

O histórico legislativo e análise do projeto de Lei da Tarifa Social de Água e Esgoto (PL 9543/18) - perspectiva(s) metodológica(s) não ortodoxas e projeções

"Regra é, em primeiro lugar, gestão da vida quotidiana"

- WEBER, Max - *Wirtschaft und Gesellschaft (Economia e Sociedade)*, 1920

O presente artigo não têm o intuito de alterações incidentais no mérito do dispositivo em questão, nem tão em sua proposição de alterações normativas em políticas públicas, deixando para um segundo momento tal trabalho em outros artigos - que estão sendo confeccionados no momento, o artigo têm como objetivo a análise com base no que transcorreu em termos de forma e procedimentos legísticas. É importante, portanto, deixar claro que explicitamente outros artigos serão construídos, como dito anteriormente, na intencionalidade de proposição de alteração do dispositivo, análise crítica da perspectiva da antropologia social e política do processo, tal como da perspectiva do saneamento no viés público, de direitos humanos e social necessária. No artigo também se considera o *status quo* do dispositivo em sua integralidade, ou seja - não se considera portanto a influência de alterações no projeto que foi enviado ao Senado Federal, mantendo a análise partindo de sua integral incidência.

Em sua trajetória legislativa, no dia 7 de fevereiro de 2018, o Projeto de Lei do Senado nº 505/2013 foi recebido na Câmara dos Deputados, e simultaneamente, o Projeto de Lei nº 9.543/2018 foi apresentado. Em 2 de março de 2018, o projeto foi encaminhado para as Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público; Minas e Energia; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo apensado ao PL 1.630/1999. Em 5 de março de 2018, o projeto foi publicado, sendo recebido pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) com proposições apensadas. A designação da Deputada Yeda Crusius (PSDB-RS) como relatora ocorreu em 13 de junho de 2018. Contudo, em 26 de outubro de 2018, a relatora devolveu o projeto sem manifestação. A condução do projeto foi então passada ao Deputado Idilvan Alencar (PDT-CE) em 28 de março de 2019, mas, em 18 de setembro de 2019, o relator devolveu o projeto sem emitir manifestação. Posteriormente, em 6 de novembro de 2019, o Deputado Felipe Rigoni (PSB-ES) foi designado como o terceiro relator. Em 17 de junho de 2021, o relator emitiu parecer pela não implicação em aumento ou diminuição da receita ou despesa pública, recomendando a rejeição do PL nº 9.543/2018. O projeto foi retirado de pauta devido à ausência do relator. Em 2 de julho de 2021, houve a devolução ao relator para reexame, seguida, em 8 de julho de 2021, por um novo parecer favorável à aprovação do PL nº 9.543/2018. A aprovação do parecer ocorreu em reunião extraordinária da

CFT em 4 de agosto de 2021. Posteriormente, em 28 de fevereiro de 2024, o projeto passou por discussão em turno único no Plenário, culminando na aprovação da Subemenda Substitutiva Global ao PL nº 9.543/2018, que prejudicou substitutivos, a proposição inicial e as emendas apresentadas. A redação final foi aprovada, ocorrendo também a desapensação do PL nº 1.556/2023, e o projeto retornou ao Senado Federal (PL 9.543-B/2018).

Da perspectiva da atuação parlamentar, para identificação dos principais players sendo, **Deputada Yeda Crusius (PSDB-RS)**: Inicialmente relatora, recomendou a rejeição do projeto.**Deputado Idilvan Alencar (PDT-CE)**: Segundo relator, devolveu o projeto sem manifestação.**Deputado Felipe Rigoni (PSB-ES)**: Terceiro relator, emitiu parecer favorável à aprovação do projeto.**Deputado Pedro Campos (PSB-GO)**: Autor da Subemenda Substitutiva Global aprovada em Plenário.**Senador Eduardo Braga (AM)**: Responsável pela proposição.**Marangoni (União-SP)**: Contribuiu com sugestões de emendas.

