

NOTA TÉCNICA Nº 30

AVALIAÇÃO DO DOCUMENTO DIRETRIZES PARA O PROGRAMA DE COLETA E TRATAMENTO DE ESGOTO E DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS

1. APRESENTAÇÃO

Conforme deliberado na 17ª Reunião Ordinária do Comitê Interfederativo (CIF), ocorrida no dia 23 de agosto de 2017, a Câmara Técnica de Economia e Inovação (CTEI) apresenta nesta nota técnica uma sumária apreciação do documento da Fundação Renova SEQ4205-03/2017/GJU, de 25 de agosto de 2017, Diretrizes para repasse de Recursos, Apoio Técnico e Capacitação aos Municípios - Programa de Coleta e Tratamento de Esgoto e Destinação de Resíduos Sólidos.

O documento citato foi enviado a CTEI, em 28 de agosto de 2017, pela Coordenadora da Câmara Técnica de Segurança Hídrica e Qualidade da Água (CT SHQA), Gisela Forattini.

2. ESTRUTURA DO PROGRAMA PROPOSTO

A estrutura do programa está descrita no capítulo 4 do documento. São quatro fases assim nomeadas:

Fase I – Estruturação do Programa

Fase II – Habilitação dos Projetos

Fase III – Liberação de Recursos e Acompanhamento das Ações

Fase IV – Encerramento

Atores Envolvidos e suas Responsabilidades

Cada uma das fases será comentada nesta nota técnica. Nesta parte faremos considerações gerais sobre o desenho do programa.

O programa tem certamente coerência e consistência nas fases e ações propostas. Como será discutido abaixo, avaliamos que a complexidade da Fase I exige melhor detalhamento ou mesmo um desdobramento desta fase em duas fases separadas.

A depender das soluções e propostas apresentadas na Fase I, serão necessários diferentes apoios técnicos, financeiros e modelos de negócios. Portanto, a Fase I condiciona a Fase II e talvez seja necessário estabelecer um conjunto de opções na Fase II relacionadas às decisões tomadas na Fase I. O mesmo argumento se aplica a Fase III. A Fase IV registra o encerramento do programa, para os quais temos uma observação pontual.

A percepção geral é que na Fase I será necessário discutir detalhadamente os modelos de negócios possíveis a partir do momento da **consolidação do**

Diagnóstico do Município. Este diagnóstico tem como ponto de partida o portfólio de pleitos e de projetos já apresentados pelos municípios para o qual se buscará o melhor modelo de negócios. Nesta segunda fase, será importante o apoio da instituição financeira em articulação com a equipe técnica, Renova e os municípios.

Do modo como está estruturado o programa, a licitação isolada por parte de municípios aparece como modelo de negócio dominante, com exceção dos consórcios de resíduos sólidos. Avaliamos ser importante explicitar a possibilidade de concessões, parcerias-público-privadas, consórcios, projetos conjuntos entre empresas municipais e estaduais etc. É necessário avaliar estes modelos de negócios a partir de pleitos e projetos técnicos.

3. FASE I – ESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA

3.1. DESCRIÇÃO SUMÁRIA DOS PROJETOS

Esta fase tem como referência a Deliberação CIF nº 75 que está associada as deliberações nº 41 e nº 43, sendo que está última deliberação apresenta a alocação de recursos financeiros previstos nas Cláusulas 169 e 170 do TTAC.

De acordo com Deliberação CIF nº 43, os valores limites máximos a serem alocados por municípios são para ações de esgotamento sanitário e destinações de resíduos sólidos são os seguintes:

