



Confederação Nacional da Indústria

BUROCRACIA E ENTRAVES AO SETOR DE SANEAMENTO

1

INTRODUÇÃO

O excesso de burocracia, decorrente das demasiadas normas e procedimentos de órgãos governamentais, enseja a morosidade dos processos, sobretudo na esfera ambiental, combinada com a pouca eficiência na aplicação dos recursos públicos e com problemas de gestão.

A prevalência de uma organização institucional complexa no setor de saneamento obriga as empresas a conviverem com um número expressivo de órgãos e entidades que atuam, em geral, de acordo com suas prioridades e segundo seus interesses, os quais, muitas vezes, são divergentes. Tudo isso resulta na proliferação de exigências redundantes e excessivas. Nesse contexto, questões aparentemente simples ou de menor relevância podem demandar anos para serem resolvidas, além de consumirem muito tempo e recurso das firmas.

O excesso de burocracia eleva os custos das empresas, onera o preço de produtos e serviços, desestimula os negócios e os investimentos produtivos, entre outros efeitos deletérios, constituindo um claro obstáculo ao desenvolvimento do país.

Todos esses fatores fazem com que a implementação de projetos essenciais ao aperfeiçoamento da infraestrutura brasileira configure uma tarefa difícil e repleta de ineficiências.

Isso não pode mais ser tolerado. A deterioração do cenário macroeconômico do Brasil (que alia o baixo crescimento à inflação em alta e ao desequilíbrio fiscal), juntamente com a grande necessidade de obras a serem executadas, não permite que o país continue a conviver com essa situação.

O atraso histórico que o Brasil apresenta no saneamento tem diversas origens, entre elas a disputa, entre estados e municípios, pela titularidade dos serviços de saneamento básico. Essa questão dificultou o desenvolvimento do setor durante décadas. A falta de uma definição clara acerca do responsável pela prestação dos serviços ameaçava a legitimidade da regulação de contratos por não permitir saber quem era o poder concedente e quem era o responsável pelo estabelecimento das condições em que o serviço seria prestado pelo concessionário.



Além disso, essa indefinição desestimulava a participação do setor privado em novos contratos voltados para a expansão e a modernização do sistema. **Essa questão somente foi resolvida em março de 2013**, quando o Supremo Tribunal Federal decidiu que esses serviços são, via de regra, municipais.

Há também outros fatores importantes que comprometem o desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil. Dentre eles, cabe destacar a falta de planejamento adequado; o volume insuficiente de investimentos, apesar do aumento expressivo a partir de 2008 com o advento do PAC; as deficiências graves de gestão presentes em muitas companhias de saneamento; a baixa qualidade técnica dos projetos; e a dificuldade para a obtenção de financiamentos e das licenças necessárias para as obras.

Equacionar tais fatores será fundamental para que as metas de universalização em matéria de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, estabelecidas no



âmbito do Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, possam ser alcançadas até 2033. Em termos de investimentos, isso significa mais do que dobrar o seu nível atual: passar de uma média de R\$ 7,6 bilhões/ano, no período 2002-2012, para R\$ 15,2 bilhões, entre 2013 e 2033.

Segue uma análise do setor de saneamento e as tendências na qualidade do atendimento. A título de contribuição para a superação de muitos obstáculos que permanecem presentes no saneamento básico, são apresentadas também propostas que refletem importantes reivindicações do setor produtivo nacional visando favorecer o desenvolvimento equilibrado do setor.

2

TENDÊNCIAS DO SETOR DE SANEAMENTO

Na infraestrutura brasileira, o setor com maior déficit de atendimento e maiores desafios de expansão é o saneamento. A lenta expansão das redes e a baixa qualidade na prestação dos serviços têm trazido fortes implicações para a saúde da população, para o meio ambiente e para o setor produtivo.

Há vários fatores importantes que comprometem o desenvolvimento do setor de saneamento no Brasil como citado anteriormente: a falta de planejamento adequado; o volume insuficiente de investimentos; as deficiências graves de gestão em muitas companhias de saneamento; a baixa qualidade técnica dos projetos; e a dificuldade para a obtenção de financiamentos e das licenças necessárias para as obras.

A alta pulverização do setor e o elevado número de agentes envolvidos tornam ainda mais desafiador o desenvolvimento e a execução de políticas públicas. As mudanças estruturais precisam atingir e sensibilizar, por exemplo, os mais de cinco mil municípios brasileiros. Os municípios encontram, ainda, maiores dificuldades de capacitação de atração de pessoal técnico qualificado, dificultando um salto de



qualidade e inovação nos serviços de saneamento, como poderá ser observado ao longo desta seção.

2.1 ATENDIMENTO

Os indicadores de saneamento no Brasil mostram um retrato estarrecedor. A situação geral do setor de saneamento não é satisfatória sequer para o abastecimento de água. Esse indicador se encontra mais bem posicionado em termos de cobertura da população urbana, mas existem importantes disparidades geográficas e irregularidades no fornecimento que colocam em risco a qualidade das águas distribuídas.

Segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e tomando por base o ano de 2013, 82,5% da população era atendida por rede de água. Contudo, cabe salientar a grande variação entre as regiões do país: o índice de atendimento é de apenas 52% na Região Norte e chega a 92% na Região Sudeste.

A realidade do serviço de esgoto é dramática. Apenas 48,6% dos brasileiros dispunham de coleta de esgoto e um percentual ainda menor, 39,0%, contavam com algum tipo de tratamento sanitário.

Traduzindo em números absolutos, 41 milhões de brasileiros não dispunham, em 2013, de acesso à rede geral de abastecimento de água e 107 milhões tinham seus resíduos de esgoto despejados *in natura*. Isso significa que, a cada ano, quase 6 bilhões de metros cúbicos de esgoto são despejados diretamente no meio ambiente sem qualquer tratamento.

Conforme apresentado na Tabela 1, os diferentes níveis de desenvolvimento econômico das regiões brasileiras podem ser observados no nível de atendimentos de água, coleta de esgoto e tratamento do esgoto gerado.



Tabela 1 - Níveis de atendimento com água e esgotos dos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS em 2013

Região	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
Norte	52,4	62,4	6,5	8,2	14,7	85,3
Nordeste	72,1	89,8	22,1	29,3	28,8	78,1
Sudeste	91,7	96,8	77,3	82,2	43,9	64,3
Sul	87,4	97,4	38,0	44,2	35,1	78,9
Centro-Oeste	88,2	96,3	42,2	48,6	45,9	91,6
Brasil	82,5	93,0	48,6	56,3	39,0	69,4

Fonte: SNIS 2013 (2015).