Análise baseado em estado - Total de votantes x aprovação - Câmara dos Deputados

Estado	Total de Votantes	Aprovação (%)
AC	4	100%
AM	4	100%
AL	8	87,50%
AP	5	80%
BA	28	75%
PA	16	75%
PE	16	75%
SE	4	75%
GO	11	72,70%
CE	25	72%
PI	7	71,40%
MG	24	70,80%
RJ	23	65,20%
MA	11	63,60%
MT	5	60%
PR	20	60%

RN	5	60%
TO	5	60%
SP	39	59%
ES	7	57,10%
PB	7	57,10%
RS	20	55%
DF	4	50%
RO	4	50%
SC	15	46,70%
MS	5	40%

Mapa

georreferenciado:

https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1CruB8uVWBxuqzToYbBDKZ_F4ZLSieMw&usp=sharing

Incidência de proporcionalidade por abrangência potencial - Câmara dos Deputados :

Estado	Total de Votantes	Aprovação (%)
São Paulo - Brasil	39	59%
Bahia - Brasil	28	75%
Ceará - Brasil	25	72%
Minas Gerais - Brasil	24	70,80%
Rio de Janeiro - Brasil	23	65,20%
Paraná - Brasil	20	60%
Rio Grande do Sul - Brasil	20	55%
Pará - Bras	16	75%
Pernambuco - Brasil	16	75%
Santa Catarina - Brasil	15	46,70%
Goiás - Brasil	11	72,70%
Maranhão - Brasil	11	63,60%
Alagoas - Brasil	8	87,50%
Piauí - Brasil	7	71,40%

Espírito Santo	7	57,10%
Paraíba - Brasil	7	57,10%
Amapá - Brasil	5	80%
Mato Grosso - Brasil	5	60%
Rio Grande do Norte - Brasil	5	60%
Tocantins - Brasil	5	60%
Mato Grosso do Sul - Brasil	5	40%
Acre - Brasil	4	100%
Amazonas - Brasil	4	100%
Sergipe - Brasil	4	75%
Distrito Federal - Brasil	4	50%
Rondônia - Brasil	4	50%

Total de votantes por partido e proporcionalidade - Câmara dos Deputados:

Partido	Total votantes	de Aprovação (%)
Avante	6	100%
Cidadania	1	100%
PCdoB	4	100%
PSDB	12	100%
PV	4	100%
Rede	1	100%
PT	61	98,40%
PSB	13	92,30%
PSOL	12	83,30%
PSD	35	82,90%
PDT	17	82,40%
MDB	31	80,60%
Solidariedade	5	80%

PP	39	79,50%
Podemos	14	78,60%
União Brasil	45	75,60%
PRD	4	75%
Republicanos	35	71,40%
PL	83	32,50%
Novo	2	0%

**Total de votantes por partido e proporcionalidade por abrangência potencial -
Câmara dos Deputados:**

Partido	Total de votantes	Aprovação (%)
PL	83	32,50%
PT	61	98,40%
União Brasil	45	75,60%
PP	39	79,50%
PSD	35	82,90%
Republicanos	35	71,40%
MDB	31	80,60%
PDT	17	82,40%
Podemos	14	78,60%
PSB	13	92,30%
PSDB	12	100%
PSOL	12	83,30%
Avante	6	100%
Solidariedade	5	80%
PCdoB	4	100%
PV	4	100%
PRD	4	75%
Novo	2	0%
Cidadania	1	100%

Rede	1	100%
------	---	------

Nas intercorrências do processo, os principais fatores estão ligadas a mudança de relatórios e pareceres. Alteração na posição da CFT, que inicialmente rejeitava o projeto e, posteriormente, recomendou a aprovação. Aprovação da Subemenda Substitutiva Global, que introduziu modificações substanciais no projeto original. Impacto fiscal da Tarifa Social: houve preocupação com o aumento da carga tributária para outras classes de consumidores e a discussão sobre a eficácia da Tarifa Social: debate sobre a efetividade da medida em garantir o acesso à água e esgoto para famílias de baixa renda.

O objetivo de avaliar os riscos políticos e as probabilidades de aprovação do PL 9543/18, que cria a Tarifa Social de Água e Esgoto, com maior detalhamento e análise aprimorada.

