



REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO

Limites e Possibilidades de Atuação da ANA

Stênio Cezar Duarte
Especialista em Políticas de Infraestrutura pela ENAP

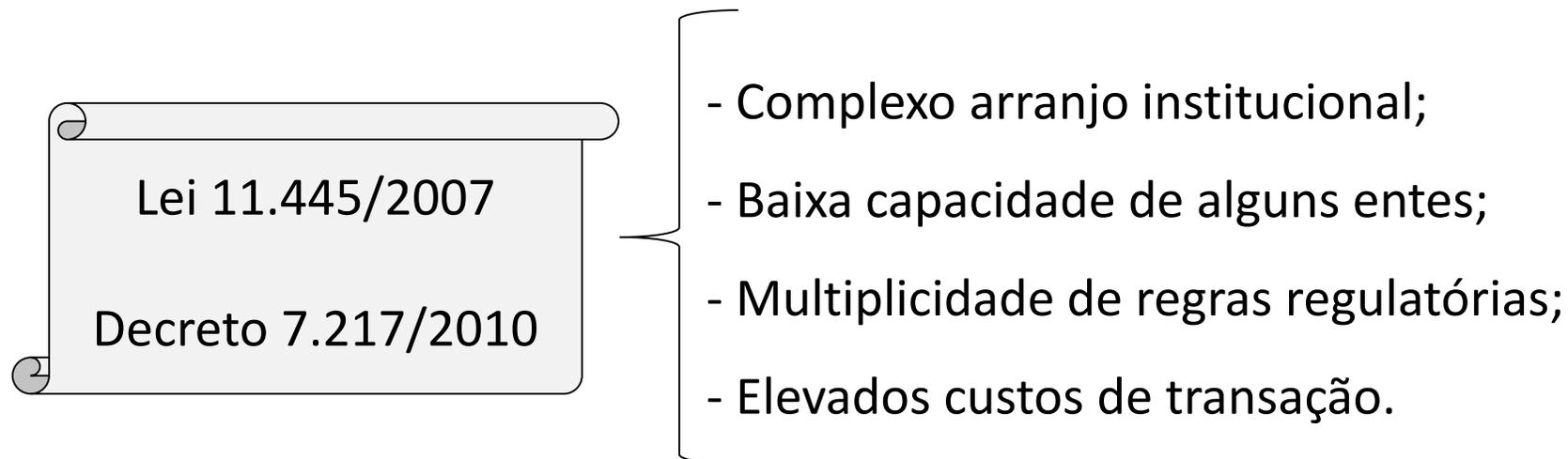
Brasília, 10 de abril de 2019

Justificativa

- Mais de **35 milhões** de brasileiros não possuem acesso à água tratada;
- Mais de **100 milhões** não possuem esgotos coletados;
- Custo de universalização será de **R\$ 270 bilhões** em 20 anos (7 PAC);
- Atual **crise fiscal** tem limitado ainda mais os investimentos no setor.



Justificativa (Continuação)



- Obstáculo à **universalização** dos serviços;
- MP 844/2018¹ (ANA) => Visa dar maior **qualidade** e **estabilidade** regulatória ao setor de saneamento.

¹ Em 19/11/2018, a MP 844/2018 perdeu a eficácia no Congresso Nacional e no dia 28/12/2018 foi publicada a atual MP nº 868/2018, que manteve a integralidade quanto as atribuições da ANA.

Tema

MP 844/2018 (Atual MP 868/2018):
Atualização do marco regulatório
dos serviços de saneamento



- ✓ Melhoria no **ambiente regulatório** da prestação de serviços de fornecimento de **água e esgotamento** sanitário no Brasil.

Questões Problema

i. Pela MP 844/2018, a ANA poderá promover maior qualidade e estabilidade regulatória nos serviços locais de água e esgotos?



ii. Quais os posicionamentos dos principais atores que atuam no setor?



iii. Quais limites e possibilidades para uma atuação efetiva (adequada) da ANA no setor?



Objetivo Geral

- Identificar limites/possibilidades da ANA => regulação federal dos serviços de água e esgotos.

