"O público e o privado na Lei 11.445/07 – Arranjo institucional, déficit e dados do setor"

Audiência Pública Comissão Especial do Saneamento Básico – Câmara dos Deputados

Brasília, 03 de setembro de 2019

Política de Saneamento Básico no Brasil

POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO

- PL 3.261/2019 (SF) e 4.162/2019(PR) (+ 6 PL) – Alterações na Lei 11.445/07
- MPV N° 844/2018 e MPV 868/2018 – Alterações na Lei 11.445/07
- EC 95 – Corte de Recursos
- Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015)
- STF – Decisões RM, AU e MR (2013)
- A implantação do PAC I (2007)e II (2010) do PROGRAMA ÁGUA PARA TODOS (2010) e do PLANSAB (2013)
- A instituição das Leis 11.079/2004 (PPP); 11.107/2005 (Consórcios Públicos), 11.445/2007 e 12.305 (PNRS) e Regulamentação da lei (2010)
- A retomada do financiamento, a seleção pública de projetos, a integração e racionalização das ações de saneamento básico e estudos para identificar a necessidade de investimentos (2003 à 2007)
- Criação da CT de Saneamento do Conselho das Cidades e a realização das Conferências Nacionais das Cidades (2003)
- A criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental/MCidades (2003)

Política de saneamento no Brasil

No período 2003 à 2015 foi instituído um conjunto de leis que somadas a Lei 8.987/95 e as decisões do STF constituem o Marco regulatório do setor de saneamento básico;

A partir de 2016 o governo federal vem tentando desconstruir tudo que foi conquistado ao longo dos últimos 15 anos, ao cortar recursos, implantar novas regras e propor alteração da lei, via MP e PL.

A Lei 11.445/07 - Ampla discussão com todos os setores da sociedade civil organizada – Construção de um grande consenso nacional - Aprovação por unanimidade nas duas casas do Congresso Nacional;

A lei 11.445/07 estabeleceu como princípios fundamentais a garantia do acesso aos serviços públicos de saneamento básico de forma integral e universal; a equidade; a transparência das ações e o controle social;

Estabeleceu os instrumentos de gestão (planejamento, regulação, fiscalização e prestação) dos serviços; os direitos e deveres do titular, do prestador, do órgão regulador e dos usuários e regras claras para a prestação dos serviços permitindo todas opções previstas na CF88;

Quais os reais problemas do Saneamento Básico no país?

Problemas do setor de saneamento básico

- Ausência de política pública (1986 à 2006) para o setor e a falta de integração com outras políticas públicas;
- Ausência de cultura de planejamento, de regulação e fiscalização;
- Falta de implementação dos instrumentos da lei 11.445;
- Dificuldades de Estados e municípios para a elaboração os planos municipais, regionais e estaduais de saneamento básico;
- Ineficiência e falta de independência e autonomia administrativa e financeira dos Órgãos reguladores;
- Não implantação dos instrumentos de controle social;
- Não implantação do Sistema Nacional de Informações - O SNIS precisa de aperfeiçoamento e os Estados e Municípios não implantaram os seus sistemas;
- Ausência de aportes regulares de recursos públicos (o período de 2003 à 2015 foi uma das raríssimas exceções);

Problemas do setor de saneamento básico

- Não existência de fundo nacional de universalização, a exemplo de outros setores (energia, telefonia e transporte público);
- Ausência de uma política de subsídios diretos e indiretos para as populações carentes e mais vulneráveis;
- A edição EC 95 – Corte de recursos para todas as áreas, incluindo a área de saneamento básico e dificuldade dos operadores em acessar aos recursos existentes;
- Os prestadores não conseguem executar todos os recursos à colocados à disposição;
- Baixa capacidade da cadeia produtiva do setor em atender as demandas pós lei e pós PAC;
- As questões ambientais e fundiárias, a ocupação desordenada, uso e ocupação inadequados do solo, precariedade das habitações e a ausência de planejamento territorial urbano, entre outras;

Problemas do setor de saneamento básico

- Ausência de uma política nacional de saneamento rural;
- Ineficiência de alguns prestadores públicos e privados não só para a prestação e operação dos serviços, bem como na elaboração de projetos e execução de obras o que dificultam o avanço da universalização;
- Ineficiência do setor privado para utilizar os dispositivos legais existentes (Leis 8.987, de 1995 e da 11.079, de 2004) para participar da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;
- Dificuldades do titular dos serviços em exercer a sua competência constitucional do exercício da titularidade;
- Os Estados, na sua grande maioria, ainda não se adaptaram as decisões do STF com relação as regiões metropolitanas, quanto a instituição da sua governança;
- Carga tributária excessiva e cobrança do PIS/Cofins das empresas de saneamento básico;