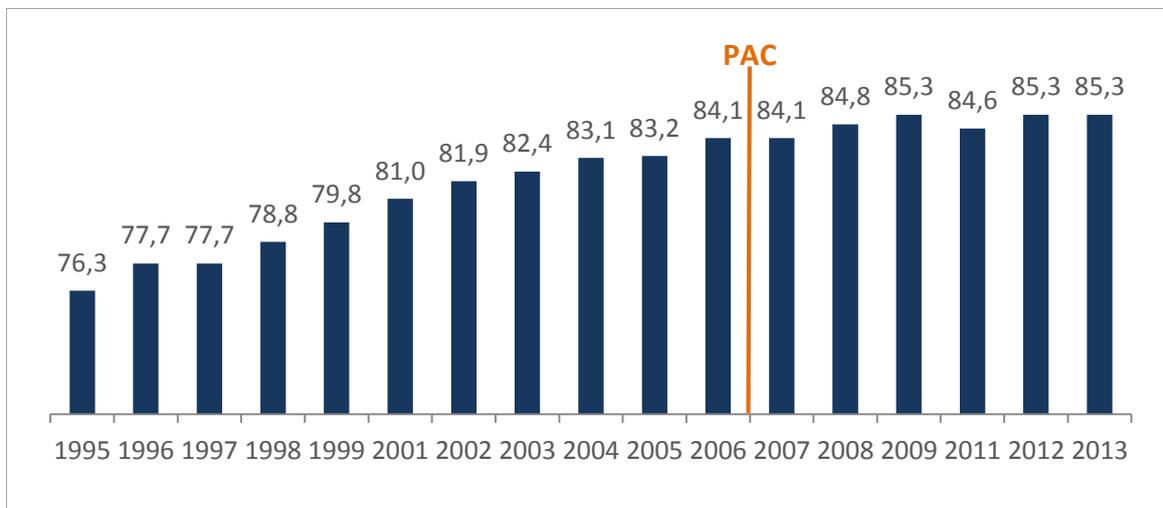
O atendimento de esgoto possui cobertura consideravelmente pior que o de água. Novamente, a Região Norte e a Sudeste apresentam, respectivamente, o pior e o melhor indicador de coleta. O Norte atende apenas 6,5% da população total com esgoto. O Sudeste, por sua vez, atende 77,3% da população total com esgoto.

Com relação ao tratamento de esgotos, a Região Norte, mais uma vez, é a que menos trata o esgoto gerado (apenas 14,7%), enquanto a Região Centro-Oeste é a que mais trata o esgoto produzido (45,9%).

Há uma clara correlação entre o atendimento dos serviços de saneamento e o desenvolvimento econômico. Especificamente no caso da coleta de esgoto e da produção industrial, observa-se uma correlação estatística positiva e significativa entre o PIB industrial e a coleta de esgoto dos estados brasileiros. O Gráfico 1 mostra o PIB industrial por Unidade da Federação e o percentual de coleta de esgoto do estado.



Gráfico 2 - Domicílios com abastecimento de água (%)*

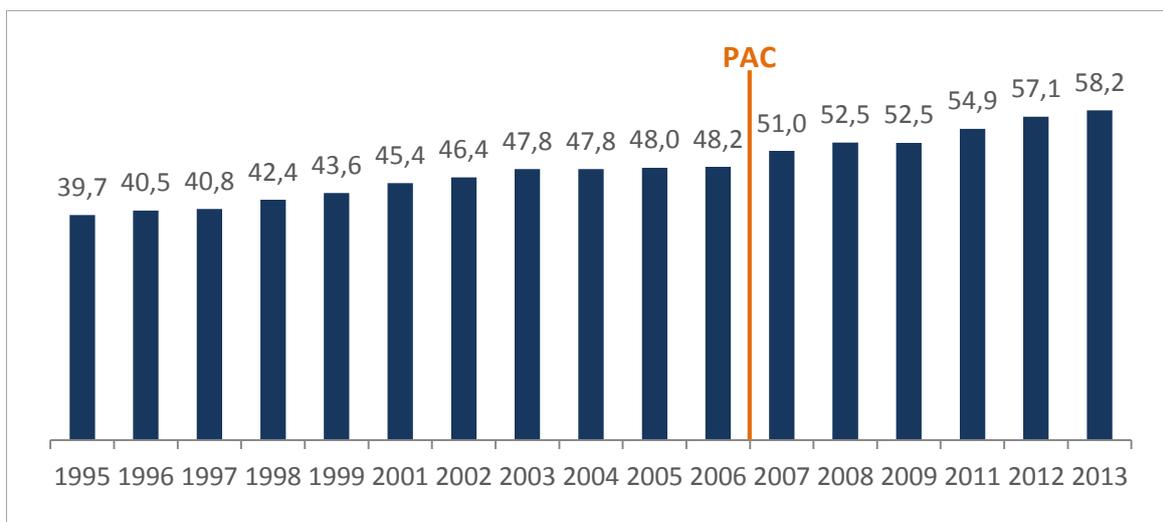


Fonte: PNAD.

* A pesquisa não foi realizada nos anos 2000 e 2010.

O percentual de domicílios com rede coletora de esgoto, conforme já exposto pelos dados do SNIS, mostra uma situação ainda pior. O percentual de domicílios com rede coletora de esgoto é de 58,2%. Em 1995, esse percentual era de 39,7% (Gráfico 3). O crescimento médio anual entre 1995 e 2013 foi de 1,0 ponto percentual ao ano.

Gráfico 3 - Domicílios com rede coletora de esgoto (%)*



Fonte: PNAD.

* A pesquisa não foi realizada nos anos 2000 e 2010.



No período entre 2007 e 2013, o crescimento médio anual foi levemente superior: 1,2 ponto percentual ao ano. Mais uma vez observamos que, mesmo após 5 anos do lançamento do PAC, não houve uma aceleração no nível de atendimento.

Assim, não há grande diferença na expansão do atendimento de água e esgoto, mesmo analisando diferentes períodos dentro da série histórica disponível. Com base nisso, é possível fazer uma curva de tendência para estimar quando as metas de universalização serão atendidas.

O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) estabelece as metas de universalização dos serviços de distribuição de água e coleta e tratamento de esgoto para 2033. O prazo de universalização do atendimento de água é 2023. O Plano considera que um índice de coleta de esgoto de 93% já seria adequado e deveria ser atingido em 2033.

Contudo, quando avaliamos a evolução dos atendimentos de tais serviços, vemos que, caso não haja novas ações que mudem a conduta das políticas públicas para o setor, nenhuma das metas será atendida.