Objetivos Específicos:

1. Apresentar as peculiaridades/dificuldades à universalização sob os aspectos do Ambiente Regulatório e do Pacto Federativo;
2. Identificar os avanços da MP 844 (novo marco regulatório)
3. Avaliar desafios e possibilidades da ANA na MP 844



Atribuições da ANA na regulação dos serviços de fornecimento de água potável e esgotamento sanitário

Metodologia

- Revisão de literatura relacionada à:
 - ✓ Regulação de serviços públicos / saneamento;
 - ✓ Titularidade de serviços públicos / saneamento;
 - ✓ Desempenho dos serviços de água e esgoto no Brasil.

- Análise documental (Pesquisa Qualitativa) => MP 844/2018
 - ✓ Dispositivos relacionados às novas atribuições da ANA;
 - ✓ Argumentos e posicionamentos dos principais atores.



Revisão de Literatura

- **Banco Mundial:** *Fortalecer a governança regulatória* => estabilidade para ampliação dos investimentos;
- **OCDE, Brasil:** *Fortalecendo a Governança para o Crescimento* => Papéis das agências reguladoras;
- **ABES,** Associação Brasileira Eng^a Sanitária: *Desafios da regulação no setor de saneamento* => inviabilidade de constituição de agências reguladoras em 97% municípios;
- Alexandre dos Santos **Cunha** (IPEA): *Desafio ao desenvolvimento do setor* => arranjos institucionais interfederativo;
- Alceu de Castro **Galvão Junior:** *Aspectos conceituais dos serviços de água e esgoto no Brasil* => Regulado e regulador estão no mesmo ente federado, aumenta os riscos de não atendimento aos objetivos;
- Raquel M. Soares **Freitas** (FGV/CERI): *Crise fiscal e questões institucionais dos entes federativos* => riscos regulatórios e insegurança jurídica no setor.

Contextualização do Setor

- ✓ Agenda 2030 da ONU => ODS nº 6 (disponibilidade e gestão sustentável);
- ✓ Baixo desempenho da meta de universalização (alcance em 2064);
- ✓ Necessidade de R\$ 270 bilhões (água e esgotamento) => 7 PACs;
- ✓ Boa Regulação => Indutor de Investimento (expansão dos serviços);
- ✓ Lei 11.445/2007 => Novas diretrizes para a gestão e regulação do setor;

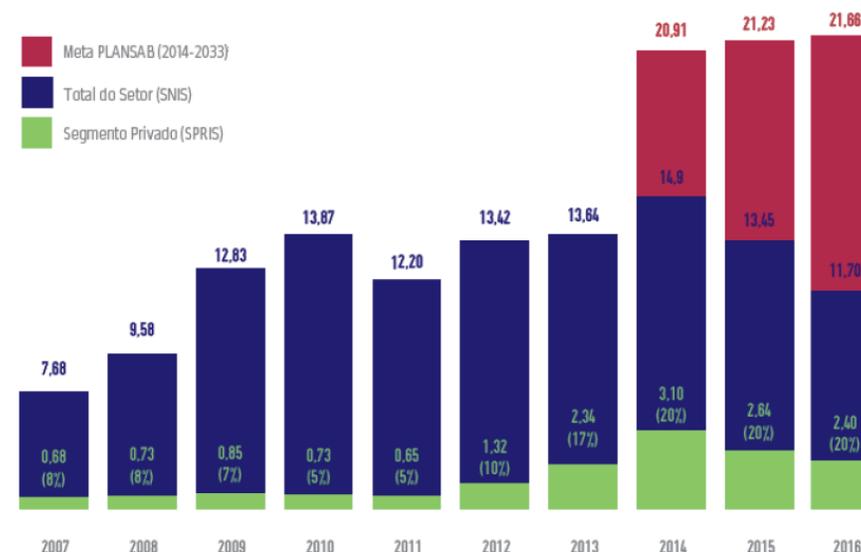


CESB => **71%** dos municípios;

Iniciativa privada => **6%** dos municípios (**20% dos R\$**);

Meta Plansab em 2016 => **R\$ 21,66 bi**;

Total investido em 2016 => **R\$ 11,70 bi**.





