

ANEXO I: PROGNÓSTICO INSTITUCIONAL

ÍNDICE

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | CENÁRIOS PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO | 4 |
| 1.1 | CENÁRIOS PARA A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO PAÍS ... | 4 |
| 1.2 | CENÁRIOS PARA O SANEAMENTO BÁSICO EM SUMIDOURO | 6 |
| 2 | DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS | 12 |
| 3 | PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS..... | 17 |
| 3.1 | MODELOS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS | 17 |
| 3.1.1 | Órgão ou Departamento | 20 |
| 3.1.2 | Autarquia ou Empresa pública..... | 21 |
| 3.1.3 | Sociedade de Economia Mista | 22 |
| 3.1.4 | Empresa Privada | 22 |
| 3.1.5 | Consórcio Público..... | 23 |
| 3.1.6 | Modelos Comunitários | 24 |
| 3.2 | O CASO DE SUMIDOURO | 25 |
| 4 | REGULAÇÃO – AGÊNCIAS REGULADORAS..... | 29 |
| 4.1 | A REGULAÇÃO NA LEI 11.445/2007 | 30 |
| 4.1.1 | Desenho institucional das agências reguladoras..... | 33 |
| 4.2 | REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO | 36 |
| 4.3 | AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL | 39 |
| 4.4 | OBJETO DA REGULAÇÃO NA BACIA DO PIABANHA..... | 41 |
| 4.5 | PREMISSAS PARA A REGULAÇÃO NA BACIA DO PIABANHA PELA AGENERSA | 45 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.5.1 | Desenho da agência reguladora..... | 48 |
| 4.5.2 | Custo da função reguladora..... | 49 |
| 4.5.3 | Quadro técnico | 51 |
| 4.6 | ESTRATÉGIAS PARA A REGULAÇÃO NA BACIA DO PIABANHA..... | 52 |
| 5 | PROGRAMA DE GESTÃO INSTITUCIONAL..... | 56 |
| 5.1 | SUBPROGRAMA POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 60 |
| 5.1.1 | Projeto Política Municipal de Saneamento Básico..... | 61 |
| 5.1.2 | Projeto Gestão Municipal..... | 66 |
| 5.1.3 | Projeto Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico de Sumidouro (SMIS)..... | 71 |
| 5.1.4 | Projeto Controle Social | 74 |
| 5.2 | SUBPROGRAMA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS | 77 |

1 CENÁRIOS PARA O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO

1.1 CENÁRIOS PARA A POLÍTICA DE SANEAMENTO BÁSICO NO PAÍS

Para definição de metas, estratégias e programas com vistas à universalização dos serviços de saneamento básico no País, o Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab delineou 3 (três) cenários futuros e divergentes entre si, traçando diversos panoramas econômicos, sociais e de gestão. Estes Cenários foram denominados de 1, 2 e 3.

Em resumo, o Cenário 1 projeta o Brasil em 2030 com maior taxa de crescimento econômico (4,0%), com significativos avanços do Estado na gestão de suas políticas e ações, com crescimento do patamar dos investimentos do setor público e do setor privado, com expressiva melhoria dos indicadores sociais, com redução das desigualdades urbanas e regionais e recuperação da qualidade do meio ambiente. Além disto, é previsto o fortalecimento das instituições de desenvolvimento e de regulação ambiental na esfera global.

Neste cenário, os investimentos federais em saneamento básico se elevam para uma média anual de R\$ 13,5 bilhões em 2014 e 2015, de R\$ 17,5 bilhões de 2016 a 2023 e reduzindo-se para uma média de R\$ 13,3 bilhões nos anos seguintes, até 2033. Para tanto, o Estado brasileiro deve passar por uma reestruturação administrativa, com introdução de novos métodos de gestão e capacitação de pessoal. Esta reforma amplia a capacidade de gestão dos governos com flexibilidade gerencial e aplicação planejada e eficaz dos recursos públicos. No âmbito dos entes federados, é prevista forte cooperação, consorciamento e coordenação entre esses entes. É esperada ainda maior participação social no âmbito de cada ente federado, com maior influência na formulação e implementação das políticas públicas, particularmente de desenvolvimento urbano.

Em função das condições socioeconômicas do País, espera-se para este cenário a universalização dos serviços, a promoção da equidade social, o estímulo à adequada regulação dos serviços e o planejamento com base em critérios técnicos e sociais, com vistas à melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e à proteção da saúde.

Já no Cenário 2, a economia apresentará crescimento com 3,0% a.a., em média, o que representará menor crescimento do investimento público. Desta forma, os investimentos federais em saneamento básico previstos são da ordem de R\$ 7,9 bilhões em 2011, se elevem para uma média de R\$ 11 bilhões até 2033. Isto corresponde, ainda, a metas de curto, médio e longo prazos menos ambiciosas, se comparadas com as referentes ao Cenário 1.

Assim como no Cenário 1, o Estado se consolida com avanços na capacidade de gestão de suas políticas e ações, com crescimento no desempenho governamental quando da implantação das políticas públicas e parcial recuperação das instituições e órgãos governamentais. Além disto, haverá maior participação do setor privado na prestação de serviços de funções essenciais e a pouca aplicação dos marcos regulatórios, além de considerar a cooperação interfederativa com baixa efetividade e fraca coordenação.

Como os recursos não são significativos e ainda persistem desperdícios gerenciais, a alocação de recursos para redução das desigualdades termina por diminuir a disponibilidade financeira e, portanto, o impacto da política social.

No Cenário 3, os pressupostos relativos ao desempenho da economia brasileira são os mesmos do Cenário 2. Assim, os investimentos em saneamento básico comportam-se como descritos no Cenário 2.

Ademais, o Cenário 3 prevê a redução do papel do Estado, com a ampliação da participação do setor privado na prestação de serviços de funções essenciais e a pouca aplicação de marcos regulatórios, além de considerar a cooperação interfederativa com baixa efetividade e fraca coordenação. A resistência e as dificuldades políticas para realização de reformas estruturais manifestam-se também na administração pública, sem avanços na capacidade de gestão das políticas governamentais, em decorrência da ineficiência e das distorções da máquina governamental. Embora neste cenário as políticas governamentais permaneçam contínuas e estáveis e o Estado mantenha capacidade de gestão das políticas públicas, o resultado é o desperdício dos recursos públicos e a limitada eficácia das políticas e dos projetos governamentais.

Com recursos moderados e uma máquina pública não muito eficiente, as políticas tendem a apresentar limitada eficácia nas áreas de atuação, independentemente da orientação política dos governos. De qualquer forma, amplia-

se o acesso a serviços públicos sociais de qualidade, particularmente aqueles de saneamento básico, com avanços moderados na qualidade de vida e lenta redução da pobreza.

Desta forma, os Cenários 2 e 3 apontam menores crescimentos na economia e no investimento público setorial, conseqüentemente com comprometimento do atendimento às metas de universalização no País previstas no PLANSAB.

Por fim, o Cenário 1 é eleito como referência para a política de saneamento básico no País no período 2011-2030, conforme descrito a seguir:

O Cenário 1, eleito, indica um futuro possível e, até certo ponto, desejável, constituindo o ambiente para o qual se desenvolve o planejamento e suas diretrizes, estratégias, metas, investimentos e procedimentos de caráter político-institucional vislumbrado como necessários para alcançar o planejado. Ao se desenvolver as características do Cenário 1, procurando simular o futuro por ele simbolizado, oferecem-se elementos para o planejamento monitorar sua ocorrência e eventualmente corrigir rumos do Plano, caso o futuro se distancie significativamente daquele desenhado. Os Cenários 2 e 3 são descritos, e mantidos como referências para o planejamento, de tal forma que, caso o monitoramento do cenário indique significativos desvios do Cenário 1 em direção aos cenários alternativos, correções sejam implementadas nas premissas e proposições do Plano, incluindo metas e necessidades de investimentos. (PLANSAB, 2013)

1.2 CENÁRIOS PARA O SANEAMENTO BÁSICO EM SUMIDOURO

Tem-se como pressuposto para a elaboração de Cenários para o município de Sumidouro que o Plano de Saneamento Básico será o ponto de inflexão no desenvolvimento do setor. Isso significa que se espera que o plano, elaborado de forma participativa e de acordo com o conteúdo descrito na LNSB, não se configure em apenas um aspecto formal necessário para o alcance de recursos, mas em autêntico instrumento para o alcance da universalização dos serviços de saneamento básico no município.

A elaboração e análise de cenários para o município de Sumidouro ao longo dos próximos 20 anos (2015-2034), horizonte do Plano de Saneamento Básico, busca trazer para o plano local, as discussões do Plano Nacional de Saneamento Básico. Entretanto, os pontos de análise são focalizados, haja vista que se discutem aspectos da gestão setorial local, a participação do Estado do Rio de Janeiro na organização e no investimento do setor, a prestação dos serviços, entre outros. Assim, à luz do Plansab, são também apresentados 3 (três) cenários para o setor de saneamento básico de Sumidouro, denominados de **Desejável**, **Tendencial** e **Estacionário**, buscando cada um incorporar, respectivamente, os níveis de desenvolvimento do setor de saneamento básico previsto nos Cenários 1, 2 e 3 do Plansab, respectivamente.

No **Cenário Desejável**, não há previsão de crescimento da economia de Sumidouro, dependente de maneira geral de repasses constitucionais do Estado e da União e sem perspectivas, conforme demonstrado no estudo de caracterização e no diagnóstico técnico, de instalação de empreendimentos econômicos que alterem o perfil do município. Porém, no âmbito estadual, em função principalmente dos grandes eventos internacionais (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), o Estado do Rio de Janeiro vem recebendo vultosas linhas de financiamento nacionais e internacionais, inclusive não onerosas, para melhorias na sua infraestrutura, notadamente em relação à mobilidade e ao saneamento básico que, apesar de concentrados nos municípios do entorno da Baía de Guanabara, poderá trazer algum rebatimento para os demais municípios em função do fortalecimento da estrutura técnica e institucional do Estado.

Tal situação já vem se retratando em algumas políticas públicas coordenadas pelo Estado, tais como o *Programa Lixão Zero* e o *Programa de Saneamento dos Municípios do Entorno da Baía de Guanabara* (PSAM). Após os grandes eventos, os investimentos tendem a se reduzir, porém haverá preocupação do Estado em relação aos ativos construídos, no sentido de sua adequada operação, manutenção e sustentabilidade, cujo foco se dará na gestão e no gerenciamento eficiente dessa infraestrutura. Assim, o Estado coordenará e apoiará ações de sustentabilidade, tais como, sistemas de informação, capacitação, regulação e planejamento. Isto projetará o alcance das metas de universalização dos serviços de saneamento básico em todo o Estado até o ano de 2033, ano final de planejamento do Plansab.

Ademais, no caso de configurar-se o Cenário 1 do Plansab, onde se vislumbra o crescimento dos investimentos públicos federais em saneamento, assim como a maior efetivação do papel do Estado como condutor das políticas públicas essenciais, é esperado para o município de Sumidouro, que os investimentos federais possam estar ampliados, sendo necessário o fortalecimento institucional do município. Outro elemento indutor para o investimento público são os recursos oriundos do Fundo Especial de Controle Ambiental - FECAM^{1,2}, que contemplam, entre outros, a implantação de sistema de coleta e tratamento de esgotos domésticos; a implantação de sistemas de coleta de lixo, com ênfase na coleta seletiva e destinação final adequadas de resíduos sólidos urbanos e sua reciclagem; e o mapeamento das áreas e atividades de risco. Há também os recursos ICMS Ecológico³, instituído por meio da Lei estadual n. 5.100, de 4 de outubro de 2007. Dos 30% relativos à qualidade ambiental, 2/3 (dois terços) são distribuídos de acordo com o sistema de esgotamento sanitário urbano na forma do Índice relativo de Tratamento de Esgoto (IrTE) (art. 4º, II, do Decreto n. 41.844/2009).

Cabe ressaltar que o FECAM apresenta enorme potencial para utilização na universalização do setor, haja vista que 70% dos seus recursos deverão ser

¹ Instituído pela Lei estadual n. 1.060, de 10 de novembro de 1986. Somente para o ano de 2013, houve despesa autorizada de cerca de R\$ 430 milhões de reais, com maioria dos recursos aplicados no saneamento básico.

² Projeto em execução financiado pelo FECAM dos quais o município de Sumidouro está contemplado:

- Desfazimento de imóveis em faixas de exclusão nos municípios de Teresópolis, Petrópolis, Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, São Jose do Vale do Rio Preto e Sumidouro - Região Serrana do Rio de Janeiro (Processo E-07/000.549/11);
- Obras e projeto executivo para prevenção de cheias e recuperação ambiental nos municípios da região serrana (Processo E-07/000.075/12);
- Estudos preliminares e projetos para controle de cheias e recuperação ambiental nos municípios de Areal, Bom Jardim, Nova Friburgo, Petrópolis, São Jose do Rio Preto, Sumidouro e Teresópolis - Região Serrana do Rio de Janeiro (Processo E-07/000.067/11);
- Programa de compra de lixo tratado - 2ª Fase (Processo E-07/000.598/10);

Consolidação e ampliação do núcleo de análise e diagnóstico de escorregamentos do serviço geológico do Estado do Rio de Janeiro (Processo E-07/000.115/12);

³ No ano de 2013, Sumidouro recebeu R\$ 946.395,00.

obrigatoriamente aplicados no saneamento básico, exigência esta não presente nos recursos do ICMS Ecológico.

Espera-se também maior participação e cobrança por parte da população das metas estabelecidas no Plano, devendo-se garantir a transparência e a consolidação dos mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas no plano.

Desta forma, ainda no **Cenário Desejável**, projeta-se o prestador de serviços de abastecimento de água de Sumidouro, a CEDAE, eficiente e com foco no cumprimento das metas do Plano Municipal de Saneamento Básico, tendo seu contrato regulado por uma agência reguladora. Também neste cenário, os distritos de Dona Mariana, Campinas e Soledade serão operados pela CEDAE no tocante aos serviços de abastecimento de água. Além disto, a expectativa é a mesma para os serviços de esgoto, sejam eles prestados por um operador privado, ou até mesmo pelo próprio Município, haja vista que o contrato da CEDAE é limitado aos serviços de abastecimento de água. Desta forma, o(s) prestador(es) de serviços terão reconhecimento por parte da população local, que pagará suas tarifas, reduzindo eventual inadimplência. Ademais, a regulação exigirá dos prestadores melhoria na qualidade dos serviços, cumprimento dos prazos para atendimento aos usuários e, principalmente, dos investimentos previstos nos contratos de programa e de concessão.

Para a universalização dos serviços, os investimentos em saneamento básico serão oriundos da União e do Estado, bem como do setor privado em caso de delegação dos serviços de esgotamento sanitário, notadamente em relação à implantação da infraestrutura deste componente e das obras de contenção de cheias e de encostas.

No campo da cooperação interfederativa, além do Consórcio *Serrana 1*⁴ de manejo de resíduos sólidos, Sumidouro participará, juntamente com os municípios da Bacia do Piabanha e o Estado do Rio de Janeiro, de ações integradas nas áreas de planejamento, capacitação e regulação, visando a sustentabilidade dos programas, projetos e ações do Plano Municipal de Saneamento Básico. Além disto, o Plano

⁴ De acordo com a Lei estadual n. 6.334/2012, o consórcio *Serrana 1* é integrado pelos municípios de Carmo, **Sumidouro**, São José do Vale do Rio Preto e Teresópolis.