Justificativas para as alterações da Lei 11.445/2007

Justificativas para as alterações da Lei 11.445

- A lei não atende as demandas e necessidades do setor;
- Atender ao pleito da ABCON – Associação Brasileira de Concessionárias Privadas – "Modernização do Marco Regulatório da Saneamento Básico" (Brasília, Casa Civil – PR, setembro 2017);
- Abertura do mercado à competição mediante o restabelecimento da isonomia entre empresas públicas e privadas;
- Ampliar e facilitar a participação Privada;
- Dar segurança jurídica aos contratos;
- Ineficiência das empresas estaduais de água e esgoto;
- Atrair novos investimentos (privados) visando a universalização dos serviços;
- Superar os entraves Jurídicos-Institucionais para a venda das Empresas Estaduais de Saneamento Básico;

O déficit de cobertura dos serviços de água e esgoto

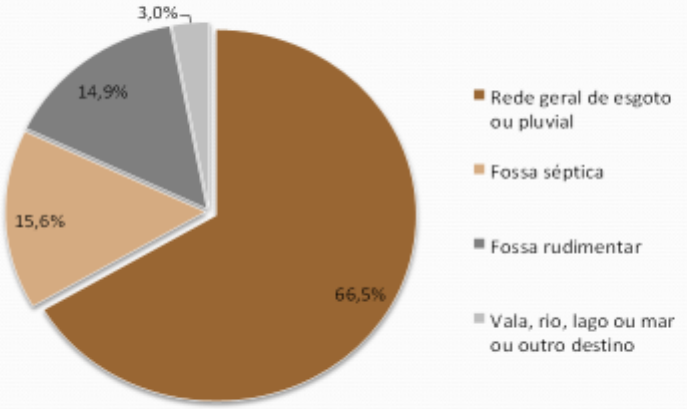
Os déficits existentes no Brasil, segundo o PLANSAB, são bem inferiores àqueles divulgados pela grande mídia e por representantes do Governo Federal, contrariando o seu próprio documento oficial

Percentual de domicílios atendidos com abastecimento de água, por forma de atendimento, no País, em 2017

O PLANSAB considera atendimento adequado quem dispõe de canalização interna atendidos por rede ou por poço ou nascente.

Fonte: PNAD-CONTÍNUA (IBGE-2017) - PLANSAB 2019

Percentual de domicílios atendidos com esgotamento sanitário, por forma de afastamento, no País, em 2017



O PLANSAB considera atendimento adequado quem dispõe de rede geral ou fossa séptica

Fonte: PNAD-CONTÍNUA (IBGE-2017) – PLANSAB 2019

A necessidade de investimentos para a universalização

A necessidade de recursos para a universalização, dos serviços de água e esgoto, segundo o PLANSAB, é bem inferior ao que tem sido divulgado pela grande mídia e por representantes do Governo Federal, contrariando o seu próprio documento oficial

Necessidade de investimentos(¹) em abastecimento de água potável e esgotamento sanitário nas áreas urbanas e rurais das macrorregiões e do Brasil (R$ milhões)

Macrorregião/ Urbano e Rural	Abastecimento de água		Esgotamento sanitário *		Total	
Áreas urbanas e rurais	2019 a 2023	2019 a 2033	2019 a 2023	2019 a 2033	2019 a 2023	2019 a 2033
Norte	2.584	14.619	3.933	22.437	6.517	37.056
Nordeste	6.258	31.411	9.698	52.850	15.956	84.261
Sudeste	9.643	53.582	14.466	86.469	24.109	140.051
Sul	5.836	28.498	8.715	30.640	14.551	59.138
Centro Oeste	2.687	14.040	4.039	22.604	6.726	36.644
Brasil	**27.008**	**142.150**	**40.851**	**215.000**	**67.859**	**357.150**

(¹)Recursos para implantação, ampliação e reposição

Fonte: PLANSAB 2019.
Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI da FGV para dezembro de 2017.

