

XII Congresso Brasileiro de Regulação

"O papel da regulação e o desenvolvimento sustentável do Brasil"

Painel:

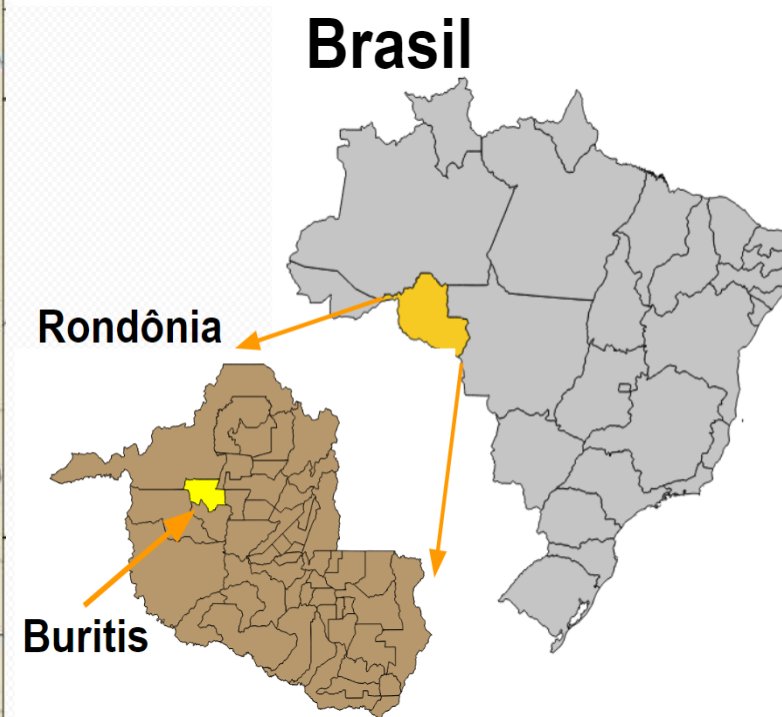
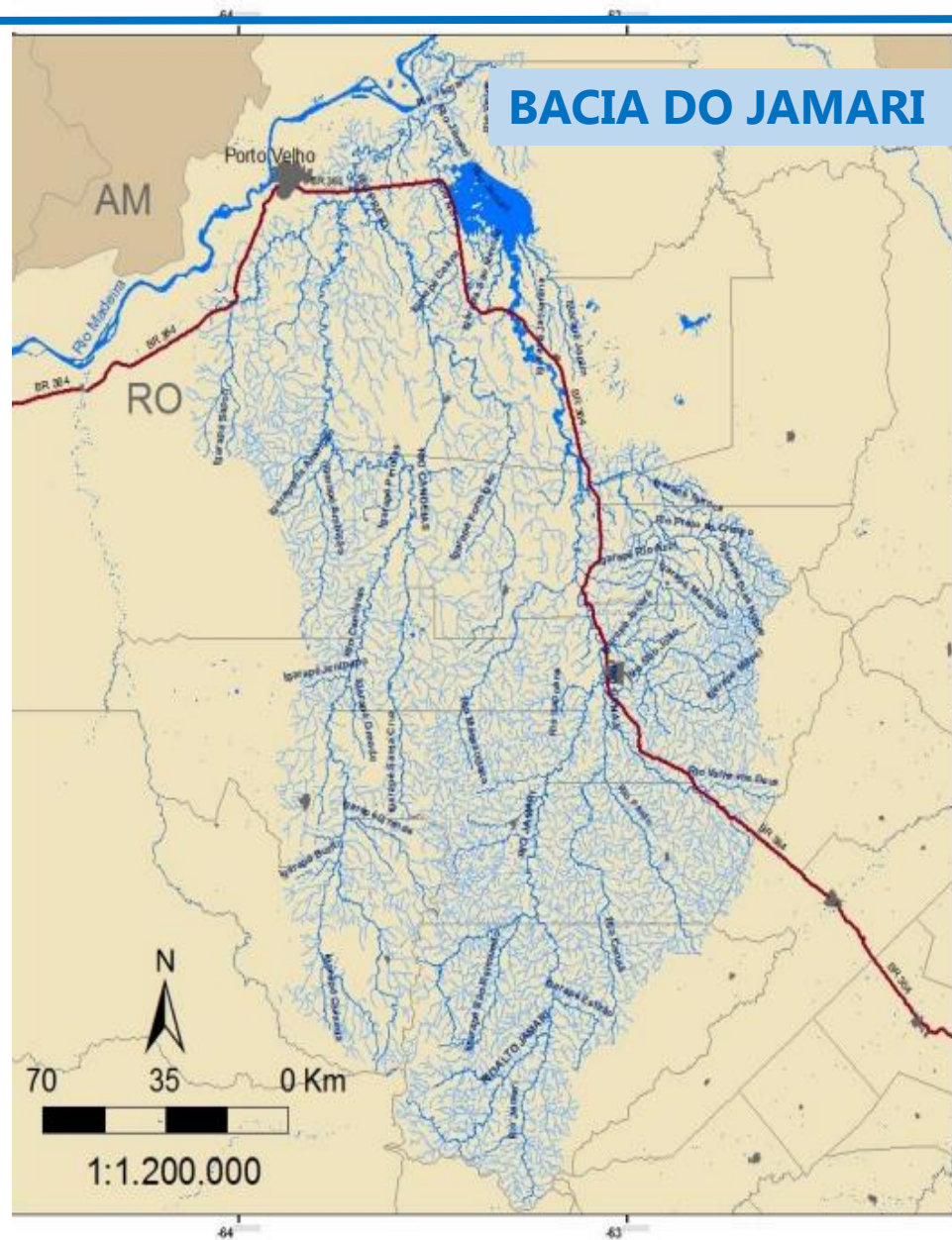
Arranjos interfederativos no **novo marco regulatório**: qual o papel das agências intermunicipais e agências municipais? Horário: 14:00 às 16:00