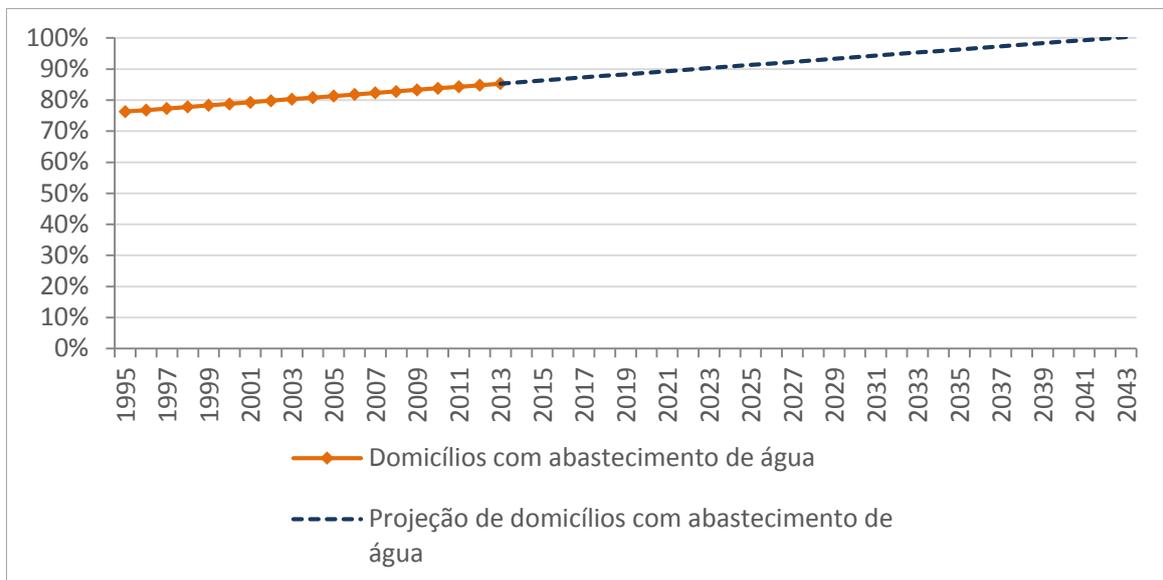
Considerando a tendência observada no período entre 1995-2013, observou-se que a meta para atendimento de água, de 100%, só será atendida em 2043.



A meta para atendimento de água seria atendida vinte anos após a meta estabelecida pelo Plansab, caso não haja mudança nas políticas adotadas para o setor. Em 2023, que marca o prazo para a universalização do serviço, o atendimento de água existiria para 90% dos domicílios brasileiros (Gráfico 4).



Gráfico 4 - Domicílios com abastecimento de água e projeção dos domicílios com abastecimento de água (%)



Fonte: Elaboração CNI com base nos dados da PNAD.

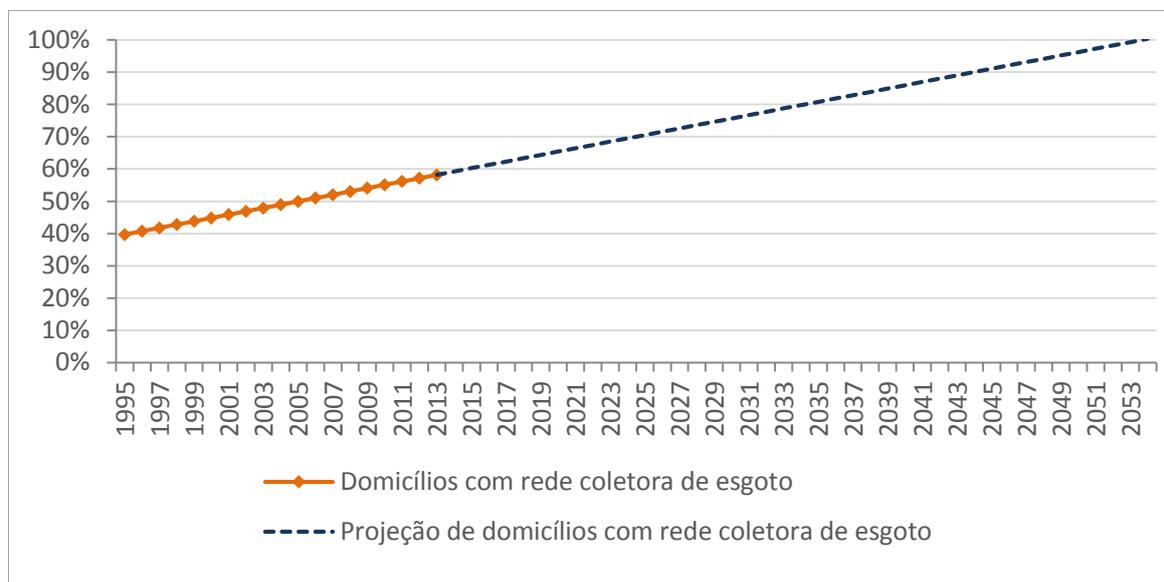


No caso da coleta de esgoto, a meta definida pelo Plansab seria alcançada em 2054, vinte e um anos após o prazo estabelecido.

Em 2033, prazo estabelecido no plano para a coleta de esgoto, o atendimento estimado seria de 79% (Gráfico 5). A universalização absoluta, ou seja, com 100% dos domicílios atendidos, também só seria concretizada em 2054, caso não houvesse alterações abruptas das políticas atualmente desenvolvidas e executadas no setor de saneamento.



Gráfico 5 - Domicílios com rede coletora de esgoto e projeção dos domicílios com rede coletora de esgoto (%)



Fonte: Elaboração CNI com base nos dados da PNAD.

2.2 PERDAS

As operadoras de água e esgoto brasileiras enfrentam o desafio de reduzir as perdas reais e aparentes que apresentam índices enormes.

As perdas reais são aquelas em que o volume de água é disponibilizado no sistema e não é utilizado pelos clientes, como é o caso de vazamentos. Já as perdas aparentes são aquelas em que o volume utilizado não é computado de forma adequada, como ocorre nos erros de medição.

Em 2013, segundo o SNIS, as perdas alcançaram, em média, 37% (Tabela 2). Historicamente, o Brasil tem reduzido o índice de perdas ainda de forma muito lenta. Em 2005, o nível de perdas observado era de 46%. Assim, a média de redução anual é de 1,1 ponto percentual (Gráfico 6).