Regional poderá prever formas de cooperação interfederativa no tocante a prestação dos serviços de esgotamento sanitário, elencando diversas possibilidades de arranjo para a prestação desses serviços, haja vista haver necessidade de vultosos investimentos na implantação dessa infraestrutura.

Por fim, cabe ressaltar que o Estado exercerá papel fundamental neste cenário.

O **Cenário Tendencial** projeta Sumidouro com o mesmo desenvolvimento econômico que no Cenário Desejável, assim como a participação do Estado do Rio de Janeiro no financiamento da infraestrutura.

A diferença entre estes cenários decorre da gestão local. No Cenário Tendencial, o Plano de Saneamento Básico é implementado parcialmente, notadamente em função da falta de investimentos no componente estruturante. Mesmo reconhecendo a importância do planejamento, a falta de capacidade de gestão do município atrasa a captação de recursos para investimentos na infraestrutura, o que poderá retardar o cronograma da universalização dos serviços. Ademais, isto também tem consequências na falta de acompanhamento de maneira proativa por parte do município do cumprimento das metas dos contratos de prestação dos serviços. Apesar dos esforços do Estado em relação às ações integradas de suporte aos Planos de Saneamento Básico dos municípios da bacia do Piabanha, esta falta de capacidade de gestão dificulta a apropriação desse apoio, ficando efetivamente a participação de Sumidouro, em termos de cooperação interfederativa, limitada ao consórcio *Serrana 1* de manejo de resíduos sólidos.

Já no **Cenário Estacionário**, o Plano de Saneamento Básico é visto como um mero instrumento formal para atendimento aos requisitos legais e para a captação de recursos. Sendo assim, a qualidade da prestação dos serviços tende a piorar, bem como o descumprimento das metas dos contratos de prestação dos serviços. A inadimplência aumenta, consequência da diminuição do nível de satisfação dos usuários. Neste sentido, as metas não são cumpridas e o município e seus prestadores contratados ficarão expostos a Ações Cíveis Públicas por parte do Ministério Público do Estado em função do não cumprimento do Plano de Saneamento Básico. Em relação à cooperação interfederativa, a participação de Sumidouro se limita ao consórcio *Serrana 1* de manejo de resíduos sólidos.

Diante do exposto, a projeção das metas de universalização do saneamento básico em Sumidouro, seja em relação às medidas estruturais, seja em relação às

medidas estruturantes, será baseada no **Cenário Desejável**, porém com prazos superiores ao início do plano (período imediato), haja vista a necessidade de o município adaptar-se ao novo contexto institucional, trazido pela Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico.

2 DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS

De acordo com o diagnóstico técnico dos componentes do saneamento básico no município de Sumidouro, o esgotamento sanitário na área urbana é praticamente inexistente, sendo necessária a definição de uma forma de prestação de serviços capaz de universalizar o componente dentro dos prazos previstos no Plano Municipal de Saneamento Básico. Já no abastecimento de água, além do alcance da universalização, devem ser empreendidas ações no sentido de realizar o cadastro da rede existente, uma vez que o município não possui essa informação, assim como a setorização e a macromedição da distribuição, além da distribuição de água tratada e regularização deste serviço nas sedes dos distritos de Campinas, Dona Mariana e Soledade. Para a drenagem urbana, serão necessários investimentos em estruturas de controle de cheias e de inundações, além da remoção de moradias existentes em áreas de risco de desmoronamentos e inundações.

Entretanto, tais medidas a serem realizadas, consideradas de natureza estrutural, somente terão viabilidade ao longo do período do Plano, se houver suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços, notadamente na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões, cuja natureza é denominada de estruturante.

Diante do exposto, são apresentadas neste capítulo as diretrizes e estratégias que nortearam o Plano Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro – PMSB, apresentadas com base no marco regulatório, no Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab e em iniciativas que tragam sustentabilidade à gestão dos serviços de saneamento básico no município de Sumidouro.

As diretrizes, consideradas como o “conjunto de instruções para se tratar e levar a termo um Plano”⁵, e as estratégias, definidas como “o que se pretende fazer e quais os objetivos que se querem alcançar”⁶, deverão orientar, em nível geral, a execução e o cumprimento das metas estabelecidas no PMSB de Sumidouro, organizadas em 3 (três) blocos temáticos:

⁵ Fonte: Dicionário Aurélio Digital 5.0.

⁶ Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Discuss%C3%A3o:Estrat%C3%A9gia>.

- Relativas às ações de coordenação e planejamento no setor e às articulações intersetoriais e interinstitucionais;
- Relativas à prestação, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico; e
- Relativas ao investimento público e a cobrança dos serviços de saneamento básico.

A) Relativas às ações de coordenação e planejamento no setor e às articulações intersetoriais e interinstitucionais. São fundamentais para assegurar o avanço institucional da Política Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro, com perenidade e sustentação ao longo do período de implementação do PMSB. São estas as diretrizes e estratégias associadas a este bloco temático:

Diretriz 1 (D1). Assegurar que o PMSB seja o instrumento orientador das políticas, programas e ações de saneamento básico de âmbito municipal, considerado seu caráter vinculante, buscando sua observância na previsão orçamentária e na execução financeira e fortalecendo a cultura de planejamento do setor.

Estratégia 1 (E1). Institucionalizar o planejamento do setor de saneamento básico por meio da criação de um sistema e de uma Política Municipal de Saneamento Básico para Sumidouro, com definição dos papéis dos diversos atores setoriais e designação de instrumentos para execução da política.

Diretriz 2 (D2). Fortalecer a coordenação da Política Municipal Saneamento Básico de Sumidouro, com a participação dos diversos setores do governo municipal no seu desenvolvimento, de forma a estimular a intersectorialidade das ações de saneamento com as políticas de saúde, de desenvolvimento urbano e regional, habitação, proteção ambiental e recursos hídricos, entre outras, bem como fortalecer a articulação e a cooperação com os níveis estadual e federal, e a sociedade para a implementação da Política e do Plano Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro.

Estratégia 2 (E2). Criar no âmbito da estrutura da Prefeitura Municipal de Sumidouro, área de saneamento básico (setor, divisão ou departamento), dotada de capacidade técnica e administrativa para atuação no setor, por meio de recursos humanos, logísticos, orçamentários e financeiros suficientes para essa coordenação e para a execução das estratégias estabelecidas no PMSB. Esta área também seria

responsável pela articulação com as demais áreas da Prefeitura, do Estado e da União, além dos Comitês de Bacia e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA, que apresentem interface em relação ao saneamento básico.

Diretriz 3 (D3). Monitorar instrumentos contratuais e de planejamento da prestação dos serviços de saneamento básico, além de buscar oportunidades de captação de recursos e de parcerias para execução das metas do PMSB.

Estratégia 3 (E3). Implantar o Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento de Sumidouro (SMIS) para acompanhamento dos indicadores de execução do Plano Municipal de Saneamento, dos critérios para recebimento do ICMS Ecológico e das metas dos contratos de prestação dos serviços, integrado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), aos sistemas de informação setoriais estaduais e das agências de bacia. Com efeito, tal sistema teria maior eficiência e eficácia caso tenha abrangência regional, o que será proposto no Plano Regional da bacia do Piabanha.

B) Relativas à prestação, controle social, regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. Referem-se a diretrizes que buscam assegurar o fortalecimento da prestação dos serviços, em sintonia com os princípios da Lei n. 11.445/2007, bem como do papel do titular e da sociedade, a partir das atividades de gestão, regulação e controle social, na perspectiva da maior eficiência, eficácia e efetividade do setor. São estas as diretrizes e estratégias associadas a este bloco temático:

Diretriz 4 (D4). Buscar a universalização da oferta de abastecimento de água potável, do esgotamento sanitário e de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas em Sumidouro, minimizando o risco à saúde e assegurando qualidade ambiental, de forma a integrar todos os componentes do saneamento básico.

Estratégia 4 (E4). Em parceria com a Agência de Bacia do rio Paraíba do Sul – AGEVAP, com os Governos Federal e Estadual e o setor privado, captar recursos para realização dos investimentos necessários à universalização da prestação dos serviços de saneamento básico, bem como do ICMS Ecológico e do Fundo Estadual

de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), além de prever no Plano Plurianual (PPA) recursos para atendimento às metas do PMSB.

Diretriz 5 (D5). Melhorar a qualidade dos serviços executados pelos Prestadores de Serviços de Sumidouro com foco no atendimento às metas do Plano Municipal de Saneamento Básico.

Estratégia 5 (E5). Adequar o contrato de programa da CEDAE às metas do Plano de Saneamento Básico e ao marco regulatório, bem como delegar os serviços em Campinas, Dona Mariana e Soledade a CEDAE. Já no tocante ao esgotamento sanitário, delegar a terceiros a prestação destes serviços. Ademais, para todos os serviços, estabelecer metas de desempenho operacional com base nos indicadores do PMSB que promovam o aumento da qualidade dessa prestação, por meio da expansão da cobertura e do atendimento; a melhoria da eficiência dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário; a otimização e a racionalização do uso da água (redução de perdas) e de energia; o reuso da água; a redução da intermitência nos serviços de abastecimento de água; a adequação do sistema comercial; e a implantação de macromedição nos sistemas de abastecimento de água.

Diretriz 6 (D6). Assegurar participação e transparência nas ações regulatórias promovidas pela Entidade Reguladora dos serviços de saneamento básico de Sumidouro, que reduza riscos e incertezas normativas e estimule a cooperação entre os atores do setor.

Estratégia 6 (E6). Definir no ato de delegação da regulação, participação do município de Sumidouro nas ações regulatórias, bem como garantir transparência às informações e dados produzidos pela Entidade Reguladora, além de assegurar publicidade à prestação de contas por parte dos prestadores de serviço.

Diretriz 7 (D7). Fortalecer o controle social e fomentar a transparência e o acesso às informações, bem como à prestação de contas por parte dos prestadores de serviços, além de se promover ações de comunicação, mobilização e educação ambiental para o saneamento básico.

Estratégia 7 (E7). Fortalecer o papel do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA, como instância de participação e controle social,

apoiando-o operacionalmente, de forma a ampliar sua capacidade de influenciar das políticas públicas de saneamento básico, bem como divulgar amplamente os princípios e as definições do PMSB e enfatizar seu papel norteador e referencial da política municipal de saneamento básico, além de promover a comunicação social para a promoção de ações de saneamento básico, por meio da adoção de técnicas e recursos pedagógicos de educação ambiental, voltada para a garantia dos direitos de cidadania e a promoção da saúde.

C) Relativas ao investimento público e cobrança dos serviços de saneamento básico. São diretrizes que visam assegurar de forma eficiente os investimentos para o setor em medidas estruturantes, conforme definido nos programas, projetos e ações do PMSB. É apresentada uma diretriz associada a este bloco temático:

Diretriz 8 (D8). Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário quanto a modicidade tarifária.

Estratégia 8 (E8). Estabelecer política tarifária, com base nos investimentos requeridos pelo PMSB, introduzindo mecanismos que induzam a eficiência e eficácia e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade. Além disso, deve-se assegurar a transparência dos subsídios e do modelo tarifário praticado pelos Prestadores de Serviços de Sumidouro, os quais terão suas tarifas definidas por uma Entidade Reguladora.

3 PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

A Constituição Federal estabelece que o município é o ente federativo a quem compete legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF) e organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local [...] (art. 30, V, CF). O saneamento básico é assunto de interesse local⁷, uma vez que é no município onde de fato a população reside e sofre com impactos na saúde e qualidade de vida, caso os serviços de saneamento sejam prestados de maneira inadequada.

A Lei Federal n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007⁸, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, em seu art. 8º, assegura que dentre as funções do titular, a única indelegável é o planejamento, podendo o mesmo delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a **prestação desses serviços**, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005⁹. [grifo nosso]

3.1 MODELOS DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços de saneamento básico podem ser realizados de forma centralizada pela Administração Direta, ou de forma descentralizada, pela Administração Indireta ou pelas Entidades Privadas.

Neste sentido, a administração pública subdivide-se em Administração Direta (centralizada) e Administração Indireta (descentralizada). A primeira é composta pelos órgãos administrativos que fazem parte das entidades estatais. A segunda é composta por pessoas administrativas vinculadas aos órgãos governamentais, entre as quais:

⁷ Exceto para as Regiões Metropolitanas onde, de acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal em 2013, a titularidade deverá ser compartilhada entre Estado e Municípios. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232209> Acesso em 15 de setembro de 2014.

⁸ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm Acesso em 11 de setembro de 2014.

⁹ Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm Acesso em 11 de setembro de 2014.

Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista¹⁰. Para o exercício da prestação dos serviços de forma descentralizada é necessária a outorga ou delegação. Ocorre descentralização por outorga quando o ente estatal, por lei, cria ou autoriza a criação de uma entidade da Administração Indireta, outorgando-lhe o desempenho de determinada atividade ou serviço. Já a descentralização por delegação surge quando serviços públicos são atribuídos a entidades particulares, por meio de contratos de concessão, sendo necessário processo licitatório, como trata o art. 175 da Constituição Federal. Diante do exposto, os modelos de prestação de serviços passíveis de serem adotados no âmbito local podem ser:

- Órgão ou Departamento do município (prestação direta, centralizada);
- Autarquia ou Empresa Pública (prestação indireta, descentralizada);
- Entidade Governamental de Direito Privado ou Sociedade de Economia Mista (prestação por delegação, descentralizada);
- Entidades ou Empresas privadas (prestação descentralizada);
- Consórcio Público (prestação por delegação, descentralizada)
- Modelos comunitários (prestação descentralizada).

A **Figura 1** mostra os modelos de prestação de serviços de saneamento básico.

¹⁰ Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm Acesso em 14 de setembro de 2014.

Figura 1 – Modelos de prestação de serviços de saneamento básico.



Caso os serviços de saneamento atendam mais de um município, contíguos ou não, por um mesmo prestador de serviço, possuam uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração e compatibilidade de planejamento, entende-se como prestação regionalizada serviços (art. 14, Inc. I, II, e III, Lei n. 11.445/2007). A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal ou municipal, ou ainda, por empresa a que se tenham concedido os serviços (art. 16, Inc. I e II, Lei n. 11.445/2007).

A seguir são descritas as principais características de cada um dos modelos de prestação de serviço de saneamento básico.

3.1.1 ÓRGÃO OU DEPARTAMENTO

Moraes (2008) conceitua órgão público como “unidades integrantes da estrutura de uma mesma pessoa jurídica nas quais são agrupadas competências a serem exercidas por meio de agentes públicos”. No âmbito da Administração Direta Federal, somente a União possui personalidade jurídica, sendo os Ministérios, órgãos da Administração Direta federal. O mesmo vale para os Estados e Municípios, sendo as Secretarias Estaduais e as Secretarias Municipais órgãos, respectivamente, da Administração Direta Estadual e da Administração Direta Municipal. Este mesmo autor aponta algumas características destes órgãos, são elas:

- Integram a estrutura de uma pessoa jurídica;
- Não possuem personalidade jurídica;
- São resultado da desconcentração;
- Alguns possuem autonomia gerencial, orçamentária e financeira;
- Podem firmar, por meio de seus administradores, contratos de gestão com outros órgãos ou com pessoas jurídicas (CF, art. 37, § 8º);
- Não tem capacidade para representar em juízo a pessoa jurídica que integram;
- Alguns têm capacidade processual para defesa em juízo de suas prerrogativas funcionais;
- Não possuem patrimônio próprio.