n.	Municípios	Estado	Valor Teto	n.	Municípios	Estado	Valor Teto
1	Almorez	MG	R\$ 11.029.650,50	21	Mariana	MG	R\$ 71.296.644,86
2	Alpercata	MG	R\$ 4.726.993,07	22	Marilândia	ES	R\$ 6.302.657,43
3	Baixo Guandu	ES	R\$ 12.605.314,86	23	Mariéira	MG	R\$ 4.726.993,07
4	Barra Longa	MG	R\$ 8.695.238,10	24	Naque	MG	R\$ 4.726.993,07
5	Belo Oriente	MG	R\$ 11.029.650,50	25	Periquito	MG	R\$ 4.726.993,07
6	Bom Jesus do Galho	MG	R\$ 7.878.321,79	26	Pingo-d'Água	MG	R\$ 4.726.993,07
7	Bugre	MG	R\$ 4.726.993,07	27	Raul Soares	MG	R\$ 11.029.650,50
8	Caratinga	MG	R\$ 22.059.301,00	28	Resplendor	MG	R\$ 9.453.986,14
9	Colatina	ES	R\$ 43.028.831,34	29	Rio Casca	MG	R\$ 7.878.321,79
10	Conselheiro Pena	MG	R\$ 9.453.986,14	30	Rio Doce	MG	R\$ 2.661.115,58
11	Córrego Novo	MG	R\$ 4.726.993,07	31	Santa Cruz do Escalvado	MG	R\$ 4.726.993,07
12	Dionísio	MG	R\$ 4.726.993,07	32	Santana do Paraíso	MG	R\$ 12.605.314,86
13	Fernandes Tourinho	MG	R\$ 2.661.115,58	33	São Domingos do Prata	MG	R\$ 9.453.986,14
14	Galiléia	MG	R\$ 4.726.993,07	34	São José do Goiabal	MG	R\$ 4.726.993,07
15	Governador Valadares	MG	R\$ 63.998.361,67	35	São Pedro dos Ferros	MG	R\$ 4.726.993,07
16	Iapu	MG	R\$ 6.302.657,43	36	Sem-Peixe	MG	R\$ 4.726.993,07
17	Ipaba	MG	R\$ 9.453.986,14	37	Sobralia	MG	R\$ 4.726.993,07
18	Ipatinga	MG	R\$ 17.740.770,56	38	Timóteo	MG	R\$ 22.059.301,00
19	Itueta	MG	R\$ 2.661.115,58	39	Tumiritinga	MG	R\$ 4.726.993,07
20	Linhares	ES	R\$ 47.755.824,41		TOTAL		R\$ 500.000.000,00

A Deliberação CIF nº 75 apresenta os pleitos dos municípios e analisa a sua adequação ao programa definido no TTAC, além de apresentar rápidas avaliações técnicas dos projetos, mas partindo sempre do pressuposto que os municípios apresentaram requerimentos consistentes.

Os municípios apresentaram pedidos de (a) elaboração de projetos de engenharia, (b) adequação de projetos de engenharia, (c) licenciamento ambiental, (d) execução de obras de sistemas de esgotamento sanitário em bairros ou na sede municipal, (e) implantação de estações de tratamento de esgotos, (f) pedidos de recursos para finalização obras, (g) execução de projetos de aterros sanitários e, em alguns casos, (h) construção de emissários e (i) adequação de estruturas de coleta e tratamento de esgotos já em operação.

Dentre os municípios oficiados a apresentar projetos, 39 deles apresentaram pleitos relacionados ao programa de coleta e tratamento de esgotos e 32 municípios apresentaram pleitos para destinação de resíduos sólidos. Esses pleitos totalizaram R\$ 442,4 milhões (88,9%), sendo que em alguns casos os pedidos de recursos ultrapassam os valores alocados e reportados na tabela acima, como Conselheiro Pena, Itueta.

3.2. UM CENÁRIO ILUSTRATIVO PARA NEGÓCIOS

Podemos ilustrar diferentes contextos para negócios com um simples exercício que utiliza somente como critério os diferentes valores tetos. Existem projetos com valores próximos a R\$ 70 milhões (e.g. Mariana) e projetos de apenas R\$ 2 milhões (e.g. Rio Doce). Organizamos uma simples tipologia de porte de recursos:

<u>Porte do Projeto</u>	<u>Número</u>
Até 5 milhões	18 projetos
De 5 a 10 milhões	09 projetos
De 10 a 20 milhões	06 projetos
<u>Acima de 20 milhões</u>	<u>06 projetos</u>
<u>Total</u>	<u>39 projetos</u>

Considerando somente os seis projetos acima de R\$ 20 milhões, temos aproximadamente R\$ 268 milhões, ou 53% do montante total de recursos. Os 18 projetos com valores até R\$ 5 milhões correspondem a apenas 15,6% do total, sendo que 15 tem valor de R\$ 4,7 milhões.