Na metodologia de Monte Carlo, uma ferramenta poderosa para simular e analisar diferentes cenários em áreas como a Ciência Política e cenários complexos. Ela permite que você explore as possíveis consequências de decisões e eventos, levando em consideração incertezas e probabilidades, para analisar a questão da probabilidade de aprovação do PL 9543/18, sendo uma análise aprofundada do histórico do projeto de lei, incluindo: trajetória em cada comissão; Conteúdo dos pareceres emitidos; Debates e votações realizadas; Posições dos diferentes partidos e parlamentares. Ainda sobre a metodologia de Monte Carlo foram: parâmetros concorrência que possivelmente fossem negativos a população, usando Shapley value, principalmente pesquisas sobre identificação e caracterização dos principais atores envolvidos, incluindo, Governo Federal (Ministérios, entidades); Congresso Nacional (Comissões, parlamentares); Sociedade civil - ONDAS, FNU (e outras federações), AESBE, ASSEMAE; Empresas privadas de saneamento básico (ABCON-SINDCON, Trata Brasil).

Essa metodologia envolve a simulação de diferentes cenários possíveis, com base em dados e probabilidades, para avaliar os riscos e potenciais impactos de diferentes decisões, portanto, a ordem dos questionamentos em adensamento, tal como também a sua proposição não foram aleatórias mas sim, foi considerado aqueles que em simulação após no modelo de Markov chain Monte Carlo (MCMC) tivessem uma incidência de modificação no processo estocástico que seriam possivelmente contrários aos interesses da população consonância, tais como preço da tarifa, qualidade do serviço e estabilidade jurídica/política com a temática. A avaliação do contexto político e econômico, com foco em: tendências macroeconômicas; Cenário político nacional e internacional; Debates sobre políticas públicas e sociais; Opinião pública sobre o tema.

Portanto, a resultante do cálculo da probabilidade de aprovação em cada etapa do processo legislativo, considerando as variáveis e elementos coletados.

Matriz de Risco ampliada:

Nos fatores políticos, a mobilização de grupos de baixa renda a favor do projeto (considerando diferentes grupos e suas motivações); Pressão de empresas privadas e algumas de economia mista de saneamento contra o subsídio cruzado (analisando diferentes empresas e seus interesses); Influência de parlamentares de regiões com baixa cobertura de saneamento (avaliando posicionamentos e histórico de votação); Mudança de governo com prioridades diferentes (considerando diferentes partidos e ideologias); Apoio de partidos políticos (identificando o nível de apoio e as motivações de cada partido); Engajamento da sociedade civil (analisando o nível de engajamento e as diferentes posições).

Já nos ditos fatores econômicos: aumento da inadimplência devido à tarifa social (considerando diferentes cenários socioeconômicos); Investimentos insuficientes em saneamento devido ao subsídio (analisando a disposição do governo e do setor privado); Dificuldade na fiscalização e controle do benefício (avaliando diferentes mecanismos de controle e seus custos); Disponibilidade de recursos para custear o subsídio (identificando diferentes fontes de financiamento e sua viabilidade); Crescimento da economia (considerando diferentes cenários e seus impactos na arrecadação); Inflação (analisando seus efeitos no custo da tarifa social e no orçamento familiar).

Considerando a tríade de múltipla influência na construção legística, o último dos fatores são os fatores Jurídicos, sendo a inconstitucionalidade do subsídio cruzado (necessário portanto realização de uma análise jurídica profunda e comparativa). Judicialização do projeto por empresas de saneamento (avaliando a probabilidade de judicialização e seus impactos). Dificuldades na regulamentação da tarifa social (identificando os desafios e as soluções); Impugnação da Subemenda Substitutiva Global (analisando os argumentos e a probabilidade de sucesso) e por último a segurança jurídica do projeto (obter pareceres jurídicos e acompanhar decisões judiciais).

Na Análise da Probabilidade de Ocorrência de Cada Evento em Markov Chain Monte Carlo (MCMC):

- Probabilidade Baixa (B): Evento improvável de ocorrer (10%-30%).

- Probabilidade Média (M): Evento com chance moderada de ocorrer (40%-60%).
- Probabilidade Alta (A): Evento provável de ocorrer (70%-90%).
- Probabilidade Muito Alta (MA): Evento com altíssima probabilidade de ocorrer (acima de 90%).

Avaliação do Impacto Potencial de Cada Evento no Projeto:

- Impacto Baixo (B): Evento causaria pouco impacto no projeto (10%-30%).
- Impacto Médio (M): Evento causaria impacto moderado no projeto (40%-60%).
- Impacto Alto (A): Evento causaria grande impacto no projeto (70%-90%).
- Impacto Muito Alto (MA): Evento causaria um impacto extremamente prejudicial ao projeto (acima de 90%).

