

Carta da Conjuntura

Em que condições a produtividade pode ajudar a Previdência

Ponto de Vista

Ainda há muito a ganhar, ou a perder, no "outono" do governo Temer

Entrevista

Silvia Matos

Coordenadora técnica do Boletim Macro IBRE, da FGV



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Julho 2017 • volume 71 • nº 07 • R\$ 16,00

Artigos

Fernando de Holanda Barbosa

José Roberto Afonso

Lia Baker Valls Pereira

Manoel Pires

Raphael Gonçalves de Carvalho

Rubens Penha Cysne

Samuel Pessôa

Novo impulso

Iniciativas de atração do investimento privado para obras de saneamento reacendem a expectativa de se reverter o grave déficit do setor

SANEAMENTO

Novo impulso

Iniciativas de atração do investimento privado para obras de saneamento reacendem a expectativa de se reverter o grave déficit do setor

Solange Monteiro, Rio de Janeiro

Uma década após o lançamento da Lei do Saneamento Básico e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que balizaram a regulação e o investimento dos serviços de água e esgoto no Brasil, um novo projeto alimenta a expectativa do mercado e da sociedade para reverter o grave déficit que persiste no setor. Desta vez, através do apoio governamental na estruturação de arranjos público-privados para impulsionar o investimento na ampliação da rede, que na esfera pública se encontra limitado pela crise fiscal, e a melhoria da gestão.

As engrenagens começaram a se mover a partir da criação do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), em setembro do ano passado, que tratou o saneamento como prioridade entre os projetos de infraestrutura. Escolhido para conduzir os processos de concessão em todas as áreas abrangidas pelo PPI, o BNDES ficou responsável

por selecionar estados interessados em atrair empresas para operar o saneamento, começando pela contratação de estudos de modelagem. “O diferencial dessa estratégia é possibilitar aos estados um grande diagnóstico do setor, pois nem todos têm capacidade de fazê-lo e desconhecem o investimento necessário para se universalizar, bem como os tipos de projeto que poderiam ser feitos”, diz Guilherme Albuquerque, chefe do Departamento de Desestatização do BNDES.

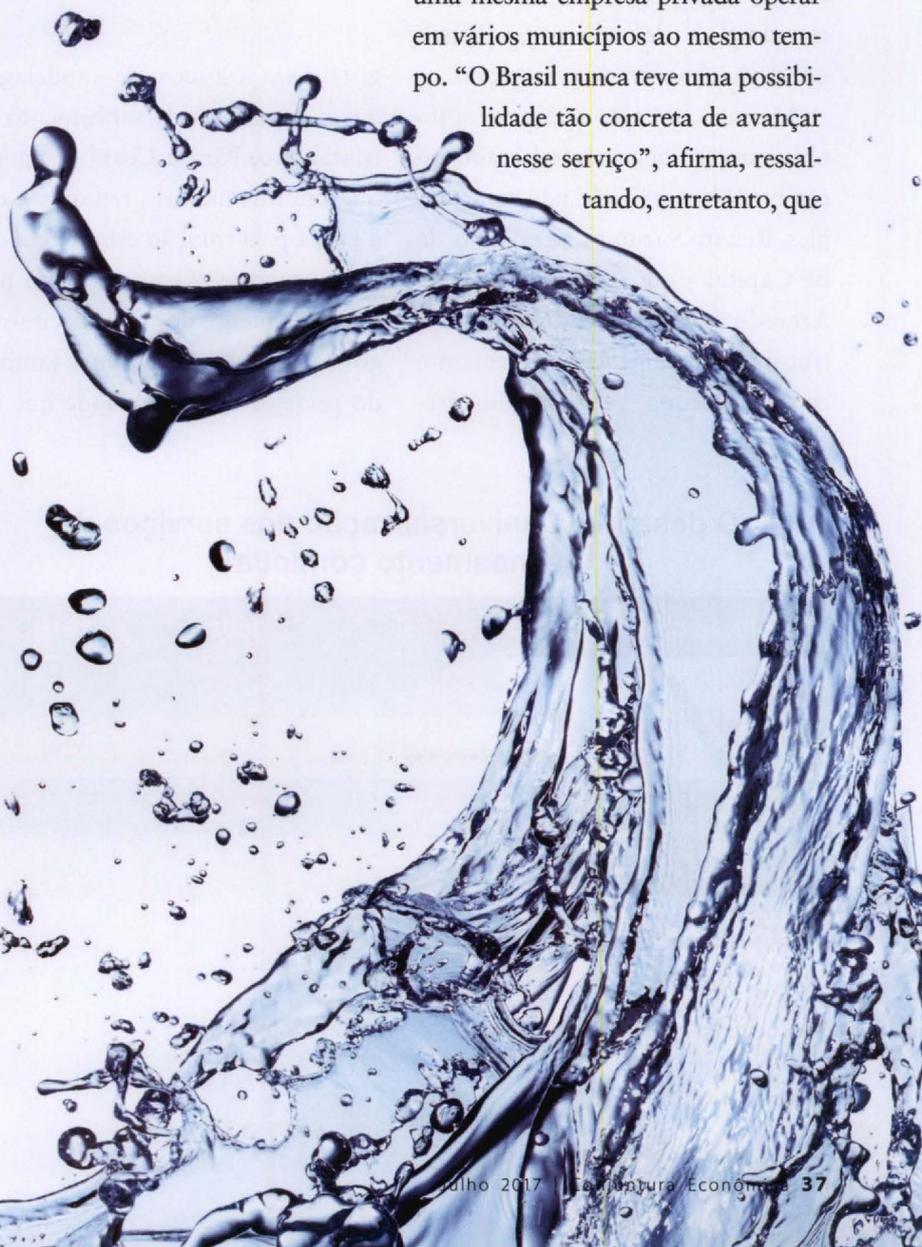
Dos 18 estados que no ano passado anunciaram interesse em ingressar no programa, dez concluíram o processo de contratação de consórcios. “Depois da manifestação inicial, o processo avançou em ritmos diferentes em cada estado”, afirma Albuquerque, citando o caso do Rio de Janeiro, que, somente depois da aprovação do plano de recuperação fiscal – que condiciona as ações da Cedae como aval para novos empréstimos de R\$ 3,5 bilhões –, deu continuidade ao processo de qualificação de consórcios para a disputar a licitação, em junho.

Em geral, as companhias estaduais participantes do PPI reúnem índices alarmantes. Levantamento da GO Associados mostra, por exemplo, que na área de atuação da Cosanpa, no Pará, apenas 0,4% do esgoto é tratado. A Caesa, do Amapá, recolhe apenas 3,8% do esgoto gerado. E a Caema, no Maranhão, registra perdas na distribuição de água de 64,6%, superando o dobro da meta definida no Plano Nacional de Saneamento (Plansab), de 31%.

