

Termo de referência

Estado da arte dos investimentos em conservação de mananciais pelo setor de saneamento no Brasil

A. APRESENTAÇÃO

A The Nature Conservancy (TNC) é uma organização global de conservação ambiental dedicada à preservação das terras e água das quais a vida depende. Guiada pela ciência, a TNC cria soluções inovadoras e práticas para que a natureza e as pessoas possam prosperar juntos. Trabalhando em 72 países, a organização utiliza uma abordagem colaborativa, que envolve comunidades locais, governos, setor privado e outros parceiros. No Brasil, onde atua há mais de 25 anos, a TNC promove iniciativas nos principais biomas, com o objetivo de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a conservação dos ecossistemas naturais. O trabalho da TNC concentra-se em ações ligadas a Segurança Hídrica, Agropecuária Sustentável, Infraestrutura Inteligente e Restauração Ecológica.

Segurança hídrica é uma condição que se caracteriza quando a sociedade gerencia apropriadamente seus recursos hídricos de modo a:

- satisfazer as necessidades domésticas de água e saneamento em todas as comunidades;
- preservar a saúde de rios, aquíferos e ecossistemas;
- dar suporte a atividades econômicas produtivas na agricultura, na indústria e à geração de energia;
- desenvolver cidades agradáveis, saudáveis e vibrantes;
- possibilitar a resiliência de comunidades a mudanças climáticas.

A preservação da integridade dos ecossistemas naturais é um ponto crucial em todas as dimensões da segurança hídrica. Investir na conservação e restauração dos sistemas aquáticos não é apenas uma parte essencial da solução para melhorar a qualidade de vida, mas é a solução de maior escala, de mais longo prazo e a mais custo-efetiva no esforço de permitir que natureza e sociedade prosperem juntas.

A TNC conta com uma ampla rede de projetos inseridos na Aliança de Fundos de Água da América Latina. Trata-se de uma solução econômica inovadora para a conservação de bacias hidrográficas prioritárias para o abastecimento hídrico. Tendo a segurança hídrica como foco central a Aliança de Fundos de Água concentra esforços de recuperação e planejamento de paisagem das bacias hidrográficas responsáveis pelo abastecimento de água de grandes centros urbanos em países dessa região.

Segurança hídrica no mundo e no Brasil

A Organização das Nações Unidas lançou em 2015 a “Agenda 2030” que estabelece 17 objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Integrados e indivisíveis, tais objetivos equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e

a ambiental. Com foco na interface entre segurança hídrica, saneamento e os serviços ecossistêmicos, destacam-se alguns ODS e suas respectivas metas.

O objetivo 6 busca assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos e estabelece, entre outras, as metas de alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos, de implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis e de proteger e restaurar ecossistemas relacionados com a água.

O objetivo 11, voltado a tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, menciona entre suas metas a necessidade de apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, peri urbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

Já o objetivo 15, que faz menção à proteção, recuperação e promoção do uso sustentável dos ecossistemas terrestres, tem entre suas metas a integração dos valores dos ecossistemas e da biodiversidade ao planejamento nacional e local, aos processos de desenvolvimento, bem como a mobilização e o aumento significativo, a partir de todas as fontes, dos recursos financeiros para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas.

O Brasil possui um marco legal rico e complexo, no qual a questão da segurança hídrica está entremeada entre diversas normas constitucionais, legais e infralegais. Além do marco legal, muitas ações são lideradas por diversos atores na sociedade que buscam garantir a segurança hídrica. Estas ações, muitas vezes desafiam os limites do marco legal instituído, criando a demanda para o constante aprimoramento da lei em consonância com a evolução da sociedade.

Nesse contexto, o Programa Brasil da TNC lançou em 2015 a Coalizão Cidades pela Água, visando unir os esforços com o setor privado na busca da segurança hídrica de 12 regiões metropolitanas brasileiras, que reúnem 62,6 milhões de habitantes (31% da população) e respondem por 45% do PIB nacional (R\$ 2 trilhões).

Abastecimento, escassez e serviços ecossistêmicos

No Brasil, uma definição conceitual de saneamento básico foi estipulada na Lei nº 11.445/07 como sendo *o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas*. Nesta lei, a universalização foi listada, com justa razão, em primeiro lugar entre os princípios fundamentais dos serviços públicos de saneamento básico.