Investimentos do setor no período de 2003 à 2017

INVESTIMENTOS (2003-2017)

ORIGEM DOS RECURSOS	CONTRATADO (R$ EM BILHÕES)	EXECUTADO (R$ BILHÕES)	% EXECUTADO CONTRATADO
ONEROSOS	83,6	54,6	65%
NÃO ONEROSOS	82,5	62,8	76%
TOTAL	166,1	117,4	70,7%

Fonte: Plansab 2019 (SNIS e SIAFI)

OBSERVAÇÕES:

- Dos R$ 166,1 bilhões contratados, deixaram de ser executados R$ 48,7 bilhões;
- 0 Percentual de Execução foi maior nos recursos não onerosos (76%) contra 65% nos recursos onerosos;
- Os recursos não onerosos foram destinados, na sua grande maioria para o NE (55,8%);
- Os recursos onerosos foram destinados, na sua grande maioria para o Sudeste (55,3%).

INVESTIMENTOS (2003-2017)

ORIGEM DOS RECURSOS	VALOR INVESTIDO (2003-2017) (R$BILHÕES)
RECURSOS ONEROSOS	54,6
RECURSOS NÃO ONEROSOS	62,6
OUTRAS FONTES	67,5
TOTAL	184,7

Fonte: PLANSAB 2019 (SNIS e SIAFI)

OBSERVAÇÕES

- Em outras fontes estão incluídos os recursos de fontes internacionais, de mercado e os recursos próprios dos operadores;
- Valor médio de Execução: R$ 12,31 bilhões/ano;
- Se fossem executados todos os recursos onerosos e não onerosos disponibilizados pela União, da ordem de R$ 48,7 bilhões, o valor médio de execução passaria para R$ 15,6 bilhões/ano.

Recursos investidos pelo setor no período de 1998 à 2017

Fonte: SNIS (Valores históricos)

A prestação dos serviços, de forma monopolizada, pelo setor privado vai trazer novos investimentos para o setor ?

Vai conseguir universalizar os serviços?

Atração de Capital privado?

O Banco Mundial (BIRD) nos anos 90 foi um dos maiores defensores e incentivadores da privatização dos serviços públicos de água e esgoto, em todo o Mundo. Após análise dos resultados, fez a "mea culpa" com relação a atração de investimentos privados para o setor;

"Sempre o peso do investimento em água tem que ser fornecido pelo setor público(...) dada a magnitude dos recursos necessários, nos anos 90, nós acreditamos que o setor privado poderia fazer importantes investimentos para salvar o setor de água. No entanto, não tem havido muito investimento privado e 90% dos recursos vieram do setor público, mesmo quando a participação privada estava em seu pico". (Katherine Sierra, vice-presidente de Infraestrutura e desenvolvimento do BIRD - IV Fórum Mundial da Água (México 2006).

Atração de Capital privado?

- O Instituto Transnacional (TNI) - 287 Municípios de 5 Continentes reestatizaram os seus serviços que tinham sido privatizados nas últimas décadas, exatamente pelo não cumprimento das metas de investimentos. (www.tni.org/es/publicacion/remunicipalizacion-1);
- O Município de Manaus, após 20 anos de gestão privada, tem uma cobertura de coleta de esgoto de apenas 10% (apenas 30% é tratado) e mais de 600 mil pessoas não tem acesso à água – Ranking do Trata Brasil entre as 100 municípios acima de 500 mil hab., coloca Manaus como o 98° lugar – terceiro pior.
- O Município de Itu-SP privatizado 2007 – Município fez intervenção em jun/2015 e em 2016 retomou os serviços por conta da falta de investimentos e descumprimento de contrato;
- Saneatins–TO – Privatizada em 1998 (Odebrecht Ambiental/BRK Ambiental). Em 2010, passou a operar apenas 47 maiores municípios – Devolveu ao Estado 78 municípios – Estado criou ATS para operar esses municípios;

Projetos de Lei 3.261/2019 e 4.162/2019

Principais problemas dos PL's 3.261 e 4.162/2019

- Definição da titularidade dos serviços (serviços de interesse local e interesse comum);
- Proíbe a cooperação interfederativa e a Gestão Associada de Serviços Públicos e veda o Contrato de Programa impedindo as empresas públicas prestarem os serviços;
- Regionalização, sem obedecer aos instrumentos previstos na CF88 - obriga aos Estados a instituírem blocos de municípios – Se os estados não instituírem em 3 anos, a União instituirá;
- Obrigação de fazer parcerias público-privadas, concessões e venda do controle acionário das companhias estaduais;
- Criação de um novo modelo (monopólio privado) e condicionamento de acesso aos recursos a sua implantação;