Painelista: Ocilene Gonçalves Soares

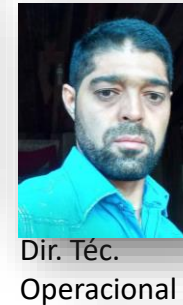
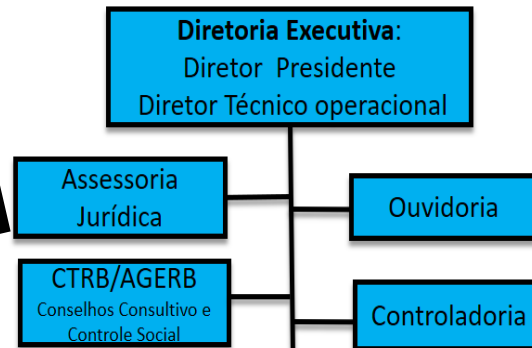
Foz do Iguaçu – PR, 10 de novembro de 2021.



Buritis, Município do Estado de Rondônia, Região Norte do Brasil. Emancipação: 27/12/1995 (25 anos); Habitantes: **41.043**
Economia: Agropecuária
Agricultura familiar



Estrutura da AGERB



Diretoria Técnica Operacional

Diretoria Administrativa e
finanças



Serviços Regulados e prestadores de serviços

1- Abastecimento e Esgotamento Sanitário

Contrato n° 004/PMB/2015 – Leis 870/2014, 857/2014, 1317/2019

- Concessionária Águas de Buritis-AEGEA Saneamento.

2- Resíduo Sólido:

Lei 1353/2019

- CISAN
- ECO PONTO ESTRELA
- RECICLE BURITIS-
- ARPABUR
- SEMOSP/SEMMAS
- AMAZON FORT SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA (CIMCERO)

3- Drenagem e manejo de águas pluviais:

Lei 1353/2019

- SEMOSP-parceiros (Projeto "Novo Olhar")

4-Transporte municipal:

Lei 1.295/2018 – Art. 3º

- Táxi, moto táxi.

O NOVO MARCO REGULATÓRIO E O PAPEL DA AGÊNCIAS REGULADORAS

1) O importante

CONHECER UM POUCO DA HISTÓRIA, OS AVANÇOS E RETROCESSOS

2- O fundamental

FUNDAMENTAL CONHECER A LEGISLAÇÃO ATUAL – A LEI 14.026/2020 E OS DECRETOS

2- O primordial (*sine qua non*)

PRIMORDIAL - CONDIÇÃO *SINE QUA NON* E O PAPEL DA REGULAÇÃO

Esses três aspectos ou dimensões se somam e interagem entre si, no nosso entendimento, em “simbiose”.

