

**Palestra**

**O Saneamento Básico, as concessões e  
a Regulação**

Maio/11

Antonio Carlos Franco Zuccolo

# ÍNDICE

- 1 - Saneamento Básico pela Lei Federal 11.445/07**
- 2 – O Enfoque do Serviço de A&E**
- 3 - Estado da Arte do Saneamento no Brasil**
- 4 - Objetivos da Regulação**
- 5 - Conflitos Institucionais (Interfaces)**
- 6 - A Regulação no Mundo e no Brasil**
- 7 - A Concessão**
- 8 - A Questão Tarifária;**
- 9 - Desafios do Setor de Água e Esgoto**
- 10 - Desafios na Prestação do Serviço de A&E**

# **1 - SANEAMENTO BÁSICO PELA LEI FEDERAL 11.445/07**

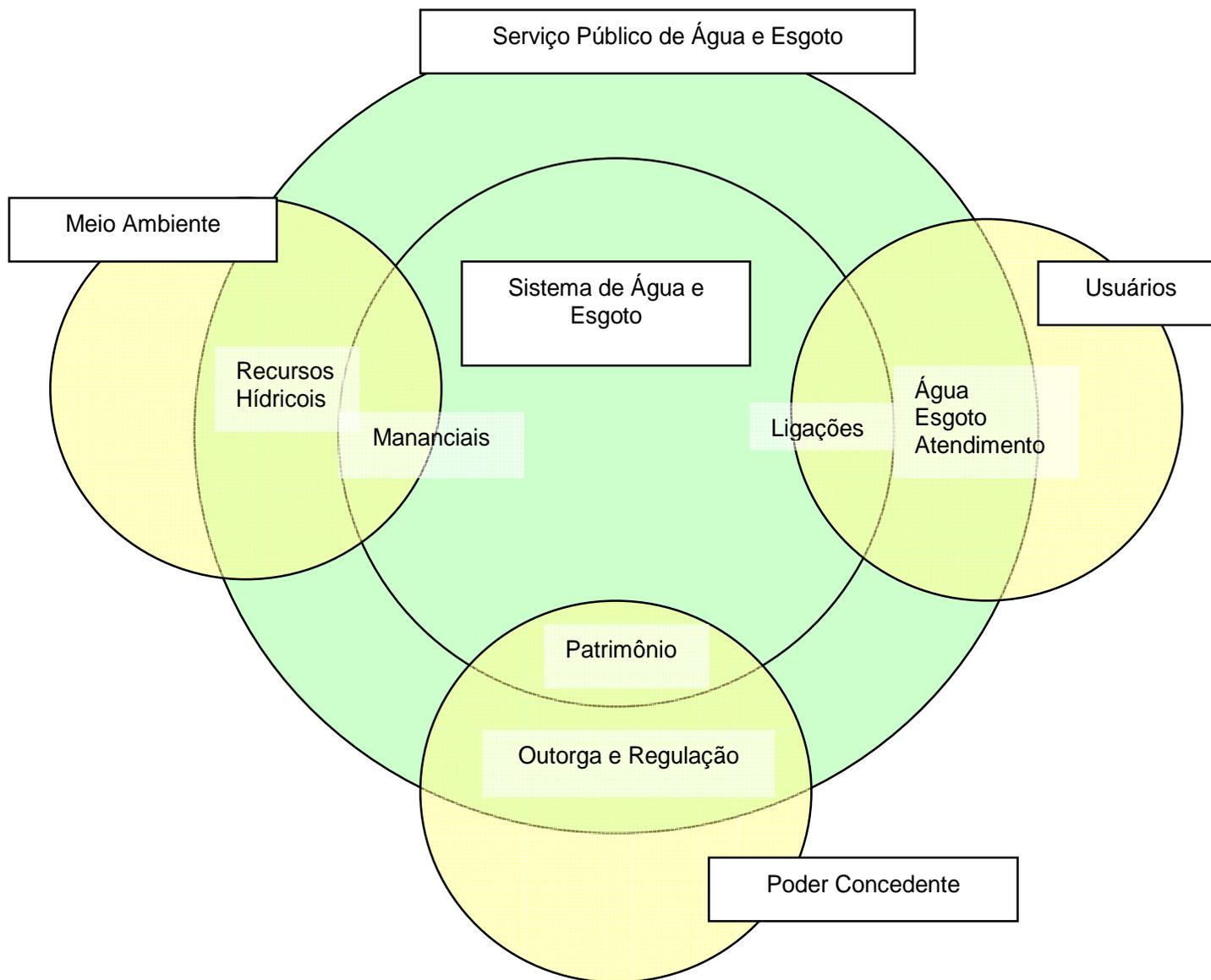
**Fazem parte do Saneamento Básico (art. 3º):**

