sanitário. Todo o plano de negócio da Manaus Saneamento foi baseado nessas premissas e na liquidação dos passivos financeiros com o montante apurado na compra.

Alguns meses depois, a Águas do Amazonas descobriu que Manaus tinha 1,4 milhão de habitantes. Ou seja, mais 300 mil pessoas consumiam água e produziam esgoto sem pagar. Na realidade, só 65% dos moradores tinham atendimento de água e apenas 3%, acesso aos serviços de esgoto. Isso elevou o volume do investimento necessário à universalização dos serviços assim como o prazo. A revisão imediata do contrato foi feita, mas o pagamento antecipado para a compra comprometeu a sustentabilidade econômica e financeira do contrato ao longo do tempo. Esse modelo de privatização não se mostrou adequado. O outro motivo

se deve ao fato do governo federal não ter conseguido implementar, o seu programa de privatização de empresas de saneamento e nem a instituição de um novo marco regulatório para substituir as regras do Planasa. Com isso, os grandes operadores privados estrangeiros, que haviam investido fortunas na análise dos projetos foram todos embora e até hoje há dificuldades de motivá-los a voltar ao Brasil. A Suez, controladora da Águas do Amazonas, entregou a empresa à Solvi, empresa de resíduos que gerenciou o contrato nos últimos 15 anos. Hoje a Aegea assumiu a concessão de Manaus, empresa essa que também corrigiu o rumo inicial das operações da Região dos Lagos (RJ) e Campo Grande (MS).

SOMENTE 65% DOS MORADORES TINHAM ATENDIMENTO DE ÁGUA E APENAS 3%, ACESSO AOS SERVIÇOS DE ESGOTO

A HORA DA VERDADE

EMPRESA BOA É AQUELA
QUE CUMPRE O OBJETIVO
PARA O QUAL FOI CRIADA

CONJUNTURA ATUAL

Planejamento

Nem todos os municípios elaboraram seus planos municipais de saneamento básico (PMSB). O prazo inicial era 2010, foi prorrogado por mais três anos e depois por outras tantas vezes. Não se tem ideia de quantos dos 5570 municípios tenham elaborado o PMSB, mas estimativas vagas dão conta de que 50% das cidades fizeram. Sabe-se que as companhias estaduais, que operam os serviços prestados à maioria da população (70%) não estimularam os municípios a planejarem com elas os PMSBs. Muito provavelmente para evitar a definição de metas em seus contratos de programa.

Regulação

Poucos municípios souberam implantar agências reguladoras. Grande parte delegou-a aos estados, que criaram entes reguladores estaduais com o objetivo de proteger as

companhias estaduais e não efetivamente regular os serviços dentro dos princípios da lei, em benefício da população.

Regularização

As estaduais abusaram da relação leonina dos estados com os municípios e criaram modelos de contratos de programa sem respeitar as regras e diretrizes definidas na lei 11.445. Para os municípios, a única obrigação era de estabelecer o Plano Municipal de Saneamento para nortear a prestação dos serviços, o que não foi feito.

Titularidade

O conceito de consórcio público não foi aplicado em locais de interesse comum. Foram feitos convênios que não garantem segurança jurídica, pois estão sujeitos a mudanças do gestor público nas eleições. No julgamento da ADI 1842-RJ da Região Metropolitana do Rio de Janeiro pelo STF, foi definida a titularidade compartilhada. Os estados usaram essa definição para associá-la ao conceito de interesse comum e ao de Região



Metropolitana (RM). De Norte a Sul foi alargado o espaço geográfico das RM para proteger as

estaduais do avanço das empresas do setor privado e da prestação direta pelos municípios.

ATUALIZAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO

Planejamento, Regulação e Regularização

São necessárias **diretrizes nacionais** para a regulação do setor porque os Municípios não conseguiram produzi-las sozinhos ou pela delegação aos estados. Por isso é muito acertada a sugestão do PL 3.261 para que a ANA – Agência Nacional da Água defina, coordene e monitore a aplicação de diretrizes globais a serem seguidas por “entes reguladores dotados de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões”.

Contratos de Programa

Os **contratos de programas** devem ser revogados e substituídos por **contratos de concessão, mediante licitação pública**.

Privatização

As regras atuais dificultam enormemente a privatização das companhias estaduais pelos Estados devido à necessidade de autorização pelas instâncias de poder dos municípios que operam. Por 20 anos, o BNDES trabalhou nesse tipo de modelagem, sem sucesso. O procedimento proposto no PL 3.261, no qual os municípios (como titulares dos serviços) tenham prazo e procedimentos para aderirem à privatização, é uma forma adequada para afastar a ingerência puramente política no processo de privatização.