É IMPORTANTE CONHECER UM POUCO DA HISTÓRIA, OS AVANÇOS E RETROCESSOS

Avanços

Na **idade antiga** compreendida entre 4000 a.C e 3500 a.C - 476 d.C iniciou-se as medidas sanitárias, vejamos algumas: **a)** civilização do Vale do Indo (3 300 a.C. e 1 300 a.C. – auge entre 2600 e 1 900 a.C) faz planejamento urbano com sistema de abastecimento de água e drenagem; **b)** conseguiu-se estabelecer uma ligação entre ambiente e saúde (Tratado de Hipócrates “Ares, Águas e Lugares”) **c)** Império Romano 312 a.C., instalou o aqueduto “Aqua Apia” e outros grandes aquedutos, reservatórios, banheiros públicos, chafarizes e **nomeou um efetivo como Superintendente de Águas de Roma.** Tratou de saneamento de verdade, encanamento de água nas ruas serviam de fonte Pública para o consumo da população; **d)** na Grécia Antiga, enterra-se as fezes ou desloca para locais distantes das residências; **e)** o Egito faz o controle do fluxo de água do Rio Nilo, faz irrigação e canaliza água com tubos de cobre para o palácio do Faraó Keóps; **e)** os sumérios constroem as primeiras galerias de esgoto da história na cidade de Nippur.

Na **Idade Média** (476 a 1453), retrocesso em relação a questão sanitária, com a queda do Império Romano novas regiões foram surgindo e se firmando como organizações socioeconômicas. Nesse período: **a)** a população da Europa consumia em média apenas um litro de água por pessoa/dia; **b)** a captação passa a ser feita direta dos rios; **c)** o conhecimento ficou arquivado nos mosteiros religiosos; **d)** a gestão deixa de ser do governo e é ignorado os ensinamentos sobre hidráulica e saneamento; **e)** só foi revelado algo sobre saneamento apenas em 1425 d.C; **f)** a responsabilidade de gerenciar a água era dos cidadãos; **g)** parte do consumo água de algumas famílias era garantido por meio de compra e transportadas por carregadores; **h)** a outra parte, a maioria, cavava poços dentro de suas casas próximo a fossas e dejetos de animais; **i)** Essa prática ocasionou a proliferação de doenças em massa como cólera, lepra e tifo, **período de epidemias.** A peste negra infectou metade da população e dizimou 1/3 da população Europeia, na China e na Índia, mais de 23 milhões de pessoas morreram em menos de 12 anos.

Retrocessos



Na Idade Moderna (1453 a 1789): a) a água volta a ser gerenciada pelo governo; **b)** em Paris, final do Século XV, a distribuição da água é controlada por canalizações e sob a vigilância do município; **c)** é estabelecido que os rios e as águas subterrâneas eram formados pela chuva; **d) no Brasil: d.1)** escava o primeiro poço em 1561 para abastecer a cidade do Rio de Janeiro; **d.2)** 1620 inicia a primeira obra na área do saneamento, o aqueduto do Ria Carioca para abastecer o Rio de Janeiro, que foi entregue aos brasileiros 100 (cem) anos depois em 1723 (sistema de abastecimento); **d.3)** primeiro Chafariz feito em 1774; **d.4)** escravos carregavam água para a Casa Grande e levava as fezes e de seus senhores para um local afastado; **d.5)** ações de saneamento feitas de forma individual e se resumia em drenagem de alguns terrenos e instalação de chafarizes **e)** instalados os **primeiros tubos de ferro** fundido (França 1662), estação elevatória no rio Sena destinada ao abastecimento de água do Chateau de Marly e do Palácio de Versalhes; **f)** invenção do vaso sanitário na Inglaterra, 1775.

Avanços

Avanços e Retrocessos

Na idade Contemporânea (1789 e os dias atuais): a) 1829 a França cria leis que previam punições (prisão, multa) para quem lançasse produtos, resíduos matasse peixes; **b)** inicia a implantação do saneamento e a sua administração em conjunto com outros serviços públicos; **c)** desenvolvimento de grandes centros; **d)** a população migrou da zona rural e foram viver em condições péssimas aumentando a mortalidade, com a cólera, por exemplo que matou mais de 180 mil pessoas na Europa; **e)** desenvolveu-se estudos demonstrando as relações entre saúde e saneamento; **f)** iniciou a medicina preventiva; **g)** domina a “Visão Higienista” no final do século XIX.