Conclusões e necessidades do setor

Conclusões

- A Lei 11.445/07 trouxe grande segurança jurídica ao setor ao estabelecer regras claras para a gestão dos serviços de saneamento básico permitindo que o titular opte por qualquer uma das formas de prestação dos serviços previstas na CF88 (Direta, indireta (por licitação) e gestão associada de serviços públicos);
- A legislação atual permite a ampla participação privada no setor por meio das Leis 8.987/95 (Concessões)e 11.079/2004 (PPP);
- Os indicadores que estão sendo divulgados com relação ao déficit (100 milhões de pessoas que não tem acesso aos serviços de esgotamento sanitário e 35 milhões que não tem acesso à agua), bem como a necessidade de investimentos para universalizar esses serviços, no valor entre R$600 e R$ 700 bilhões. Esses números não reais e confrontam com os dados oficias do próprio Governo Federal;
- Não é correto comparar despesas de pessoal com Investimentos para concluir que as empresas são ineficientes. O correto é comparar despesas de pessoal com receitas auferidas ou despesas de pessoal com despesas de exploração ou ainda, número de ligações por empregado;

Conclusões

- Os PLs' 3.261 e 4.162, de 2019 tem vícios inconstitucionais insanáveis que afetam a autonomia e a organização dos entes federados;
- Não vão resolver os problemas de saneamento básico no País, ao contrário, vão desestruturar completamente setor destruindo tudo o que foi conquistado nos últimos 15 anos;
- Vedam da cooperação interfederativa e a gestão associada de serviços públicos e o Contrato de Programa, apenas para o saneamento básico;
- Destroem as empresas públicas estaduais de saneamento básico e institucionalizam o monopólio privado do setor na prestação dos serviços públicos;
- Não vão estimular os investimentos, ao contrário levarão a precarização na prestação dos serviços na maior parte dos Municípios;

Conclusões

- Elevarão o déficit público e prejudicarão a recuperação econômica, além de ampliarem a exclusão social e as desigualdades regionais;
- Não vão garantir o acesso aos serviços prejudicando sensivelmente a população brasileira, principalmente as mais vulneráveis e mais carentes;
- A alavancagem do setor de saneamento através de financiamentos com agentes financeiros nacionais ou internacionais pelo tomador público ou privado, será sempre limitado pela capacidade de geração de recursos dos ativos das companhias;
- A expectativa de aportes elevadíssimos de recursos privados carece de sustentação em fatos e dados, sendo necessário avaliar a viabilidade de remuneração deste capital a partir dos excedentes econômicos gerados no setor;
- Por estas razões, entendemos que os PL's 3.261 e 4.162, de 2019 devem ser REJEITADOS - O PL que defendemos é o PL 3.343/2019.

As necessidades do setor

- Implementar integralmente a LNSB (11.445) e o PLANSAB com o aperfeiçoamento dos seus instrumentos;
- Garantir o acesso a todos à água de qualidade e aos serviços públicos de saneamento básico;
- Inserir na Constituição: Água e o Saneamento Básico como Direito Social, Humano e Essencial, conforme Resolução da ONU;
- Garantir recursos perenes e permanentes para o setor, conforme previsto no PLANSAB - Prioridade de Estado ;
- Desburocratizar e facilitar o acesso dos entes federados e dos operadores aos recursos da União;
- Extinguir a EC 95 para possibilitar investimentos em setores essenciais a melhoria da qualidade de vida das populações;

As necessidades do setor

- Criar e implementar o Programa Nacional de revitalização e fortalecimento das empresas publicas e autarquias;
- Criar o Fundo Nacional de Universalização nos moldes do setor elétrico e definir uma política de subsídios para a população de baixa renda e a mais vulnerável;
- Isentar o setor de saneamento do pagamento do PIS/COFINS, a exemplo de outros setores;
- Criar as condições técnicas e financeiras para permitir que os municípios e os estados elaborem os seus planos de saneamento básico;
- Incentivar a regionalização previstas na CF88 (Art. 175 e 241) para a prestação dos serviços;

Obrigado!

Abelardo de Oliveira Filho

- *Engenheiro da Embasa, há 40 anos, com 42 anos de experiência na área de saneamento ambiental;*
- *Professor do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo da Universidade Católica de Salvador - UCSal;*
- *Conselheiro do Conselho de Administração da Embasa;*
- *Membro do Conselho de Orientação do Observatório Nacional do Direito à Água e ao Saneamento – ONDAS;*
- *Ex-Secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades (2003-2007);*
- *Ex-Presidente da Embasa (2007-2015);*

Email: abelardooliveira@uol.com.br - Celular: 71 99981-3833