- **Abastecimento de água (da Captação ao HD);**
- **Esgotamento sanitário (da Ligação à disposição final)**
- **Resíduos sólidos (da Coleta à destinação final, inclui varrição e limpeza ruas)**
- **Drenagem.**

**Não fazem parte de um serviço público de A&E:**

- **Os recursos hídricos (art. 4º).**
- **Solução individual ou de responsabilidade privada (art. 5º).**

## 2 – O ENFOQUE DO SERVIÇO DE A&E



## 3 - ESTADO DA ARTE DO SANEAMENTO NO BRASIL

Opinião pessoal, subjetiva, do nível alcançado e dos principais itens.

- o serviço,
- o recurso hídrico,
- a eficiência e
- a regulação.

### Contexto Histórico

- Até década 60 → Só nas áreas nobres das grandes cidades. Mortalidade Infantil
- Década 70 → PLANASA e CESBs grande salto no abastecimento de água
- Década 80 → Transição, enfraquecimento PLANASA e CESBs. Estímulo aos SAAEs
- Década 90 → Morte do PLANASA, abandono do setor, abertura ao privado
- Década 00 → Conclusão do arcabouço legal e Desenvolvimento dos Players

## 3.1 - ESTADO DA ARTE – FOCO NO SERVIÇO

Principais avanços nos últimos anos:

- Telemetria, automação, motores de alto rendimento;
- Poços (edutores, limpeza química, aquíferos profundos)
- Novos materiais e gestão que reduzem as perdas e a reservação;
- Ultrafiltros, que com base na nanoengenharia;
- sistemas pressurizados de coleta de esgotos e;
- muitas variantes no tratamento de esgotos dado o reuso de água industrial.

Maior alteração no Estado de Arte é o foco no Serviço, o sistema deixa de ter preferência, deve ser visto apenas como meio para o objetivo fim (Serviço)

**“obra pelo serviço e não obra pela obra”.**

## 3.2 - ESTADO DA ARTE – RECURSO HÍDRICO

### Visão Tradicional

- Tarifa subsidiada → atender e vender mais.
- Consumo subavaliado → hidrometria relegada a segundo plano por ser custo.
- Resultado → Serviço desprestigiado e RH não valorizado

O novo enfoque deve ser o de valorizar o serviço de A&E e o RH, vendendo para todos, induzindo ao consumo racional com a modicidade na tarifa e boa gestão da hidrometria, ou como paradigma,

**“sair do atacado para entrar no varejo da mercearia”.**

### 3.3 - ESTADO DA ARTE – EFICIÊNCIA

Filosofia típica do setor privado.

Eficiência → atingir o objetivo (eficácia) no menor custo.

O principal paradigma

**“busca incansável pelo maior resultado operacional (EBTIDA)”**

A entrada do setor privado na área de saneamento gerou

- concorrência às CESBs e SAAES;
- eliminou mitos,
- criou novos paradigmas
- mudou a visão do mercado financeiro sobre o setor.

**“o setor entrou na sua maturidade”**

## 3.4 - ESTADO DA ARTE – REGULAÇÃO

Tripé de sustentação do Serviço A&E →

Viabilidade  
Legalidade  
Legitimidade

Problema da legitimidade

Solução →

Cenário legítimo (Timing)  
Pode Concedente Legítimo  
Contratação Legítima (transparência c/ controle social)  
Se manter legítimo (AGÊNCIA REGULADORA)

**“O Brasão é um escudo. O logotipo é um alvo”.**

## 4 - OBJETIVOS DA REGULAÇÃO

ESCOPO →

REGULAÇÃO (Definir como fazer);

FISCALIZAÇÃO (Verificar se está sendo feito conforme regulação)