No Brasil, ao longo dos anos, alguns fatores dificultam o desenvolvimento do saneamento: **a)** a falta de planejamento; **b)** volume insuficiente de investimento; **c)** deficiência ou a ausência de gestão (ações individuais); **d)** capacidade técnica ineficiente; **e)** dificuldade para obter financiamento e licenças para as obras; **f)** indefinição quanto a titularidade dos serviços; **g)** descontinuidade das políticas públicas. Esses fatores, os retrocessos e os avanços, podem ser rapidamente percebidos observando a seguir:



Avanços e Retrocessos

1. **Final do século XIX os serviços de saneamento foram organizados e concedidos para empresas estrangeiras.**
2. **Estatização dos serviços no início do século XX.**
3. Constituição de 1930 responsabiliza os municípios pelos serviços de saneamento.
4. **1940 se inicia a comercialização dos serviços de saneamento, surge as autarquias e mecanismos de financiamento do Serviço de Saúde Pública – SESP 1942 – 1960**, acordo entre os governos brasileiro e norte-americano, tendo como funções, o saneamento de regiões produtoras de matérias-primas, ações nas escolas primárias, SESP se transformou na atual Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.
5. 1969, Decreto Lei autoriza o Banco Nacional de Habitação – BNH (extinto em 1986) a aplicar recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço –FGTS para financiar o saneamento.
6. **1971 é instituído o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA** com autonomia e autossustentação, cobrança de tarifas e financiamentos baseados em recursos retornáveis.
7. Imposição das companhias estaduais sobre os serviços municipais.
8. **Separação das instituições que cuidavam da saúde das que planejavam o saneamento.**
9. Constituição de 1988: art. 21, Inc. XX atribui a União a competência de *“instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”*, art. 23, inc. IX, prevê competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios a promoção de *“programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”*, art., 200, inc. IV, dispõe que é de competência do Sistema único de Saúde- SUS, *“participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico”*.
10. 1998 -Emenda Constitucional nº 19 dá base à arranjos interfederativos que podem abarcar também o saneamento básico:
Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Nesse momento da história - Legislação realidade atual

11- 2005 – Lei 11.107/2005 – Lei do Consórcio “*dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum*”

12- 2007 – **Lei 11.445**, estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil. Define os municípios como titulares dos serviços, Capítulo III, a prestação dos serviços regionalizada, Capítulo V, princípios da regulação.

13- 2010- Decreto nº 7.217- regulamenta a Lei 11.44//2007 (alterado pelos Decretos: 10.203/2020, .

14- 2013 - Plano Nacional de Saneamento Básico –PLANSAB

15- 2020- Novo marco regulatório. Lei nº 14.026/2020 (regionalização, padronização da regulação, apoio técnico e financeiro).

Decretos correlatos:

- Decreto nº 10.203 – Plano de Saneamento é condição para acesso a recurso da União, passa a ser a partir de 31/12/2022 (prazos anteriores-2014 e 2019).
- Decreto nº 10.588/2020 - apoio técnico e financeiro - art. 13 da Lei nº 14.026/2020, alocação de recursos públicos federais e financiamentos -art. 50. da Lei nº 11.445/2007.
- Decreto nº 10.639/2021- Estrutura da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico.

Decreto 10.710/2021- estabelece metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água

Concluindo, a história nos mostra uma descontinuidade de políticas na área do saneamento com pouco investimento. Segundo estudos feitos pelo Trata Brasil, as cidades deveriam investir um valor aproximado de R\$ 113,30 por habitante/ano para a universalização dos serviços de água e de coleta e tratamento do esgoto, nas 20 cidades piores investiram 72% (R\$ 31,45) a menos da média ideal e nas 20 cidades melhores o investimento foi 25% a menos que a média.

Como não poderia ser diferente, **nesse momento da história**, temos um saldo de **35 milhões** de brasileiros sem água tratada e **100 milhões** sem acesso a coleta de esgoto. **Metas** de 99% da população com água tratada e 90% com coleta e tratamento do esgoto até 2033, “sem deixar ninguém para trás” nos próximos 12 anos. **Investimentos** previstos na ordem **700 bilhões** de reais.

FUNDAMENTAL CONHECER A LEGISLAÇÃO ATUAL – A LEI 14.026/2020 E OS DECRETOS

1. O Problema, as Metas, o “Veículo”, o “Caminho” e a Essência

O **Problema**: 35 milhões de brasileiros sem acesso a água tratada e 100 milhões sem acesso à coleta e tratamento de esgoto.

As **Metas**: 99% da população com água tratada e 90% com coleta e tratamento do esgoto até 2033, “sem deixar ninguém para trás” nos próximos 12 anos.