Titularidade

A titularidade municipal é uma característica mundial. Nossa constituição é sábia ao diferenciar corretamente os serviços locais dos serviços comuns. Não temos dúvida quanto à titularidade quando o serviço é local, a dúvida surge quando temos serviço comum. Serviços comuns são aqueles cujos ativos operacionais são compartilhados entre dois ou mais municípios. O compartilhamento pode ocorrer

basicamente em Regiões Metropolitanas e só no caso de produção de água e/ou de tratamento de esgoto. A distribuição de água e coleta de esgoto são tipicamente serviços locais. Nos serviços comuns de produção de água e de tratamento

de esgoto, os municípios estabelecem a gestão associada entre si e contratam um operador para fornecer os serviços. Dessa forma não haverá mais dúvida de que a titularidade sempre é dos municípios, sejam serviços locais ou comuns.





DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E COLETA DE ESGOTO SÃO TÍPICAMENTE SERVIÇOS LOCAIS. NOS SERVIÇOS COMUNS DE PRODUÇÃO DE ÁGUA E DE TRATAMENTO DE ESGOTO, OS MUNICÍPIOS ESTABELECEM A GESTÃO ASSOCIADA ENTRE SI

Avanço do privado

O privado tem sim muito interesse no saneamento, mas tem tido dificuldades em avançar. O corporativismo das companhias estaduais usa a lei para impedir o crescimento do privado e manter seus privilégios e o status quo do setor como por exemplo o uso da titularidade compartilhada na Região Metropolitana. Por idealismo e demagogia, políticos associam o privado unicamente ao interesse pelo lucro, sem levar em conta que o lucro é gerado pelo investimento e serviços prestados com eficiência operacional. Os Tribunais de Contas (TC)

e o Ministério Público (MP) valorizam mais a competição do que a participação de bons operadores numa licitação. Dificultam o desenvolvimento de Procedimento de Manifestação de interesse (PMI) alegando o favorecimento indireto da empresa que o apresentou no futuro processo licitatório. Outros países da América Latina, no entanto, fazem exatamente o contrário. Dão preferência às empresas que investiram em projetos, recebendo do poder público vantagens explícitas na licitação. Por isso, é necessário resgatar o conceito inicial da PMI, deturpado pelos TC e MP.

O PRIVADO TEM DIFICULDADES EM AVANÇAR NESSE MERCADO POR CAUSA DO CORPORATIVISMO DAS COMPANHIAS ESTADUAIS

Poucas empresas privadas de saneamento

No Brasil existem muitas empresas privadas de saneamento, de diversos tamanhos, com acionistas brasileiros e internacionais. As mais tradicionais estão no mercado desde 1995. As mais recentes se instalaram após o marco de 2007. Portanto não faltam players no Brasil. Faltam bons projetos.

Empresa de outros setores

A visão de que empresas de outros segmentos virão para o setor de saneamento a partir da atualização do marco regulatório é errônea. As empresas de resíduos (como a Solvi, em Manaus), de construção (a Odebrecht, em Limeira, e Andrade, na Sanepar), de agrobusiness (Bertin, em Itu) entraram em água e esgoto sem perceber a diferença entre seu negócio e o de saneamento. E naufragaram.

Separação dos serviços

A separação dos serviços entre produção

de água, distribuição, coleta de esgoto e tratamento de esgoto tem sido combatida virulentamente pelas estaduais com o único objetivo de manter a hegemonia nas Regiões Metropolitanas. O conceito de serviços comuns no ciclo completo do tratamento de água é usado para impor a titularidade compartilhada aos municípios. Com isso metade da população brasileira acaba refém de operadoras que não conseguem cumprir com a obrigação de fornecer bons serviços à população. Outros segmentos da infraestrutura já praticam a separação para oferecer serviços de maneira mais sustentável. O setor de resíduos sólidos divide a varrição e poda da coleta e disposição final. A energia elétrica é separada em produção, transmissão e distribuição. Os serviços de gás são separados em produção, transporte e distribuição. Não existe justificativa sustentável e nem jurídica para manter inseparáveis as atividades do ciclo da água.