O Decreto Regulamentador 7.217, de 21 de junho de 2010¹¹, em seu art. 38, trata da forma de prestação dos serviços de saneamento básico pelo titular, podendo ser realizada: I) diretamente, por meio de **órgão de sua administração direta** ou por autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista que integre a sua administração indireta, facultado que contrate terceiros, no regime da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993¹², para determinadas atividades; II) de forma contratada nos termos definidos na lei; III) mediante autorização a usuários organizados em cooperativas ou associações, no regime previsto na LNSB. [grifo nosso]

¹¹ Decreto n. 7.212/2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7217.htm Acesso em 15 de setembro de 2014.

¹² Lei Federal n. 8.666/1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em 15 de setembro de 2014.

Como exemplo de órgão da Administração Direta com atuação na prestação de serviço de saneamento na Região do Piabanha, podem-se citar os municípios de Carmo (Secretaria Municipal de Serviços Públicos) e de São José do Vale do Rio Preto (Departamento de Águas e Esgotamento Sanitário – DAES).

3.1.2 AUTARQUIA OU EMPRESA PÚBLICA

Autarquia é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada (art. 5º, Inciso I, Decr. 200/1967). As atividades típicas da Administração Pública à que se refere o legislador são os serviços públicos em sentido amplo, a realização de atividades de interesse social e o desempenho de atividades que envolvam prerrogativas públicas (MORAES, 2008). As autarquias integram a Administração Indireta, representando uma forma de descentralização administrativa. De acordo com Funasa (2003),

as autarquias são consideradas um prolongamento do poder público, portanto conservam os mesmos privilégios, reservados aos entes públicos, tais como imunidade de tributos e encargos, prescrição de dívidas passivas em cinco anos, impenhorabilidade de bens e condições especiais em processos jurídicos, entre outros. Por esta mesma razão, estão sujeitas aos mesmos processos de controle da administração direta e são obrigadas a submeter suas contas e atos administrativos ao Poder Executivo, à Câmara Municipal e aos Tribunais de Contas.

Já a Empresa Pública é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito (art. 5º, Inciso II, Decr. 200/1967). As Empresas Públicas, conforme seu objeto, dividem-se em exploradoras de atividades econômicas ou prestadoras de serviço público. Quando prestadoras de serviço público, enquadram-se no art. 175 da Constituição Federal, sendo sua atividade regida predominantemente pelo direito público (MORAES, 2008).

Como exemplo de Autarquia com atuação na prestação de serviço de saneamento na bacia do Piabanha, pode-se citar o SAAESA do município de Areal. Já como exemplo de Empresa Pública com atuação na prestação de serviço de saneamento básico, pode-se citar a COPASA Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A – COPANOR, cuja área de abrangência atende algumas regiões mais carentes do Estado de Minas Gerais.

3.1.3 SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

A Sociedade de Economia Mista é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta (art. 5º, Inciso III, Decr. Lei n. 200/1967). A Sociedade de Economia Mista pode ser: com **administração privada**, quando se trata de uma entidade paraestatal, criada por lei, com capital público e privado, com participação dos sócios privados na gestão dos negócios da empresa na qual um ou mais dirigentes são escolhidos e designados por sócios privados; com administração pública, quando se trata de uma entidade paraestatal, criada por lei, com capital público e privado, maioria pública nas ações com direito a voto, gestão exclusivamente pública, com todos os dirigentes indicados pelo Poder Público.

Como exemplo de Sociedade de Economia Mista com atuação na prestação de serviço de saneamento na bacia do Piabanha, nos municípios de Teresópolis, Sapucaia e Sumidouro, pode-se citar a Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE¹³.

3.1.4 EMPRESA PRIVADA

Diferentemente da Empresa Pública, a Empresa Privada é uma empresa com capital predominante ou integralmente privado, administrada exclusivamente por particulares.

O contrato de concessão é, segundo Di Pietro (2007 *apud* MORAES, 2008, p. 494), um “contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de

¹³ Site da CEDAE. Disponível em: <http://www.cedae.com.br/> Acesso em 15 de setembro de 2014.

bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”.

Às empresas privadas, é também facultada a participação na prestação regionalizada por meio de concessão, e desde que atendidos os requisitos que caracterize esse tipo de prestação.

Como exemplo de Empresa Privada, com atuação na prestação de serviços de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, pode-se citar a Águas de Niterói¹⁴.

3.1.5 CONSÓRCIO PÚBLICO

O Consórcio Público é a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005¹⁵, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, Inciso I, Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007).

Para que haja a celebração de um consórcio público, deverá ser constituído por contrato, devendo haver previamente a subscrição de protocolo de intenções, onde constarão as obrigações de cada ente consorciado, e o disciplinamento por meio de lei através do Poder Legislativo de cada um dos entes federados. De acordo com o art. 2º da Lei dos Consórcios, o consórcio público pode ser contratado pela Administração Direta ou Indireta dos entes da Federação consorciados. Além disso, os consórcios poderão outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público.

Como exemplo de Consórcio Público com atuação na prestação de serviço de resíduos sólidos no Estado do Rio de Janeiro, podem-se citar os consórcios públicos de gestão de resíduos sólidos da Baixada Fluminense e das Regiões Centro Sul, Sul Fluminense, Vale do Café, Noroeste, Serrana 1 e 2 e dos Lagos.

¹⁴ Site da Águas de Niterói. Disponível em: <http://www.grupoaguasdobrasil.com.br/aguas-niteroi/>. Acesso em 15 de setembro de 2014.

¹⁵ Lei n. 11.107/2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm Acesso em 14 de setembro de 2014.

3.1.6 MODELOS COMUNITÁRIOS

Os modelos comunitários de prestação de serviços de saneamento básico integram as chamadas entidades paraestatais, que são aquelas entidades que não integram a Administração Direta ou a Administração Indireta, mas que colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público e de natureza não lucrativa (MORAES, 2008). Integram os modelos comunitários a organização social ou associações comunitárias e as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

A organização social é uma entidade da sociedade civil organizada, sem fins lucrativos, à qual tenha sido delegada a administração dos serviços (associações de moradores, por exemplo) (SNIS, 2012). Já a OSCIP foi instituída através da Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999¹⁶, sendo consideradas como tal as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela referida lei. Trata-se de um novo regime de parceria entre o Poder Público e a iniciativa privada (MORAES, 2008).

Como exemplo de Organização Social com atuação na prestação de serviço de saneamento, pode-se citar o Sistema Integrado de Saneamento Rural – SISAR¹⁷, responsáveis pela operação e administração do saneamento em áreas rurais do Estado do Ceará. Já na bacia do Piabanha, é possível identificar a prestação dos serviços por associações comunitárias em várias pequenas localidades de Teresópolis, mesmo que de forma desorganizada.

O **Quadro 1** mostra um resumo das principais características dos principais modelos de prestação dos serviços encontrados no âmbito dos municípios da bacia do Piabanha, como no caso do abastecimento de água: Departamentos ou Secretarias (São José do Vale do Rio Preto e Carmo); Autarquias (Areal); e Sociedade de Economia Mista (Sapucaia, Sumidouro e Teresópolis).

¹⁶ Lei n. 9.790/1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm Acesso em 15 de setembro de 2014.

¹⁷ Para mais informações sobre o SISAR, consultar: <http://www.sisarceara.org/> Acesso em 15 de setembro de 2014.

Quadro 1 – Características dos principais modelos de prestação de serviços.

| Aspectos | Departamentos | Autarquias | Entidades paraestatais |
|----------------------------------|---|------------------------------------|---|
| Criação e Extinção | Lei de organização da administração pública | Lei específica | Lei específica |
| Personalidade jurídica | Direito público | Direito público | Direito privado |
| Ordenador de despesas | Prefeito municipal | Diretoria da autarquia | Presidente da empresa |
| Regime jurídico de pessoa | Quadro da prefeitura, estatutário ou CLT | Quadro próprio, estatutário ou CLT | Quadro próprio CLT |
| Autonomia financeira | Nenhuma | Total | Total |
| Autonomia administrativa | Compartilhada | Total | Total |
| Prestação de contas | Tribunal de Contas do Estado | Tribunal de Contas do Estado | Tribunal de Contas do Estado |
| Tributos | Isento | Isento | Imposto de renda, IPVA, Cofins, Senai, ICMS, etc. |

Fonte: Pereira, J.R., apud Funasa, 2003.

Observa-se ainda no **Quadro 1**, que há vantagens e desvantagens para cada modelo. Por exemplo, a principal vantagem no modelo de departamentos esta na isenção de impostos, porém o órgão não dispõe de nenhuma autonomia. Já as autarquias, apesar de possuírem autonomia financeira, sua administração finda por se submeter as amarras da estrutura administrativa municipal. Por fim, as Companhias de Estaduais de Saneamento Básico são as que dispõem de maior autonomia e flexibilidade na sua gestão, porém não estão isentas do pagamento de impostos.

3.2 O CASO DE SUMIDOURO

Sumidouro tem como prestador dos serviços de abastecimento de água a CEDAE, somente para o distrito Sede. Já para as áreas urbanas dos demais distritos, o município opera de forma precária e sem a cobrança de tarifas. Já em relação ao esgotamento sanitário, não há infraestrutura disponível.

O Prognóstico apontou necessidade de adequação destas situações, implantação de infraestrutura de esgotamento sanitário, bem como da melhoria da qualidade da prestação dos serviços de abastecimento de água. No tocante a drenagem e ao manejo de águas pluviais urbanas, estes serviços são prestados de maneira pontual e corretiva, sem estrutura disponível no âmbito da Prefeitura municipal.

Em função da falta de infraestrutura de esgotamento sanitário nos municípios da bacia do Piabanha e diante da vultosa quantidade de investimentos para a universalização em todos os distritos de Sumidouro, é razoável supor que outras formas de prestação de serviços, organizadas de forma interfederativa¹⁸, podem ser factíveis para a solução deste problema.

Dentro deste contexto, são apresentadas ao município algumas alternativas para a gestão dos serviços de saneamento básico, mais especificamente em relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário:

- (1) Adequação do contrato de programa da CEDAE às metas do PMSB, com assunção da prestação dos serviços de abastecimento de água em Campinas, Dona Mariana e Soledade, dentro de um ambiente regulado. Nesta alternativa, o principal montante do investimento para o atingimento das metas de universalização deverá ser originado de recursos fiscais da União e do Estado. Já para o esgotamento sanitário, os serviços poderão ser incorporados pela CEDAE, dentro do processo de adequação do Contrato de Programa;
- (2) Adequação do contrato de programa da CEDAE às metas do PMSB, com assunção da prestação dos serviços de abastecimento de água em Campinas, Dona Mariana e Soledade, dentro de um ambiente regulado. Já o esgotamento sanitário seria delegado a um operador privado, via contrato de concessão para o conjunto dos municípios do Piabanha, caracterizando-se como uma prestação regionalizada. Tal tema será detalhado no Plano Regional.

O **Quadro 2** resume as principais características dos modelos apresentados.

¹⁸ Será apresentado no Plano Regional.

Quadro 2 – Características dos modelos de prestação dos serviços para Sumidouro
– componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

| Aspecto | Modelo 1 | Modelo 2 |
|-------------------------------------|---|--|
| Premissa | Abastecimento de água e esgotamento sanitário (inclusive Campinas, Dona Mariana e Soledade): CEDAE | Abastecimento de água (inclusive Campinas, Dona Mariana e Soledade): CEDAE Esgotamento sanitário: Prestador privado de âmbito regional |
| Universalização | Dependência dos aportes de recursos fiscais da União e do Estado, e metas amarradas ao Contrato de Programa. | Metas de universalização para o abastecimento de água e para o esgotamento sanitário fixadas nos respectivos instrumentos contratuais. |
| Regulação | Regulação técnica e econômica da prestação dos serviços, haja vista ser esta função condição de validade do contrato. | Regulação técnica e econômica da prestação dos serviços, haja vista ser esta função condição de validade do contrato. |
| Tarifas | Tarifas não necessariamente remunerariam os investimentos em função da falta de viabilidade econômico-financeiro, havendo importante participação dos subsídios cruzados praticados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro. | Tarifas remunerariam os investimentos realizados na universalização da prestação dos serviços de esgotamento sanitário. Para o abastecimento de água, ainda haveria prevalência do mecanismo dos subsídios cruzados praticados pela CEDAE. |
| Papel do Município | Exercício da titularidade dos serviços. | Em relação ao esgotamento sanitário, o papel de município seria o de Poder Concedente, juntamente com os demais municípios do Piabanha. |
| Cooperação com os demais Municípios | Não há necessidade de cooperação interfederativa com os demais municípios do Piabanha para a prestação dos serviços, sendo esta limitada a aspectos de gestão, tais como sistema de informação e regulação. | Necessidade de cooperação interfederativa para concessão dos serviços de esgotamento sanitário. |

Conclui-se que, das alternativas propostas, o **modelo 2** apresenta-se mais adequado para o município de Sumidouro, haja vista que:

- No momento da adequação do Contrato de Programa com a CEDAE às metas do PMSB, seria o mais propício para sanar as questões relacionadas à prestação dos serviços nos distritos de Campinas, Dona Mariana e Soledade, visando à adequação da prestação dos serviços naqueles distritos, bem como o estabelecimento da cobrança de tarifas, que garanta condições mínimas de sustentabilidade dos serviços;
- Não há garantias das fontes de financiamento para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário em Sumidouro (sede e distritos), podendo tais investimentos serem pactuados dentro de um contrato de concessão.

Também, do ponto institucional, a cobrança dos serviços de esgotamento sanitário por um terceiro, fora do âmbito da administração municipal, retiraria eventuais ônus políticos para o município. Porém, tal modelagem, depende de pactuação com os demais municípios da bacia do Piabanha;

- Conforme será observado no capítulo seguinte, a regulação exigiria dos prestadores de serviços maior eficiência e maior eficácia, bem como haveria maiores garantidas do cumprimento das metas pactuadas nos referidos contratos.

Já os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas continuariam a ser prestados diretamente pelo município de Sumidouro.

4 REGULAÇÃO – AGÊNCIAS REGULADORAS

A regulação é conceituada por diversos autores como a restrição das decisões dos agentes econômicos por meio do poder de coerção do Estado (VISCUSI et al., 2005; PINHEIRO e SADDI, 2005), cujo foco se limita ao controle das atividades econômicas. Já visões mais modernas estabelecem que a regulação é definida como a atuação do Estado não só na ordem econômica, mas também na ordem social com a finalidade de proteger o interesse público (DI PIETRO, 2004), passando a autoridade do Estado a ser exercida de forma a mediar os conflitos e interesses envolvidos, ao invés do uso do poder coercitivo (MARQUES NETO, 2005).

O principal instrumento para o exercício da regulação são as agências reguladoras, constituídas na forma de autarquias especiais e dotadas de independência decisória e autonomia financeira e administrativa. As agências reguladoras podem ser criadas sob diferentes concepções e arranjos institucionais, a depender do marco regulatório setorial e das condições financeiras e institucionais do titular dos serviços. Neste sentido, o titular pode criar sua própria agência, constituir consórcio regulador entre municípios e/ou estado ou delegar essa função a uma agência reguladora estadual. Estas duas últimas alternativas podem viabilizar a regulação para a maioria dos municípios brasileiros em virtude da economicidade que a agregação de várias delegações proporciona à função reguladora¹⁹. Ademais, evidenciam a possibilidade do titular dos serviços, quando desprovido de recursos para regular por agência própria, compartilhar ou delegar a regulação a outros entes públicos, proporcionando, dessa forma, efetividade a esta função.

Com efeito, os modelos existentes não são rígidos, possibilitando diferentes combinações entre as variadas formas, bem como o compartilhamento com os titulares de algumas das atividades regulatórias, tais como ouvidoria e fiscalização.