É certo que projetos com valores superiores a R\$ 20 milhões têm potencialmente uma variedade de modelos de negócios (concessão, licitação, parcerias-público-privadas, projetos e gestão associada, diferentes forma de regulação, tipos de financiamento, prazos, riscos, taxas de juros, estrutura técnica e equipamentos etc). Por sua vez, um projeto de R\$ 5 milhões tem propostas econômicas e técnicas mais restritas, em particular se localizado em áreas isoladas, em municípios carentes ou sem receitas próprias para remunerar estes serviços públicos.

Ainda em um exercício simples de análise, é possível agrupar projetos. Os seis projetos acima de R\$ 20 milhões poderiam ser avaliados individualmente e para cada um deles seria elaborado um específico plano de negócios e solução financeira. Os projetos seriam de (1) Colatina, (2) Governador Valadares, (3) Linhares, (4) Mariana, (5) Timóteo e (6) Caratinga. Poderíamos ter nestes

casos recursos de terceiros que se associariam aos recursos de Renova, além de modos de gestão compartilhados, concessão e, até mesmo arranjos financeiros com a securitização de fluxos de caixa, o que poderia alavancar recursos complementares.

Quanto aos outros 18 projetos abaixo de R\$ 5 milhões, estes seriam agrupados e para eles seria apresentada uma solução comum, por exemplo, uma única contratação de obras. Vale notar que esta cesta de projetos corresponde a um valor de R\$ 78 milhões, um montante de recursos similar ao maior projeto de saneamento, que é o de Mariana (R\$ 71 milhões). Desse modo, o agrupamento de pequenos projetos teria o porte do projeto de Mariana, o que poderia atrair mais interessados e acirrar a disputa pelo projeto.

Este ilustrativo agrupamento de projeto simplificaria a contratação, gestão e monitoramento por parte de Renova e de outros órgãos de controle, além de possíveis padronizações e maior poder de compra do contratante, o que poderia se refletir no custo das obras. A supervisão seria compartilhada por todos os prefeitos, o que tenderia a oferecer uma melhor governança e mitigar possíveis especificidades locais na administração de negócios.

Existem outros 15 projetos de porte médio com valores entre R\$ 5 milhões e R\$ 20 milhões. Estes projetos correspondem a um valor aproximado de R\$ 157 milhões e que poderiam ser hipoteticamente agrupados em licitações para usufruir de possíveis vantagens imaginadas para o agrupamento de projetos menores, por exemplo.

Neste cenário ilustrativo, é possível ter 6 projetos individuais de grande porte, 1 projeto agrupado (18 projetos pequenos) e talvez outros 5 projetos de médio porte com valores de aproximadamente R\$ 30 milhões (15 projetos de porte médio distribuídos em 5 grupos). Se for possível um arranjo como este, seriam modelados e contratos 12 obras de saneamento ou de tratamento de resíduos.

Outro ponto que merece destaque é a distribuição geográfica dos empreendimentos. Os projetos poderiam ser agrupados em sociedades de propósitos específicos (SPE) ou consórcios observando sua geografia a fim de gerar sinergias nas obras ou mesmo na operação.

