

O novo Marco do Saneamento e a agenda ESG

A Lei nº 14.026/2020 trouxe especial atenção à integração com a agenda internacional, enquadrando-se no perfil procurado por investidores que buscam oportunidades na linha ESG (*environmental, social and* ambiental, social e governança) [1].



Gustavo Justino
professor e advogado

Esse movimento começa em 2010 com as *licitações sustentáveis*,

ou, nas palavras de Lena Barcessat [2], as *ecoaquisições, compras verdes, licitações positivas* ou *compras ambientalmente amigáveis*. A positivação foi oriunda da reforma da Lei nº 8.666/1993, por meio da Medida Provisória nº 495/2010, convertida na Lei nº 12.349/2010, a qual alterou, entre outros dispositivos, o *caput* do artigo 3º da Lei de Licitações, colocando como objetivo da licitação o desenvolvimento nacional sustentável [3].

Sabe-se que os governos desempenham papel fundamental na busca por um modelo de desenvolvimento menos agressivo ao meio ambiente, às comunidades no entorno e, por fim, à sociedade em geral. Há uma preocupação crescente com essas partes interessadas, emergindo o chamado *capitalismo de stakeholders*.

Um desses papéis do Estado está conectado à sua posição como grande comprador. Nesse sentido, a licitação sustentável é aquela em que, além dos critérios normalmente utilizados para a seleção de fornecedores por parte da Administração, são utilizados outros critérios que privilegiam produtos ou serviços que geram menos impactos negativos ao meio ambiente, tendo em vista todo o ciclo de vida da obra ou serviço prestado [4].

Relacionada as licitações sustentáveis, a temática relativa à agenda ESG diz respeito aos "investimentos responsáveis", "investimentos sustentáveis" e "investimentos socialmente responsáveis". Os três critérios ESG são aqueles que devem ser levados em consideração para avaliar a sustentabilidade e o impacto social e ético de uma companhia, negócio ou investimento.

No caso do saneamento no Brasil, cumpre salientar que a quantidade de recursos financeiros a ser destinada ao setor é bastante significativa e tem demonstrado notório aumento nos últimos anos, o que também emerge a inserção da temática nessa seara. Os recursos aplicados pelos municípios na coleta e demais serviços de limpeza urbana, que incluem destinação final dos resíduos sólidos urbanos (RSU) e serviços de varrição, capina, limpeza e manutenção de parques e jardins, limpeza de córregos, entre outros, passaram de R\$ 17,65 bilhões (média de R\$ 8 por habitante/mês) em 2010, para R\$ 25 bilhões (R\$ 10 por habitante/mês) ao final da década [\[5\]](#).

No que concerne ao aspecto ambiental, a coleta, o tratamento e o descarte de resíduos, se não forem feitos de forma correta, podem causar danos irreversíveis para os diversos ecossistemas. Infraestruturas inadequadas de saneamento básico são extremamente prejudiciais para a preservação do meio ambiente, causando, por exemplo, a poluição dos recursos hídricos, como rios, lagos e lençóis freáticos, a contaminação do solo, o extermínio da fauna e da flora local, a redução da quantidade de água potável etc. Como se não bastasse, estima-se que o custo de destinação inadequada de resíduos sólidos corresponde a um bilhão de dólares por ano [\[6\]](#).

Cabe destacar que, no Brasil, a maior parte dos resíduos sólidos urbanos coletados segue para disposição em aterros sanitários, tendo registrado um aumento de dez milhões de toneladas na última década, passando de 33 milhões de toneladas por ano para 43 milhões de toneladas. Por outro lado, a quantidade de resíduos que segue para unidades inadequadas (lixões e aterros controlados) também cresceu, passando de 25 milhões de toneladas por ano para pouco mais 29 milhões de toneladas por ano [\[7\]](#).

A tendência é que esses números aumentem ainda mais. Projeta-se que, até 2050, o Brasil observará um aumento de quase 50% no montante de RSU, em comparação ao ano base de 2019. Para o mesmo período, a projeção de crescimento populacional esperado é de 12%, o que evidencia a influência decisiva na componente de perspectiva econômica nessa equação, isto é, o avanço gradual do produto interno bruto (PIB) e o conseqüente aumento do poder aquisitivo da sociedade [\[8\]](#). Também convém destacar o aumento da classe média brasileira, o que vem pressionando, nos últimos anos, pela melhoria na prestação de serviços públicos urbanos por parte desse segmento da sociedade [\[9\]](#).