O INTERESSE REGIONAL POR BACIA HIDROGRÁFICA É TEMA DA LEI DE RECURSOS HÍDRICOS

Bacia hidrográfica

Outra desinformação trata os serviços de água e esgoto como de interesse sempre regional, por bacia hidrográfica e por Estado. Os serviços públicos de água e esgoto são serviços tipicamente locais, fornecidos no

domicílio dos usuários. Pode haver interesse comum de municípios para o tratamento de água ou de esgoto em regiões geográficas a área metropolitana, mas nunca em bacia hidrográfica ou Estado. O interesse regional por bacia hidrográfica é tema de Recursos

Hídricos, definido pela lei 9433/1997. A interface entre os recursos hídricos de determinada bacia e serviços públicos de água e esgoto dos municípios é que é de interesse regional (por bacia). Por isso é recomendado coordenar o planejamento dos serviços municipais de água e esgoto com o de utilização dos recursos de determinada bacia. Também por bacia, pode ser instituído um ente regulador regional para os serviços públicos de água e esgoto, assegurando a independência política do ente.

Regulação

Na lei 11.445/2007, a regulação dos serviços deve ser definida por membros de entidades de natureza autárquica, dotada de independência decisória e autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões. Mas não é o que acontece hoje em grande parte do país.

As companhias estaduais defendem regulação estadual, enquanto municípios com prestação

direta querem regulação municipal. Essa escolha tem o claro objetivo de aparelhar os entes para evitar obrigações que as estaduais e operadores municipais não possam cumprir. Isso sem contar que um ente regulador independente pode contrariar interesses políticos/eleitorais de governadores e prefeitos.

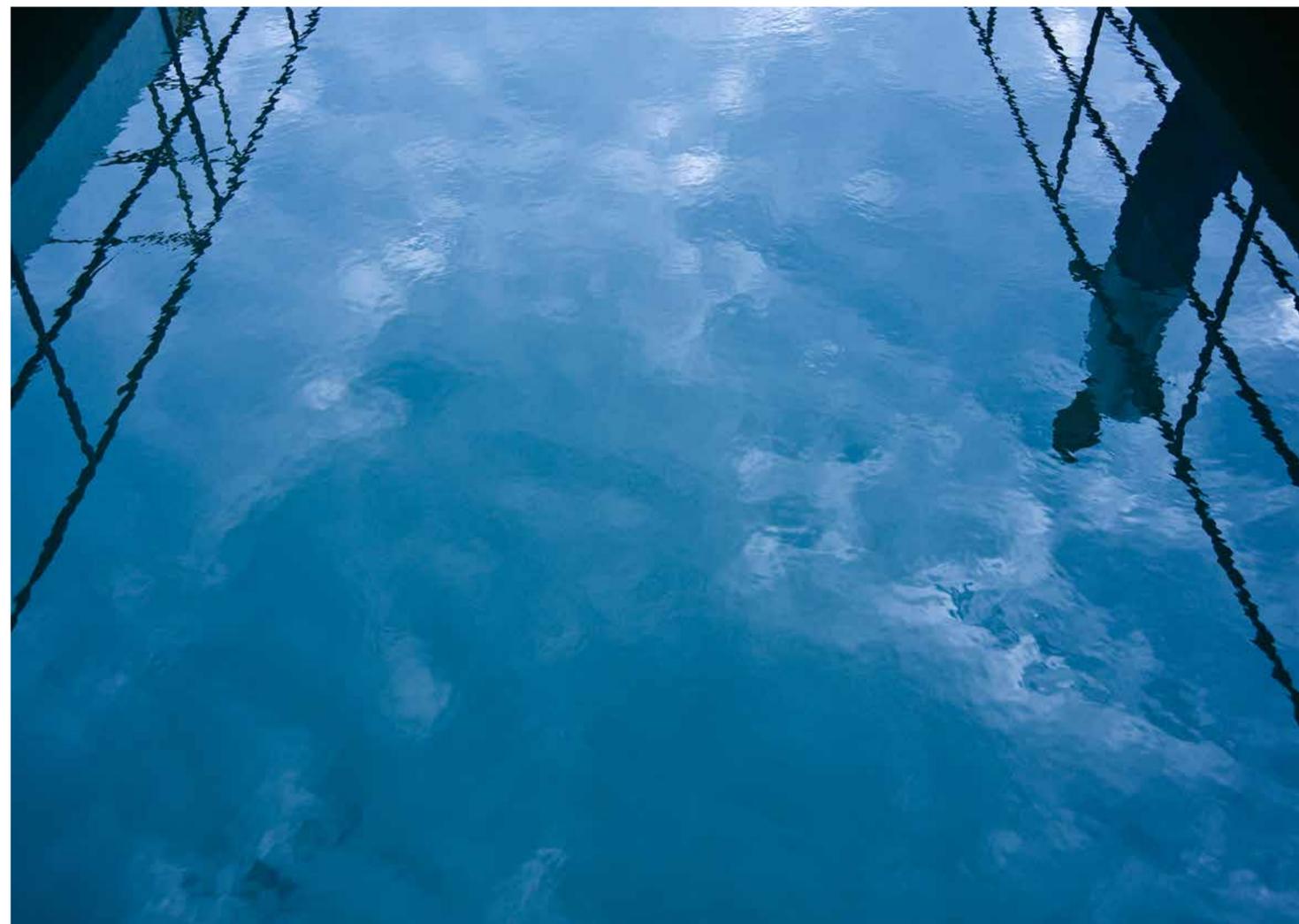
As diretrizes para a regulação devem ser nacionais, mas o ente regulador deve ser regional e nunca estadual, com a adesão dos municípios da região, de preferência por bacia hidrográfica. Essa regionalização também permitirá compartilhar indicadores de regulação entre os municípios e monitorar comparativamente a evolução da prestação de serviço em cada cidade. Isso considerando as principais áreas de atuação do ente regulador como serviços de água, de esgoto, comercial (atendimento ao usuário), além da regulação do contrato, englobando os aspectos de sustentabilidade econômica e financeira ao longo da vigência da concessão.