Reflexos de um atraso histórico e uma recuperação desequilibrada. “Estudo da Fundação Lemann aponta que a cobertura de internet já superou o acesso a banheiros adequados em escolas públicas brasileiras, demonstrando como essa infraestrutura ficou para trás em relação às demais no Brasil”, diz Édison Carlos, presidente do Instituto Trata Brasil (ITB). Não que o setor esteja completamente esquecido. A partir de 2009, com o PAC, os investimentos ficaram acima do observado em anos anteriores, chegando à casa

dos R\$ 12 bilhões, mas aquém da meta estipulada no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), de R\$ 19 bilhões. “Além disso, os investimentos foram concentrados nas as regiões mais ricas do país, e ainda se aponta ineficiência do gasto em relação ao acréscimo do nível de serviços, que ficou abaixo do esperado”, enumera Albuquerque.

Para Carlos, a parceria de empresas estaduais com a iniciativa privada poderá promover um importante ganho de escala na melhoria do saneamento no país, pois dá a chance de uma mesma empresa privada operar em vários municípios ao mesmo tempo. “O Brasil nunca teve uma possibilidade tão concreta de avançar nesse serviço”, afirma, ressaltando, entretanto, que



CONJUNTURA SANEAMENTO

ainda é preciso conhecer quais propostas sairão dos estudos de modelagem. Esse trabalho é dividido em duas fases. A primeira, que no caso dos contratos já assinados deve ser concluída até o final do ano, é um amplo mapeamento, que inclui itens como a avaliação da prestação de serviço, a situação dos ativos, o arcabouço jurídico do estado e a avaliação financeira do operador. Com esses insumos, o consórcio propõe desenhos de projetos que poderiam ser implantados e servem como base para a segunda fase do trabalho, na qual se apresenta a proposta completa do arranjo público-privado, incluindo plano de negócios e editais, e que deve ser aprovado pelo estado.

Mesmo com esse apoio, o caminho para se chegar ao esperado arranjo público-privado não será simples. Renato Sucupira, presidente da BF Capital – que juntamente com a Azevedo Sette Advogados e a construtora canadense Aecon formam o consórcio Aqua, vencedor dos pre-

O tratamento de esgoto na área de atuação da Cosanpa, do Pará, é de 0,4%. A Caesa, do Amapá, recolhe apenas 3,8% do esgoto gerado

gões para estudos de modelagem das companhias de saneamento do Maranhão, Pará e Ceará –, aponta que um dos maiores temores é que a busca pela solução esbarre em disputas internas. “Esse processo passa efetivamente por uma decisão do governador do estado, mas também do prefeito de cada cidade que de-

legou seu serviço à companhia estadual de saneamento básico”, diz. Para Sucupira, sem a expectativa de compromisso de todos os atores envolvidos, é difícil planejar com visão de escala, seja para a captação de água, seja para projetar estações de tratamento de esgoto.

Esse aspecto torna-se ainda mais sensível quando se leva em conta que muitas dessas companhias estaduais mantêm sua prestação aos municípios de forma irregular, com contratos de delegação de serviços vencidos e até inexistentes. Levantamento realizado pelo Centro de Estudos em Regulação de Infraestrutura (FGV/Ceri) indica, por exemplo, que ambas as irregularidades ocorrem na Cedae/RJ em serviços de esgotamento sanitário. Já na companhia de saneamento de Rondônia (Caerd), a maioria dos contratos, 18 do total de 20, são de municípios não atendidos por esgotamento sanitário, mas com delegação em vigor.

Raquel Soares, pesquisadora da FGV/Ceri, afirma que esses casos ressaltam a importância de que o processo de modelagem contratado pelo BNDES colabore para a consolidação da regulação, mitigando a fragilidade observada nesses instrumentos contratuais. “A entrada da iniciativa privada é uma oportunidade para que contratos sejam readequados, que a regulação seja implementada de fato para garantir clareza e cumprimento das regras, e haja um fortalecimento de integração federativa que garanta a atenção à necessidade dos municípios”, afirma. Raquel é coautora

O desafio da universalização dos serviços de saneamento continua

Evolução da cobertura		2001	2015
	Urbana	80%	85%
	Rural	8%	11%
	Urbana	45%	58%
	Rural	0,5%	0,8%

Outros setores avançaram mais:

Energia – **99%** dos domicílios urbanos atendidos

Telecomunicação – **93%** dos domicílios urbanos atendidos

Fonte: Pnad. Elaboração: FGV/Ceri.

de um levantamento sobre o caso da privatização da companhia estadual do Tocantins (Saneatins), iniciado em 1998, menos de uma década depois de sua criação, e pré Lei de Saneamento. O estudo, tema de artigo da *Conjuntura Econômica* de junho, demonstra como a falta de cuidado para a repactuação de contratos levou à reestatização do serviço em 78 municípios antes atendidos pela Saneatins, restando 47 cidades para a companhia. “A experiência de Tocantins reforça a importância de se encarar esse novo incentivo governamental como uma oportunidade de aprimorar o sistema em prol da universalização”, diz Raquel.

Sucupira indica outro fator de risco que espera ver controlado: o da incerteza política. “Após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff vimos uma mudança de posicionamento. Ficou nítido que as regras eram de mercado e por isso passamos a ter sucesso nos leilões”, afirma, lembrando as concessões de

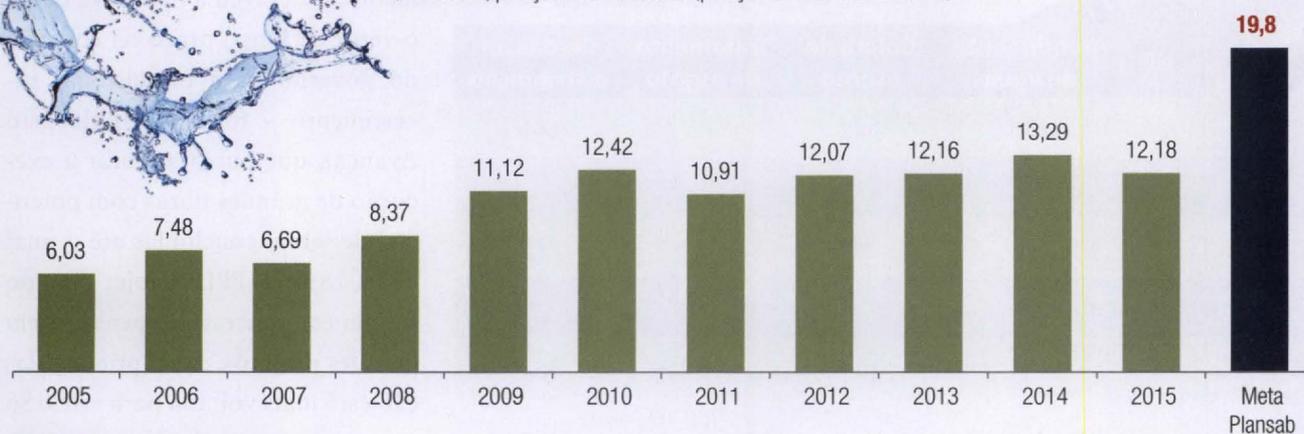
Nos últimos anos, a cobertura de tratamento de esgoto decaiu no Rio de Janeiro: de **51,9%** em 2011 para **44%** em 2015, segundo o Instituto Trata Brasil



Baía de Guanabara – Rio de Janeiro/RJ

Investimentos em saneamento ficam aquém da meta

R\$ bilhões, preços constantes (preço médio de dez/15)



Fonte: SNIS e Plansab. Elaboração: GO Associados.