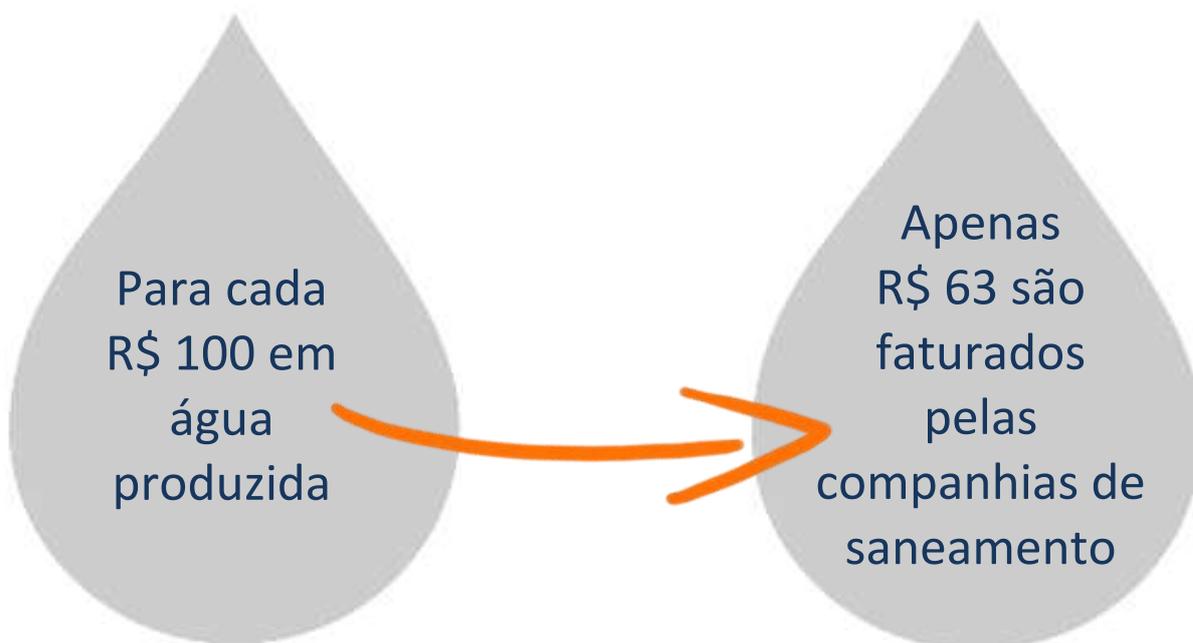
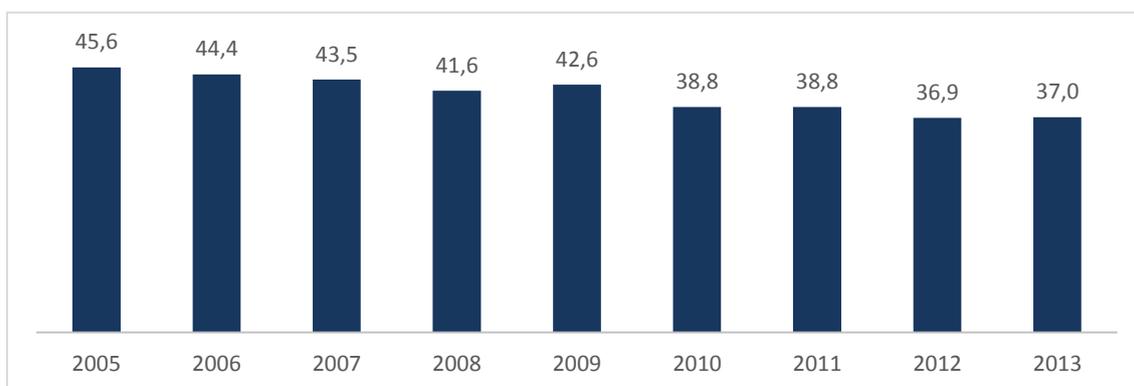


Gráfico 6 – Histórico do índice de perdas na distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS (%)



Fonte: SNIS.



Tabela 2 - Índice de perdas na distribuição dos prestadores de serviços participantes do SNIS em 2013

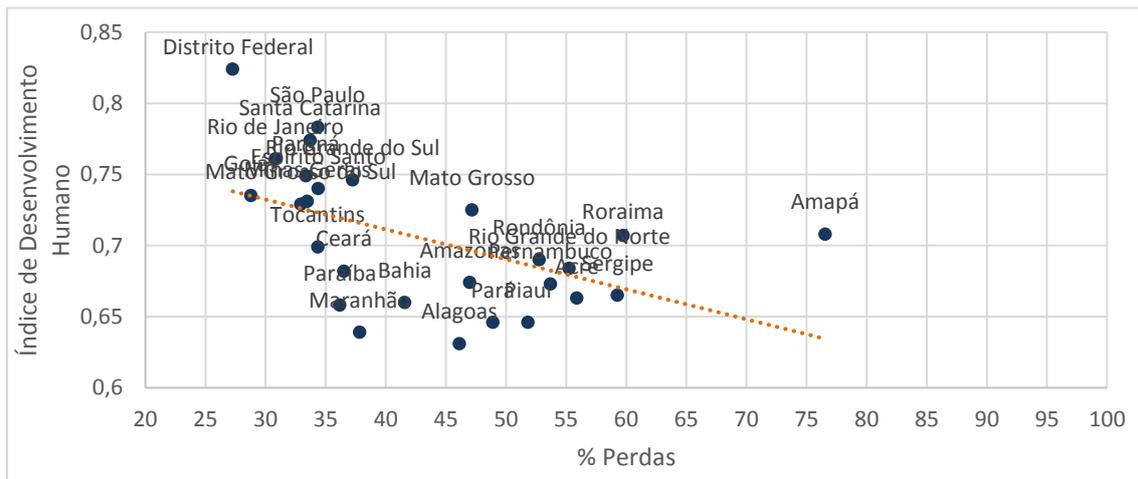
Região	Índice de perdas na distribuição de água (%)
Norte	50,8
Nordeste	45,0
Sudeste	33,4
Sul	35,1
Centro-Oeste	33,4
Brasil	37,0

Fonte: SNIS 2013 (2015).

E mais uma vez as disparidades regionais estão presentes. No caso da Região Norte, o nível de perdas chega a quase 51% (Tabela 2). A variação é ainda maior quando avaliamos o nível de perdas por companhia de saneamento. O percentual de perdas varia entre 5% e 76,5%.

Tais diferenças regionais são coincidentes com as observadas no Índice de Desenvolvimento Humano (Gráfico 7). As Regiões Norte e Nordeste apresentam os piores resultados do IDH e do atendimento de água, coleta e tratamento de esgoto, o que não é mera coincidência.

Gráfico 7 - Índice de Desenvolvimento Humano X Índice de Perdas por Unidade de Federação



Fonte: PNUD (2010) e SNIS 2013 (2015).



O saneamento é caracterizado por elevadas externalidades positivas e está associado ao bem-estar social. A contínua melhoria no atendimento em água e esgoto traz diversos benefícios para a população.

Os benefícios diretos em termos de saúde são observados na redução da mortalidade infantil, na redução da incidência de doenças de veiculação hídrica e na redução dos custos com saúde, como internações e tratamentos médicos.

O setor também gera benefícios na educação e produtividade (por conta da diminuição dos problemas de saúde), geração de emprego (oriunda dos investimentos, já que a expansão das redes é intensiva em mão-de-obra), valorização imobiliária e melhoria do meio ambiente.

A comparação internacional mostra como o Brasil está atrasado na prestação de serviços de saneamento básico, comparativamente a outros países (Tabela 3).

No geral, a maioria dos países desenvolvidos atende 100% de sua população com água e coleta 100% do esgoto produzido. Além disso, ainda possui níveis de perda menores que o Brasil.

Tabela 3 - Situação do saneamento em outros países (2009)

País	Atendimento de água (%)	Atendimento de esgoto (%)	Perdas de água (%)
Alemanha	100	100	8,8
Argentina	99,2	96,3	N/D
Brasil	81,7	44,5	42,6
Chile	98,5	98,7	N/D
China	91,7	65,1	N/D
Eslovênia	99,6	100	40,0
Espanha	100	100	22,0
EUA	98,8	99,6	N/D
Finlândia	100	100	15,0
França	100	100	30,0
Índia	91,6	35,1	N\D
Irlanda	99,9	99,0	34,0
Itália	100	N\D	30,0
Reino Unido	100	100	17,0
Rússia	97,0	70,4	N/D
Ucrânia	98,0	94,3	50,0
Uruguai	99,8	98,9	N/D

Fonte: Banco Mundial e Tomaz (2009). N/D = Não disponível



O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) estabeleceu metas para a redução das perdas (Tabela 4). Ao observar o histórico do índice de perdas do Brasil, a meta definida pelo Plansab na forma agregada parece adequada e realista.