Além disso, a existência de uma infraestrutura adequada de saneamento — ou infraestruturas que provoquem repulsa à comunidade local e exacerbem o fenômeno *not in my backyard* [\[10\]](#) — afeta a promoção do bem-estar social, visto que implica, entre outros aspectos, a presença indevida de esgoto a céu aberto nas comunidades urbanas, descarte inadequado de esgoto bruto na natureza, bem como o de resíduos sólidos, ameaças à saúde da população local, riscos à saúde pública, prejuízos econômicos e improdutividade.

Cumpre apontar que a falta de infraestrutura de saneamento básico também acarreta aumento na desigualdade social, o que aponta para a importância estratégica da ação conjunta no sentido do combate à pobreza e da promoção do acesso aos serviços de saneamento [\[11\]](#). O saneamento deve ser considerado um elemento estruturante do desenvolvimento econômico dos países [\[12\]](#), na medida em que a população com acesso a esses serviços possui, ao mesmo tempo, menores taxas de mortalidade, morbidade, melhores níveis de escolaridade e renda [\[13\]](#).

Outrossim, investimentos feitos de forma adequada em saneamento podem prevenir problemas sanitários, reduzir a evasão escolar e os gastos com saúde [14]. De acordo com dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a expectativa é que a universalização dos serviços de água e esgoto reduza em até R\$ 1,45 bilhão os custos anuais com saúde. Segundo estudo da Organização Mundial da Saúde de 2012, para cada dólar investido em saneamento, são economizados US\$ 4,3 em custo de saúde.

Cabe mencionar que, no Brasil, são 35 milhões de pessoas sem acesso à água tratada e mais de cem milhões sem serviços de coleta e tratamento de esgoto [15]. Além disso, vale mencionar que, de acordo com levantamento da *International Solid Waste Association* e da Abrelpe [16], o descarte de resíduos sólidos a céu aberto ocorre, com frequência, próximo dos centros urbanos e, em alguns casos, áreas residenciais são formadas e se expandem ao redor dos lixões. Em termos concretos, quase todos os 50 maiores lixões do mundo se localizam perto ou dentro de áreas urbanas, oferecendo também risco aos recursos naturais próximos. Tal conjuntura gera custos ambientais e de saúde significativos, com que inevitavelmente arcará a sociedade civil.

A meta estabelecida no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (2014) [17] e reafirmada no novo Marco do Saneamento [18] é garantir o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com tratamento e coleta de esgoto até 31 de dezembro de 2033. Ainda, cabe sublinhar que, na última década, houve aumento significativo na quantidade de empregos no setor de saneamento. O número de empregos diretos no setor de limpeza passou de um total em torno de 284 mil para 332 mil postos de trabalho [19].

Todos esses fatores destacados se alinham com os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), apontando para o setor de saneamento como um verdadeiro investimento de multi-impacto, inclusive no plano global. Isso porque o setor está explicitamente representado pelo ODS 6, com contribuição relevante para ODS 3, ODS 4, ODS 8, ODS 9, ODS 11, ODS 12, ODS 13, ODS 14 e ODS 15.

Quanto ao aspecto relativo à governança corporativa na agenda ESG, embora o setor privado ainda represente uma parcela pequena dos prestadores de serviço de saneamento no Brasil, o que agora começa a mudar em razão do novo Marco do Saneamento, pode-se afirmar que existem operadores de diferentes tamanhos atuando em municípios com perfis sociodemográficos diversos, e, conseqüentemente, com estruturas de governança corporativa proporcionais ao seu tamanho [20].

Os avanços no campo da governança também se materializaram na nova Lei de Licitações, a Lei nº 14.133/20, a qual, em diversos dispositivos, faz referência à implementação de programas de integridade pelos licitantes, como o artigo 25, §4º. Ademais, o artigo 169 da nova Lei também faz referência ao consagrado modelo organizacional de três linhas de defesa (que, em 2020, foi atualizado para o modelo de três linhas do IIA) [21], para que seja aplicado nas contratações públicas, também fazendo um diálogo frutífero com o novo Marco do Saneamento.

Com a atribuição, pelo novo Marco do Saneamento, de notório protagonismo aos contratos de concessão precedidos por licitação, pode-se afirmar que tal dispositivo será responsável por grande progresso em GRC das empresas prestadoras de serviços de saneamento.

No que se refere ao *funding*, além dos mecanismos tradicionais de financiamento, a exemplo das linhas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal (CEF), e dos fundos regionais operados, existe uma oportunidade para acessar investidores locais e globais, em especial aqueles com foco na temática de ESG que podem investir em participações nos projetos do setor [22]. O Conselho Monetário Nacional (CMN) vem editando resoluções que atribuem diversas obrigações às instituições financeiras que se relacionam diretamente com a temática ESG [23], o que também deve gerar impactos no setor de saneamento.