CONJUNTURA SANEAMENTO

aeroportos, das quais também foi responsável pela modelagem. Após a divulgação da gravação da JBS, em 17 de maio, entretanto, considera que a ideia de descolamento entre condução econômica e a parte política se viu comprometida. Para a BF Capital, os efeitos do clima de incerteza começaram a se fazer presentes com a perda do contrato de estudo de modelagem do Rio Grande do Norte, que o Aqua havia conquistado em abril, em disputa com outros 18 consórcios, com uma oferta de R\$ 6,3 milhões. No dia 25 de maio, o governador do estado, Robinson Faria, solicitou a exclusão da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern) do programa. Ainda em abril, o STF havia autorizado investigação envolvendo o governador, em inquérito com base em delações da Odebrecht na Lava Jato.

Estudo da Fundação Lemann aponta que a cobertura de internet já superou o acesso a banheiros adequados em escolas públicas brasileiras

A esse cenário, Sucupira ainda acrescenta o fator financiamento. “No BNDES, não sabemos como ficarão as condições com o fim da TJLP (a diretriz anunciada pelo banco no início do ano era de alavancagem de até 80%, com esse mesmo percentual em TJLP), embora a Caixa e o mercado privado também sinalizem disponibilidade

de financiamento”, diz. O executivo defende, entretanto, que a turbulência política e as indefinições de curto prazo podem chacoalhar esse barco, mas não mudar a sua direção. “A atração de investimento para o setor poderá se ver afetada de um modo temporal. Mas a essência, que está nos fundamentos do investimento, no potencial e na relevância, permanecem”, avalia.

Atacado e varejo

Além das parcerias entre estados e iniciativa privada conduzidas pelo BNDES, com as quais se busca atingir o problema do saneamento no atacado, o governo também aposta em outra frente de ação, mais a varejo. Através da Caixa Econômica Federal (CEF), coordena um projeto voltado aos municípios, que até o fechamento desta edição ainda não havia sido oficialmente lançado.

Em seminário realizado pela FGV Projetos no início de junho, no Rio de Janeiro, Manoel Renato Machado Filho, diretor do Departamento de Infraestrutura Social e Urbana do Ministério do Planejamento, descreveu a iniciativa como o vetor de longo prazo na equação do governo para impulsionar investimento – formada ainda pelo Avançar, que busca acelerar a execução de grandes obras com potencial de serem concluídas até o final de 2018; e o PPI. “Hoje, quando se fala em concessões, pensa-se em grandes projetos. A própria legislação está mais voltada para estes. Só que não se constrói um carro come-

Baixa cobertura entre companhias estaduais que adotaram o PPI

Casos selecionados (% do total da população)

UF	Atendimento de água	Coleta de esgoto	Tratamento de esgoto	Perdas na distribuição
Caema MA	49,4	12,2	12	64,6
Cosanpa PA	40,9	3,4	0,7	42,6
Caesa AP	34	3,8	13,2	74,8
Casal AL	73,2	14,5	18	46,1
Depasa AC	47	10,4	18,2	56,7

Fonte: GO Associados.

Foto: www.caema.ma.gov.br

çando por uma Ferrari. É preciso estimular essa cultura também de baixo para cima”, explica Machado, destacando a necessidade de se capacitar os gestores municipais, em geral menos preparados, para elaborarem suas parcerias. “Talvez esse seja trabalho de uma geração, mas temos que iniciá-lo”, diz.

“O que vemos hoje com frequência são as prefeituras lançarem uma licitação, concederem, e na hora do financiamento, identificarem que o projeto não é viável”, diz Mario Augusto Pereira de Oliveira Jr., superintendente executivo da Superintendência de Grandes Empresas de Infraestrutura da CEF. A partir dessa nova estratégia, a ideia é que o trabalho de análise de viabilidade que a Caixa já realiza para a concessão de crédito seja antecipado para antes da concessão realizada, e que seja somado a um conjunto mais amplo de serviços. “Até



No Maranhão, cobertura do serviço de água e esgoto fica abaixo da média nacional: respectivamente, 50% e 12% do total dos domicílios

agora, o que tínhamos a oferecer é apenas o financiamento à empresa privada que conseguiu a concessão; a partir desse novo desenho, passaremos a auxiliar municípios na mesma linha que o BNDES está fazendo com os estados, para ca-

rimbar a financiabilidade dos projetos”, diz Oliveira.

Para isso, Roberto Derziê, vice-presidente da Caixa, explica que o banco contará com um fundo de apoio ao desenvolvimento de projetos municipais, “cujo valor ainda não

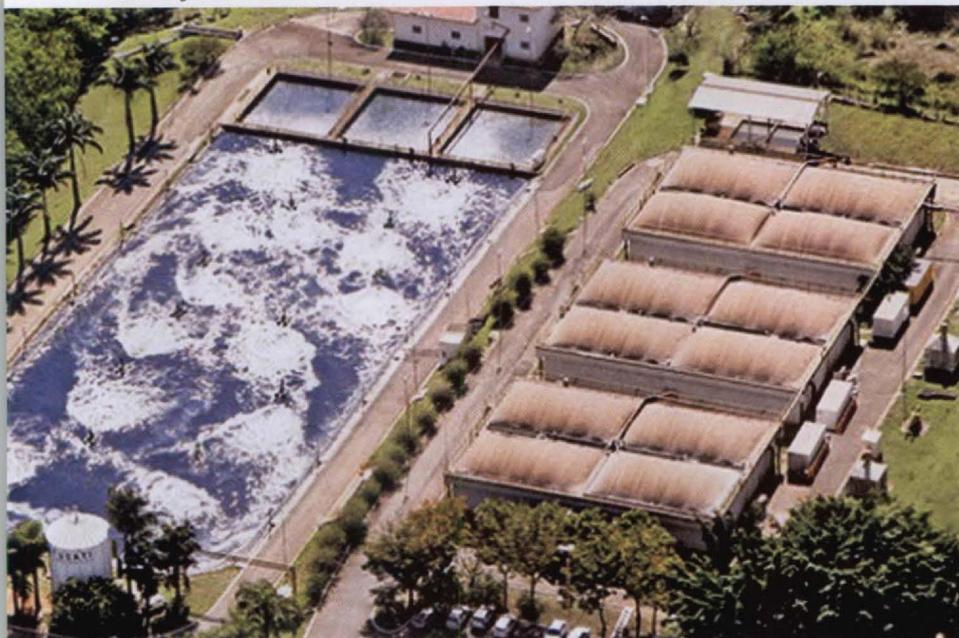
Posição dos contratos de delegação dos serviços de esgotamento sanitário com as companhias Saneatins, Cedae, Cosanpa e Caerd



Fonte: SNIS (2015). Elaboração: FGV/Ceri.