Desde o ano base analisado no estudo (2010), o índice de perdas tem reduzido cerca de 0,7 ponto percentual ao ano. E, historicamente, a redução nacional tem se mostrado linear e constante, o que torna a meta do Plansab factível.

Tabela 4 – Histórico e meta das perdas por Região (%)

Região	Perdas 2010	Perdas 2013	Redução média anual entre 2010 e 2013 (p.p.)	Meta 2018	Meta 2023	Meta 2033
Norte	52	51	0,3	45	41	33
Nordeste	51	45	2,0	44	41	33
Sul	35	35	0,0	33	32	29
Centro-Oeste	35	33	0,7	32	31	29
Sudeste	34	33	0,3	33	32	29
Brasil	39	37	0,7	36	34	31

Fonte: Plansab (2013) e Snis 2013 (2015).

As Regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentam índices próximos às metas estabelecidas no Plansab e também têm, historicamente, reduzido o nível de perdas. Assim, é possível inferir que as metas estabelecidas poderão ser alcançadas até 2033. A Região Sudeste, por exemplo, alcançou em 2013 a meta estabelecida para 2018.

A Região Nordeste, apesar do elevado índice de perdas mostrado em 2010, reduziu significativamente o indicador até 2013 e já apresenta um índice próximo ao estabelecido para 2018.

A Região Sul necessita de atenção e ações complementares para a redução das perdas. Apesar do índice estar próximo à meta de 2018, os últimos dados disponíveis mostram que não houve alteração nos indicadores de perdas da região nos anos recentes, o que poderia comprometer o atendimento das metas.



Já a Região Norte apresenta o difícil desafio de alcançar indicadores similares às Regiões Sudeste e Centro-Oeste, partindo de um patamar elevado do índice de perdas. A redução anual média observada na região é inferior à média que seria necessária para alcançar a meta. A redução anual média necessária seria de cerca de 0,9 ponto percentual para que o índice de 33% seja alcançado em 2033.



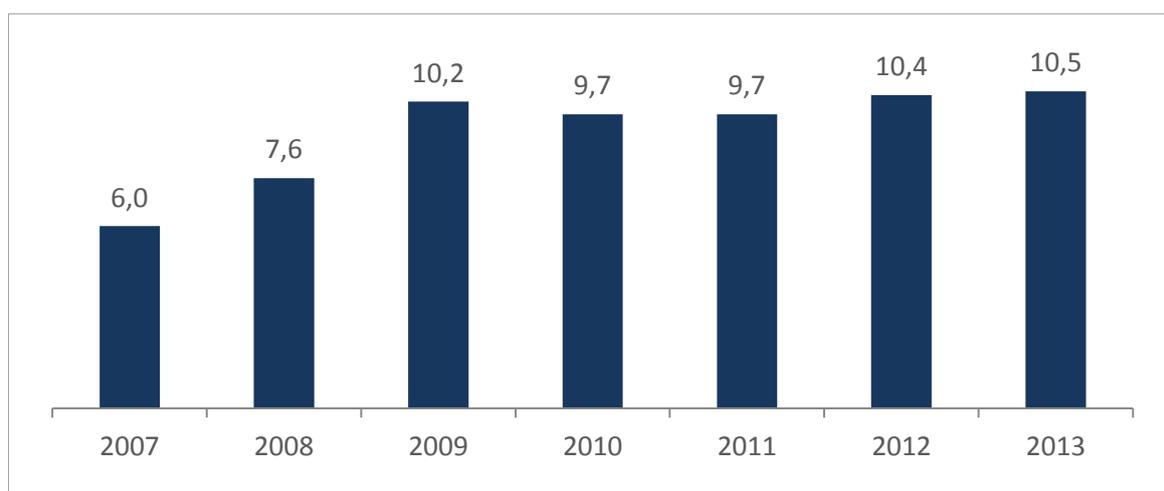
2.3 INVESTIMENTOS

A evolução dos investimentos no setor de saneamento é significativa. Em 2013, os investimentos no setor foram de R\$ 10,5 bilhões de acordo com o SNIS, cerca de 74% acima dos investimentos realizados em 2007 em valores constantes (Gráfico 8).

Nesse caso, é possível observar a relevância do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC na evolução dos investimentos em saneamento. O PAC viabilizou a contratação de R\$ 56,8 bilhões em projetos de esgoto sanitário, manejo de resíduos sólidos, saneamento integrado e abastecimento de água em áreas urbanas.

Contudo, desde 2010 (lançamento dos programas de saneamento vinculados ao PAC), os investimentos apresentaram pouca variação. O montante investido ainda é significativamente inferior ao necessário para que as metas de universalização sejam atendidas (R\$ 15,2 bilhões ao ano).

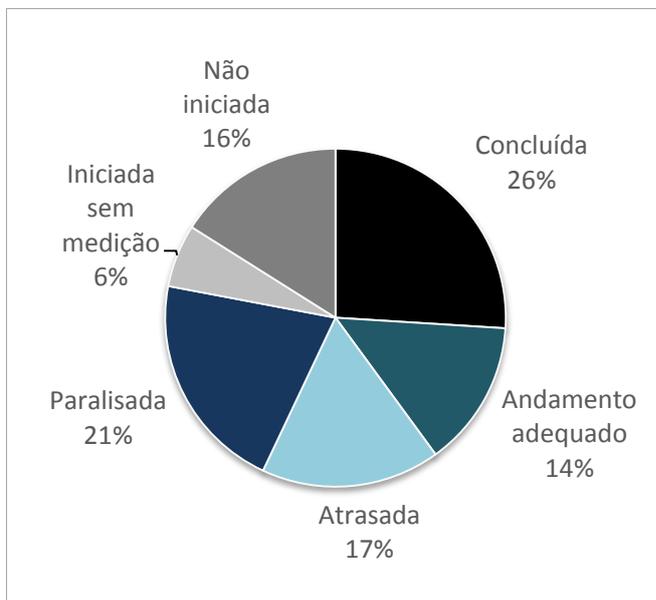
Gráfico 8 - Evolução dos investimentos em saneamento (R\$ bilhões)
Valores Constantes



Fonte: Elaboração CNI com dados SNIS 2013 (2015) e atualizado de acordo com o IPCA.