Estruturação do Setor (Histórico)

Período 1 (1960–1992)	Período 2 (1993-2006)	Período 3 (2007-2017)	Período 4 (2018)
Planejamento: PLANASA (nacional)	Planejamento: Ausente	Planejamento: PLANSAB (nacional) e Planos Municipais / Regionais	Planejamento: PLANSAB (nacional) e Planos Municipais / Regionais
Marco Legal: Leiº 6.528/78 e Decreto nº 82587/78	Marco Legal: Tentativas Frustradas	Marco Legal: Lei nº 11.445/2007	Atualização/Revisão do Marco Legal
Órgão Regulador: Ausente	Órgão Regulador: Ausente, nos casos dos prestadores públicos	Órgão Regulador: Criação de Agências Reguladoras Locais	Órgão Regulador: Múltiplas Agências Reguladoras Locais + Coordenação em Nível Federal
Investimentos: Públicos de Fundos geridos pelo BNH	Investimentos: Escassez de recursos federais	Investimentos: Públicos Federais - PAC I (2007) e PAC II (2011)	Investimentos: Escassez de recursos públicos; Necessidade de recursos privados
Prestação de Serviços: Companhias Estaduais de Saneamento (CESB)	Prestação de Serviços: CESB e Privado (Experiências iniciais)	Prestação de Serviços: CESB e Privado (Aumento inexpressivo da participação privada)	Prestação de Serviços: CESB e Setor Privado (Incentivo à maior participação)

Fonte: FGV/CERI, 2018, adaptado.

Dificuldades Enfrentadas

- ✓ Titularidade Municipal (Interesse Local);
- ✓ Gestão Compartilhada (Regiões Metropolitanas);
- ✓ Problemas de Governança => Multiplicidade de Atores (5.570 municípios);
- ✓ Riscos Regulatórios e Insegurança Jurídica (regras regulatórias diversas);
- ✓ Incapacidade Técnica dos Pequenos Municípios;
- ✓ Não Priorização Política dos Investimentos Públicos (70% dos municípios não possuem ETE).

A MP 844/2018 (Atual 868/18)

- i. Art. 2º - Altera a Lei 9984/2000 (ANA) => “normas de referência nacionais para o regulação do SB”;
- ii. Art. 5º - Altera a Lei 11.445/2007:
 - art. 8º-D (Lei 11.107/2005) “alienação do **controle acionário** de CESB”;
 - art. 10-C (Lei 11.107/2005) “**chamamento público**”;
 - art. 53-D “**cria o CISB**”

Principais Resultados

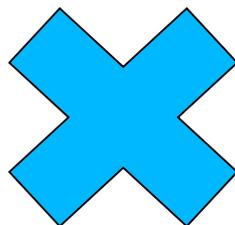
1) Atribuições da ANA na MP x Problemas x Benefícios:

Art. da Lei 9984/2000	Parágrafo / Inciso	Descrição (resumo)	Problemas a resolver	Benefícios esperados
4º-A	-	A ANA instituirá normas de referência nacionais	Multiplicidade de regras	Maior uniformidade regulatória
4º-A	Parágrafo 1º - Incisos I ao V	Padrões de qualidade; Regulação tarifária; instrumentos negociais; contabilidade regulatória; redução perdas de água	Falhas na prestação do serviço; baixo investimento no setor; insegurança jurídica e elevados índices de perdas	Serviços adequados e melhorias nos contratos; sustentabilidade, transparência e racionalização
4º-B	-	Acesso aos recursos federais condicionado ao cumprimento das normas de referência da ANA	Não há obrigatoriedade de cumprimento pelos entes federados	Maior aderência e efetividade das normas da ANA
8º-A	-	Credenciamento de técnicos, empresas e consultores para apoio.	Restrição operacional da ANA (atual déficit de servidores)	Rapidez e assertividade nas análises da ANA
17-A	-	Possibilidade de requisição de servidores federais	Restrição operacional da ANA (atual déficit de servidores)	Melhor alocação e gestão do conhecimento

Principais Resultados (Continuação)

2) Posicionamentos antagônicos entre os prestadores locais/regionais dos serviços de saneamento (privado x público).

- Uniformidade Regulatória (Agência Federal)
- Maior Segurança Jurídica dos Contratos
- Concorrência e investimento privado (lucro e sustentabilidade)