CONJUNTURA SANEAMENTO

Foto: www.aguasdomirante.com.br



Estação de tratamento de esgoto da concessionária Águas do Mirante, em Piracicaba/SP: participação da iniciativa privada no saneamento ainda é baixa, de 6% do total

foi definido”, diz. “O fundo permitirá que o banco realize todos os estudos técnicos – prospecção, assessoramento, viabilidade –, até colocar o edital na rua. Com a vantagem de que já contamos com a estrutura e capilaridade”, afirma, referindo-se aos 2 mil engenheiros e arquitetos que o banco

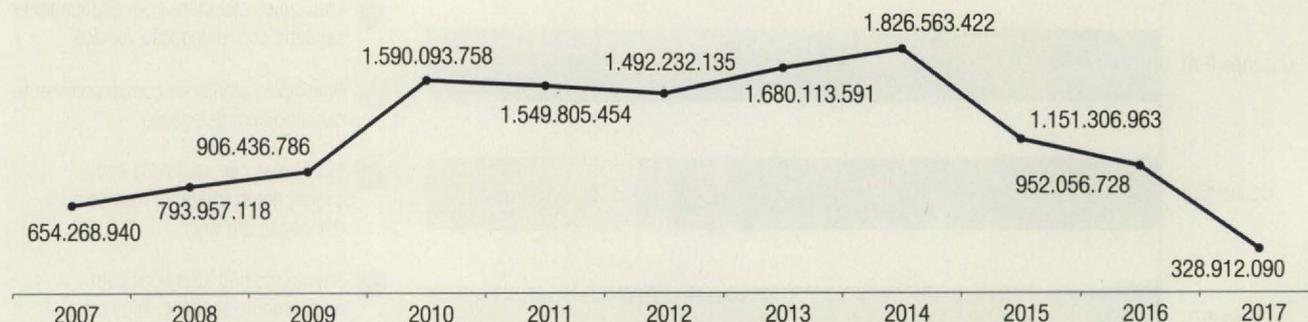
possui em 72 unidades distribuídas pelo país. Esse esforço também inclui uma cartilha de soluções para a implementação de concessões e parcerias público-privadas, incluindo a padronização de documentos como editais e contratos, e uma linha de financiamento para o investimento nas

obras. “Estamos destinando recursos iniciais da ordem de R\$ 2 bilhões. Dependendo da demanda, incrementaremos esse aporte”, afirma.

A iniciativa busca identificar o potencial de arranjos público-privados em várias frentes, o que inclui o saneamento. Derziê afirma que o maior avanço inicial tem acontecido no setor de iluminação pública, “por ter caminhos menos complexos que o saneamento e garantir uma receita que pode nos ajudar a encontrar a viabilidade técnica e financeira desse trabalho”. Recentemente, conta Derziê, a CEF iniciou uma parceria com o Banco Mundial para selecionar uma dezena de cidades com maior potencial para concessões de PPPs de iluminação cuja estruturação servirá para orientar equipe técnica e gestores e adquirir musculatura. “Além disso, também estamos incentivando projetos próprios, em que a Caixa realizará o investimento em estudos de viabilidade para

Evolução de desembolsos do BNDES para saneamento

Valores em R\$



Fonte: BNDES. Inclui captação, tratamento e distribuição de água; esgoto e atividades relacionadas; coleta, tratamento e disposição de resíduos, recuperação de materiais; descontaminação e outros serviços de gestão de resíduos.

atender municípios abaixo de 100 mil habitantes em projetos menores como concessões de estacionamentos públicos, rodoviárias, parques e museus”, afirma. Para Derziê, o céu é o limite. “Tudo o que encontrarmos viabilidade técnica para uma concessão ou PPP, estamos dispostos a apoiar”, afirma. Até 2016, a CEF tinha 101 contratos de PPPs assinados, envolvendo R\$ 160 bilhões. “A ideia é que esse número agora aumente e se diversifique”, completa Oliveira.

Para que essas iniciativas frutifiquem, porém, tanto BNDES quanto Caixa reconhecem a necessidade de aperfeiçoamento das regras e participam, junto a outros órgãos e ministérios, coordenados pela Casa Civil, de uma revisão sobre o marco do setor de forma geral. “Trata-se, por enquanto, de um grupo de

A Caema, no Maranhão, registra perdas na distribuição de água de 64,6%, superando o dobro da meta definida no Plansab, de 31%

trabalho que está desenvolvendo propostas a serem debatidas com os demais setores do governo e da sociedade civil que trabalham com o saneamento básico, antes de apresentá-las ao Congresso Nacional”, diz Olavo de Andrade Lima Neto, secretário Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades.

Uma parte desse trabalho se refere à revisão do Plano Nacional de Saneamento, prevista para ocorrer a cada quatro anos, e que deverá estar aprovada até dezembro de 2018. “É necessária uma adequação da lei à realidade política e econômica do país, sobretudo diante do interesse comum pela universalização do saneamento básico e das dificuldades para se atingir esse objetivo apenas com os recursos públicos destinados aos investimentos”, diz Lima.

Mas há vários outros itens na lista. Na atividade da Caixa, Derziê afirma que um dos principais pontos sensíveis é a necessidade de simplificação dos editais de concessão, para facilitar o trabalho em cidades de menor porte. Já Albuquerque, do BNDES, destaca a exigência de execução de planos municipais de saneamento como requisito para validação dos contratos. “Nossa opinião é que se deveria considerar que muitos não têm capacidade técnica para realizá-los”, diz. Édison Carlos, do Instituto Trata Brasil, lembra que o prazo de entrega desses planos municipais se esgotou em 2015, mas não há informações precisas sobre seu grau de cumprimento. “Estimamos que cerca de apenas 40% conseguiram elaborar seu documento e entregá-lo”, diz, descrevendo um cenário em que se misturam municípios com planos, outros com planos desatualizados, e alguns sem plano nenhum. “Para garantir estudos de qualidade, e maior participação, talvez fosse interessante pensar em



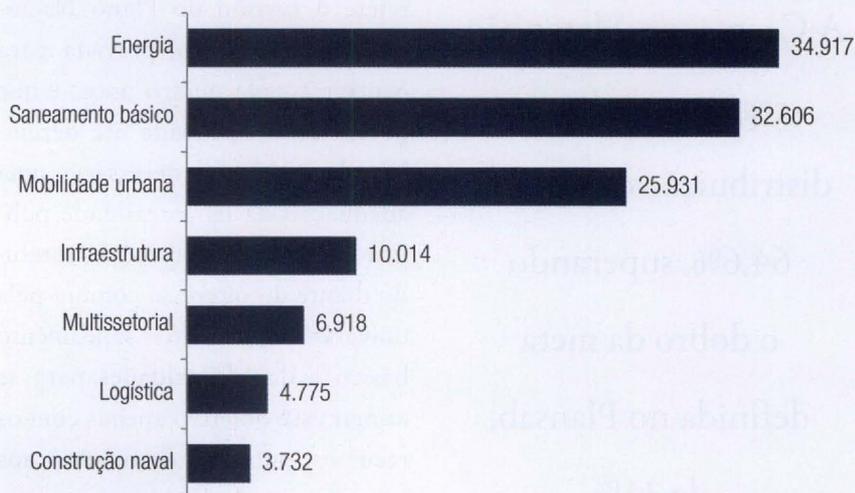
Estados que mais receberam no período	
SP	4.065.185.529
MG	2.787.433.677
RJ	1.370.559.026
PR	1.199.498.058
RS	525.672.836

Desembolsos do BNDES
no período de 2007-2017

Estados que menos receberam no período	
RR	287.910
AC	2.367.582
PI	4.239.886
AP	6.300.836
TO	15.855.080

CONJUNTURA SANEAMENTO

Na CEF, saneamento é a segunda maior carteira de infra



Fonte: SIAPF. Posição em 10/1/2017, em R\$ milhões.

planos regionalizados por bacias”, diz Albuquerque.