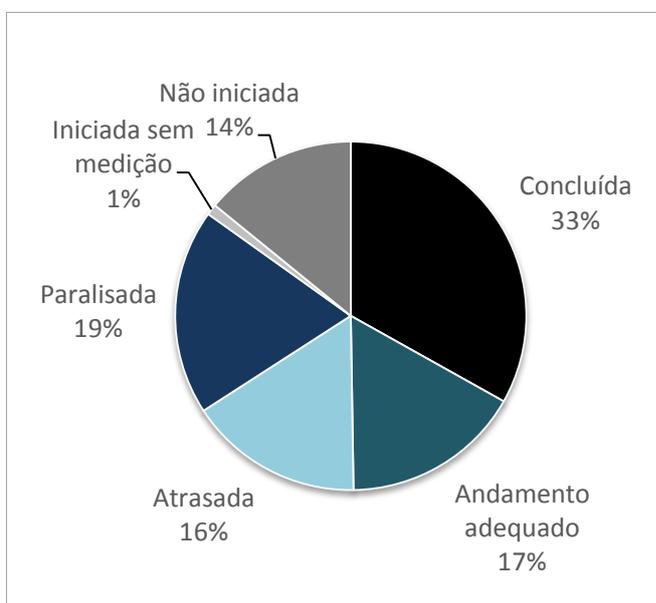


Gráfico 9 - Situação das obras de esgoto do PAC acompanhadas pelo Instituto Trata Brasil



Fonte: Elaboração CNI com dados do Instituto Trata Brasil (2014).

Gráfico 10 - Situação das obras de água do PAC acompanhadas pelo Instituto Trata Brasil



Fonte: Elaboração CNI com dados do Instituto Trata Brasil (2014).

O Instituto Trata Brasil realiza acompanhamento que engloba 181 obras de esgoto e 156 obras de água executadas pelo PAC.

As obras analisadas representam investimentos de R\$ 21,1 bilhões.

O último relatório do instituto, referente à situação apresentada no final de 2014, mostra que 54% das obras de esgoto analisadas (Gráfico 9) estavam com o andamento de execução inadequado (paralisada, atrasada ou não iniciada).

Do total de obras de esgoto, apenas 26% estavam concluídas.

No caso das obras de água, 50% estavam com a execução inadequada (Gráfico 10).

Cerca de 33% das obras de água haviam sido concluídas até o final de 2014.



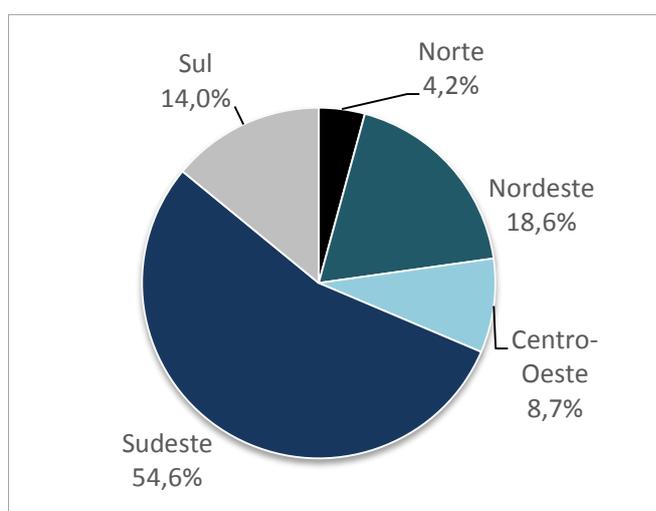
Essa situação corrobora com a baixa variação nos níveis de atendimento expostos anteriormente.

Apesar do aumento na disponibilidade de recursos e investimentos, a execução não tem sido capaz de atender à demanda pelos serviços de água e esgoto.



Além disso, os investimentos executados desde 2007 foram concentrados nas Regiões Nordeste e Sudeste. A Região Norte, que apresenta os piores indicadores de atendimento, teve o menor volume de investimentos executados conforme acompanhamento do SNIS (Gráfico 11).

Gráfico 11 - Investimentos realizados entre 2007-2013 (Valores Constantes)



Fonte: Elaboração CNI com dados do SNIS 2013 (2014).

Do total investido entre 2007 e 2013 (em valores constantes), cerca de 55% foram investidos na Região Sudeste. As Regiões Norte e Centro-Oeste receberam, respectivamente, 4,2% e 8,7% dos investimentos.

Contudo, a série histórica mostra o claro empenho em expandir os investimentos nas Regiões Norte e Nordeste que cresceram acima da média nacional, respectivamente, 145% e 163%.



3

ENTRAVES À EXPANSÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E AGENDA PARA A UNIVERSALIZAÇÃO

O setor de saneamento apresenta diversos entraves para o aumento da eficiência e universalização dos serviços. Este relatório irá analisar e propor soluções para alguns destes desafios:

1. Restrições no planejamento setorial
2. Falta de estrutura na regulação
3. Deficiências na gestão das companhias de saneamento
4. Dificuldades de financiamento
5. Baixa qualidade dos projetos de engenharia e lentidão nas obras
6. Excesso de tributação

3.1

RESTRIÇÕES NO PLANEJAMENTO SETORIAL

Os serviços de saneamento têm característica predominantemente local, onde municípios são, em geral, legalmente responsáveis pelo planejamento, pela organização e pela regulação desses serviços.

Ao contrário de setores como o de energia elétrica, em que a União Federal atua tanto no planejamento (através da Empresa de Planejamento Energético) quanto na



regulação (Aneel) e na operação dos serviços de energia elétrica (Eletrobrás), no saneamento a atuação do Governo Federal é mais restrita. Além disso, em contraste com outros segmentos de infraestrutura, há múltiplas esferas de planejamento.

As mudanças estruturais do setor de saneamento precisam atingir e sensibilizar os mais de cinco mil municípios brasileiros. Os municípios encontram maiores dificuldades de capacitação de atração de pessoal técnico qualificado, dificultando um salto de qualidade e inovação nos serviços de saneamento.

O fato de as principais operadoras de saneamento do país serem empresas controladas por governos estaduais e municipais agrega complexidade. Isso porque exige entendimento entre entes distintos da Federação, bem como mecanismos para planejamento integrado e coordenação institucional.

As prefeituras são obrigadas a elaborar os Planos Municipais de Saneamento (PMSB) e a implantar marcos regulatórios específicos para o setor (conforme especificado na Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico - LDNSB). Todavia, por falta de quadros técnicos e de recursos, a grande maioria dos municípios brasileiros não cumpre esse papel ou o faz com pouca qualidade. Essa situação compromete a melhoria dos serviços prestados, a realização de investimentos e a ampliação do sistema.

O Decreto nº 7.217/2010 prorrogou o prazo de entrega dos PMSB de 2010 para dezembro de 2013 ao estabelecer que, a partir do exercício financeiro de 2014, a existência do plano seria condição para o acesso a recursos da União.

Este prazo foi prorrogado para o exercício financeiro de 2016 (Decreto Federal nº 8.211 de 2014), passando a valer a data final de entrega dos planos para 31 de dezembro de 2015.



De acordo com análise feita pelo Instituto Trata Brasil, em 2014, das 100 maiores cidades brasileiras, 34% ainda não possuem PMSB e alguns planos não atendem aos requisitos que a lei obriga, o que pode virar motivo de contestação pelo Ministério Público e Tribunais de Contas.

O Governo Federal precisa criar condições necessárias para induzir os governos estaduais e municipais a implementarem efetivamente as ações e as políticas de que o país tanto necessita no setor de saneamento. Somente a União detém recursos administrativos, institucionais e financeiros suficientes para assegurar a adesão dos estados e municípios aos objetivos estabelecidos no Plansab.