¹⁹ Para maiores detalhes, ver: Viabilidade da regulação subnacional dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário sob a Lei 11.445/2007, Eng. Sanit. Ambient., vol.13 n. 2, Rio de Janeiro, Apr./June 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522008000200003>.

Diante do exposto, este capítulo tem como objetivo discutir formas de regulação para Sumidouro e demais municípios da bacia do Piabanha, com base nas boas práticas regulatórias e no atendimento às disposições do marco regulatório setorial.

Por fim, cabe ressaltar que o caráter monopolista da prestação dos serviços de saneamento básico e suas externalidades nas áreas de saúde pública, meio ambiente e recursos hídricos, impõe a necessidade do acompanhamento contínuo das condutas técnicas e econômico-financeiras dos prestadores de serviços, independentemente de sua natureza, pública ou privada, a fim de assegurar o atendimento do interesse público.

4.1 A REGULAÇÃO NA LEI 11.445/2007

A Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico – LNSB, definiu uma série de instrumentos para o avanço institucional do setor e para a sua universalização, entre os quais o exercício da titularidade, o planejamento, o controle social e a **regulação**. [grifo nosso]

No tocante ao exercício da titularidade, os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços (art. 8º, LNSB), entretanto a função de planejamento é de competência exclusiva do titular (art. 9º, LNSB)²⁰. Já para aqueles serviços objeto de delegação por meio de contratos, como no caso da CEDAE em Sapucaia, Sumidouro e Teresópolis²¹, é condição para a validade desses instrumentos a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes da

²⁰ Vale ressaltar que o § 3º, art. 25, Decr. n. 7.217/2010 estabelece que o plano de saneamento básico, ou o eventual plano específico, poderá ser elaborado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. Desta forma, o apoio da SEA e demais entidades à elaboração dos Planos dos municípios da bacia do Piabanha está em consonância com o marco regulatório.

²¹ O Contrato de Teresópolis se encontra vencido e, em 1998, o município arguiu na Justiça a retomada dos serviços, situação esta que permanece em litígio até a presente data. Para maiores detalhes, ver Relatório 1324-C-06-GER-RT-004.

LNSB, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização (Inc. III, art. 11, LNSB).

Especificamente para o caso de Areal, Carmo e São José do Vale do Rio Preto, cujos serviços são prestados pelo próprio titular, através de entidade da administração indireta (SAAESA) ou direta (secretaria municipal ou Departamento), os municípios também são obrigados, na formulação da política pública de saneamento básico, a definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização (Inc. II, art. 9º, LNSB). Esta também é a interpretação do Ministério Público de vários estados²² que, por meio de ações civis públicas, está impedindo Serviços Autônomos de Água e Esgoto a praticarem reajustes ou revisões tarifárias sem que haja entidade reguladora para definição das tarifas. Cabe ressaltar que há diferenças na forma de regular uma Sociedade de Economia Mista e um Departamento ou Autarquia, haja vista estes últimos não possuírem contratos de prestação dos serviços. Ademais, os prazos de adaptação destes prestadores à regulação tendem a ser mais extensos, porém convergindo no longo prazo para o mesmo formato de regulação em relação aos demais prestadores de serviços.

Já em relação ao planejamento, compete à entidade reguladora *a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais* (par. único, art. 20, LNSB).

No tocante a regulação, o Capítulo V da LNSB trata exclusivamente do tema, definindo seus princípios, objetivos, regulamentação, acesso e transparência às informações. De acordo com o art. 21, a regulação atenderá aos seguintes princípios:

I – independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II – transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Estes princípios devem fundamentar o desenho institucional das agências reguladoras, e se expressam em termos de desenho institucional da entidade, na

²² - Ação Civil Pública do Ministério Público de Campinas/SP contra a SANASA (Fórum de Campinas - Processo nº: 114.01.2009.076470-8 / 2ª instância - Processo 990.10.032800-0, agravo de instrumento).

- Ação Civil Pública com concessão de liminar ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o SAAE de Itabira/MG.

existência de mandatos para os seus dirigentes, no não questionamento das decisões da entidade por outras instâncias do Poder Executivo, na existência de taxas de regulação pagas pelos usuários dos serviços, na previsão de quadro de pessoal próprio, qualificado e com remuneração adequada, e na separação clara de atribuições entre titular, prestador de serviços e regulador.

Os objetivos da regulação são discutidos no art. 22, com destaque para a fixação de padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários (Inc. I, art. 22, LNSB) e para a definição de tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos, como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade (Inc. III, art. 22, LNSB).

Observa-se que a regulação exigirá mudança no *status quo* da prestação dos serviços, haja vista que as normas sobre a prestação dos serviços, elencadas no art. 23²³ da LNSB, são ditadas atualmente nos municípios da bacia do Piabonha pela CEDAE, SAAESA, DAES e Secretarias Municipais, devendo as mesmas ser revistas e definidas pela agência reguladora. Isto implicará em alteração de vários padrões e parâmetros da prestação dos serviços, tais como prazos para atendimento a ligações de água e esgoto, condições de atendimento aos usuários, requisitos para solicitação dos serviços, entre outros. Também haverá impactos em relação às tarifas, haja vista

²³Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

- I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;
- II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;
- III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;
- IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;
- V - medição, faturamento e cobrança de serviços;
- VI - monitoramento dos custos;
- VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;
- VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;
- IX - subsídios tarifários e não tarifários;
- X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;
- XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

que deverão ser fixadas com base em metodologias tarifárias, na análise de eficiência da prestação dos serviços e no cumprimento dos investimentos definidos no Plano Municipal de Saneamento Básico.

Ainda com relação aos aspectos econômicos da prestação dos serviços, as revisões tarifárias terão suas pautas definidas pela agência reguladora, ouvidos o titular, os usuários e os prestadores de serviços (§ 1º, art. 40, LNSB). Nestes processos, poderão ser introduzidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços (§ 2º, art. 40, LNSB). Compete também à agência reguladora a definição do modelo de fatura ao usuário final (art. 39, LNSB). Já no tocante aos investimentos realizados, aos valores amortizados, a depreciação e aos respectivos saldos, estes deverão ser anualmente auditados e certificados pela agência reguladora (§ 1º, art. 42, LNSB).

Diante do exposto, é fundamental que a entidade reguladora dos serviços de saneamento básico dos municípios da bacia do Piabanha disponha de condições institucionais, técnicas e financeiras, para cumprir às obrigações do marco regulatório setorial.

4.1.1 DESENHO INSTITUCIONAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Os mecanismos do desenho regulatório devem estar dispostos em um conjunto de leis, decretos, normas, regulamentos e contratos, denominado de marco regulatório. Assim, o marco regulatório compreende as regras do jogo, tanto para o Poder Concedente, mediante a definição dos limites institucionais e das políticas públicas setoriais para sua atuação no setor regulado, como para os prestadores de serviços, com critérios de avaliação de tarifas e normas de qualidade dos serviços, e também para os usuários dos serviços, por meio da fixação de direitos e deveres sobre a prestação dos serviços.

O marco regulatório também deve estabelecer o desenho institucional das agências reguladoras, cujas características devem minimizar os riscos de captura das agências, desvios de finalidade e de corrupção. A seguir são discutidos alguns destes mecanismos.

Independência e Autonomia da Agência

Uma das características principais das agências reguladoras é sua capacidade de tomar decisões baseadas em critérios técnicos, sem que essas sejam alteradas quanto ao mérito pelos Poderes Executivo e Legislativo. Tal característica é complexa de ser compreendida dentro da institucionalidade brasileira, pois tais decisões podem contrariar interesses políticos e eleitorais.

Há de ressaltar que a independência decisória das agências não implica liberdade para adoção de atos unilaterais por parte destas entidades, já que existem políticas de Estado, de governo e de regulação, que devem ser seguidas por cada ente no âmbito de suas competências. Além disso, há o controle exercido pelo Ministério Público, Tribunais de Contas e da própria sociedade sobre a agência reguladora. Outra forma de legitimação é quando a indicação dos dirigentes das agências pelo chefe do Poder Executivo, detentor de mandato popular, passa por sabatina do Poder Legislativo.

A independência decisória deve vir também acompanhada de autonomia financeira e administrativa. Assim, a autonomia financeira do ente regulador, assegurada por meio do pagamento de taxas de regulação pelos usuários dos serviços, constitui mecanismo para evitar posição de total subordinação ao chefe do Poder Executivo, além de viabilizar meios para a efetiva atuação da agência. Já a autonomia administrativa permite ao ente regulador definir sua política de pessoal e salarial, por exemplo, sem a interferência do Poder Executivo.

Outro aspecto da independência diz respeito à manutenção de posição autônoma e equidistante das agências reguladoras em relação aos diferentes atores envolvidos no processo regulatório: governo, prestadores de serviços e usuários. Com o objetivo de promover o equilíbrio entre as partes, a agência deve incentivar e criar instrumentos que reduzam as condições assimétricas observadas na citada relação, notadamente em relação à posição de hipossuficiência dos usuários.

Mandatos dos Dirigentes

Os mandatos dos dirigentes das agências reguladoras, fixados por lei, minimizam a influência de pressões de caráter político, contribuindo, para que os objetivos legais do ente regulador sejam perseguidos (OLIVEIRA et al., 2005).

Os mandatos fixos estão relacionados a outros temas correlatos, tais como a não-coincidência dos mandatos e os critérios de escolha dos dirigentes. No tocante à estabilidade dos dirigentes, cumpre ressaltar que esse requisito possibilita a tomada de decisões de natureza regulatória com base em critérios técnicos e legais, mesmo quando estas decisões não são alinhadas aos interesses do governo em exercício (PIRES e PICCININI, 1999). A não-coincidência dos mandatos, por sua vez, resulta em que as escolhas para o quadro dirigente sejam realizadas de forma escalonada, de maneira que, durante a gestão de determinado governo, somente parcela da direção da agência seja indicada ou renovada, na medida em que a parcela restante, escolhida durante o governo anterior, permaneça na agência até o final do seu mandato. Tal arranjo permite estabilidade da política regulatória quando houver alterações nas políticas de governo.

Em relação aos critérios de seleção dos dirigentes, é necessário que tenham notória capacidade técnica nos setores regulados, requisito para condução das políticas e discussões regulatórias, caracterizadas por apresentarem elevada complexidade.

Tecnicidade e Transparência

A qualificação do quadro técnico da agência reguladora é essencial para reduzir as assimetrias existentes entre a agência e os prestadores de serviços regulados, no que se refere ao domínio das informações sobre a prestação dos serviços, tais como custos e qualidade.

A manutenção da *expertise* técnica é assegurada pela permanente capacitação do quadro técnico da agência reguladora, na medida em que os reguladores devem estar preparados para compreender a constante evolução do ambiente regulado, marcado, usualmente, por mudanças tecnológicas, qualidade de produtos e serviços, metodologias tarifárias, entre outros (CORREA, 2006; SAPPINGTON, 1994). Entretanto, o elevado conhecimento técnico deve ser traduzido em linguagem de fácil compreensão para comunicação à sociedade.

Em relação à transparência e a participação social, a interface da agência pode ocorrer por meio de ouvidorias, audiências e consultas públicas. A ouvidoria é o canal de entrada e de maior contato com os usuários dos serviços regulados. Mediante telefone gratuito e atendimento de balcão das agências, os usuários denunciam,

reclamam, sugerem e elogiam a prestação dos serviços. Já as audiências públicas têm por objetivo o debate e a apresentação oral de assunto de interesse relevante, enquanto a consulta pública destina-se a colher opiniões e sugestões sobre documentos ou minutas de resoluções de interesse público (ANATEL, 2001).

4.2 REGULAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

De acordo com o inc. I, art. 3º da Lei n. 11.445, saneamento básico é conceituado como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

As características dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, mostradas no **Quadro 3**, conferem várias dimensões de análise a esta prestação de serviços, além de justificar, de forma inequívoca, a necessidade de regulação setorial. Estas características apresentam importantes repercussões para definição dos arranjos institucionais de gestão e de regulação e, mais especificamente, para delimitar a forma de atuação das agências reguladoras.

Segundo a teoria da regulação, as características apresentadas para o setor de saneamento configuram situações de falhas de mercado como poder de monopólio, externalidades, bens públicos e assimetria de informação, o que justificaria a regulação do setor. Desta forma, a regulação setorial é necessária para assegurar eficiência e eficácia da prestação dos serviços, maximizar a qualidade dos serviços e alavancar investimentos com vistas à modernização e à universalização do setor, limitar a interferência política mediante regras implementadas independente do ciclo eleitoral e a incentivar a universalização dos serviços.

Quadro 3 – Características do setor de saneamento e suas repercussões.

| | Características | Repercussões |
|-------------------|--|--|
| Físicas | Maioria dos ativos (redes de água e esgoto) encontra-se enterrada | - Difícil determinação do estado de conservação. - Custo de manutenção elevado e complexidade para detecção de vazamentos nas tubulações. |
| | Mudança lenta no padrão tecnológico | - Poucos ganhos de eficiência mediante avanços tecnológicos. - Ativos com vida útil prolongada. |
| | Qualidade dos produtos de complexa verificação pelo usuário-consumidor | - Necessidade de estrutura adequada para monitoramento da qualidade de produtos e serviços ofertados pelas concessionárias. |
| | Redes integradas em aglomerados urbanos | - Envolvimento de mais de um ente federado na gestão dos serviços. - Expansão da infraestrutura associada ao planejamento urbano. |
| | Essencialidade no uso e consumo dos produtos (água e esgoto) | - Universalidade do atendimento independe da capacidade de pagamento do usuário. - Geração de externalidades positivas e negativas para a saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos, entre outros. |
| Econômicas | Custo fixo elevado | - Pouca flexibilidade para etapalização dos investimentos. |
| | Ativos específicos e de longa maturação, e existência de <i>sunk costs</i> | - Monopólio natural. - Inexistência de usos alternativos. - Baixo valor de revenda. - Possibilidade remota de saída das concessionárias do mercado (não-contestável). - Pouca atratividade para investimentos. |
| | Assimetria de informações | - Demais atores do setor dependem da informação técnica e econômico-financeira disponibilizada pelas concessionárias. |
| | Demanda inelástica | - Possibilidade de extração de rendas significativas pelo prestador de serviços (monopólio). |
| | Economias de escala | - Viabilidade da prestação dos serviços por uma única empresa (monopólio). |
| | Economias de escopo | - Custos comuns na operação de serviços de água e esgoto e tratamento de esgotos, tornando mais viável a prestação dos serviços por uma única empresa (monopólio). |

Fonte: Galvão Junior e Paganini, 2009.

No tocante as características físicas, a localização das redes dificulta a verificação das condições de manutenção e operação, o que resulta no aumento da carga de fiscalização e de informação para os reguladores (JOURAVLEV, 2001). Em virtude do caráter essencial destes serviços, a qualidade de seus produtos assume maior importância que em qualquer outro setor da infraestrutura de serviços públicos, obrigando o regulador a monitorá-la continuamente.

Outra repercussão importante decorre da existência de externalidades, cujos efeitos extrapolam os limites da atuação da regulação setorial e o escopo dos contratos de prestação dos serviços. Assim, as interfaces do setor com as áreas de

saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos, defesa do consumidor e planejamento urbano, ampliam a complexidade e o volume de informações requeridas para a adequada regulação, além de exigir articulação intersetorial entre estas áreas.