Outros dois itens importantes presentes na agenda são a regulação – hoje altamente pulverizada e irregular – e a titularidade dos serviços de saneamento, que por lei é municipal, mas demanda arranjos mais regulamentados quando a operação envolve outros entes, como no caso das regiões metropolitanas. Sobre a questão regulatória, Lima reconhece a necessidade de “fortalecimento da regulação e fiscalização dos serviços, com

normas de referência e parâmetros nacionais que possam ser adotados de comum acordo entre os municípios e o governo federal, como forma de garantir maior segurança aos contratos e de contribuir para a sustentabilidade técnica e econômico-financeira”. Mas defende que a ação federal deve se limitar a nivelar o terreno, sem impor um modelo único para todo o Brasil. “Entende-se que a lei pode contribuir para melhorar o ambiente de regulação a partir da introdução de um papel de coordenação regulató-

ria nacional do governo federal, a ser exercido pela Agência Nacional de Águas (ANA). A unificação é possível a título de normas e parâmetros de referência, de aplicação voluntária pelos titulares ou de aplicação compulsória estabelecida nos critérios de acesso a recursos de investimentos do governo”, diz.

Quanto a definições sobre o exercício da titularidade nos casos em que está presente o interesse comum a mais de um município, Lima afirma que a ideia em discussão é incluir dispositivos que estejam alinhados com o Acórdão do STF para a ADI 1.842, que trata da criação da região metropolitana do Rio de Janeiro e da microrregião dos Lagos, e assegura a necessidade da titularidade ser exercida de forma compartilhada sempre que houver interesse comum envolvido.

Hamilton Amadeo, CEO da *holding* de saneamento Agea, revela-se otimista com a atual movimentação em torno do setor. “O que pouco se destaca dessas iniciativas é a possibilidade de criação de uma inteligência de saneamento perene”, diz. Para Amadeo, a experiência da Ae-

Infra em tempos de contingenciamento

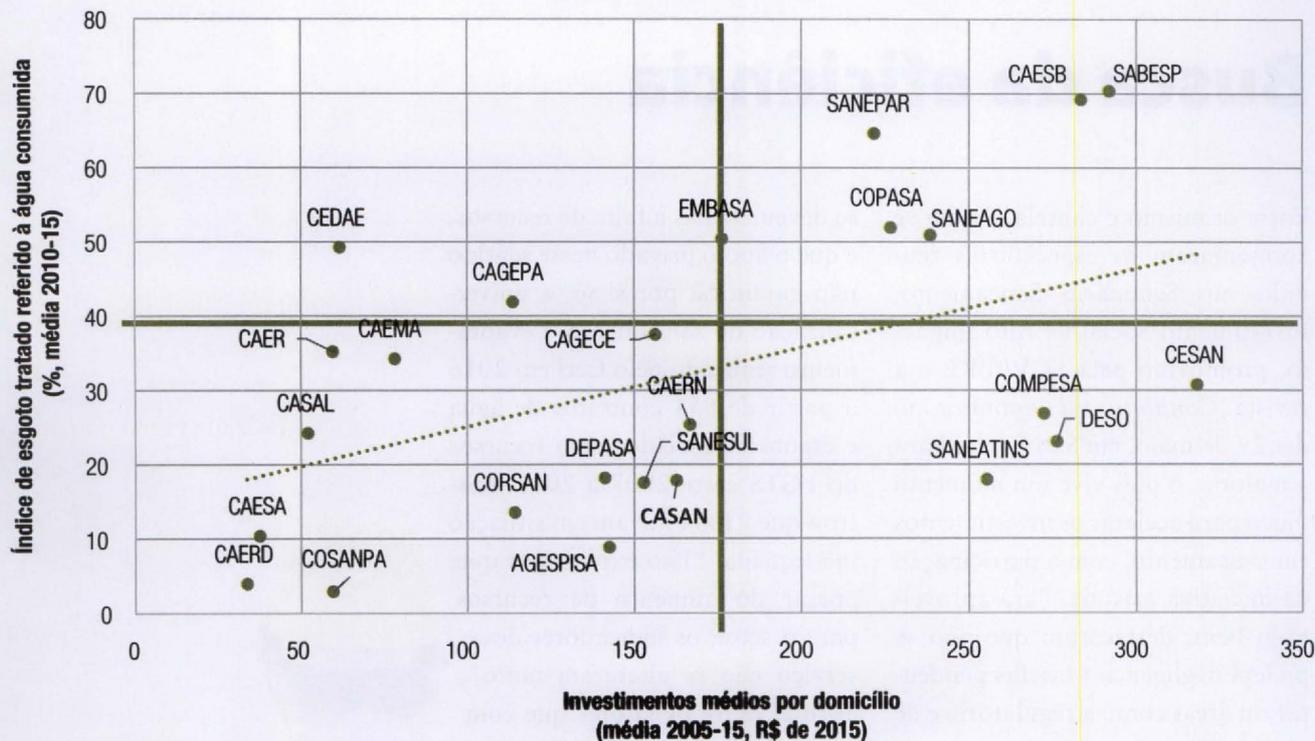
Status de obras públicas entre R\$ 500 mil e R\$ 10 milhões

	Obras paralisadas em junho de 2016			Obras retomadas, atualização de março de 2017	
	R\$ milhões	Número	A pagar*	R\$ milhões	Número
Total	3.149	1.600	2.073	1.244	588
Saneamento	1.012	342	601	381	136

*Valores estimados a pagar a partir da execução física para conclusão, em R\$ milhões. Fonte: Ministério do Planejamento, com dados OGU.

Investimentos médios por domicílio vs. coleta de esgoto

(em R\$ de dez/15)



Fonte: SNIS. Elaboração: GO Associados.

gea – que conta com 24% do mercado privado de saneamento brasileiro, atendendo 48 cidades em dez estados – mostra a importância de reunir conhecimento para melhor decifrar especificidades de realidades muito diferentes espalhadas pelo Brasil. “Pela primeira vez vemos o cuidado no desenvolvimento de equipes técnicas nessa dimensão, que permitirá a criação de núcleos de conhecimento que vão interagir, entender, ser interface para ampliar os projetos de concessão.”

Espaço para expansão é o que não falta. O levantamento mais recente da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), com dados de 2016,

aponta que as concessionárias privadas representam cerca de 6% do mercado brasileiro, presentes em 322 municípios, 18 estados, somando 30 milhões de pessoas atendidas. Esses números englobam concessões plenas (139 contratos), parciais (27) e PPPs (16). E, do total, 72% estão em cidades de pequeno porte, com população de até 50 mil habitantes.