3.3. AVALIAÇÃO ECONÔMICA INTEGRADA DE PROJETOS

Em suma, estamos propondo a inclusão de uma fase para avaliação de potenciais modelos de negócios. Além da análise técnica de cada projeto, é necessária uma **avaliação econômica integrada de projetos**. Desta análise teremos, dentre outras conclusões possíveis:

- a) **A possibilidade de realização de operações consorciadas** que permitam maior escala de aproveitamento econômico e financeiro, mas, por outro lado, demandam grande expertise na avaliação de projetos, já que aumenta a complexidade de execução, além de capacidade de articulação política, para que todos os municípios atuem no mesmo compasso, garantindo assim a conclusão do projeto em tempo hábil.
- b) **Possibilidade de realização de PPP:** seja em operações consorciadas ou isoladas, a possibilidade de realização de PPP deve ser avaliada neste

primeiro momento, para que a escala necessária (um dos itens fundamentais para garantir a viabilidade deste tipo de projeto) seja garantida.

- c) **Necessidade de financiamentos adicionais:** a partir do diagnóstico será possível avaliar, ainda que superficialmente, a necessidade de recursos adicionais a serem disponibilizados, seja pela instituição financeira parceira, seja por outros agentes interessados.
- d) **Tipo de apoio técnico que será necessário:** a análise detalhada do diagnóstico permitirá definir o tipo de apoio técnico necessário a cada município para que o seu projeto seja aprovado pela instituição financeira, conforme seus parâmetros de análise e acompanhamento da aplicação de recursos, independentemente do modelo de execução a ser adotado.

No contexto acima, a ação que se refere à **contratação de instituição financeira para gestão e repasse dos recursos** ganha importância crucial e não apenas operacional. A instituição financeira deverá ser capaz de modelar projetos, ter flexibilidade operacional e de gestão de contratos alinhados aos modelos de negócios.

A equipe da instituição financeira teria que ter uma forte articulação com Renova e com os municipais. Não bastará apenas a capacidade de gestão de fundos ou de empréstimos, mas também de serviços técnicos de modelagem de negócios, de controle e de gestão específicos aos arranjos propostos acima.

De forma sumária, falamos de uma instituição financeira que opera projetos e não de uma instituição de financiamento. Destaco que estas qualidades da instituição financeira (modelagem de negócios em diferentes escalas e com diferentes agentes) devem ser consideradas junto com a taxa de administração, mecanismos de controle e estrutura de governança, riscos e *compliance*, como já indicados por Renova no programa proposto.

Noto que esta característica da instituição já está implícita, por exemplo, na própria tipologia de projetos da Deliberação nº 43 (ver Prioridades 1 a 5) e é também parte da proposta de Renova, quando indica a participação da instituição financeira em um “Comitê Gestor de Acompanhamento do Fundo”.

4. FASE II – HABILITAÇÃO DOS PROJETOS

Esta segunda fase está fortemente condicionada pelos modelos de negócios e projetos constituídos na primeira fase. Se a opção for manter o modelo proposto, poucos comentários podem ser feitos à proposta apresentada.

Esta segunda fase tem duas ações específicas: **habilitação de projetos e processo licitatório**. Vale comentar que, em linha com a tipologia de projetos da Deliberação nº 43 (ver Prioridades 1 a 5), esta fase é basicamente o procedimento licitatório tendo como uma referência um projeto habilitado em escala municipal, pouco sem comenta sobre alternativas de negócios.

A licitação é um procedimento instituído para o setor público quando este contrata serviços do setor privado. Contudo, como observamos acima, existem potenciais arranjos que deveriam ser considerados e que poderiam gerar diferentes projetos, muitos em escala municipal, mas que não correspondem

necessariamente a uma licitação convencional de obras. Já em outros casos, existem projetos consorciados e inter-municipais, que também podem modificar o desenho do projeto técnico e econômico. Identificar estas possibilidades de negócios depende de uma fase que denominamos de **Avaliação Econômica Integrada de Projetos** onde a instituição financeira e a prestadora de serviços técnicos teriam um papel importante, além dos municípios e de Renova.

Desta forma, o processo de habilitação poderá conter em seus editais de orientação outros tipos de documentos necessários de acordo com a solução definida na **Avaliação Econômica Integrada de Projetos**. Da mesma forma, cada solução proposta poderá implicar outros tipos de procedimentos de contratação, que não necessariamente a licitação isolada.