É importante compreender as diferentes necessidades dos municípios. Ações complementares precisarão ser desenvolvidas pelo Governo Federal ou o que é proposto no Plano Nacional de Saneamento Básico não será atendido.



Municípios maiores (acima de 500 mil habitantes) detêm mais recursos e capital humano para o desenvolvimento dos planos.



Municípios médios (entre 100 e 500 mil habitantes) podem encontrar uma maior dificuldade de gerenciamento após a conclusão dos planos. A ação do Governo Federal deve ser no processo de gerenciamento e atualização dos planos.



Municípios pequenos (até 100 mil habitantes) dificilmente conseguirão desenvolver o plano e geri-lo. Portanto, ações do Governo Federal são necessárias.



AGENDA



Criar políticas diferenciadas de acordo com a dimensão do município, como diferentes prazos para a conclusão do Plano Municipal de Saneamento.

Recusar o adiamento dos prazos de conclusão dos planos. O constante adiamento se torna um desincentivo para o desenvolvimento dos planos.



Criar uma Secretaria de Planejamento e Projetos em Saneamento no âmbito do Ministério das Cidades para auxiliar os municípios a desenvolverem e gerirem os planos.

Aperfeiçoar os procedimentos de auditoria e verificação da qualidade dos dados enviados para o SNIS pelo Ministério das Cidades para aprimorar as referências estatísticas do setor que servirão de base para o planejamento.



3.2 FALTA DE ESTRUTURA NA REGULAÇÃO

A criação de um sistema de regulação adequado no setor de saneamento permanece um grande desafio no Brasil. A Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico definiu princípios modernos para a regulação setorial, mas o aproveitamento efetivo dos instrumentos regulatórios está longe de acontecer. A pulverização dos titulares, na figura dos municípios, enseja na pulverização de órgãos reguladores destituídos de suficiente capacitação técnica e com precária efetividade.

A regulação constitui um fator primordial de indução à eficiência que é vital para a expansão sustentável dos serviços. Além disso, viabiliza a discussão das questões setoriais em bases técnicas apropriadas, com a devida fundamentação econômico-financeira e jurídica. Evita, ainda, a interferência do ciclo político-eleitoral, inclusive no tocante à garantia da implementação das diretrizes de planejamento.

Em 2014, havia 49 Agências Reguladoras de Saneamento Básico (ARSB) no Brasil. De acordo com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), 26 são de abrangência estadual, 20 municipais e 3 de consórcios de municípios. Contudo, ainda não há uma clareza sobre a qualidade da regulação do setor.

A CNI defende cinco princípios básicos para as agências reguladoras:

1. Independência decisória;
2. Autonomia financeira;
3. Transparência na atuação;
4. Delimitação precisa de suas funções;
5. Excelência técnica.



A pulverização do setor aumenta os riscos de captura do órgão regulador e reduz severamente o potencial técnico necessário à atividade. Cabe advertir sobre o elevado custo com que o país arca ao estabelecer numerosas instituições reguladoras locais, à luz da baixa efetividade dessas entidades.

Importante contraponto é a permissão, dada pela Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, de delegação da regulação, por titular, a organismo regulador pertencente a outro ente da Federação, que seria um consórcio ou uma instituição estadual ainda pouco utilizada, conforme os dados da ABAR.

AGENDA



Fomentar a delegação da regulação, por titular, a organismo regulador pertencente a outra entidade da Federação, que seria um consórcio (Agência Reguladora por Bacia Hidrográfica) ou uma instituição estadual (Agência Reguladora Estadual).



Estabelecer parâmetros de oferta dos serviços em cada Unidade da Federação e requisitos mínimos em matéria de regulação.



Definir as regras básicas que devem necessariamente constar dos contratos de concessão e os critérios para a contabilização de ativos, entre outros aspectos.



3.3

DEFICIÊNCIAS NA GESTÃO DAS COMPANHIAS DE SANEAMENTO

A maioria das companhias de saneamento básico tem como característica principal uma grande ineficiência. Essas empresas, com raras exceções, são “inchadas”, acumulam enormes passivos trabalhistas e tributários, apresentam níveis baixos de cobertura dos serviços de água e esgoto, convivem com elevadas perdas físicas e comerciais e sua capacidade de endividamento está esgotada. Por essa razão, elas não conseguem financiar a expansão ou modernização da própria infraestrutura, condição necessária para a melhoria dos serviços oferecidos.



No conjunto das companhias de saneamento básico, há ampla variabilidade entre os indicadores operacionais, como é o caso dos índices de perdas. Algumas companhias conseguem atingir níveis de excelência e outras de alto nível de ineficiência.

As perdas de água devem ser combatidas por comprometerem o faturamento das empresas de saneamento básico e os investimentos necessários à ampliação e à modernização do sistema.

O indicador de perdas funciona como uma síntese da gestão do sistema de saneamento, na medida em que pressupõe evitar vazamentos e erros de medição, bem como coibir roubos, entre outras medidas. A gestão das empresas que atuam no setor



deve ser eficiente para que o nível de perdas operacionais de água se mantenha em patamares baixos.

É necessário promover um choque de gestão nas companhias de saneamento com foco na operação eficiente e de qualidade na prestação de serviço do setor. O equilíbrio econômico-financeiro também deve ser considerado para que as metas estabelecidas no Plansab sejam alcançadas.

AGENDA



Definir padrões de eficiência mediante o estabelecimento de indicadores de gestão e de níveis mínimos de investimento com a liberação de recursos condicionada à adoção de políticas e programas orientados pela consecução das metas estabelecidas.



Implementar programas de incentivo orientados para projetos eficientes e melhorias na gestão (boas práticas).



Sinalizar, para os estados e municípios, a importância de buscar parcerias e divisar oportunidades que não esgotem a sua capacidade de alavancar investimentos, especialmente no segmento de esgotamento sanitário, que se encontra em situação mais crítica.



AGENDA

Criar políticas e planos que induzam tanto à economia e ao reúso de água, como à redução das perdas de distribuição e de faturamento.

Criar políticas e planos que permitam novas receitas para as companhias de saneamento, como a venda bruta de água.

Criar mecanismos para difundir experiências bem-sucedidas na busca por alternativas de receitas e melhor saúde financeira das companhias.

3.4

DIFICULDADES DE FINANCIAMENTO

O acesso ao financiamento e às vias de captação constitui uma questão particularmente crítica para o setor de saneamento. Os investimentos em expansão e modernização da infraestrutura demandam, em geral, grandes volumes de capital em períodos concentrados de tempo. As regras de contratação excessivamente rígidas vigentes no Brasil são um empecilho aos esforços no sentido da universalização dos



serviços de saneamento básico. Esse contexto faz com que os operadores estendam os prazos envolvidos nas operações de investimento.

As empresas também defrontam uma grande dificuldade para formular as garantias necessárias à viabilização de alguns projetos, na medida em que a infraestrutura resultante dos investimentos é de propriedade municipal. Em consequência, vários projetos de PPP disputam, frequentes vezes, as principais garantias existentes.