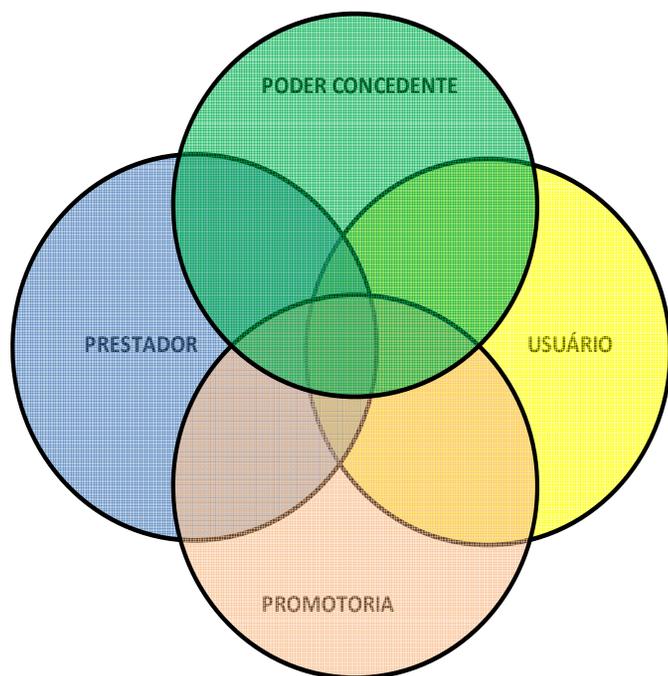
OBJETIVOS:

- Proteger o consumidor contra práticas monopolistas;
- Proteger o prestador de ingerências políticas prejudiciais aos seus direitos;
- Proteger o Poder Concedente de pressões que possam desequilibrar o serviço;
- Apoiar a Promotoria na defesa do meio ambiente;
- Servir de mecanismo de interlocução entre os diversos agentes;
- Estabelecer as regras do jogo

E O MAIS IMPORTANTE:

***“ser o guardião das regras do jogo”.***

## 5 - CONFLITOS INSTITUCIONAIS (INTERFACES)



Agente	Interfaces	Condição de Solução
Usuário	Os produtos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O produto atender ao conceito de serviço adequado.</li> <li>• O enfoque social da universalidade.</li> </ul>
Poder Concedente	Titularidade e o comando da política de saneamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A solução de todas as interfaces existentes com os demais agentes.</li> <li>• A regulamentação e fiscalização.</li> <li>• A flexibilidade e interação com o gestor dos serviços.</li> <li>• O enfoque dado pelo gestor.</li> </ul>
	O bem estar da população	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A solução da interface com o usuário.</li> <li>• A universalidade como meta social.</li> </ul>
	O Patrimônio Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A boa administração dos sistemas públicos de água e esgoto</li> <li>• Garantia da “segurança” e “atualidade” do serviço adequado.</li> </ul>
Meio Ambiente	A preservação do recurso hídrico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A condição de “eficiência” do serviço adequado</li> </ul>
	A proteção contra a poluição ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A condição de “qualidade” e “atualidade” do serviço de tratamento de esgoto.</li> </ul>
Prestador	Cumprimento do Contrato	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidade institucional</li> </ul>
	Lucro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilíbrio Econômico-financeiro do Contrato</li> </ul>
Investidor	Retorno do capital Investido	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do Risco do negócio de uma forma geral</li> <li>• Rentabilidade do negócio</li> </ul>

## 6 - A REGULAÇÃO NO MUNDO E NO BRASIL

Instituição antiga, usada para regular setores da economia e, ultimamente, os serviços delegados à privados. Normalmente a regulação vem depois do modelo.

**INGLATERRA** → Pioneira, processo drástico, Ag. setoriais, Unidade de melhoria

**ALEMANHA** → Agência multisetorial

**FRANÇA** → Tardia, mista

**UNIÃO EUROPÉIA** → Agências para coordenar agências nacionais

**ARGENTINA** → Bem desenvolvidas

**PERÚ** → Somente uma (SUNASS)

**CHILE** → Boa expertise, mas não usa agência e sim ministérios

**MÉXICO** → Agências setoriais, mas sem autonomia política

**BRASIL**

→

FEDERAL (ANELL, ANATEL, ANA, ANAC, etc.)

ESTADUAL (normalmente multisetorial)

MUNICIPAL (AR – Itu)

# 7 - A CONCESSÃO

## 7.1 - TIPOS

- **Autarquias (SAAEs) → CF 175**
- **Concessão de serviço → Lei 8.987/95**
- **Concessão precedida de obra (BOT) → Lei 8.987/95**
- **Concessão Patrocinada (PPP) → Lei 11.079/04**
- **Permissão → Lei 8.987/95**
- **Contrato de Programa (sem licitação) → Lei 11.107/05**