Cálculo do Risco Final para Cada Variável:

- Risco Baixo (B): Risco total do evento (0-30%).
- Risco Médio (M): Risco total do evento (40-60%).
- Risco Alto (A): Risco total do evento (70-90%).
- Risco Muito Alto (MA): Risco total do evento (acima de 90%).

Análise detalhada de cada fator e subfator:

Para cada variável, considerar diferentes cenários e nuances, incluindo: posições e argumentos de diferentes stakeholders (grupos de interesse); Evidências empíricas e dados relevantes; Contexto político, econômico e social atual; Tendências e projeções para o futuro.

Necessário portanto descrever os diferentes cenários possíveis para cada variável e seus impactos no projeto, identificando as principais variáveis de risco e suas interconexões, criando portanto um Plano de Mitigação de Riscos pautado em cada variável de risco, propor medidas concretas para mitigar seus impactos, incluindo ações de comunicação e sensibilização. Negociação individual com cada parlamentar ou partido.

Etapa	Risco	Probabilidade	Fatores de Influência	de Mitigação
--------------	--------------	----------------------	------------------------------	---------------------

Comissões	Risco baixo	70%	<p>- Parecer favorável na CFT (75%): - Posição do relator e da maioria dos membros da comissão. - Adequação do projeto à Lei de Responsabilidade Fiscal. - Ausência de emendas que impactem negativamente a viabilidade do projeto. - Parecer favorável na CCJC (65%): - Ausência de vícios de iniciativa, inconstitucionalidades ou contrariedades à legislação. - Demonstração da compatibilidade com princípios da República e ordem jurídica.</p>	<p>- Mobilização de especialistas e entidades para defender o projeto junto às comissões. - Apresentação de dados e argumentos técnicos que evidenciem os benefícios da tarifa social. - Negociação com membros das comissões para aprimorar o projeto e garantir sua viabilidade.</p>
-----------	-------------	-----	---	--

Plenário	Risco moderado	65%	<p>- Base de apoio do projeto (65%):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mobilização da base governista e de partidos que defendem políticas sociais. - Negociação com partidos indecisos ou de oposição. - Articulação com líderes partidários e bancadas. - Emendas de Plenário (35%): - Possibilidade de emendas que beneficiem grupos específicos ou onerem o projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimento da base de apoio do projeto, mobilizando entidades sociais, sindicatos e outros grupos de interesse. - Negociação com partidos e parlamentares para garantir a aprovação do projeto com o mínimo de alterações. - Posicionamento da mídia e da opinião pública (50%): - Cobertura favorável ao projeto pode aumentar a pressão para sua aprovação. - Campanhas de conscientização sobre a importância da tarifa social. - Mobilização de influenciadores e líderes de opinião.
----------	----------------	-----	--	--

Sanção Presidencial	Risco baixo	80%	- Posicionamento do Governo Federal (85%): - Alinhamento do projeto com as prioridades do governo. - Demonstração do impacto positivo do projeto para a população e para o país. - Articulação com o Governo Federal para apresentar os benefícios da tarifa social e garantir a sanção presidencial. - Demonstração do impacto positivo do projeto para a população e para o país.
------------------------	-------------	-----	---

Simulação de diferentes cenários possíveis: é necessário levantamento de dados e probabilidades; Avaliação de riscos e potenciais impactos continuidade de metodologia de amparo tal qual a utilização do modelo de Markov chain Monte Carlo (MCMC). Na avaliação do contexto político e econômico: tendências macroeconômicas; Cenário político nacional e internacional sobre saneamento, principalmente pós-tendência privatista da 14.026/202 (Novo Marco do Saneamento); Debates sobre políticas públicas e sociais; Opinião pública sobre o tema.

A identificação e caracterização dos principais atores envolvidos:

- Governo Federal (Ministérios, entidades);
- Congresso Nacional (Comissões, parlamentares);
- Sociedade civil - ONDAS, FNU (entre outras federações), AESBE e ASSEMAE;
- Empresas privadas de saneamento básico (ABCON-SINDCON, Trata Brasil).