A despeito dos desafios existentes para o alcance da universalização do saneamento básico, ainda que o Brasil avance significativamente neste rumo no futuro próximo, não se pode negligenciar o risco da escassez hídrica que tem sido marcante nos últimos anos.

Na região sudeste do Brasil, motor da economia industrial, comercial e de serviços, eventos climáticos extremos têm tido efeitos graves na economia e na qualidade de vida

de milhões de pessoas. Isto ficou evidente no período entre 2014 e 2016, quando a escassez hídrica foi tratada como uma crise, um evento agudo, tanto no Sudeste como na região Centro-oeste. No momento presente, chuvas intensas causam prejuízos à população e à economia. Sendo este cenário climático de extremos a tendência mais provável nos anos que se seguem, as cidades precisam adaptar-se o quanto antes para mitigar efeitos negativos para a economia e para a população e aumentar sua capacidade de resiliência.

É neste campo da mitigação de mudanças climáticas, sejam elas naturais ou antropogênicas, manifestadas na alteração do regime hidrológico, que as soluções de infraestrutura convencional – barragens, novos sistemas de captação e tratamento, bacias de contenção – encontram suas limitações técnicas. É neste campo que os serviços ecossistêmicos passam a oferecer soluções complementares.

Os serviços decorrentes de ecossistemas funcionais são diversos, mas limitando-se aos serviços hidrológicos pode-se mencionar o aumento do tempo de retenção da água na bacia hidrográfica, a recarga de aquíferos, a redução da sedimentação e o aumento da vida útil de reservatórios. Da mesma forma, o correto manejo do solo em áreas de produção também pode contribuir com resultados não oferecidos pela infraestrutura convencional. Uma vez que a água seja bem manejada na bacia hidrográfica, menores são os riscos tanto da falta quanto do excesso de água conferindo maior resiliência às cidades e seus mananciais.

Assim, em alinhamento com os ODS acordados entre os países membros da Organização das Nações Unidas, o marco legal brasileiro contém os elementos necessários para o Brasil avançar, não somente no alcance da universalização do saneamento como, num escopo mais amplo, no alcance destes objetivos globais de desenvolvimento sustentável e no estabelecimento de cidades que promovam economias fortes e a qualidade de vida.

Financiamento da conservação de mananciais

Em razão do manejo inadequado dos seus mananciais, a maioria das grandes cidades brasileiras já convive com a escassez de água, ou com o excesso, em momentos opostos e extremos. Enquanto a proteção dos mananciais é vital para a garantia de abastecimento de água potável e para a resiliência das cidades, a competência sobre a gestão destes territórios é difusa entre diversas instâncias e órgãos governamentais e os investimentos em conservação de mananciais competem com outras demandas prementes da sociedade.

O Plano Nacional de Saneamento Básico, por exemplo, é um instrumento de planejamento que deve transcender mandatos e programas governamentais, incorporando ações de curto, médio e longo prazos. O mesmo pode ser afirmado sobre os Planos de Bacia Hidrográfica previstos na Política Nacional de Recursos Hídricos. Estes são dois exemplos de políticas que permitem que planos e projetos de médio e longo prazo sejam concebidos e, de forma conjunta e não excludente, canalizem recursos para a conservação de mananciais.

Outra frente de financiamento para a conservação de mananciais a ser trabalhada de forma conjunta e não excludente é a política de regulação tarifária do saneamento. Exemplos já existem no Brasil onde o setor do saneamento (concessionárias e reguladores) assumem papel preponderante para assegurar a sustentabilidade financeira dos investimentos na conservação de mananciais. Por estas iniciativas, o modelo de negócio limitado a “captar, tratar, vender” é substituído pelo modelo definido por “cuidar, captar, tratar, vender”.

A partir da contextualização apresentada, são definidos os objetivos deste termo de referência.

B. OBJETIVOS

Geral:

Avaliar, em termos de estrutura legal, estrutura administrativa/operacional, e mecanismos financeiros associados, o estado da arte dos investimentos em conservação de mananciais pelo setor de saneamento no Brasil, as lacunas e as oportunidades para se incorporar tal agenda à prática do setor de saneamento no Brasil.