As características econômicas do setor, relativas ao elevado volume de investimentos e a especificidade dos ativos, podem gerar comportamento oportunista *ex-post* por parte dos reguladores, como, por exemplo, mudanças de regras tarifárias após a construção de obras e instalações operacionais (JOURAVLEV, 2001). Conseqüentemente, este é mais um fator a dificultar o aporte de investimentos para o setor, e obriga que o marco regulatório e o desenho da agência ofereçam garantias e estabilidade de regras suficientemente claras para os investidores.

A universalidade do atendimento, relacionada ao caráter essencial da prestação dos serviços, independe da capacidade de pagamento dos usuários, o que contraria as regras de mercado (INFURB, 1995).

Ao contrário dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em sua maioria, prestados por meio de contratos, os componentes limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas são executados, em geral, de forma direta ou indireta pelas administrações municipais e sem a cobrança de tarifas²⁴. As características físicas e econômicas destes serviços impedem a reprodução do mesmo formato de regulação utilizado nos componentes abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Assim, a regulação desses serviços públicos tende a ocorrer de forma lenta e gradativa. Esta situação é mais agravada na componente drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, pois sequer há dados sistematizados para esses serviços no País, bem como existe carência de recursos financeiros e de estrutura administrativa para sua operação e gestão nas prefeituras.

²⁴ De acordo com o SNIS 2012/RS, dos 3.043 municípios participantes da pesquisa, 58,4% não cobram pelos serviços regulares de coleta, transporte e destinação final de resíduos domiciliares.

4.3 AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

A criação das agências reguladoras no Brasil ocorreu somente a partir de meados dos anos 1990 no processo de reforma do Estado, no qual setores da infraestrutura tiveram seus controles acionários abertos à participação da iniciativa privada. Neste processo de reforma, a lógica central era a mudança do perfil do Estado brasileiro, de produtor de bens e serviços para regulador de serviços públicos concedidos à iniciativa privada.

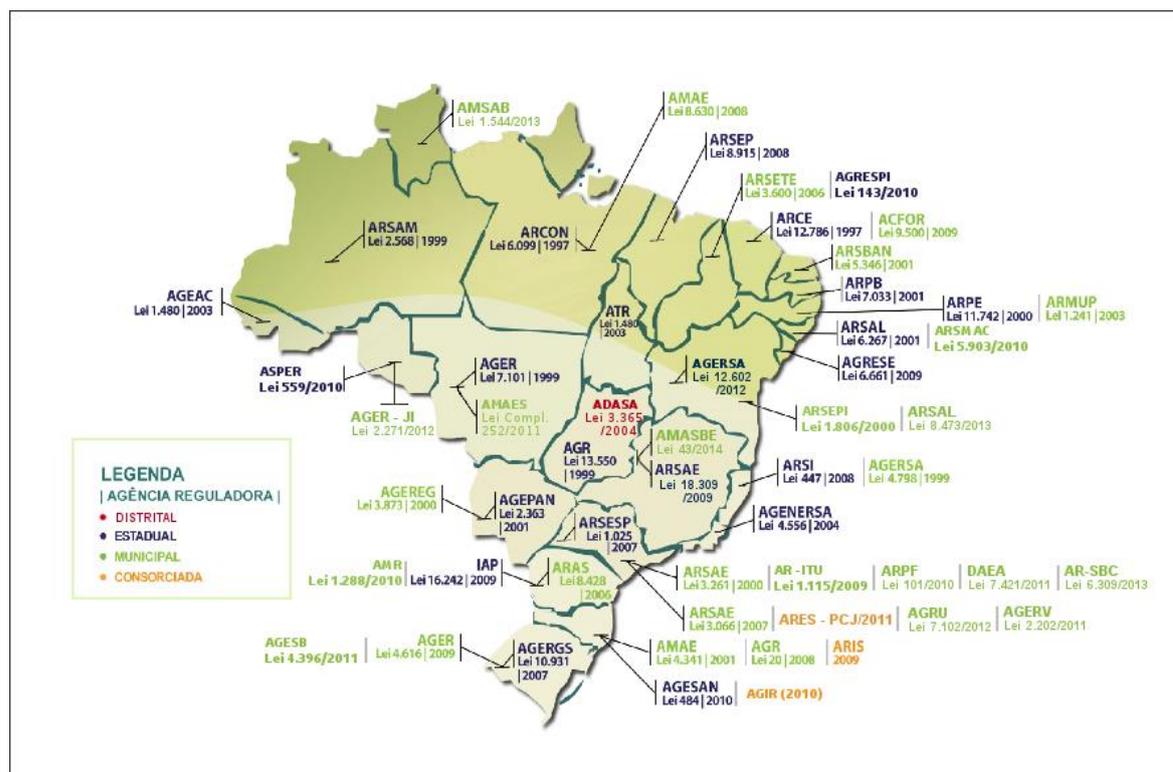
Entretanto, tal situação se limitou, principalmente, aos setores de energia elétrica e de telefonia, cuja titularidade pertence à União. Já no saneamento básico, onde a prestação é majoritariamente realizada por empresas de economia mista e a titularidade era disputada entre estado e municípios até recente decisão do STF²⁵, não houve concessão dos serviços em larga escala à iniciativa privada, porém, o marco regulatório de 2007, designou a obrigatoriedade da regulação, inclusive como condição vinculante para a validade dos contratos.

Em 2014, são identificadas no país 56 agências reguladoras com competência para atuação no saneamento básico, sendo 24 estaduais, 29 municipais e 3 (três) consorciadas, conforme demonstrado na **Figura 2**. Vale ressaltar que se trata de um levantamento “legal”, ou seja, das agências que foram criadas por lei, porém não necessariamente estão instituídas ou efetivamente regulando. Isto demonstra o grau de dificuldade e a complexidade de se regular o setor de saneamento por meio de agências. Com efeito, a estruturação de uma agência exige, além da lei de criação, a elaboração de marcos regulatórios, o concurso de pessoal próprio, a montagem de instalações físicas, o treinamento e a capacitação do quadro de pessoal, demandando alguns anos para início efetivo da regulação.

Além disto, várias destas agências, notadamente as estaduais, são de caráter multisetorial e regulam outras áreas da infraestrutura de serviços públicos, como os transportes intermunicipais, a distribuição de gás canalizado e a distribuição de energia elétrica por delegação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

²⁵ De acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal em 2013, a titularidade nas Regiões Metropolitanas deverá ser compartilhada entre Estado e Municípios.

Figura 2 – Agências Reguladoras de Saneamento Básico.



Fonte: Elaborado a partir de pesquisa na internet e no estudo *Regulação 2013*.

Das agências mostradas na **Figura 2**, a maioria foi criada após a edição da Lei n. 11.445/2007, o que reafirma a incipiência do modelo regulatório do saneamento básico por agências, quando comparado ao sistema norte-americano, cuja origem remonta ao final do século XIX.

Segundo pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR, intitulada *Regulação 2013*²⁶, o número de municípios atendidos por agências reguladoras era de 2.716, cerca de metade dos municípios do País. Destes, somente 93 eram operados por Serviços e Departamentos Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs e DAEs). Cabe ressaltar que há diferenças na forma de regular uma Sociedade de Economia Mista e um Departamento ou Autarquia, haja vista estes últimos não possuem contratos de prestação dos serviços. Ademais, os prazos de adaptação destes prestadores à regulação tendem a ser mais extensos, porém convergindo no longo prazo para o mesmo formato de regulação em relação aos demais prestadores de serviços.

²⁶ Disponível em <http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/5-edicao-pesquisa-abar.pdf>.

Com efeito, a regulação de prestadores de serviços de natureza pública tende a ocorrer de forma mais lenta, haja vista não serem serviços prestados por meio de contratos, e de que cada um possui regras próprias dificultando sua regulação por entidade estadual ou consorciada, bem como pela própria situação deficitária da prestação dos serviços em que se encontram a maioria dos SAAEs e DAEs.

Outro aspecto relevante da pesquisa diz respeito à ausência de regulação do componente drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e do início dos estudos para a regulação da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Portanto, a regulação efetiva somente ocorre sobre os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Por fim, a pesquisa alerta para a carência de quadros técnicos²⁷ para a regulação do setor.

4.4 OBJETO DA REGULAÇÃO NA BACIA DO PIABANHA

O **Quadro 4** mostra a situação institucional dos serviços a serem regulados nos municípios pertencentes a bacia do Piabanha no tocante ao nível de atendimento, a cobrança aos usuários, ao prestador de serviços e a existência de relação contratual entre o prestador e o município. Este levantamento foi limitado aos serviços de saneamento básico objeto do presente Plano, ou seja, não foi abordada a regulação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos.

Observa-se neste quadro a seguinte situação em relação aos parâmetros avaliados:

- Para quase todos os serviços, o atendimento foi avaliado como parcial ou inexistente, considerando todas as dimensões de um serviço adequado²⁸ e a sua prestação na integralidade do território dos municípios. Desta forma, a regulação, desde que exercida de acordo com o marco regulatório, deverá ser indutor à melhoria

²⁷ De acordo com a pesquisa *Regulação 2013*, havia 313 reguladores de nível superior no país em dezembro de 2012, dos quais 98 eram concursados.

²⁸ Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas (§ 1º, art. 6º, Lei n. 8.987/1995).

da qualidade da prestação dos serviços²⁹ e à realização de investimentos para a sua universalização;

- A cobrança pela prestação dos serviços ocorre somente em relação ao abastecimento de água, estando os demais serviços, quando disponíveis, custeados, em geral, por meio de recursos do orçamento fiscal. Assim, será necessário o estabelecimento e a fixação de tarifas pela agência reguladora, que assegurem investimentos necessários à universalização dos serviços, bem como mantenha o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, respeitada a modicidade tarifária;

- Excetuando-se a CEDAE no abastecimento de água, todos os demais prestadores de serviços pertencem à administração direta ou indireta dos municípios. Desta forma, somente aqueles municípios operados pela CEDAE, exceto Teresópolis, possuem seus serviços regidos por meio de contratos. Além da necessidade de regularização dos contratos, quando pertinentes, aqueles serviços prestados pela administração direta ou indireta deverão estar organizados para o recebimento da regulação dos serviços.

²⁹ Conforme observado nos diagnósticos técnicos, há diversas não conformidades na prestação dos serviços de saneamento básico em todos os municípios.

Quadro 4 – Matriz institucional dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem de águas pluviais.

| Município | Distrito | Abastecimento de Água | | | | Esgotamento Sanitário | | | | Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas | | | |
|-------------------------------|---|-----------------------|---------------------|--|--------------------------|-----------------------|---------------------|---|--------------------------|---|---------------------|---|--------------------------|
| | | Atendimento | Cobrança ao Usuário | Prestador de Serviços | Contrato com o Prestador | Atendimento | Cobrança ao Usuário | Prestador de Serviços | Contrato com o Prestador | Atendimento | Cobrança ao Usuário | Prestador de Serviços | Contrato com o Prestador |
| | Areal | Parcial | Sim |  | Não | Parcial | Não |  | Não | Parcial | Não |  | Não |
| Carmo | Sede, Porto Velho da Cunha, Ilha dos Pombos, Cór. Prata | Parcial | Sim |  | Não | Parcial | Não |  | Não | Parcial | Não |  | Não |
| | Influência | Parcial | Sim |   | Não | Não | - | - | - | Não | - | - | - |
| São José do Vale do Rio Preto | | Parcial | Sim |  | Não | Parcial | Não |  | Não | Parcial | Não |  | Não |
| Sapucaia | Sede e Anta | Parcial | Sim |   | Sim | Integral | Não |  | Não | Parcial | Não |  | Não |
| | Jamaparã e Nossa Sra. de Aparecida | Parcial | Sim |  | Sim | Não | - | - | - | Parcial | Não |  | Não |
| | Pião | Parcial | Não |  | Não | Não | - | - | - | Não | - | - | - |
| Sumidouro | Sede | Parcial | Sim |  | Sim | Não | - | - | - | Parcial | Não |  | Não |
| | Soledade e Campinas | Parcial | Não |  | Não | Não | - | - | - | Não | - | - | - |
| Teresópolis | Sede | Parcial | Sim |  | Não | Não | - | - | - | Parcial | Não |  | Não |
| | Vale do Paquequer | Parcial | Não | Não | Não | Não | - | - | - | Não | - | - | - |
| | Vale do Bonsucesso | Parcial | Não | - | Não | Não | - | - | - | Não | - | - | - |

Independente das amarras trazidas pelo contexto legal³⁰, que vinculam à regulação dos serviços de saneamento básico a Agenera, o **Quadro 5** demonstra que essa função pode ser exercida por uma só agência ou por várias agências. Nesta última situação, poder-se-ia ter mais de uma agência atuando em um único município como caricaturado no **Quadro 6**. Esta situação depõe contra as boas práticas da regulação, com grandes possibilidades da própria inviabilidade da função reguladora, notadamente devido às perdas de escala e de escopo.

Quadro 5 – Situação hipotética de regulação por várias agências dos serviços de saneamento básico na bacia do Piabanha.

| Municípios | Componentes | | | |
|--------------------------------------|---|-----------------------|---|---------------------|
| | Abastecimento de Água | Esgotamento Sanitário | Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos | Drenagem Urbana |
| Areal | Outra(s) Agência(s) | Outra(s) Agência(s) |  | Outra(s) Agência(s) |
| Carmo | | | | |
| São José do Vale do Rio Preto | | | | |
| Sapucaia |  | | | |
| Sumidouro | | | | |
| Teresópolis | | | | |

Portanto, a modelagem preconizada no **Quadro 6** demonstra ser a mais viável, sob os aspectos institucional e de sustentabilidade da regulação.

Entretanto, é necessário que a AGENERSA se estruture para o exercício da regulação nos municípios da bacia do Piabanha nos termos do marco regulatório e,

³⁰ – Lei n. 6.334, de 15 de Outubro de 2012, que Autoriza o Poder Executivo a participar dos seguintes Consórcios doravante denominados: Lagos 1; Centro Sul 1; Sul Fluminense 2; Vale do Café; Noroeste; Serrana 1; Serrana 2; para todos, em regime de gestão associada executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos; e

– Decreto n. 43.982 de 11 de Dezembro de 2012 Submete a Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE – à fiscalização e regulação de suas Atividades por parte da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio De Janeiro - Agenera e dá outras providências.

por extensão, para todo o estado do Rio de Janeiro. São estes, portanto, os aspectos que são discutidos na seção seguinte.

Quadro 6 – Regulação pela Agenersa dos serviços de saneamento básico na bacia do Piabanha.

| Municípios | Componentes | | | |
|-------------------------------|---|-----------------------|---|-----------------|
| | Abastecimento de Água | Esgotamento Sanitário | Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos | Drenagem Urbana |
| Areal |  | | | |
| Carmo | | | | |
| São José do Vale do Rio Preto | | | | |
| Sapucaia | | | | |
| Sumidouro | | | | |
| Teresópolis | | | | |

4.5 PREMISSAS PARA A REGULAÇÃO NA BACIA DO PIABANHA PELA AGENERSA

Conforme observado ao longo do presente capítulo, a regulação reveste-se de importância não só para a segurança jurídica da prestação dos serviços, mas como instrumento de incentivo para a eficiência e a eficácia dos Planos de Saneamento Básico.

Neste contexto, cabe lembrar o Decreto estadual n. 43.982/2012³¹, que estabelece a obrigatoriedade de regulação da CEDAE pela Agenersa³² a partir de

³¹ Com a ressalva de que se trata de um instrumento frágil, haja vista não ter sido a regulação delegada pelo Município e a região do Piabanha não estar localizada em uma Região Metropolitana. Porém, considerando as demais experiências em outros estados, tal situação tende a se consolidar por meio de outros instrumentos legais.