Gesner Oliveira, líder do Grupo de Economia da Infraestrutura e Soluções Ambientais da FGV e sócio da consultoria GO Associados, também defende a relevância do momento para o setor. “Pela primeira vez vemos o saneamento ganhar a devida importância, não só pelo governo, como pela socie-

dade, pois o tema entrou definitivamente para o debate público”, diz, referindo-se à insatisfação popular de não ter respostas satisfatórias a crises como o surto de vírus disseminados pelo mosquito *Aedes aegypti*, no ano passado, ou a atual seca que acomete o Nordeste, a maior dos últimos 50 anos. “Temos hoje a confluência de três fatores importantes: o acúmulo de experiências trazido por uma década da Lei de Saneamento; uma mudança de perfil no governo federal, antes resistente à parceria com a iniciativa privada, e agora apoiador; e uma realidade fiscal que se impõe, independentemente da coloração partidária.” Resta, agora, tirar o melhor proveito dela. ■

Busca da eficiência

Entre otimismo e cautela. Assim se apresentaram os especialistas reunidos no Seminário Saneamento: Investimento Social de Alto Impacto, promovido pela FGV/IBRE e a revista *Conjuntura Econômica* no dia 29 de maio, em São Paulo. Para a maioria, o país vive um momento único para acelerar os investimentos em saneamento, com a participação da iniciativa privada. Para aproveitá-lo bem, destacaram que não se poderá negligenciar tarefas pendentes em áreas como a regulatória e de capacitação do setor público.

Raquel Soares, pesquisadora do Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura (FGV/Ceri), defendeu no evento que a falta de efetividade dos investimentos realizados no setor observada nos últimos anos não

se deveu apenas à falta de recursos, e que o apoio privado nesse sentido não garantirá, por si só, a universalização do saneamento. Levantamento realizado pelo Ceri em 2016 a partir de 851 contratos de água e esgoto financiados com recursos do FGTS entre 2007 a 2015 mostrou que 71% estavam em situação inadequada. “Isso explica por que, apesar do aumento de recursos para o setor, os indicadores desse serviço não se alteraram tanto”, afirma. Entre os fatores que comprometem o bom andamento do setor, Raquel cita a alta complexidade institucional, devido ao grande número de agentes envolvidos, entre órgãos nos



âmbitos federal, estadual, Ministério Público e agências reguladoras – estas últimas, com abrangências diferentes, e mesmo intersetoriais. “Entre as coisas que precisamos considerar, está o fato de que a universalização precisa necessariamente passar pela eficiência do setor público e a participação privada é um auxiliar; e que a regulação precisa ser legitimada tanto pela sociedade quanto pelos condutores da política pública”, afirmou.

Jerson Kelman, presidente da Sabesp, sociedade de economia mista que atende a 367 municípios do estado de São Paulo, defendeu que o combate à ineficiência alocativa dos investimentos em infraestrutura verificados os últimos anos passa pela criação de mecanismos focados em resultados. “No Brasil, e não é só no saneamento, verificamos a existência de muito *lobby* para fazer obras e pouco para as atividades de operação e manutenção, o que resulta em projetos, como estações de tratamento, que não funcionam”, afirmou. Para Kelman, um arranjo eficiente passaria, primeiramente, pela concentração de recursos públicos nas atividades em que o benefício é coletivo, como iluminação pública, coleta de lixo e, no caso do saneamento, a coleta e tratamento de esgoto. “E, para uma alocação eficiente, o ideal seria que não se usasse a transferência direta de recursos, mas o pagamento por resultados – no caso do saneamento, pelo metro cúbico de esgoto coletado e tratado”, disse. “Isso colaboraria para que as estações de esgoto não fossem inauguradas e abandonadas.”

Usamos um sistema criado por israelenses a partir de modelo matemático desenvolvido pela Nasa para detectar água em outros planetas

Hamilton Amadeo, CEO da Aegea

Kelman também reforçou a necessidade de se redefinir a questão da titularidade do serviço em regiões metropolitanas. No caso da região metropolitana de São Paulo, lembrou que a Sabesp vive um problema histórico em cidades como Guarulhos e Mauá, devido à ausência de um arranjo definitivo. “Na Baixada

Santista, também temos a mesma dificuldade de fechar contratos com municípios, e sem contrato não somos autorizados a fazer investimentos”, afirmou.

Mario Augusto Pereira de Oliveira Jr, superintendente executivo da Superintendência de Grandes Empresas de Infraestrutura da Caixa Econômica Federal, colaborou para a lista de revisões, citando a dificuldade identificada em muitos municípios de se cumprir o arcabouço regulatório exigido nas PPPs. “Costumamos dizer que dá o mesmo trabalho projetar uma PPP de rodoviária de cidade de 5 mil habitantes ou do aeroporto de Guarulhos”, afirmou, reforçando a necessidade de simplificação da legislação para pequenas concessões. Nos últimos dez anos, a carteira de financiamento de infraestrutura da Caixa saltou de R\$ 11 bilhões (em 2007) para R\$ 120 bilhões (no primeiro trimestre deste ano). “Saneamento é a segunda maior carteira da Caixa, com R\$ 32 bilhões, perdendo

Brasil possui 1.442 prestadores de serviços de saneamento



Fonte: SNIS 2015.

CONJUNTURA SANEAMENTO

apenas para energia.” Participação que deverá se manter em alta, graças ao projeto da Caixa de ter um papel mais atuante no planejamento de concessões municipais.

Novas configurações

No seminário, Gesner Oliveira, líder do Grupo de Economia da Infraestrutura & Soluções Ambientais da FGV, analisou as perspectivas que se abrem para o setor com o novo impulso dado a partir

do PPI. “Hoje temos um mercado pulverizado, com cerca de 1,4 mil prestadores de serviços, que deverá sofrer um processo de consolidação, ao mesmo tempo em que entrarem novos protagonistas estrangeiros”, afirmou. Para o economista, a chave para a entrada em um ciclo virtuoso no saneamento virá da liberdade de se pensar modelos diferentes para cada caso. “Não é preciso seguir o modelo clássico. Há várias formas de se desenhar soluções, que passam por