O **“Veículo”**: Lei 14.026/2020, novo marco regulatório construído da soma de experiências porque é uma reorganização/alteração/atualização de várias outras leis e com um “item de série” que lhe confere característica peculiar para regulação e a fiscalização, a ANA passa a ser Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, com a atribuição de **instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico**.

O **“Caminho”**: Não está pronto! É uma construção de acordo com a realidade de cada contexto, o novo marco regulatório (“o veículo) e o conjunto de decretos correlatos (“combustível”) é capaz de dar direção e segurança jurídica, técnica, econômico-financeira, mas, não é suficiente, é necessário que os municípios (titulares dos serviços) tomem as iniciativas. Criar o caminho, possibilitar o movimento, o desenvolvimento de forma sustentável, trata-se de políticas e ações, contratos longos prazo.

A **Essência** do novo marco regulatório: **“Trazer o melhor prestador dos serviços”**, nesse caso, entende-se que o melhor prestador de serviço é o que presta serviço de qualidade e garante a modicidade tarifária, não podemos jamais esquecer a motivação de todo processo, interesse público.



2. Arranjos interfederativos (prestação regionalizada) para o setor de saneamento básico

a) Prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico (blocos, consórcios), exercício da titularidade e Competências regionalizadas:

- Ganho em escala
- Universalização
- Viabilidade Técnica e econômico-financeira
- Serviço de interesse comum
- Infraestruturas compartilhadas entre mais de um município
- Elaboração do Plano de Saneamento Básico
- Concessão dos serviços
- Definição da Agência Reguladora
- Eventual retomada dos serviços

b) Condição para alocação de recursos federais:

- Prestação regionalizada
- Adesão dos titulares
- Constituição da estrutura de governança.

Observação: A partir de 31/03/2022 municípios que não formalizarem uma estrutura de prestação regionalizada; não tiverem contratos de concessão ou PPP vigentes ou não estiverem com um projeto em estruturação pelo BNDS ou FEP (Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPPs, da Caixa Econômica Federal), não terão acesso a recursos públicos federais onerosos (BNDS, CEF dentre outros) e não onerosos (recursos do Ministério de Desenvolvimento Regional-MDR).
É possível a prestação dos serviços de saneamento básico existir sem a regionalização, porém, não terá acesso aos recursos federais, de acordo com o novo marco regulatório.

Cont. 2. Arranjos interfederativos (prestação regionalizada) para o setor de saneamento básico

c) A nova regulação – proposta de padronização e ações do Decreto 10.710/2021

- Normas de referências padronizadas (ANA)
- Agente independente- certificação
- Garantir referência padronizada estabelecendo uma régua para mercado.
- Segurança jurídica
- Contribuir na formulação dos contratos
- Fortalecimento das agências infranacionais com as Normas de Referências e outros.
- Análise contábil da situação financeira da empresa prestadora dos serviços dos últimos 5 anos (agência local)
- Análise e certificação da **capacidade** econômico-financeira das operadoras de serviços para cumprir as metas de universalização (Agência local)
- Decisão sobre a efetividade da comprovação de boas condições financeiras apresentadas pelos prestadores dos serviços até 31/03/2022. (Agência local)
- Regulação discricionária, os contratos são de longo prazo e muita coisa pode mudar nesse período.
- Regulação contratual (contrato como balizador das regras, contrato nasce para ser cumprido – acordo de vontades. É importante que o contrato contemple tudo que conseguirmos prever antecipadamente, traz segurança jurídica para o setor)
- Garantir ambiente seguro e equilibrado entre os três grupos de interesse (Poder Concedente, Concessionário e Usuários)
- Cuidar do equilíbrio econômico financeiro do contrato com o filtro da modicidade tarifária.

d) Prestadores de Serviços Decreto 10.710/2021

- Primeira fase, apresentar balanços dos últimos 5 anos (até final de 2021)
- Segunda fase, apresentar estudos de viabilidade para universalização e plano de captação de investimentos para atingir as metas (até final de 2022)

PRIMORDIAL - CONDIÇÃO *SINE QUA NON* E O PAPEL DA REGULAÇÃO

O **Primordial** é que a agência reguladora cumpra o seu nas áreas técnica-jurídica, técnica-econômico-financeiro, traduzindo o conhecimento teórico em prática, na efetiva regulação e fiscalização com a autonomia financeira, decisória que lhe é peculiar dentro de uma estrutura mínima para o funcionamento adequado, com governança.