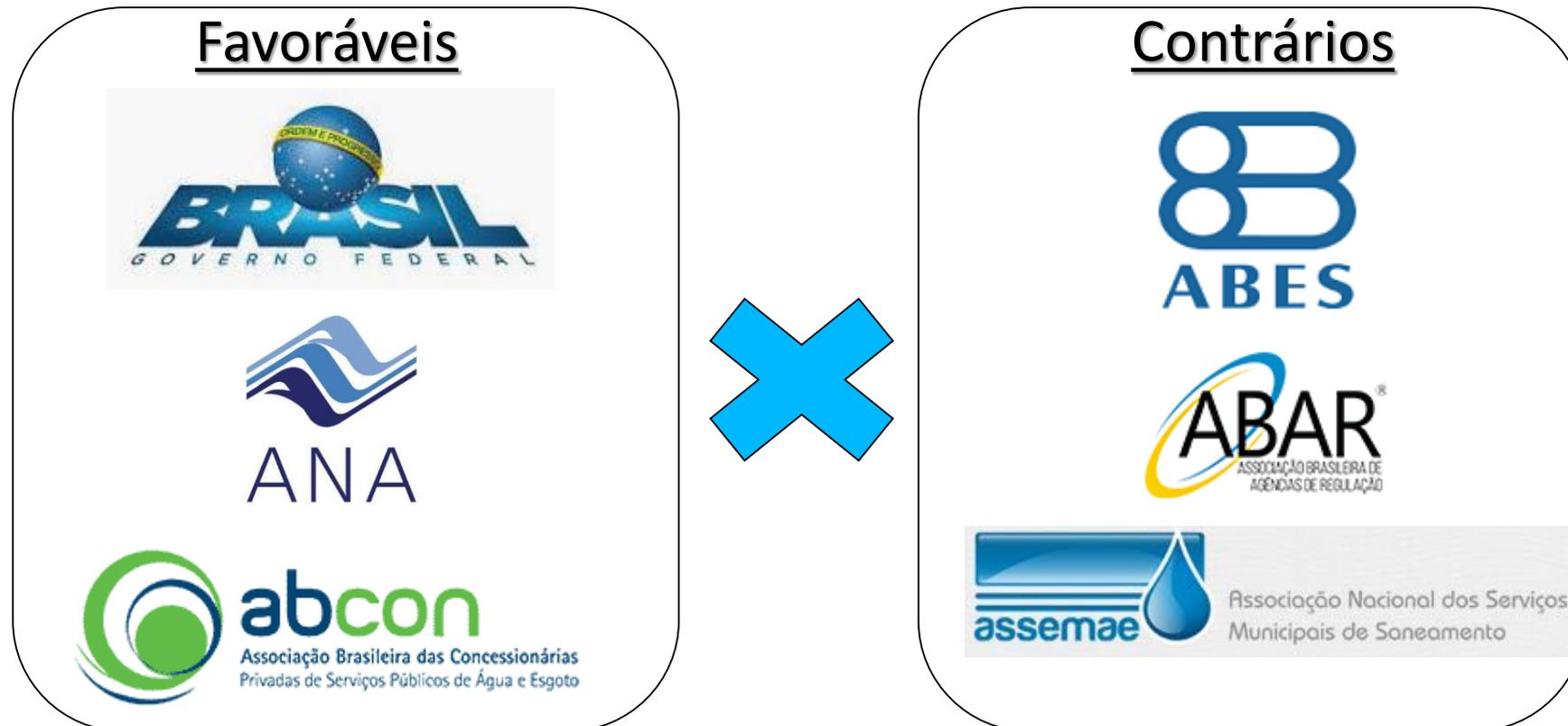


- Redução da Autonomia Administrativa (Entes Locais);
- Fere o Pacto Federativo (inconstitucional)
- Interesse Social, por meio de Subsídios Cruzados



Principais Resultados (Continuação)

2) Posicionamentos antagônicos entre o Governo Federal (MCidades / MMA / MP), alinhado aos Prestadores Privados x Prestadores Públicos Locais.





Principais Resultados (Continuação)

3) Limites da ANA na regulação do setor de saneamento:

- ✓ Por não ser o titular dos serviços, **NÃO** poderá normatizar diretamente o setor (apenas como **referência** regulatória);
- ✓ Divergências de entendimentos entre ANA e demais agências => **Judicialização**;
- ✓ **Restrições operacionais** em atuar junto aos 5.570 municípios, em 26 estados e no DF (não há unidades descentralizadas);
- ✓ Restrições orçamentárias / **financeiras** (crise fiscal).