³² A AGENERSA é responsável pela regulação, controle e fiscalização dos atuais contratos de concessão dos serviços públicos de distribuição de gás canalizado no Estado do Rio - Concessionárias [CEG e CEG Rio](#) - e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto na Região dos Lagos – Concessionárias [Águas de Juturnaíba e Prolagos](#).

agosto de 2015, e a Lei estadual n. 6.334/2012, que autoriza o Poder Executivo a participar, em regime de gestão associada para executar os serviços públicos de manejo de resíduos sólidos, dos seguintes consórcios: Lagos 1; Centro Sul 1; Sul Fluminense 2; Vale do Café; Noroeste; *Serrana 1*; e *Serrana 2*. Segundo esta lei, os consórcios *Serrana 1* (integrado pelos municípios de **Carmo**, **Sumidouro**, **São José do Vale do Rio Preto** e **Teresópolis**) e *Serrana 2* (integrado pelos municípios de Três Rios, **Areal**, Comendador Levy Gasparian, Paraíba do Sul, Petrópolis e **Sapucaia**) terão sua regulação a cargo da **Agenersa** (art. 3º) [grifo nosso].

De acordo com o marco legal existente e com vistas a viabilidade da função reguladora, a existência de mais de um regulador para os municípios da bacia do Piabanha não seria prudente. Desta forma, considerando esta situação institucional dos municípios da bacia do Piabanha e as diferentes naturezas de seus prestadores de serviços de saneamento básico, recomenda-se que, qualquer solução a ser estabelecida para a regulação dos serviços de saneamento básico, em termos de definição da entidade reguladora, deve ser única para todos os municípios, sendo neste caso, a Agenersa.

A principal vantagem da agência reguladora de âmbito estadual está nos ganhos de escala e de escopo. Os ganhos de escala são decorrentes da amplitude de atuação da agência dentro de um mesmo serviço público. Ou seja, na medida em que a agência estadual regula vários municípios de um só prestador de serviços, como no caso da Agenersa (agência) e da CEDAE (prestador de serviços), há aumento de escala na regulação, permitindo assim, redução dos custos dessa função.

De forma geral, o custo da regulação por agências estaduais se situa em torno de 0,5% (meio por cento) do faturamento dos prestadores de serviços. Entretanto, esta vantagem é mais acentuada quando estes municípios são operados por um único prestador de serviços, como no caso de uma companhia estadual de saneamento (CEDAE). Porém, para o Piabanha, onde há vários prestadores de serviços³³, tal situação não inviabiliza o exercício da função reguladora, devendo para tanto serem

³³ Esta situação já ocorre para vários reguladores estaduais (AGERSA/MG e consorciados: ARESPCJ/SP, ARIS/SC e AGIR/SC).

traçadas estratégias para a regulação de cada componente do saneamento básico e para os diversos tipos de prestadores.

Já os ganhos de escopo se referem à pluralidade de serviços regulados pelo mesmo ente. O fornecimento de energia elétrica (normalmente na etapa de distribuição), os serviços de distribuição de gás canalizado e os de saneamento básico, quando regulados por uma só agência estadual³⁴, permitem maior compartilhamento de expertise, notadamente nas áreas transversais da regulação, como ouvidoria, jurídica e tarifas, com obtenção de resultados mais eficientes e céleres.

Além disso, grande parte das agências estaduais dispõe de órgãos colegiados diretivos, permitindo maior pluralidade e estabilidade na gestão da regulação, bem como, em média, há possibilidade de vencimentos compatíveis para o quadro técnico, sem forte impacto no valor das tarifas.

Por outro lado, há distanciamento entre as agências estaduais e os titulares dos serviços e usuários, especialmente em relação ao saneamento básico, denotando necessidade de estabelecimento de parcerias para a operacionalização da regulação entre agências e municípios e criação de canais de acesso aos usuários.

Outra questão sensível diz respeito à regulação de companhias estaduais por agências estaduais, o que gera por parte dos municípios certa desconfiança quanto ao nível de independência da agência, em função de riscos de influência do chefe do Poder Executivo Estadual sobre serviços que não seriam de sua titularidade. Para minimizar eventuais impactos, o desenho regulatório pautado nos princípios da regulação (art. 23, Lei 11.455), é a melhor forma de minimizar estes riscos, cujas cláusulas de salvaguarda devem constar nos instrumentos de delegação para a regulação.

A seguir são discutidas as principais premissas para a regulação da prestação dos serviços nos municípios do Piabanha, cuja diretriz principal é o atendimento aos princípios da regulação estabelecidos no art. 23 da Lei n. 11.445/2007. Estas premissas são discutidas à luz da pesquisa *Regulação 2013*³⁵, que trata da gestão

34

35 Disponível em <http://www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/5-edicao-pesquisa-abar.pdf>. Esta pesquisa apresenta informações específicas da Agenesra.

das agências reguladoras de saneamento básico, e da Lei estadual n. 4.556/2006³⁶, que criou a Agenera.

4.5.1 DESENHO DA AGÊNCIA REGULADORA

Inicialmente, vale ressaltar que o art. 1º da Lei estadual n. 4.556/2006, instituiu a Agenera, sob a forma de autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público e **plena autonomia administrativa, técnica e financeira**. Tal prerrogativa se coaduna com o Inc. I, art. 21, da Lei n. 11.445/2007, o qual define que a regulação atenderá ao princípio de **independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira** da entidade reguladora [grifo nosso].

Não obstante o modelo a ser adotado para a regulação nos municípios da bacia do Piabanha, tem-se como premissa central para o desenho da agência a existência de mandatos para o seu quadro dirigente. Esta exigência se compatibiliza com o princípio da independência decisória, requisito essencial para garantia da estabilidade da função reguladora. Além disto, a investidura na direção da agência deve prever requisitos técnicos e conhecimento especializado sobre o setor regulado, no sentido de minimizar interferências de natureza política nas decisões da agência.

No tocante a Lei de criação da Agenera, os conselheiros diretores dispõem de mandatos de 4 anos (art. 11) e devem ter notável saber jurídico ou econômico ou de administração ou técnico em área específica sujeita ao exercício do Poder Regulatório da Agenera, evidenciado por experiência profissional compatível por prazo superior a 10 (dez) anos (Inc. III, § 1º, art. 7º). No tocante a Agenera, tais informações foram ratificadas na pesquisa *Regulação 2013*.

Ademais, na concepção de uma agência reguladora, deve-se minimizar a participação de prestadores de serviços no processo de decisão, haja vista haver conflito de interesses, por se tratar da entidade regulada. Neste critério, a Lei n. n. 4.556/2006 é clara ao definir como requisito para investidura ao conselho da Agenera, que o candidato, entre outros, tenha os seguintes atributos (§ 1º, art. 7º):

³⁶ Lei n. 4.556, de 06 de junho de 2005, que cria, estrutura, dispõe sobre o funcionamento da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro - Agenera, e dá outras providências. Disponível em http://www.agenera.rj.gov.br/agenera_site/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=106.

IV - não participar como sócio acionista ou quotista do capital de empresa submetida efetiva ou potencialmente à jurisdição da AGENERSA;

V - não ser cônjuge, companheiro ou parente consangüíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até terceiro grau, de dirigente, administrador ou conselheiro de empresas submetidas efetiva ou potencialmente à jurisdição da AGENERSA, ou com pessoa que detenha mais de 1%.

Diante do exposto, cabe observar que a Agenera atende aos requisitos necessários para aderência aos princípios da regulação (art. 21, Lei n. 11.445/2007), conforme observado na sua lei de criação.

Resta evidente, portanto, que a independência e autonomia da Agenera, ainda que determinada por lei, não se garante por si só, devendo a entidade conquistar e buscar legitimidade junto ao Poder Concedente, usuários e prestadores de serviços por meio de suas ações e atos regulatórios.

4.5.2 CUSTO DA FUNÇÃO REGULADORA

O custo da função reguladora deve ser suficiente para prover uma estrutura técnica e administrativa que permita o exercício das atividades de regulação econômica, fiscalização, normatização, ouvidoria, acompanhamento do plano de saneamento básico, com nível de excelência. Nesta estrutura, os recursos humanos devem ser permanentemente capacitados e ter salários compatíveis com a complexidade da função reguladora.

De acordo com a Lei n. 4.556/2006, a alíquota da taxa de regulação recebida pela Agenera está definida em 0,5% (meio por cento) sobre o somatório das receitas das tarifas auferidas mensalmente pelo Concessionário ou Permissionário. Trata-se de padrão de receita para a maioria dos reguladores estaduais (vide *Regulação 2013*) e que, as experiências regulatórias em andamento, tem mostrado ser suficiente para o nível de regulação ora praticado no País. Entretanto, cabe ainda definir a forma de custeio de regulação para os serviços de manejo e drenagem de águas pluviais urbanas, em função de se tratar de serviço não tarifado ou taxado nos municípios do Piabanha. Por outro lado, a regulação deste componente somente ocorrerá no longo prazo.

A título de exercício, consultou-se a última edição do SNIS (ano 2012), no sentido de se verificar quais os recursos estimados (**Quadro 7**) que a agência

reguladora teria para regular os serviços de abastecimento de água, com base na receita direta da prestação desses serviços.

Quadro 7 – Receita anual estimada para a regulação dos serviços de abastecimento de água com base no SNIS 2012.

| Município | Nome do prestador de serviços | Receita Direta Água (FN002) |
|--|---|-----------------------------|
| Areal | Serviço Autônomo de Água e Esgoto | 764.446,85 |
| Carmo | Prefeitura Municipal de Carmo | 533.637,38 |
| São José do Vale do Rio Preto | Prefeitura Municipal de São José do Vale do Rio Preto | 802.610,78 |
| Sapucaia | Companhia Estadual de Águas e Esgotos | 3.647.056,81 |
| Sumidouro | Companhia Estadual de Águas e Esgotos | 1.142.357,79 |
| Teresópolis | Companhia Estadual de Águas e Esgotos | 37.713.368,54 |
| Receita Total Operacional Direta de Água (FN002) | | 44.603.478,15 |
| Receita anual para a Regulação dos Serviços (0,5% x FN002) | | 223.017,39 |

Fonte: adaptado do SNIS 2012.

Com base no **Quadro 7**, estima-se em R\$ 223 mil a receita anual para a regulação dos serviços de abastecimento de água no ano de 2012. A princípio, pode não parecer suficiente, porém na medida em que outros serviços forem sendo prestados, tais como o esgotamento sanitário e o manejo de resíduos sólidos³⁷, novas receitas serão incorporadas à agência reguladora, permitindo ganhos de escala e de escopo. Além disto, como a Agenersa³⁸ regulará a CEDAE em todo o estado, os

³⁷ Lei 6.334/2012, art. 3º, Parágrafo único. A Taxa de Regulação será recolhida diretamente pelo Concessionário aos cofres da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, cuja alíquota será de 0,5 (meio por cento) sobre o somatório das receitas auferidas mensalmente pelo Concessionário, nas atividades sujeitas à regulação da AGENERSA, excluídos os produtos sobre elas incidentes, fazendo parte dos recursos descritos no inciso VII do artigo 5º da Lei nº 4.556/2005, não se aplicando as receitas aqui descritas no disposto no artigo 19 da Lei nº 4.556/2005.

³⁸ Na hipótese de que a Agenersa venha ser a reguladora única dos serviços de saneamento básico nos municípios da bacia do Piabanha.

recursos das taxas da regulação serão direcionados para uma conta única da agência, permitindo algum nível de descentralização na aplicação dos mesmos.

4.5.3 QUADRO TÉCNICO

O quadro técnico deverá ter conhecimento no setor regulado. Para tanto, estes profissionais deverão ser selecionados por meio de concurso público, e serem objeto de capacitação permanente, haja vista não ter-se no mercado de trabalho, profissionais com conhecimento específico no campo da regulação. Em função destas características, os salários devem ser compatíveis com a complexidade das atividades regulatórias e prover incentivos ao exercício e ao aprofundamento do conhecimento no setor regulado.

Neste critério, a Agenera, segundo a pesquisa *Regulação 2013*, só dispõe de 7 (sete) reguladores, dos quais 3 (três) são concursados. Este quadro é insuficiente para atendimento às demandas surgidas com a regulação da CEDAE em todo o estado, bem como em relação aos consórcios de resíduos sólidos. Além disto, os salários médio mínimo e médio máximo dos servidores da Agenera, conforme atesta a referida pesquisa, são inferiores às médias nacionais dos demais reguladores. Portanto, para que se tenha efetiva regulação nos municípios do Piabonha e no próprio estado do Rio de Janeiro, deve a Agenera (ver nota 39) contratar pessoal próprio, capacitá-lo e adequar sua remuneração de acordo com a complexidade da função.

Entretanto, esta situação poderá ser revertida com a recente aprovação da Lei n. 6.848³⁹, de 30 de junho de 2014, que dispõe sobre a Reestruturação do Plano de Cargos e Remuneração da Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – Agenera. Esta lei, além de fixar o quadro permanente⁴⁰ da Agência, apresenta incentivos para a contínua capacitação destes servidores.

³⁹

Disponível

em

<http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/index.html?lei_6_848___30062014___dispoe_.htm>.

⁴⁰ Composto por 40 especialistas de regulação (nível superior), 15 analistas técnicos (nível superior) e 15 assistentes técnicos de regulação (nível médio), todos oriundos de concurso público.

4.6 ESTRATÉGIAS PARA A REGULAÇÃO NA BACIA DO PIABANHA

Diante do exposto nas seções anteriores, são apresentadas a seguir algumas sugestões de estratégias e encaminhamentos para a regulação dos serviços de saneamento básico nos municípios da bacia do Piabanha.

Componentes do Saneamento Básico

Considerando o atual estágio da infraestrutura dos serviços de saneamento básico, a regulação setorial deve ser iniciada sobre os componentes abastecimento de água e manejo dos resíduos sólidos. Na sequência, na medida em que forem implantadas estas infraestruturas, devem ser regulados os serviços de esgotamento sanitário e, no longo prazo a drenagem e o manejo de águas pluviais urbanas. Conforme relatado anteriormente, não há experiências de regulação sobre drenagem e, sequer, sabe-se como realizá-la.

Gradatividade

Entre os serviços de saneamento básico, aqueles prestados por meio de contrato (abastecimento de água – CEDAE) devem ser regulados de forma tempestiva, haja vista que seus contratos já os vinculavam à regulação setorial, até como condição de validade. Já para aqueles serviços prestados direta ou indiretamente pelos municípios, devem ser oferecidos prazos para ajuste e organização da prestação dos serviços.

No tocante a normatização, as regras devem ser semelhantes para os prestadores de um mesmo componente, independentemente se públicos ou privados, porém, devem ser ajustados prazos de adaptação destes prestadores em função de sua natureza e respeitadas particularidades do marco legal municipal eventualmente existente.

Compartilhamento de Atividades

No sentido de prover maior proximidade junto aos usuários e titulares dos serviços, deve a Entidade Reguladora criar formas de compartilhamento das atividades reguladoras, cujo grau de parceria irá variar em função da capacidade institucional de cada município para o exercício da atividade. A **Figura 3** demonstra algumas possibilidades de compartilhamento de atividades.