Específicos:

Tendo em vista a adoção de ações de conservação de mananciais pelo setor de saneamento (companhias públicas e privadas do setor de saneamento, reguladores) e os mecanismos regulatórios em nível nacional, estadual e municipal:

B1. Identificar e avaliar pontos de sobreposição temática no marco legal brasileiro no que diz respeito à adoção de ações de conservação de mananciais pelo setor de saneamento;

B2. Identificar atuais e potenciais obstáculos e sobreposições com relação aos aspectos conceituais, legais, administrativos/operacionais e financeiros referentes ao setor de saneamento;

B3. Identificar oportunidades para vencer os obstáculos identificados e incorporar a demanda de ações de conservação de mananciais na agenda do setor de saneamento no Brasil;

B4. Identificar as principais linhas e fontes de financiamento para o setor de saneamento no Brasil.

C. CARACTERÍSTICAS GERAIS DO TRABALHO

A Lei nº 11.445/07 estabelece, entre seus princípios fundamentais, que os diversos componentes do saneamento (abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos) sejam realizados de forma adequada à proteção do meio ambiente e articulada com as políticas de proteção ambiental. A Lei também define que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

Ao instituir a Política Federal de Saneamento Básico, esta mesma lei estabelece que deve ser observada, entre outras diretrizes, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações.

Dessa forma, ao saneamento básico já é implícita uma visão compreensiva do território e dos ecossistemas, tendo a preservação dos mananciais de água e dos ecossistemas como parte integrante desta atividade.

Ainda que a gestão de recursos hídricos esteja administrativamente segregada na Lei nº 11.445/07 e sua gestão remetida à já existente Política Nacional de Recursos Hídricos estabelecida pela Lei nº 9.433/97, isto não significa que a atenção aos serviços ecossistêmicos não seja parte integral e inseparável do saneamento, especialmente no que se refere ao abastecimento de água. As Políticas de Gestão dos Recursos Hídricos são, portanto, indissociáveis das Políticas de Saneamento Básico.

Some-se a isto também o marco legal referente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), estabelecido na Lei nº 9.985/00 e sua regulamentação. Especificamente, em seu artigo 47, o SNUC faz menção ao setor de abastecimento de água como beneficiário da proteção proporcionada pelas Unidades de Conservação e dos serviços ecossistêmicos decorrentes e estabelece necessidade de compensação por tais benefícios. A regulamentação e efetiva implantação destes mecanismos não é uniforme nas diferentes regiões do país, portando é objeto deste estudo.

Os exemplos acima são apenas ilustrativos no que se refere às interfaces legais e administrativas, pois existem outras. Estas interfaces devem ser exploradas neste estudo.

As análises realizadas neste estudo não deverão limitar-se ao aspecto legal, mas deverão explorar também os casos práticos já existentes no Brasil, com o objetivo de identificar as atuais e potenciais oportunidades e obstáculos.

Obstáculos podem ser de ordem conceitual, quando atores do setor de saneamento não compreenderem a relação entre as atividades do setor e a demanda de conservação de mananciais em seu próprio favor. Podem ser de ordem jurídica, quando efetivamente a legislação representar óbices à adoção de ações de conservação de mananciais. Podem também ser de ordem administrativa/operacional, quando existir a vontade e a lei permitir, mas quando trâmites burocráticos se interpuserem no caminho da evolução conceitual. Naturalmente, obstáculos podem ainda ser de ordem financeira.

A análise deverá ser realizada através da pesquisa bibliográfica, consultas a especialistas, empresas, companhias, órgãos públicos, entre outros.

O relatório descritivo, a ser entregue em formato Microsoft Word, deverá obrigatoriamente abordar os pontos listados abaixo, mas não se limitar somente a eles, explorando de forma abrangente e profunda as oportunidades e desafios para adoção de ações de conservação de mananciais por companhias públicas e privadas do setor de saneamento.