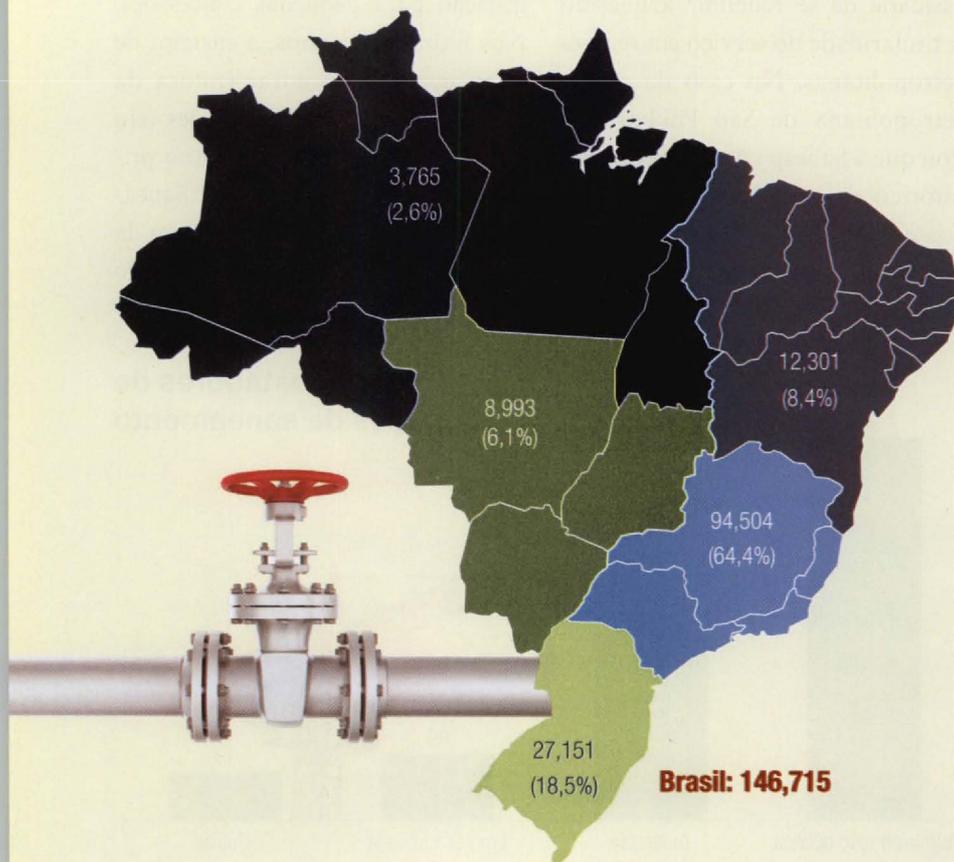
parcerias, concessões, ou mesmo decisões particulares”, afirmou. “A comunicação inicial de que se ia privatizar os serviços não corresponde bem a essa diversidade, mas é o que devemos perseguir.”

Hamilton Amadeo, CEO da Aegea, reforçou a defesa de Oliveira. “Em nossa companhia, por exemplo, trabalhamos com um tipo de PPP que chamamos de b2b, que é a prestação de serviços para uma companhia”, citou. Amadeo afirma que o modelo se encaixa bem no caso de estatais com baixa capacidade de investimento, que dessa forma tomam emprestada a capacidade de financiamento da Aegea, bem como sua capacidade técnica, para expandir os serviços. “Acreditamos muito nesse modelo, e estamos estruturando uma área específica na companhia para levar essa experiência país afora, mostrar que é boa alternativa”, disse.

Outra vantagem identificada por Amadeo com o aumento da participação do setor privado é a de garantir flexibilidade de ação. O que permite, por exemplo, que a empresa lance mão de novas tecnologias conforme a demanda, buscando atualizações que colaborem para o cumprimento de metas. “Essa, para nós, é uma atividade constante”, disse, indicando que a principal fonte de pesquisa da Aegea é Israel, núcleo de *start ups* do setor. “Um dos sistemas que usamos foi criado por um grupo de garotos israelenses a partir de um modelo matemático desenvolvido pela Nasa para detectar água em outros planetas. Através de fotografias que tiramos

Balanco de custos e benefícios da expansão do saneamento, Brasil e grandes regiões

em R\$ bilhões, 2005 a 2015



Fonte: Estimativas da Ex Ante Consultoria Econômica. Valores presentes a preço de 2014.

três a quatro vezes por ano, o satélite identifica vazamentos na rede, com 46% de assertividade”, contou. “Na nossa equipe, dizemos que é como pescar num aquário. Para chegar a isso, entretanto, é preciso investir em formação de pessoas e gestão da informação.”

Para Oliveira, esse novo momento que se está desenhando para o saneamento também deveria contar com a entrada do país no mercado de inovações que dinamizem tecnologicamente o saneamento. “Temos boas associações com institutos de pesquisa, mas precisamos pensar maior, em centros de excelência voltados para o setor”, afirmou, traçando uma comparação com a importância da Embrapa para o desenvolvimento da agricultura brasileira. “Tenho acompanhado o diagnóstico de especialistas internacionais que identificam cadeias em nossas lacunas de fornecimento

O combate à ineficiência alocativa dos investimentos em infraestrutura passa pela criação de mecanismos focados em resultados

Jerson Kelmam, presidente da Sabesp

e consideram que, frente ao tamanho de nosso mercado, seria possível preenchê-las desenvolvendo soluções inovadoras”, diz.

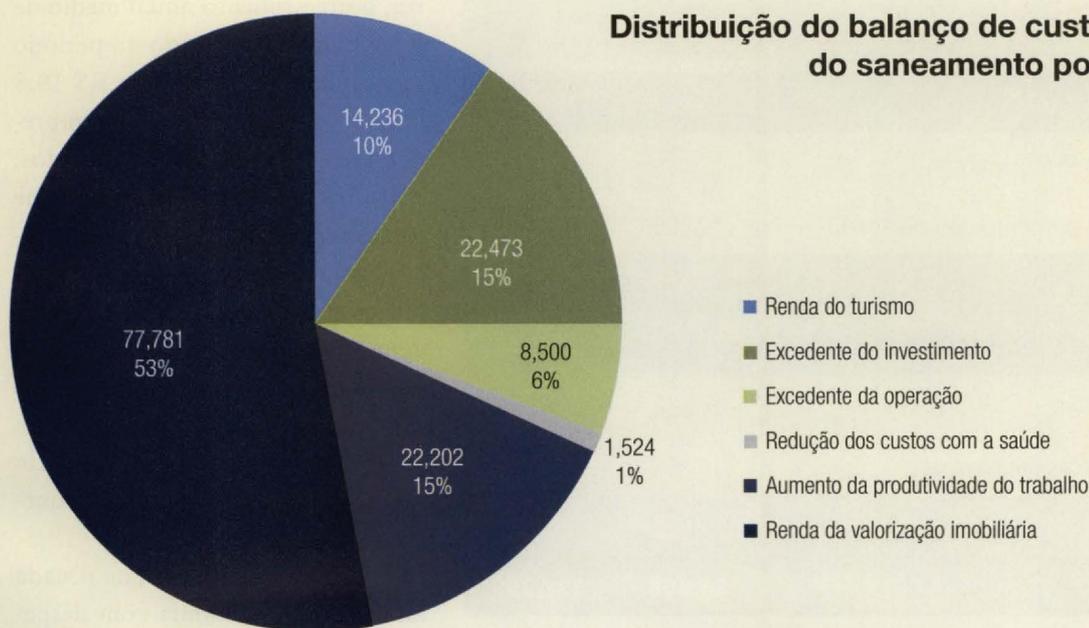
José Bonifácio de Souza Amaral Filho, diretor-presidente da Agência Reguladora de Saneamento e

Energia do Estado de São Paulo (Artesp), também ressaltou o potencial de expansão que o investimento em saneamento representa para fornecedores de insumos e equipamentos, induzindo novas oportunidades de negócio. “Basta ampliar o investimento. Temos um setor perfeitamente aberto para a atração de capitais de longo prazo, como os de fundos de pensão, que podem criar esse ciclo. Para o longo prazo, é perfeitamente possível casar uma taxa de retorno compatível com a taxa atuarial, de 3% a 6% ao ano, com a operação de concessionárias, sejam públicas ou privadas, desde que geridas de forma adequada”, completou.