Em especial, a Resolução CMN nº 4.945/21 estabelece que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, de que trata a Resolução nº 4.553/17, devem estabelecer a Política de Responsabilidade Social, Ambiental e Climática (PRSAC) e implementar ações com vistas à sua efetividade. Por sua vez, as Resoluções nº 4.943/21 e 4.944/21 fazem expressa referência à identificação, mensuração, monitoramento, reporte, controle e mitigação de risco ambiental, social e climático. Tudo isso lança luzes para a importância da agenda ESG, que ganha, cada vez mais, maior relevância, inclusive no plano das instituições financeiras brasileiras, que começarão a ser mais criteriosas no financiamento de projetos de saneamento básico, exigindo o cumprimento de requisitos ESG pelas empresas beneficiárias.

Essas novidades legislativas demonstram que o mundo está mudando e que os setores econômicos, junto com o Estado, estão sendo protagonistas deste processo. Veremos, em um futuro não muito distante, o legado "ESG" do novo Marco Legal do Saneamento Básico para as próximas gerações.

[1] MENDES, Andre Gustavo Salcedo Teixeira; DAUZACKER, Beatriz Balbi. Investimentos: as oportunidades no setor de saneamento. In: GUIMARÃES, Bernardo Strobel; VASCONCELOS, Andréa Costa de; HOHMANN, Ana Carolina (Coord.). Novo marco legal do saneamento. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 39.

[2] Papel do Estado brasileiro na ordem econômica e na defesa do meio ambiente: necessidade de opção por contratações públicas sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Teresa Villac Pinheiro (coord.). Licitações e contratações públicas sustentáveis. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 67.

[3] Confira-se: "Artigo 3º – A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos".

[4] TORRES, Rafael Lopes. Licitações sustentáveis: a importância e o amparo constitucional e legal. Revista do TCU, Brasília, p. 102-119, Set/Dez 2011, p. 105.

[5] ABRELPE. Panorama de Resíduos Sólidos no Brasil. São Paulo. Dezembro 2020, p. 20.

[6] Ibid, p. 33.

[7] Ibid, p. 20.

[8] Ibid, p. 40.

[9] CARVALHO, André Castro. Middle class and public services in Brazil: commodity boom, economic crisis, and protests for a better public transportation system. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 39, p. 109-133, dez. 2018.

[10] CARVALHO, André Castro. Direito da infraestrutura: perspectiva pública. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 219-221.

[11] SANDOVAL, Daniela; MELO, Carlos Almiro. A vocação ESG do Saneamento. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ARRUDA, Carmen Silvia Lima de; LIMA, Guilherme Corona Rodrigues; BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho (coord.). Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil: Estudos sobre a nova Lei nº 14.026/2020. São Paulo: São Paulo, 2021. v. 1, p. 425.

[12] Cf. CARVALHO, André Castro. Direito da infraestrutura..., p. 51-53.

[13] SANDOVAL, Daniela; MELO, Carlos Almiro. A vocação ESG..., p. 425.

[14] MENDES, Andre Gustavo Salcedo Teixeira; DAUZACKER, Beatriz Balbi. Investimentos..., p. 40.

[15] Ibid, p. 40.

[16] INTERNATIONAL SOLID WASTE ASSOCIATION; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS. Saúde desperdiçada: o caso dos lixões. Set. de 2015, p. 4.

[17] A última versão do documento encontra-se disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSDRU/ArquivosPDF/Versao_Conselhos_Resolu%C3%A0_Capa_Atualizada.pdf.

[18] Nos termos do caput do artigo 11-B da Lei 11.445/07: "Artigo 11-B – Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento".

[19] ABRELPE. Panorama..., p. 23.

[20] MENDES, Andre Gustavo Salcedo Teixeira; DAUZACKER, Beatriz Balbi. Investimentos..., p. 40.

[21] Cf. THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. Novo Modelo das Três Linhas do IIA 2020: Uma atualização das Três Linhas de Defesa. 2020. 13 p. Disponível em: <https://iiabrasil.org.br/noticia/novo-modelo-das-tres-linhas-do-ia-2020>. Acesso em: 7 out. 2021.

[22] Ibid, p. 43.

[23] Parte do processo de revisão da Resolução CMN nº 4.327/2014.

Date Created

19/12/2021