Figura 3 – Arranjos de cooperação entre agência e município para a regulação dos serviços de saneamento.

| ENTES | DELEGAÇÃO PLENA | DELEGAÇÃO COMPARTILHADA | |
|---|---|---|---|
| | | LIMITADA | AMPLA |
| AGÊNCIA REGULADORA MUNICIPAL, ESTADUAL OU CONSORCIADA | REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - Análise de tarifas - Homologação de tarifas - Contabilidade regulatória - Auditoria e certificação de investimentos | REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - Análise de tarifas - Homologação de tarifas - Contabilidade regulatória - Auditoria e certificação de investimentos | REGULAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - Análise de tarifas - Homologação de tarifas - Contabilidade regulatória - Auditoria e certificação de investimentos |
| | OUVIDORIA - Recebimento de reclamações - Julgamento de conflitos - Mediação de conflitos - Publicidade às ações regulatórias | OUVIDORIA - Recebimento de reclamações (C) - Julgamento de conflitos - Mediação de conflitos - Publicidade às ações regulatórias | OUVIDORIA - Recebimento de reclamações (C) - Julgamento de conflitos - Mediação de conflitos - Publicidade às ações regulatórias (C) |
| | FISCALIZAÇÃO - Fiscalização direta - Fiscalização indireta (indicadores) - Aplicação de penalidades - Acompanhamento de metas contratuais - Acompanhamento do plano de saneamento - Gestão do Sistema de Informações | FISCALIZAÇÃO - Fiscalização direta (C) - Fiscalização indireta (indicadores) - Aplicação de penalidades - Acompanhamento de metas contratuais (C) - Acompanhamento do plano de saneamento - Gestão do Sistema de Informações | FISCALIZAÇÃO - Fiscalização indireta (indicadores) - Acompanhamento do plano de saneamento - Gestão do Sistema de Informações |
| | NORMATIZAÇÃO - Proposição de normas - Homologação de normas | NORMATIZAÇÃO - Proposição de normas (C) - Homologação de normas | NORMATIZAÇÃO - Proposição de normas (C) - Homologação de normas (C) |
| | | OUVIDORIA - Recebimento de reclamações (C) | OUVIDORIA - Recebimento de reclamações (C) - Publicidade às ações regulatórias (C) |
| MUNICÍPIO | | FISCALIZAÇÃO - Fiscalização direta (C) - Acompanhamento de metas contratuais (C) | FISCALIZAÇÃO - Fiscalização direta - Acompanhamento de metas contratuais - Aplicação de penalidades - Alimentação do sistema de informações |
| | | NORMATIZAÇÃO - Proposição de normas (C) | NORMATIZAÇÃO - Proposição de normas (C) - Homologação de normas (C) |

(C) Atividade passível de compartilhamento. Fonte: Galvão Junior, 2009.

Na primeira forma de compartilhamento, a delegação plena, a transferência das atividades de regulação para a agência estadual ou consorciada é integral. Tal arranjo resulta da incapacidade do município de assumir ou compartilhar atribuições regulatórias. Assim, as funções de fiscalização, fixação de tarifas, normatização, ouvidoria ficariam a cargo das agências estaduais ou consorciadas. Como contrapartida, a agência deve prestar contas de suas atividades realizadas no âmbito da delegação em formato e frequência definidos pelas partes. Este formato de prestação de contas deve ser suficiente para evitar o isolamento entre a agência reguladora e o município.

Para o segundo formato, a delegação compartilhada, a execução das atividades regulatórias seria dividida entre a agência estadual ou consorciada e o município. No primeiro nível, denominado de limitada, o município poderia exercer conjuntamente com a agência estadual ou consorciada o recebimento de reclamações dos usuários, propor normas, fiscalizar a prestação dos serviços e as metas contratuais. Já no segundo nível, intitulado de amplo, aplicável para municípios maiores e com elevada capacidade administrativa e institucional, algumas atividades específicas ficariam sob a responsabilidade exclusiva do município, notadamente aquelas relacionadas à fiscalização dos serviços. Entende-se que no formato de delegação compartilhada, a competência para fixar tarifas deve ser exclusiva da agência, no sentido de se evitar qualquer tipo de interferência política nesta área.

Conforme observado nesta figura, há várias possibilidades de compartilhamento de atividades, sendo o recebimento de reclamações, a mais factível, haja vista vários municípios já disporem de ouvidorias próprias e, notadamente, em função de sua proximidade com os moradores locais. Independente de qualquer forma de cooperação estabelecida entre agência reguladora e municípios, a comunicação, prestação de contas e a transparência das ações são elementos-chave no desenvolvimento da função reguladora.

Quadro de Pessoal

Com efeito, esta é uma das principais lacunas para a regulação setorial em todo o País, identificada de forma recorrente nas pesquisas anuais de gestão feitas pela Associação Brasileira das Agências de Regulação. Deve-se ressaltar que não há

profissionais com o perfil de regulador disponíveis no mercado e que o processo de formação de um regulador leva, pelo menos, 3 (três) anos de intensa capacitação.

5 PROGRAMA DE GESTÃO INSTITUCIONAL

Para a formulação dos programas, projetos e ações⁴¹ do Plano Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro, referentes aos componentes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, foram considerados os objetivos e metas imediatas, de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas apresentados nos relatórios técnicos, além das diretrizes e estratégias estabelecidas para a gestão do setor. Assim, o programa institucional, mostrado neste relatório, **deve fornecer suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços e aos programas de natureza estrutural.**

Diante do exposto, é apresentado neste relatório, 1 (um) programa e seus respectivos projetos, necessários para se atingir os objetivos e as metas propostas no PMSB de Sumidouro. Vale ressaltar que, a definição de um só programa na área institucional, decorreu de orientação do Plano Nacional de Saneamento Básico – Plansab, no sentido de se buscar a máxima convergência dos atores setoriais, mantendo-se o foco permanente na universalização dos serviços, cuja institucionalidade contribui de forma efetiva para o seu alcance.

Este programa deve ser prioritário na gestão e no gerenciamento dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas

⁴¹ De acordo com Galvão Junior *et al*, 2012, programas, projetos e ações se diferenciam nos seguintes aspectos:

“Programa

- Escopo abrangente;
- Delineamento geral dos diversos projetos a serem executados, que traduz as estratégias para o alcance dos objetivos e das metas estabelecidos;
- Obtenção de máxima convergência, tornando-o forte, reconhecido e perene.

Projeto

- Escopo reduzido;
- Item específico de um programa, com características próprias, que pode ser executado com ou sem conexão aos demais projetos do mesmo programa.

Ações

- São atividades em um nível ainda mais focado de atuação.”

pluviais urbanas, não impedindo que na revisão deste PMSB⁴², prevista para ocorrer em no máximo 4 (quatro) anos, sejam redefinidas as atuais diretrizes. Além disto, alguns dos projetos estabelecidos no programa Gestão Institucional, de difícil execução por parte do município de Sumidouro, poderão ser articulados com os demais municípios da bacia do Piabanha⁴³.

O programa e os subprogramas propostos são complementares às ações previstas nos demais planos governamentais, no sentido da integralidade e da intersetorialidade, enfatizando o exercício da titularidade, a educação ambiental e o controle social. Ademais, o programa institucional foi estabelecido de modo que o monitoramento seja uma prática continuada, visando o aprimoramento dos serviços e a correção de distorções.

O programa *Gestão Institucional*, de natureza estruturante, objetiva fornecer suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços de saneamento básico. Com efeito, a gestão institucional se encontra entre os pilares centrais da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento Básico, Lei n. 11.445/2007, notadamente seus principais instrumentos, o planejamento e a regulação, e o próprio exercício da titularidade, que exigirão dos atores setoriais estrutura compatível com a complexidade do exercício de tais funções.

Ademais, não há cultura de planejamento e de regulação no setor, o que demandará o redirecionamento, inclusive, das competências e da forma de atuação das entidades que coordenam atualmente as ações no setor, além da preparação dessas entidades para o novo ambiente institucional. Este é o caso da CEDAE, que ao mesmo tempo, presta e planeja os serviços de abastecimento de água, bem como se autoregula, em desacordo com o exposto na Lei n. 11.445/2007. Desta forma, se faz necessário que o arranjo institucional planejado preveja a separação de funções entre as diferentes entidades do setor.

Vale ressaltar que, este programa é requisito essencial para o atingimento das metas de universalização previstas no Plano Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro. Observa-se que os projetos vinculados a este programa são

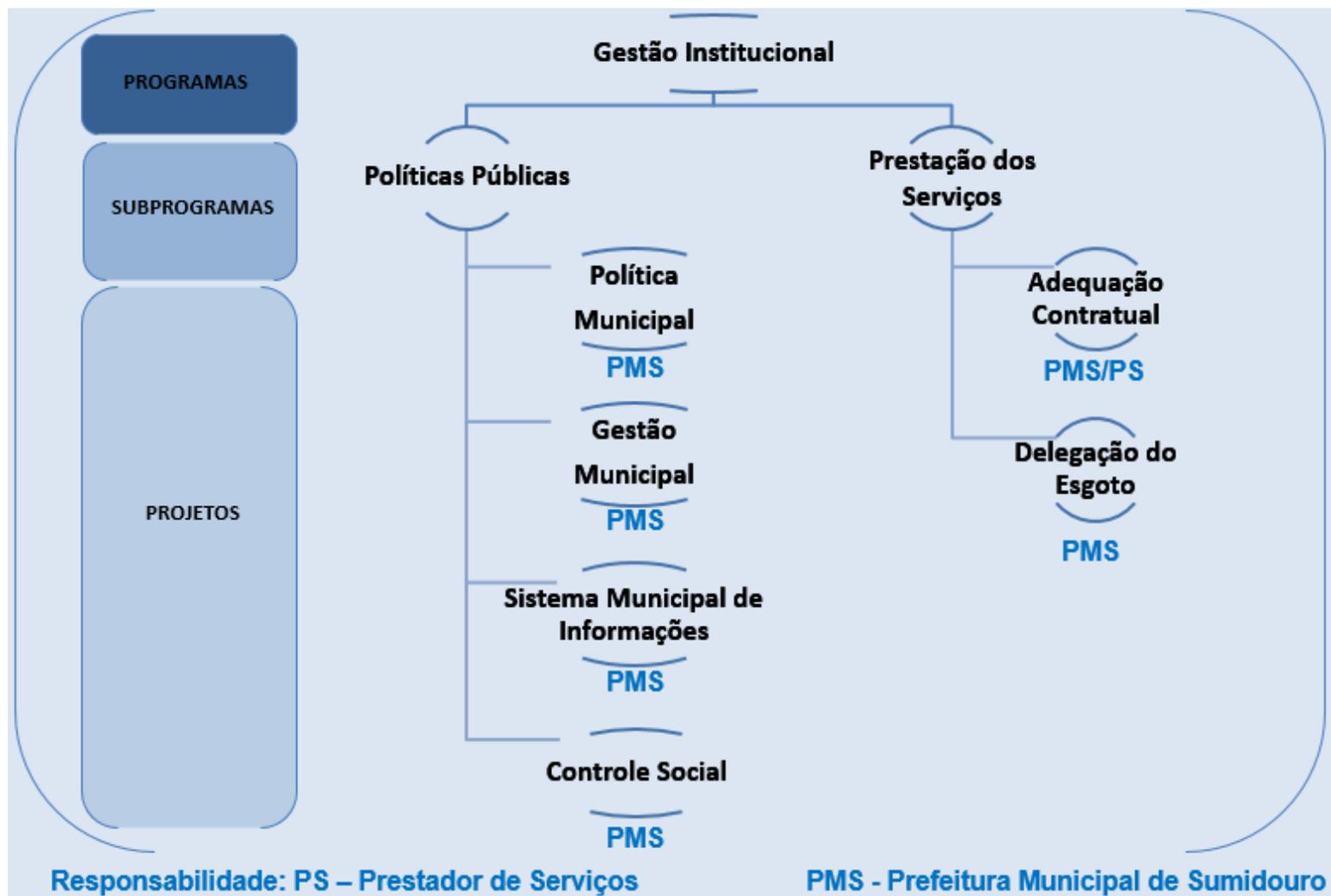
⁴² Lei n. 11.445/2007, art. 19, §4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

⁴³ Estes projetos serão objeto de análise no Plano Regional.

exclusivamente de natureza institucional, e que também representam alterações legais no marco regulatório municipal, não necessariamente demandando vultosos recursos financeiros para a sua implementação. Assim, este programa, apresentado na **Figura 4**, é composto por 2 (dois) subprogramas: *Políticas Públicas* e *Prestação dos Serviços*, os quais se encontram subdivididos em 6 (seis) projetos.

Nos itens seguintes, cada um dos subprogramas e projetos é detalhado em termos de objetivos, metas e recursos financeiros.

Figura 4 – Fluxograma do Programa Gestão Institucional.



5.1 SUBPROGRAMA POLÍTICAS PÚBLICAS

Busca-se com este subprograma e respectivos projetos instituir a Política Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e, tendo como fundamento, a Lei Federal n. 11.445/2007. Desta forma, o presente subprograma é composto por 4 (quatro) projetos, a saber:

- Política Municipal de Saneamento Básico;
- Gestão Municipal;
- Sistema Municipal de Informações; e
- Controle Social.

Estes projetos do subprograma *Políticas Públicas* contemplam as seguintes Diretrizes (D) e estratégias (E): D1/E1, D2/E2, D3/E3, D4/E4, D6/E6 e E7/D7.

Com a implantação deste subprograma, as atribuições dos atores setoriais deverão ficar claras, na medida em que deverá ser observada a separação de funções, notadamente as de prestação, regulação e fiscalização dos serviços. O **Quadro 8** exemplifica as situações atual e projetada para as diversas funções da prestação de serviços em Sumidouro.

Quadro 8 – Situação Atual e Projetada das funções relacionadas à prestação dos serviços em Sumidouro.

| Função | Situação Atual | Situação Projetada |
|------------------------------------|--|--|
| Prestação dos Serviços | CEDAE (AA) / Prefeitura (Campinas, Dona Mariana e Soledade/AA) Prefeitura Municipal (ES / DU) | CEDAE (AA), inclusive Campinas, Dona Mariana e Soledade Prestador Privado (ES) Prefeitura Municipal (DU) |
| Planejamento | CEDAE / Prefeitura Municipal | Prefeitura Municipal |
| Regulação/ Fiscalização | CEDAE / Prefeitura Municipal ¹ | AGENERSA |
| Financiamento | Município, Estado e União (Recursos Não Onerosos e Onerosos) | Município, Estado e União (Recursos Não Onerosos e Onerosos) / AGEVAP / Setor Privado |
| Controle Social | Não há | Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA, |

Legenda: AA – Abastecimento de Água; ES – Esgotamento Sanitário; DU – Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas.

(1) Cabe observar que na situação atual em Sumidouro, não se trata de uma regulação estrita, nos termos da Lei n. 11.445/2007, realizada por meio de entidades reguladoras.

5.1.1 PROJETO POLÍTICA MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Esta política instituirá o Sistema Municipal de Saneamento Básico, que compreende o arranjo institucional com todas as funções relacionadas à gestão e ao gerenciamento dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, definindo os papéis dos atores setoriais e os instrumentos de execução da política. A partir da matriz do Sistema Municipal, mostrado na **Figura 5**, é possível identificar estas funções e seus respectivos atores e instrumentos, cujo detalhamento em termos de objetivo e contexto, é apresentado no **Quadro 9**.

Observa-se ainda na **Figura 5** que os vários projetos são transversais aos 4 (quatro) componentes do setor de saneamento básico. Como exemplo, tem-se que o Sistema Municipal de Informações sobre o Saneamento Básico de Sumidouro – SMIS incorporara também a componente limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que não é objeto do presente relatório. O detalhamento do projeto da *Política Municipal de Saneamento Básico* é mostrado no **Quadro 10**.