Oliveira ainda destacou a necessidade de se pensar em um impulso ao setor pela frente tributária, defendendo a derrubada do veto presidencial e a regulamentação do Regime Especial de Incentivos para o Desen-

Distribuição do balanço de custos e benefícios do saneamento por externalidade

Brasil, 2005 a 2015



Fonte: Estimativas da Ex Ante Consultoria Econômica. Valores presentes a preço de 2014.

CONJUNTURA SANEAMENTO

volvimento do Saneamento Básico (Reisb), criado em agosto de 2016, que prevê um mecanismo de concessão de créditos do PIS/Cofins. “Do ponto de vista tributário, o saneamento é muito maltratado”, disse, apontando que 85% do total de tributos pagos pelo setor correspondem a tributos federais. Exercício realizado pelo economista a partir de uma matriz insumo/produto aponta que o Reisb poderia gerar incentivos para um incremento de investimentos de até R\$ 3,8 bilhões ao ano entre 2018-2022 – metade do que falta para se alcançar a meta do Plansab, de R\$

19 bilhões, se considerada a média de investimento nos últimos anos, de R\$ 11 bilhões. Esse aumento, por sua vez, produziria um acréscimo no valor bruto da produção total de R\$ 11,9 bilhões, “o que permitiria um ganho de arrecadação equivalente ao que o governo estaria abrindo mão com o Reisb”, completou Oliveira.

O preço do descaso

Édison Carlos, presidente do Instituto Trata Brasil (ITB), ressaltou no evento que o ganho social dos investimentos em infraestrutura de

saneamento também tem seu viés econômico, e que desconsiderá-lo implica um custo importante para o Brasil. Para ilustrar, apresentou o resultado de um estudo lançado este ano pelo ITB, elaborado pela Ex Ante Consultoria Econômica, que traça um balanço dos benefícios gerados pela expansão do serviço de água e esgoto verificada entre 2005 e 2015. O estudo levou em conta ganhos relacionados a quatro itens: redução de custos com internações referentes a infecções gastrointestinais agudas, ganhos com a melhoria da produtividade do trabalho em função da queda da morbidade por esse mesmo tipo de doença, os efeitos sobre o valor de imóveis, bem como na renda do turismo.

No agregado, o excedente entre benefícios e custos da ampliação do saneamento correspondeu a 75% do valor dos aportes realizados. “Mesmo alguém do necessário, o investimento anual médio de R\$ 9 bilhões registrado no período gerou uma renda anual de R\$ 10,8 bi, com criação de 142 mil empregos diretos, indiretos e induzidos. Além de receitas operacionais que totalizaram R\$ 39,5 bilhões, estimulando a oferta de mais de 340 mil empregos”, afirmou. O presidente do ITB ainda ressaltou que boa parte da movimentação dos investimentos em saneamento, em geral, costuma se dar no próprio município, colaborando para aquecer a economia local.

O estudo aponta que, na década analisada, a economia com despesas de internação no SUS e afas-

Balanço de custos e benefícios da universalização do saneamento

Custos e benefícios	R\$ bilhões*	
	por ano	2015-2035
Redução dos custos com a saúde	0,362	7,239
Aumento da produtividade do trabalho	4,146	82,911
Renda da valorização imobiliária	13,689	273,775
Renda do turismo	1,226	24,512
Subtotal externalidades (A)	19,422	388,437
Renda gerada pelo investimento	22,155	443,1
Renda gerada pelo aumento de operação	12,896	257,915
Subtotal de renda (B)	35,051	701,015
Total de benefícios (C=A+B)	54,473	1.089,45
Custo do investimento	15,839	316,776
Aumento de despesas das famílias	11,766	235,317
Total de custos (D)	27,605	552,093
Balanço (E=C-D)	26,868	537,359

Fonte: Estimativas da Ex Ante Consultoria Econômica. Valores presentes a preço de 2014.

Cidades com piores indicadores de saneamento chegam a gastar cinco vezes mais com saúde

Gasto com doenças de veiculação hídrica

10 melhores – gasto total por habitante por ano: **R\$ 3,43**

10 piores – gasto total por habitante por ano: **R\$ 16,72**

Internações por doenças de veiculação hídrica:

10 melhores – **6,3** internações por mil habitantes

10 piores – **16,7** internações por mil habitantes

Fonte: Instituto Trata Brasil (2017).

tamentos do trabalho, em valores presentes, foi de R\$ 1,52 bilhão. No caso da produtividade, a parcela de aumento da renda atribuída à melhoria do serviço de saneamento correspondeu a R\$ 22,2 bilhões, ou um aumento de 0,3% no rendimento dos trabalhadores. Já os ganhos com a valorização imobiliária, em valores presentes, atingiram R\$ 77,78 bilhões. E, no caso do turismo, os ganhos proporcionados pela valorização ambiental foram estimados em R\$ 14,23 bi. “Quando debatemos esses números em alguns municípios – como em Rondônia, onde a coleta de esgoto cobre apenas 4% do total produzido – vemos que os prefeitos não têm noção dessa relação”, disse Carlos.

Amadeo da Aegea, ilustrou parte desses efeitos na prática, com o caso da concessionária Águas de Guariroba, de Campo Grande

(MS). “Nessa operação, ampliamos a cobertura de esgoto de 22% para 85% de 2005 a 2015, e o número de internações por doenças relacionadas ao saneamento caiu de 87 para 13 por 100 mil habitantes”, disse. O executivo defendeu que, quanto mais cedo se inicia um investimento, mais ganho existirá para ambos os lados, sociedade e operadores. “Concessões têm prazo para acabar, e quanto mais se demora, menos receita se gera”, argumentou, destacando o exemplo do contrato de prestação de serviços da Aegea no município de Piracicaba, no interior de São Paulo, onde se conquistou a universalização da coleta de esgoto no final de 2013. “De 2013 a 2016, conseguimos gerar uma margem de R\$ 101 milhões para a operadora, graças ao aumento da arrecadação na prestação de serviços de esgoto”, contou.

No estudo do ITB também há uma projeção de quais seriam os ganhos para o país caso a universalização dos serviços de água e saneamento do Brasil fosse conquistada até 2035, chegando a um valor total de R\$ 537 bilhões. Carlos ressalta o fato de que quase metade desses ganhos, 47%, estariam concentrados nas regiões Norte e Nordeste, que até 2015 foram as menos beneficiadas pela expansão dos investimentos, concentrados no sul do país. “Para que isso aconteça, entretanto, precisamos investir mais do que 0,19% do PIB ao ano, e desconcentrar o investimento”, lembrou Carlos. “É difícil pensar que conseguiremos resolver essa situação sem uma mudança radical nesse sentido. Se nada acontecer, seremos um país de ilhas de universalização com falta de saneamento por todos os lados”, concluiu. (S.M.)