É fundamental destacar que somente poderão receber recursos, independentemente da solução adotada, projetos que tenham sido aprovados após análise técnica pela instituição financeira contratada.

5. FASE III – LIBERAÇÃO DE RECURSOS E ACOMPANHAMENTO DAS AÇÕES

Esta fase tem três ações específicas: **contrato de repasse de recursos, liberação de recursos, acompanhamento do projeto**. Estas fases são fundamentais, independentemente da solução definida na **Avaliação Econômica Integrada de Projetos**. Destacamos, contudo, ser necessário apenas prever acompanhamentos específicos para cada modelo de negócios, por exemplo, para parcerias público privadas, concessões, criação de SPes conjuntas entre empresas municipais e estaduais de saneamento etc.

6. FASE IV - ENCERRAMENTO

A fase de encerramento tem como comando principal a “disponibilização integral dos recursos financeiros pela Fundação” ao município e a outros agentes participantes do negócio.

Esta fase tem regras de desbloqueio da última parcela condicionada por relatórios finais, que são condicionados por não identificar irregularidades. Neste momento é assinado o termo de encerramento de repasse de recursos, além de outros procedimentos complementares.

A avaliação é que esta fase está adequada aos objetivos do TTAC. Contudo, é fundamental que no **Relatório de Encerramento** conste a exigência de atestado de plena funcionalidade da obra pela instituição financeira contratada, dado que a obra deverá entrar em operação e não apenas ser concluída, ou seja, ela deve cumprir seu objetivo prioritário que é reduzir o montante de esgoto sem tratamento despejado no Rio Doce. Esta dimensão operacional é fundamental e deve ser um condicionante para o encerramento do programa.

7. AVALIAÇÃO

O programa apresentado é adequado. A avaliação acima buscou apenas explicitar as ações necessárias para as outras possibilidades para execução das cláusulas 169 e 170, além de procedimentos licitatórios isolados. Avaliamos que seria também possível criar outros modelos de negócios e/ou arranjos empresariais capazes de atrair recursos de terceiros, seja na forma de financiamento ou mesmo aporte de capital. Se isto for possível, os efeitos positivos do programa poderiam ser ampliados.

Sugerimos, desta forma, a inclusão da etapa de **Avaliação Econômica Integrada de Projetos** como Fase II do processo, de forma a explicitar o estudo de modelos de negócios. Entendemos que a proposta de buscar modelos de negócios é permitida pelo TTAC.

Consideramos o programa proposto adequado, mas apresentamos algumas adequações pontuais. Indicamos destacar uma fase para **avaliação econômica integrada de projetos** para estudar modelos de negócios. Uma nova estrutura do programa seria, portanto:

Fase I – Estruturação Técnica do Projeto

Fase II – Avaliação Econômica Integrada de Projetos

Fase III – Habilitação dos Projetos

Fase IV – Liberação de Recursos e Acompanhamento das Ações

Fase V – Encerramento

Atores Envolvidos e suas Responsabilidades

A Fase II explicitamente adicionada discutirá possíveis modelos de negócios que poderão até mesmo ampliar a escala e escopo dos projetos indicados pelos municípios. Avaliação na Fase II deve ser feita, necessariamente, em parceria com a instituição financeira contratada, Renova e com os municípios, logo, tal instituição deverá ter em seus quadros funcionais pessoas com comprovada expertise técnica neste tipo de análise.

Além disso, é fundamental demonstrar que os projetos a serem executados, independentemente da solução a ser adotada, deverão necessariamente ser aprovados pela instituição financeira contratada, que será responsável também pela adequada comprovação da aplicação dos recursos, bem como por atestar a perfeita funcionalidade da obra, como proposto acima.

Belo Horizonte, 13 de setembro de 2017



Ricardo Machado Ruiz

Vice-presidente do INDI e Diretor de Desenvolvimento de Negócios
INDI – Instituição Coordenadora da Câmara Técnica de Economia e Inovação