- Definir conceitual e juridicamente a cobrança pelo uso da água e a tarifa de água como mecanismos financeiros independentes e complementares para investimentos na conservação de mananciais;
- Segregar conceitual, jurídica e financeiramente dispositivos legais inerentes aos empreendimentos do setor de saneamento como obrigações compulsórias de compensação ambiental ou iniciativas voluntárias, por exemplo, de investimentos novos e independentes na conservação de mananciais;
- Elaborar argumentação técnica e jurídica em favor de investimentos por concessionárias de saneamento na conservação de mananciais tanto em propriedades privadas como em áreas jurisdicionais diversas (municípios vizinhos, regiões metropolitanas);
- Elaborar argumentação técnica e jurídica que permita que concessionárias de água acessem fontes de financiamento externas para ações de conservação de mananciais tendo a tarifa de água como garantia de pagamento de longo prazo;
- Elaborar argumentação técnica e jurídica que indique as opções de tratamento tributário que não impliquem em ônus para concessionárias de saneamento que invistam na conservação de mananciais;
- Considerando as anteriores, descrever alternativas de arranjos administrativos, financeiros e operacionais que permitam a consecução de investimentos de concessionárias de saneamento na conservação de mananciais.

O white paper deverá ser elaborado com base em toda pesquisa realizada. Deverá organizar e resumir tal conteúdo em formato didático e voltado ao público alvo representado por diretores e técnicos de agências reguladoras e de concessionárias de saneamento. O conteúdo deverá ser entregue em formato Microsoft Word e em formato PDF, devidamente formatado segundo layout a ser acordado com a TNC.

Pode ser solicitado à consultoria que participe em eventos e/ou reuniões técnicas para apresentação dos produtos.

D. PRODUTOS ESPERADOS

D1. Relatório descritivo

D2. Registros de entrevistas

D3. Apresentação em Power Point

D4. *White paper* resultante nos pontos B1 ao B4 descritos nos objetivos específicos (item B deste documento).

Todos os produtos, exceto D2 e D3, devem vir acompanhados de resumo executivo em inglês.

E. CRITÉRIO PARA AVALIAÇÃO DOS PRODUTOS

A TNC fará a avaliação dos produtos entregues. Estes produtos serão avaliados e sujeitos a aprovação para efetuar o pagamento com base no atendimento aos objetivos estabelecido neste Termo de Referência.

A TNC poderá solicitar a revisão das análises produzidas e a posterior reapresentação dos resultados de cada produto, que será aceito somente após a adequação do mesmo às especificações deste Termo de Referência e às orientações determinadas previamente pela contratante.

F. PRAZO PARA EXECUÇÃO DO TRABALHO

Os serviços deverão ser realizados no prazo de até 90 dias, conforme definido no Plano de Trabalho a ser apresentado pela contratada.

G. COMUNICAÇÃO E COORDENAÇÃO

O acompanhamento e a avaliação dos trabalhos descritos nesse termo de referência estarão a cargo da equipe técnica da TNC.

A proposta deverá ser enviada em meio digital, no formato PDF, até o dia 15/05/2019, para cklemz@tnc.org. Todos os e-mails devem ter no item “Assunto” ou “Subject” o seguinte texto: “Proposta - TdR: Estado da arte dos investimentos em conservação de mananciais pelo setor de saneamento no Brasil”.

Eventuais dúvidas devem ser encaminhadas para o mesmo destinatário até o dia 08/05/2019. Todos os e-mails devem ter no item “Assunto” ou “Subject” o seguinte texto: “Dúvida - TDR: Estado da arte dos investimentos em conservação de mananciais pelo setor de saneamento no Brasil”.

Pede-se que, havendo mais de uma dúvida, sejam todas compiladas em um mesmo e-mail, a fim de otimizar o atendimento.

H. REQUERIMENTOS BÁSICOS PARA A CONSULTORIA

O serviço descrito neste termo de referência deverá ser executado por pessoa jurídica dotada de equipe técnica que reúna a experiência necessária para cumprir com as exigências aqui expressas no prazo estabelecido.

A equipe técnica deverá congrega experiências nas áreas jurídica, da administração pública, do saneamento e da gestão ambiental.

A proposta técnica deve conter:

- a) Portfólio de projetos realizados na área temática deste termo de referência e

Curriculum vitae da equipe técnica envolvida;

- b) Proposta metodológica preliminar e plano de trabalho a partir das especificações constantes neste Termo de Referência
- c) Cronograma de execução das atividades
- d) Proposta financeira

As propostas serão analisadas por meio do julgamento dos seguintes aspectos:

- a) Experiência em trabalhos semelhantes realizados anteriormente pelo proponente devidamente comprovados. É desejável experiência acumulada da pessoa jurídica e de sua equipe técnica superior a dez anos nas áreas mencionadas
- b) Proposta técnica envolvendo os elementos requisitados no termo de referência
- c) Proposta financeira