Principais Resultados (Continuação)

4) Possibilidades da ANA no setor de saneamento:

- ✓ Novas **parcerias** para dar maior alcance e conhecimento da problemática do setor nos municípios e estados (**Funasa**);
- ✓ Criação do Sistema Nacional de Saneamento Básico (**SISNASB**);
- ✓ Maior **Integração** entre as políticas públicas de **recursos hídricos** e de **saneamento** => ganhos sociais e econômicos;
- ✓ Novas formas de contabilização das **externalidades positivas** com a expansão do saneamento



Fonte: elaboração própria, adaptada do modelo do Sisnama

Conclusões

- ❑ Acesso aos serviços de água e esgotamento ainda está **longe** de se tornar um direito para boa parte da população brasileira;
- ❑ Para dar maior **segurança e estabilidade** regulatória/jurídica, o Governo Federal editou a MP 844/2018 (atual **MP 868/2018**);
- ❑ Pela MP, foi atribuída à ANA a competência de elaborar **normas nacionais de referência regulatória** do setor, entre outras;
- ❑ Foram mapeados os principais argumentos **favoráveis** e **contrários** à instituição de uma agência federal no setor de saneamento;
 - **Favor:** maior **uniformidade** nas regras e **segurança** jurídica;
 - **Contra:** interferência local e **redução da autonomia** dos entes subnacionais.
- ❑ O principal desafio/entrave da ANA: atuar (supervisão e coordenação), com **qualidade**, junto aos **5.570 municípios**, nos 26 Estados e DF;
 - => Atual crise fiscal e restrição operacional (escassez de pessoas).

Conclusões (Continuação)

- ❑ Necessidade de **novas parcerias** e modelos institucionais inovadores no setor de saneamento (maior **integração** entre os atores);
- ❑ Possibilidade de **cooperação** entre a ANA e **FUNASA** para dar maior capilaridade das ações juntos aos entes subnacionais;
- ❑ Criação de um Sistema Nacional de Saneamento Básico (**SISNASB**) => maior coordenação e cooperação entre os entes federados;
- ❑ Atingimento das Metas de Universalização do Saneamento (**Planasa e ODS**) => Necessidade de **maior discussão** para efetivação das mudanças no setor;
- ❑ Falta de diálogo e articulação => MP 844/2018 **perdeu a eficácia** no CN, tendo sido reeditada no mesmo ano por meio da atual **MP 868/2018**;
- ❑ De forma alinhada à MP, o atual Governo Federal vinculou a ANA (ex. MMA) ao novo Min. do Desenvolvimento Regional => **Aproximação à Secretaria Nacional de Saneamento (SNS)**

INOVAÇÃO, COOPERAÇÃO E PRIORIZAÇÃO!

Referências

- ABAR; **Saneamento Básico: Regulação 2017**. Jan. 2018;
- ABCON. **Panorama da Participação Privada no Saneamento**. 2018;
- ASSEMAE. Nota do Conselho da Assemae - **A verdade sobre a Medida Provisória 844: a MP da Sede**. Portal Assemae. 2018;
- BANCO MUNDIAL. **Contribuições Para Água e Esgoto Urbano (Sumário Executivo)**. 2018;
- BRASIL. EMI nº 00006/2018 MCidades MMA MP, de 06 de julho de 2018. **Exposição de Motivos de Medida Provisória MP 844/2018**. Brasília. p. 1-15, jul. 2018;
- CERI/FGV. **Regulação e Infraestrutura: Em Busca de Uma Nova Arquitetura**. 2018;
- COUTINHO, D. R. et al. **Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico**. Cadernos Direito, v. 2, p. 1-74, São Paulo, FGV, 2006.
- CUNHA, Alexandre dos Santos. **Saneamento Básico no Brasil: Desenho Institucional E Desafios Federativos**. Texto para Discussão. Rio de Janeiro, IPEA, 2011;
- FREITAS. R. M. Soares. **Entraves e desafios para expansão do saneamento no Brasil**. 2017;
- GALVÃO JUNIOR, A.C.; TUROLLA, F.A.; PAGANINI, W.S. **Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a lei 11.445/2007**. 2008;
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Saneamento: duas décadas de atraso**. Portal Trata Brasil;
- MARTINS, M. RICARDO. **Titularidade do Serviço de Saneamento Básico**. 2008;
- OCDE. **Reforma Regulatória: Rumo à uma abordagem governamental abrangente para uma regulação com qualidade**. 2018;
- OLIVEIRA FILHO, Abelardo. **Após nove anos da implantação da Política Nacional de Saneamento Básico – O que mudou?**. 2016;
- PLATAFORMA AGENDA 2030. **Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. 2018.