O papel da regulador não comunga, na maioria das vezes com as paixões políticas partidárias, cujos mandatos são imensamente menores que os prazos dos contratos, o papel do regulador não termina quando termina o mandato de um Diretor Presidente, um regulador, invariavelmente, precisa desenvolver a capacidade de ver o longo prazo independente do tempo em que permaneça na agência, a regulação é quem “cuida” do balizador dos serviços que são os contratos, ter essa consciência nos torna humildes o suficiente para entender que se o problema do saneamento perdurou e perdura muito mais que tempo de vida de ser humano é de bom entendimento que o regulador entenda que seu trabalho é uma parte pequena, porém, sem ela é, dentro da proposta do novo marco regulatório, é impossível a universalização até 2033.

O papel da agência reguladora, dentro da proposta de universalização, pode ser dividido em dois, o de instrutora, papel da ANA (instituir normas de referência) e outro é o de “condutora”, papel, mais específico da agência local, voltando a analogia que fizemos no início do tópico 3 “veículo”, é papel da agência reguladora, de certa forma, dirigir/conduzir esse veículo garantindo o equilíbrio entre os três grupos de interesse, o equilíbrio e o cumprimento dos contratos sem perder o foco na universalização, sem vaidade ou arrogância, mas, com lucidez absoluta de que o seu papel é garantir a qualidade dos serviços prestados, com todos os cuidados para não criando “camisa de força”, não é pisar no freio pra dizer quem manda, e ser capaz de propor e ajudar nas soluções quando tudo ficar difícil, viabilizando através de instrumentos legais a solução dos problemas quando for da sua competência e subsidiar quando for necessário.

Para universalizar os serviços de abastecimento de água potável, da coleta e tratamento do esgoto necessita de uma regulação séria, de reguladores e reguladoras comprometidos com a ética, com os princípios da administração pública, comprometidos com a região, a microrregião, a cidade, a vila, a aldeia onde estamos e com o nosso país independente do lugar onde estivermos. Sem essa regulação séria fica difícil cumprir as metas!

Cont. PRIMORDIAL - CONDIÇÃO *SINE QUA NON* E O PAPEL DA REGULAÇÃO

Desejo encontra-los em 2033 para comemorar as metas alcançadas e um Brasil em desenvolvimento de forma sustentável. Cada um de nós reguladores temos esse compromisso, para isso os municípios pequenos com agências reguladoras precisam **repensar sua atuação e para se fortalecer técnica e financeiramente, se tornando cada vez mais independente e, talvez a saída seja seguir também a proposta da regionalização, isso, na minha opinião, atuar de forma regionalizada é, na minha opinião, uma decisão coerente que evoca sustentabilidade e fortalece a autonomia.**

1. REFERENCIAS

BARROS, Rodrigo. Texto adaptado. História do Saneamento Básico e Tratamento de Água e Esgoto. Disponíveis em: <https://www.rodoinside.com.br/historia-saneamento-basico-na-idade-antiga/> . Acesso em 03 de out. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2021. Atualiza o marco legal de saneamento básico (...). Presidência da República-Casa Civil. Atos do Poder Legislativo.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Presidência da República-Casa Civil. Atos do Poder Legislativo.

EPISÓDIO 2 – REGULAÇÃO. [Websérie ABCON SINDCON e ABDIB](#). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SyyMjXFgoME> . Acompanhado ao vivo em 16 de mar 2021 e Acesso em 21 de set. 2021.

FREIRE, André Luiz. Saneamento básico: conceito jurídico e serviços públicos
Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/325/edicao-1/saneamento-basico:-conceito-juridico-e-servicos-publicos>. Acesso em 15 de out. 2021.

INSTITUTO TRATA BRASIL. Ranking do saneamento 2021. Disponível em:
http://tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_saneamento_2021/Press_release_-_Ranking_do_Saneamento_2021.pdf. Acesso em 29 de out. 2021 às 17h.

MARCO LEGAL, ANO UM. REVISTA CANAL, Abcon Sindcon, Ano VIII, Número 19. Agosto 2021. Disponível em:
file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Edi%C3%A7%C3%A3o%2019%20(3).pdf . Acesso em 10 out. 2021.

Ocilene Gonçalves Soares

Diretora Presidente/AGERB

Contatos:



agerb@buritis.ro.gov.br



(69) 99202 7031

OBRIGADA!

“O assunto mais importante do mundo pode ser simplificado até o ponto em que todos possam apreciá-lo e compreendê-lo. (...)” Charles Chaplin