**Concessão Administrativa (PPP lei 11.107/05) não é concessão de serviço público, apenas concessão de serviço comum**

## 7.2 – O ARCABOUÇO LEGAL

- Lei Orgânica do Município
- Lei 11.445/07 (Política Nac. de Saneam.)
- Lei Autorizativa do modelo
- Lei de criação da Agência
- Lei 8987/95 (caso de Concessão)
- Lei 11107/05 (caso de Cont. Programa)
- Lei 11079/04 (caso de PPP)
- Edital e seus anexos
- Proposta
- Contrato
- Convênio de Cooperação (caso CP)
- Regulamento de Serviços
- Plano Municipal de Saneamento Básico
- Lei 8666/93 (lei de Licitações)
- Lei 9307/95 (lei da Arbitragem)
- Lei 8078/90 (Código do Consumidor)
- Lei 4320/64 (Contabilidade Pública)
- Lei 6404/76 (Lei das S/A)
- Deliberação CVM 654/10 (Contab. Concessionárias)
- Portaria MS580 (Potabilidade da Água)
- Lei 9433/78 (Outorga de Recursos Hídricos)
- Lei 9605/98 (Crimes Ambientais)
- Resolução CONAMA 237/97 (Licenciamento Ambiental)
- Resoluções CONAMA 357/05 e 396/08 (Classif. das Águas)
- Lei 6766/79 (Loteamentos)

## 7.3 - O CONTRATO DE CONCESSÃO

### **NO GERAL:**

- Objeto, área, prazo e prorrogação;
- Condições de prestação do serviço;
- Critérios do serviço adequado;
- Tarifas , reajuste e revisão;
- Direitos, garantias e obrigações das partes;
- Fiscalização
- Penalidades (inclusive Concedente na PPP);
- Extinção e forma de indenização
- Bens reversíveis;
- Prestação de contas;
- Foro e arbitragem;
- Garantia contratual;
- Cronogramas Fis-Fin das obras (BOT)

### **NAS PPP ADICIONAR:**

- inadimplência do Contratante e regularização;
- A repartição do ganho da redução do risco;
- Remuneração vinculada aos bens reversíveis.
- Remuneração desvinculada de homologação;
- Financiadores podem receber créditos da PPP;

### **NO CONTRATO DE PROGRAMA ADICIONAR:**

- Os encargos transferidos;
- Ônus e passivos do pessoal transferido;
- O preço dos bens alienados ao contratado;

## 8 - A QUESTÃO TARIFÁRIA

### FASE PLANASA

Tarifa pelo Custo médio →  $T = (DEX + DP + SD + 0,12.IR) / VF$

Mínimo 10 m<sup>3</sup>, limitado a 50% da ORTN

Categorias e progressividade

Controle do CIP

### PÓS PLANASA

Controle do Poder Concedente

A Tarifa pelo Custo Médio (ainda é a base das CESB e SAAEs)

A Tarifa pelo Custo Marginal

A Tarifa pelo Custo Médio Incremental de Longo Prazo

A Tarifa pelo Preço Teto - Price Cap (Tendência Regulatória)

A Tarifa pelo Fluxo de Caixa (base das concessões)

A Tarifa pelo Preço Fixo

A Tarifa Social (usada de forma generalizada e confusa)

A Tarifa pela Disposição a Pagar – DAP (imposição Lei 11.455/07)

## 9 - DESAFIOS DO SETOR DE ÁGUA E ESGOTO

- Universalização da água na NO/NE, e o saneamento Rural
  - Universalização da coleta e tratamento dos esgotos
  - Redução das Perdas físicas
  - Equilíbrio Eficiência e Serviço Adequado
  - Estabilidade institucional
  - A gestão associada (CASO PIRAI) ..... →
  - Foco do mercado financeiro
- Entender que é um obra política
  - Objetivos claros
  - Não vincular despesas
  - O espaço de cada um
  - O grau de liberdade
  - Decisões vinculadas a Marco comum
  - Tratar todos de forma igual

Enfoque  
Comum

Custeio da Operação

+

Custo do Capital

=

Tarifa (X)  
(Receita Necessária)

Enfoque  
Necessário



Tarifa DAP  
(Receita Maximizada)

-

Custeio da Operação  
(risco minimizado)

=

Custo do Capital  
Investim. (X)

**A tarifa deve ser uma variável da equação e não sua incógnita**

## 10 - DESAFIOS NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE A&E

- Planejamento
- Rotina Operacional
- Cultura de manutenção
- Busca pela Eficiência
- Inovação, com o paradigma:

***“é preciso tratar o saneamento a simplicidade que serviço requer”***

Inovar é então:

- explorar a simplicidade característica do serviço, sem perda de qualidade.
- ter a novas tecnologia criadas ou adaptadas a partir de nossos sistemas e não o inverso.