A GÊNESE DO SANEAMENTO NO BRASIL

Criado nos anos 70 pelo governo militar, o primeiro Plano Nacional de Saneamento – Planasa – investiu, durante 15 anos, algo como US\$ 15 bilhões para garantir água potável à crescente urbanização do Brasil.

Os recursos quase infinitos do BNH – Banco Nacional da Habitação foram canalizados para o setor por meio das recém-criadas companhias estaduais de saneamento básico. Elas receberam os recursos e, sem planejamento e sem noção de sustentabilidade econômico-financeira, investiram maciçamente em obras.

Essa fonte de recursos (nunca reembolsados) secou com a falência do BNH em meados dos anos 80. As dívidas das companhias foram transferidas para os estados e até hoje fazem parte do endividamento deles com o governo federal. O pagamento dessa



dívida é objeto de constante renegociação por causa da precária situação financeira dos estados.

Foi necessário buscar um novo modelo para continuar a financiar seus investimentos. Foi assim

que as companhias descobriram a tarifa. Ao longo de uma década (até meados dos anos 90), as companhias foram aumentando suas tarifas em função de suas necessidades, sem se preocuparem com a sustentabilidade econômica e financeira da empresa.

AS COMPANHIAS AUMENTAVAM AS TARIFAS EM FUNÇÃO DE SUAS NECESSIDADES, SEM SE PREOCUPAR COM A SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA E FINANCEIRA DA EMPRESA

No final dos 1990, em situação pré-falimentar, essas companhias tiveram que ser socorridas pelos seus estados. Foi a primeira tentativa do governo federal de privatizá-las e de instituir um novo marco regulatório por meio do Projeto de Lei 4.147. A tentativa falhou e em 2005, o PL foi arquivado.

Quase 20 depois da falência do Planasa, o governo federal voltou ao tema. Com muitas discussões, disputas entre operadores municipais, estaduais e privados, o saneamento brasileiro conseguiu finalmente um novo marco regulatório para o setor, com a edição da lei 11.445/2007.

MARCO REGULATÓRIO DE 2007

A **lei 11.445**, de 2007 definiu uma nova organização para o saneamento que pode ser resumidas em três pontos: Planejamento, Regulação e Regularização.

Planejamento - a elaboração de planos municipais, estaduais e nacional de saneamento básico

Regulação - definida pelos titulares dos serviços, a regulação deveria ser feita por entidade de natureza autárquica, dotada de independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Regularização - os modos de prestação dos serviços de água e esgoto seriam: prestação direta; prestação Indireta por meio de



concessão e contrato de programa

O tema da **titularidade em serviços de interesse comum** só não entrou em pauta para evitar mais polêmicas. Supôs-se que a questão pudesse ser solucionada com a lei dos consórcios públicos de

2005, ou pelo julgamento da ADI 1842 da Região Metropolitana de RJ pelo STF.

Até hoje operadores públicos não cumprem adequadamente a lei e criam recursos para manter seus privilégios. Os únicos a cumprir a lei são as

empresas privadas, sob pena de não obter contratos de concessão. Além dos obstáculos do corporativismo dos operadores públicos, a desinformação das autoridades municipais, a inexperiência dos tribunais de contas e a falta de jurisprudência para interpretar a lei que não teve regulamentação.



YVES BESSE é engenheiro, especialista em saneamento que ocupou cargos de direção em grupos mundiais como Suez e Veolia, fundou e presidiu a CAB Ambiental. Foi presidente da Abcon – Associação Brasileira dos Concessionários Privados dos Serviços Públicos de Água e Esgoto e membro do conselho da Aquafed – Federação Internacional dos Operadores Privados de Saneamento