Apesar de ter havido maior disponibilidade de recursos nos últimos anos, muitas empresas de saneamento não conseguem ter acesso aos recursos colocados à disposição do setor. Esse quadro é causado pelas dificuldades de operacionalização e pelos critérios de elegibilidade do fomento. Nesse sentido, é necessário aperfeiçoar os esquemas públicos atuais voltados para a oferta de garantias para empreendimentos de saneamento.



Além disso, a velocidade e a carga burocrática nos processos de análise dos projetos e liberação de recursos são apontadas como as grandes dificuldades para a obtenção de financiamento.

A velocidade é especialmente crítica, pois as intervenções em saneamento ocorrem em ambientes urbanos essencialmente dinâmicos.

O tempo médio para a contratação de financiamentos onerosos junto ao setor público, para investimentos no setor de saneamento, é de **23 meses**.

Quanto maior o tempo decorrido até a execução do projeto, maior a probabilidade de reavaliações significativas das suas condições no momento da execução.

O prolongamento do processo pode inviabilizar a execução de projetos com financiamento já contratado.



AGENDA



Estabelecer critérios diferentes para a análise e a concessão de financiamentos, de acordo com a origem dos recursos: obras federais realizadas com recursos do Orçamento Geral da União ou do FGTS vis-à-vis obras financiadas com recursos onerosos e que demandam garantias reais para diminuir a burocracia e aumentar a eficiência associada aos investimentos.



Ampliar as possibilidades de financiamento no modelo de *project finance* ao invés do modelo de *corporate finance*.



Padronizar e simplificar o processo de apresentação e seleção de projetos de saneamento no âmbito do Ministério das Cidades.



Rever regras desnecessariamente complexas do Conselho Curador do FGTS, que resultam em operações excessivamente burocratizadas, sem abrandar as exigências.



AGENDA



Criar uma sistemática que possibilite às empresas solicitantes realizar, junto à Caixa Econômica Federal, o devido acompanhamento da análise de projetos financiados com recursos do FGTS, com vistas à agilização do processo como um todo.



Simplificar o processo de análise de pedidos de prorrogação ou de ampliação do escopo.

3.5

Baixa Qualidade dos Projetos de Engenharia e Lentidão nas Obras

A disponibilidade, desde 2008, de maiores recursos para investimento ainda não se traduziu em avanços significativos no setor de saneamento básico. O ritmo de aprovação e de execução das obras nesse setor permanece muito lento.

Em geral, a causa desses atrasos decorre da combinação de projetos sem a necessária qualidade técnica com a excessiva morosidade e burocracia nos procedimentos de análise e aprovação.



A insuficiente capacitação técnica para a realização de projetos tem sido apontada como responsável pela baixa execução dos financiamentos postos à disposição do setor. Fica claro que o sistema de financiamento público não soluciona os problemas setoriais com a mera oferta de grandes montantes de recursos. É imprescindível planejar o acesso a esses recursos, de maneira que efetivamente contribuam para a realização das metas desejadas.



É importante construir políticas setoriais que considerem a falta de projetos como sintoma e não como causa dos problemas do setor de saneamento. O sistema de financiamento baseado na simples oferta de recursos não contém os elementos necessários ao avanço setorial.

Além disso, o número exagerado de intervenientes em todas as esferas do governo faz com que muitas obras sejam paralisadas por questões às vezes pequenas e passíveis de serem resolvidas no transcurso das mesmas.

É necessário o estímulo à melhoria técnica dos projetos e a redução da carga burocrática ligada aos procedimentos de análise e concessão de financiamentos e de obtenção das licenças ambientais. Também é necessário que se equacionem, em todas as instâncias, mecanismos de ajustes que permitam reduzir a frequência com que obras são paralisadas.



AGENDA



Criar estrutura de suporte jurídico para os quadros técnicos de órgãos públicos responsáveis pela análise de projetos de grande porte no setor de saneamento, com o objetivo de respaldar e agilizar o processo decisório.



Definir mecanismos de enquadramento de projetos de saneamento que configurem alternativas à paralisação pura e simples de obras.



Construir um banco de projetos com coordenação de uma Secretaria de Planejamento e Projetos de Saneamento vinculada ao Ministério das Cidades.



3.6 EXCESSO DE TRIBUTAÇÃO

A participação tributária na arrecadação financeira dos operadores de água e esgoto aumentou no Brasil, o que compromete a capacidade de os operadores de saneamento básico investirem na expansão e modernização dos serviços. É evidente que a tributação sobre um bem tão inelástico quanto o saneamento constitui um instrumento eficaz de geração de receita tributária.

De acordo com o SNIS, em 2003, os tributos pagos pelos operadores de água e esgoto em relação à arrecadação total dos operadores era de 9,1%. Em 2013, essa relação foi de 11,4%.



Contudo, a elevação da carga tributária no setor de saneamento configura uma clara política antissocial por afetar a capacidade de investimento das empresas do setor e comprometer o objetivo da universalização dos serviços no menor prazo possível.

Essa constatação adquire maior relevância quando se observa a oferta de recursos não onerosos para saneamento, ou seja, decorrentes de dotações orçamentárias. Em 2013, a OGU executou R\$ 628 milhões em saneamento, ou aproximadamente um sétimo do que foi extraído do setor por via tributária naquele ano.



AGENDA



Desonerar o PIS-Confins para o setor de saneamento, com a aprovação do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB (Projeto de Lei nº 2.290/2015).

4

CONCLUSÕES

As políticas do setor de saneamento precisam reconhecer a diversidade institucional característica do sistema federalista e otimizar a relação entre os diversos agentes envolvidos. É necessário rever a proliferação de exigências redundantes e o excesso de burocracia no processo de liberação de recursos para o setor.

Há um longo caminho a ser percorrido para a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil especialmente no caso da coleta e tratamento de esgoto. Nesse contexto, é preciso viabilizar a melhoria dos serviços também em ambientes com pouca disponibilidade de mão de obra qualificada e de baixa capacidade de pagamento da população. O papel da União para o atendimento das metas e prazos previstos no Plansab e na legislação do setor precisa ser mais efetiva.

Outro tópico necessário para a redução dos entraves é a melhoria na gestão e da situação financeira das companhias de saneamento. Essas ações envolvem desde a reposição de equipamentos mais modernos, como hidrômetros na redução das perdas de distribuição e faturamento, até novas formas de receita para as companhias.



Felizmente, há exemplos bem-sucedidos que precisam ser reconhecidos, divulgados e difundidos por todo o setor. Nesse sentido, a estruturação adequada de agências reguladoras para definirem níveis mínimos de qualidade dos serviços é primordial para a criação de critérios claros no processo de melhoria da qualidade do saneamento brasileiro.

Vários outros entraves ainda são presentes e necessitam de reformas, tais como a estrutura tributária que restringe a expansão do setor e o desenvolvimento de projetos de engenharia atuais e de qualidades que evitem a paralisação e o atraso de obras de saneamento.

Os impactos positivos da universalização dos serviços de saneamento de qualidade atingem todos os setores da sociedade e precisam ser priorizados.



Confederação Nacional da Indústria