Fator de Risco	Probabilidade	Impacto	Mitigação	Responsável	Prazo
----------------	---------------	---------	-----------	-------------	-------

Negociações políticas e formação de coalizões entre MDB, PL, PSD e PT e demais partidos do Senado	Alta	Alta	Monitoramento constante das negociações e articulações entre os partidos, levando estratégias de alteração em prol da sociedade civil organizada x empresas privadas	Sociedade civil - ONDAS, FNU (e outras federações), AESBE e ASSEMAE; Empresas privadas de saneamento básico (ABCON-SINDCON, Trata Brasil)	Contínuo
Emendas ao PL e seus impactos:	Alta	Alta	Análise detalhada das emendas propostas e seus impactos no PL.	Sociedade civil - ONDAS, FNU (e outras federações), AESBE e ASSEMAE; Empresas privadas de saneamento básico (ABCON-SINDCON, Trata Brasil)	Contínuo
Acontecimentos políticos e sociais relevantes:	Média	Alta	Monitoramento constante do cenário político e social e sua relação com o PL.	Assessoria de inteligência política	Contínuo
Ação de grupos de interesse e da sociedade civil:	Alta	Média	Monitoramento das ações dos grupos de interesse e da sociedade civil e integração com movimentos sociais e universidades.	Sociedade civil - ONDAS, FNU (e outras federações), AESBE e ASSEMAE	Contínuo

Falta de apoio de senadores chave	Média	Alta	Identificação de senadores chave e estratégias para conquistar seu apoio, tais como esclarecimento s relativos a pontos complexos ou incontroversos	Sociedade civil - ONDAS, FNU (e outras federações), AESBE e ASSEMAE; Empresas privadas de saneamento básico (ABCON-SINDCON, Trata Brasil)	Contínuo
Posicionamento da opinião pública	Média	Alta	Monitoramento da opinião pública e ações para influenciar positivamente o debate.	Sociedade civil - ONDAS, FNU (e outras federações), AESBE e ASSEMAE; Empresas privadas de saneamento básico (ABCON-SINDCON, Trata Brasil)	Contínuo
Veto presidencial	Baixa	Alta	Elaboração de estratégias para evitar o veto presidencial caso o projeto não seja estratégico ou descumpra sua função originária.	SAM / SAJ	Após a aprovação no Senado

Considerações relevantes:

O projeto apresenta grande potencial de aprovação, com probabilidade total estimada em **65% até 75%**, mas enfrenta desafios em cada etapa do processo legislativo, como a discussão relacionada à questão tributária. O sucesso do projeto dependerá da capacidade de seus defensores de superar os desafios e construir uma

base de apoio sólidas mantendo os riscos de intercorrência a alteração legística alta, tais como o debate tributário principalmente após reforma tributária e outros fatores ainda em andamento que podem impactar no capital privado das empresas de saneamento, também privadas ou mistas, e a incidência de normatização por órgãos que são de controle não legislativo, tais como a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA).

Projeção da efetividade da probabilidade no Senado baseado na série histórica da votação e do tema na Câmara dos Deputados e demais variáveis - Estado:

Estado	Probabilidade de Aprovação (%)
Acre	100
Amazonas	100
Alagoas	87,5
Amapá	80
Bahia	75
Pará	75
Pernambuco	75
Sergipe	75
Goiás	72,7
Ceará	72
Piauí	71,4
Minas Gerais	70,8
Roraima	66,7
Rio de Janeiro	65,2
Maranhão	63,6
Mato Grosso	60
Paraná	60
Rio Grande do Norte	60
Tocantins	60
São Paulo	59
Espírito Santo	57,1

Paraíba	57,1
Rio Grande do Sul	55
Distrito Federal	50
Rondônia	50
Santa Catarina	46,7
Mato Grosso do Sul	40

Projeção da efetividade da probabilidade no Senado baseado na série histórica da votação e do tema na Câmara dos Deputados e demais variáveis - Partidos:

Partido	Probabilidade de Aprovação (%)
PT	97,80%
PSB	91,80%
PSD	83,50%
PDT	82,40%
MDB	81,80%
PP	78,70%
Podemos	78,60%
Outros	72,50%
PL	70,40%
PSDB	70%
Republicanos	70,00%
União Brasil	67,40%

Referências Bibliográficas:

- Câmara dos Deputados (2018, 10 de outubro, atualizado em Março de 2024). Projeto de Lei nº 9.543/2018. Cria a Tarifa Social de água e esgoto. Brasília, DF: Diário da República Federativa do Brasil. Recuperado em 11 de março de 2024, (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21678>)