Cabe destacar que, dentro deste projeto, está prevista a delegação da função de regulação⁴⁴. A principal vantagem desta delegação está nos ganhos de escala e de escopo. Os ganhos de escala são decorrentes da amplitude de atuação da agência dentro de um mesmo serviço público. Ou seja, na medida em que a agência delegada regula vários municípios, há aumento de escala na regulação, permitindo assim, redução dos custos dessa função. De forma geral, o custo da regulação por agências estaduais, por exemplo, se situa em torno de 0,5% (meio por cento) do faturamento dos prestadores de serviços, representando cerca de R\$ 0,17 por economia, em contraposição a R\$ 0,64 por economia para uma agência municipal⁴⁵. Entre estes dois valores e bem próximo ao das estaduais, situa-se o custo por economia das agências consorciadas, estimado pela pesquisa da ABAR em R\$ 0,24. Já os ganhos de escopo se referem à pluralidade de serviços regulados pelo mesmo ente, haja vista que os serviços manejo de resíduos sólidos poderão ser também regulados pela mesma entidade, havendo maior compartilhamento de *expertise* técnica, notadamente nas

⁴⁴ Objeto de discussão do capítulo anterior.

⁴⁵ Fonte: Regulação 2013, ABAR.

áreas transversais da regulação, como ouvidoria, jurídica e tarifas, com obtenção de resultados mais eficientes e céleres.

Figura 5 – Sistema Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro.



Quadro 9 – Objetivo e contexto das funções relacionadas ao saneamento básico em Sumidouro.

| Função | Entidade ou Instrumento | Objetivo | Contexto |
|------------------------|--|--|---|
| Gestão | Município, por meio de um setor, divisão ou departamento | Coordenar a gestão dos serviços de saneamento básico. | Com a edição do PMSB e da Política de Saneamento Básico de Sumidouro, e a consequente implementação do marco regulatório, o município deverá assumir a gestão do setor. Esta gestão necessita de estrutura técnica e administrativa para operacionalizar e fazer cumprir as exigências do marco regulatório, dentro dos limites da capacidade administrativa do município. Ademais, esta estrutura irá acompanhar os contratos de delegação dos serviços, além das obrigações da Lei n. 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos |
| Regulação | AGENERSA | Regular e fiscalizar a prestação dos serviços de saneamento básico nos termos da Lei n. 11.445/2007. | Considerando a dimensão de Sumidouro e a complexidade da função regulação, torna-se inviável a criação de ente próprio para regular os serviços de saneamento básico. Assim, o município poderá delegar a regulação a AGENERSA. |
| Controle Social | Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA | Realizar o controle social da prestação dos serviços. | Dentro da Política Municipal de Saneamento Básico, deve-se revisar o papel do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA, instrumentalizando-o para o exercício do controle social do setor de saneamento básico. |
| Planejamento | PMSB | Definir metas e procedimentos de curto, médio e longo prazo para a prestação dos serviços de saneamento básico, com vistas à sua universalização. | Com este instrumento de planejamento, objeto do marco regulatório setorial (Lei Federal n. 11.445/2007), são definidas metas de curto, médio e longo prazo para cumprimento por parte do próprio Município e prestadores de serviços delegados. Também insere-se no contexto desta função, o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, objeto da Lei n. 12.305/2010. |
| Prestação dos Serviços | CEDAE, Prestador Privado e Prefeitura Municipal | Prestar os serviços públicos de saneamento básico com regularidade, continuidade, funcionalidade e universalidade, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira. | A prestação dos serviços terá como foco o atendimento às metas do Plano Municipal de Saneamento Básico. Já os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas continuariam a ser prestados pela Prefeitura Municipal. |

Continuação Quadro 9.

| Função | Entidade ou Instrumento | Objetivo | Contexto |
|--------------|--|---|--|
| Instrumentos | Sistema Municipal de Informações em Saneamento Básico – SMIS | Coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços de saneamento básico, além de permitir e facilitar o monitoramento e a avaliação da eficiência e da eficácia dessa prestação. Ademais, o SMIS acompanhará os indicadores estabelecidos no PMSB. | De acordo com o inciso VI art. 9º da Lei n. 11.445/2007, o titular deve estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SINISA. Com efeito, tal sistema apenas se viabiliza se tiver caráter regional, o que será proposto no Plano Regional do Piabanha. Este sistema também deverá estar articulado com os sistemas de informações estaduais setoriais e das agências de bacia. |
| | Educação Sanitária e Ambiental | Promover a utilização adequada dos serviços de saneamento básico, notadamente quanto ao uso racional da água e das instalações prediais. | Somente por meio da educação ambiental é que se poderão conscientizar os usuários a utilizarem de forma adequada e racional a infraestrutura dos serviços de saneamento básico. |
| | Tarifas | Garantir a sustentabilidade financeira da prestação dos serviços. | Em função da regulação setorial, deverão ser estabelecidas normas pela Entidade Reguladora para os processos de reajuste e de revisão das tarifas. Além disto, caberá a esta entidade a definição de tarifas, nos termos art. 21, inc. IV, da Lei n. 11.445/2007. |

Quadro 10 – Descrição do Projeto *Política Municipal de Saneamento Básico*.

| PROGRAMA | Gestão Institucional | | | | |
|--|--|------|------|-----------------------------------|----------------------------|
| SUBPROGRAMA | Políticas Públicas | | | | |
| RESPONSABILIDADE | Prefeitura Municipal de Sumidouro | | | | |
| Diretrizes (D) / Estratégias (E) | <ul style="list-style-type: none"> - PMSB como instrumento orientador das políticas (D1) / Criar sistema e política municipal de saneamento básico (E1); - Coordenação da Política Municipal Saneamento Básico (D2) / Designar estrutura na Prefeitura Municipal para a gestão do saneamento básico (E2); - Monitoramento das informações (D3) / Implantar o Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento de Sumidouro (SMIS) (E3); - Regulação dos serviços de saneamento básico (D6) / Definir entidade reguladora (E6); - Fortalecer o controle social (D7) / Fortalecer o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente (E7). | | | | |
| Projeto | Ações | | | | |
| Política Municipal de Saneamento Básico | <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar anteprojeto de Lei da Política Municipal de Saneamento Básico, compatibilizando-o com o PMSB e com o marco regulatório estadual e nacional, inclusive com designação da entidade reguladora; - Realizar consulta pública do anteprojeto de Lei; - Encaminhar Projeto de Lei à Câmara Municipal; - Elaborar Decreto Regulamentador da Lei da Política Municipal de Saneamento Básico. | | | | |
| Fatores Limitantes | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Disposição política do governo municipal; - Aumento de despesas em função da criação de estrutura na Prefeitura Municipal para a gestão do setor. | | | | | |
| Índice de Execução | Atendimento | Meta | | Possíveis Fontes de Financiamento | Custo Total Estimado (R\$) |
| | | % | Ano | | |
| Lei e Decreto da Política Municipal de Saneamento Básico aprovados | Curto Prazo | 100 | 2015 | Recursos próprios do Município | Não há |

5.1.2 PROJETO GESTÃO MUNICIPAL

Este objetiva coordenar a gestão da prestação dos serviços de saneamento básico no município, ou seja, será responsável pela operacionalização do Sistema e da Política Municipal. Para este projeto, o município deverá criar estrutura própria e enxuta, em nível de setor, divisão ou departamento com pessoal, orçamento e recursos físicos específicos, o que acarretará aumento no custeio da Prefeitura. Porém, considerando a importância da universalização do saneamento básico para a qualidade de vida da população e os recursos que serão investidos na infraestrutura de saneamento básico, tais despesas são pouco significativas frente aos benefícios a serem atingidos. A gestão municipal perpassa todas as funções setoriais, tais como o a prestação, planejamento, regulação e o controle social, entre outras.

Neste sentido, propõe-se a estruturação de um setor, divisão ou departamento administrativo, responsável pela função de Planejamento e Projetos. Sugere-se ainda que este setor, divisão ou departamento seja composto por 3 profissionais de saneamento básico, sendo 1 de nível superior e 2 com formação técnica no setor. O de nível superior deve ter formação em tecnologia ou engenharia civil, sanitária ou ambiental, enquanto que os técnicos devem ser formados nessas mesmas áreas.

Entre as diversas atividades da função de Planejamento e Projetos, destacam-se:

- Coordenar a execução das metas do PMSB, sob responsabilidade do município de Sumidouro, além da administração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, objeto da Lei n. 12.305/2010;

- Estruturar, manter e gerenciar o Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento Básico de Sumidouro (SMIS). Caso o mesmo tenha a gestão regional, esta área será responsável por repassar as informações para a coordenação do sistema;

- Acompanhar os indicadores dos programas, projetos e ações do PMSB por meio do Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento Básico (SMIS), realizando também a publicização dos dados;

- Apoiar a AGENERSA na regulação e fiscalização da prestação dos serviços de serviços de saneamento básico em Sumidouro;

– Em parceria com a AGENERSA, acompanhar o cumprimento das metas dos contratos de programa e de concessão;

– Articular com as instâncias administrativas do Município, do Estado e da União e da bacia do Piabanha, além do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA, a execução das políticas públicas setoriais, e com os demais programas e ações de habitação, saúde, preservação e educação ambiental, gestão de riscos em situações de emergência e promoção e inclusão social;

– Desenvolver gestões e realizar avaliações periódicas para que a previsão orçamentária e a execução financeira no setor do saneamento básico observem as metas e diretrizes estabelecidas no PMSB, bem como inserir os programas do PMSB no Plano Plurianual (PPA) de Sumidouro, definindo, para cada ano, os valores a serem investidos, por fonte de recursos e por componente do saneamento básico;

– Buscar parcerias com o Governo Federal e Estadual, setor privado, além da AGEVAP, por meio da captação de recursos onerosos e não onerosos, notadamente do FECAM, para realização de investimentos em medidas estruturais do saneamento básico em Sumidouro, que possibilitem o alcance das metas estabelecidas no PMSB, orientando a destinação e aplicação desses recursos segundo critérios que visem à universalização dos serviços, bem como apoiar arranjos interfederativos para a gestão dos serviços de saneamento básico na bacia do Piabanha;

– Fomentar o alcance dos índices máximos do ICMS Ecológico, objetivando captar maior quantidade de recursos financeiros para financiamento da infraestrutura de saneamento básico no município de Sumidouro;

– Subsidiar o município na revisão e adequação da legislação municipal afeta ao saneamento básico;

– Realizar interlocução com os Prestadores de Serviços de Saneamento Básico, AGENERSA, Ministério Público, Governo do Estado, Governo Federal, Universidades, Consórcio de Resíduos Serrana 1;

– Desenvolver estudos para ampliar a cobertura de abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana;

- Elaborar termos de referência e de editais para contratação de serviços de saneamento básico;
- Promover apoio técnico à população referente a implantação e manutenção das soluções individuais;
- Fortalecer a gestão institucional e a capacidade gerencial do município, por meio de institucionalização do setor de saneamento básico e da capacitação técnica e gerencial dos servidores.

Além das obrigações do PMSB e da Lei n. 11.445/2007, esta mesma estrutura estaria responsável pelas obrigações do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PMGIRS, objeto da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n. 12.305/2010) e de cumprimento obrigatório por parte dos municípios.

O detalhamento deste projeto está apresentado no **Quadro 11**. Conforme observado neste quadro, esta estrutura poderá contar com apoio do Governo do Estado e/ou de arranjos interfederativos⁴⁶ criados no âmbito dos municípios da bacia do Piabanha.

O apoio do Governo Estadual⁴⁷ e/ou dos arranjos interfederativos teria como objetivo a assistência técnica para a execução dos programas, projetos e ações previstos no PMSB e para a organização da gestão do setor. Cabe destacar que ainda no âmbito estadual, ainda não existe órgão específico para tratar desta forma de apoio aos municípios na implementação dos PMSB, daí o foco central ser a estruturação de arranjos cooperativos interfederativos. Esta forma de apoio poderia ter e as seguintes atividades:

- Elaboração de propostas para captação de recursos;
- Elaboração de Termos de Referência para contratação da execução do Sistema Municipal ou Regional de Informações sobre Saneamento Básico;
- Capacitação dos quadros técnicos do(s) município(s) e do órgão(s) de controle social;
- Apoio no acompanhamento das metas dos contratos do(s) PMSB(s);

⁴⁶ Estes arranjos serão propostos no Plano Regional.

⁴⁷ A continuidade das ações da SEA com vistas ao fortalecimento institucional é prevista dentro do Cenário Desejável. Ademais, tais ações poderão ser substituídas e/ou complementadas por arranjos interfederativos com os municípios do Piabanha.

– Orientação aos técnicos do(s) município(s) quanto à gestão dos serviços de saneamento básico.

Quadro 11 – Descrição do Projeto Gestão Municipal.

| PROGRAMA | Gestão Institucional | | | | |
|---|--|-------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| SUBPROGRAMA | Políticas Públicas | | | | |
| RESPONSABILIDADE | Prefeitura Municipal de Sumidouro | | | | |
| Diretrizes (D) / Estratégias (E) | <ul style="list-style-type: none"> - PMSB como instrumento orientador das políticas (D1) / Criar sistema e política municipal de saneamento básico (E1); - Coordenação da Política Municipal Saneamento Básico (D2) / Criar estrutura na Prefeitura Municipal para a gestão do saneamento básico (E2); - Monitoramento das informações (D3) / Implantar o Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento (SMIS) (E3); - Regulação dos serviços de saneamento básico (D6) / Definir entidade reguladora (E6); - Fortalecer o controle social (D7) / Fortalecer o papel do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (E7). | | | | |
| Projeto | Ações | | | | |
| Gestão Municipal | <ul style="list-style-type: none"> - Disponibilizar recursos técnicos e financeiros para estruturação da gestão municipal; - Realizar parceria com o Governo do Estado e/ou com os demais municípios da bacia do Piabanha (arranjos interfederativos) para apoio técnico; - Capacitar técnicos e gestores da estrutura da gestão municipal. | | | | |
| Fatores Limitantes | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Disposição política do governo municipal; - Disponibilidade de recursos humanos; - Disponibilidade de recursos financeiros. | | | | | |
| Índice de Execução | Atendimento | Meta | | Possíveis fontes | Custo Total Estimado (R\$) |
| | | % | Ano | | |
| Montagem de estrutura de gestão realizada | Curto Prazo | 100 | 2016 | Orçamento Municipal | A depender da concepção |
| Cooperação técnica com Governo do Estado e/ou arranjo interfederativo com os municípios do Piabanha | Imediato | 100 | 2016 | | |
| Quadro de pessoal capacitado | Curto Prazo | 100 | Continuada a partir de 2016 | | |

5.1.3 PROJETO SISTEMA MUNICIPAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO BÁSICO DE SUMIDOURO (SMIS)⁴⁸

Considerando a obrigatoriedade do titular dos serviços de estabelecer sistema de informações⁴⁹ (inciso VI, art. 9º da Lei n. 11.445/2007), pretende-se desenvolver em Sumidouro um sistema que concentrará todas as informações sobre os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e demais tipos de resíduos, incluindo informações dos prestadores de serviços, do PMSB e do PMGIRS. Este sistema será integrado ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA, ao Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR e aos Sistemas dos Comitês e das Agências de Bacia para utilização pelos diversos atores do setor do saneamento, seja pelo município, prestadores e usuários dos serviços, Entidade Reguladora, além dos demais atores com interface nesse setor. Ademais, o sistema também deverá estar compatibilizado ao sistema estadual de informações sobre saneamento básico e demais sistemas afetos ao setor.

Serão armazenados e tratados no SMIS, dados técnicos e econômico-financeiros coletados da CEDAE, demais prestadores de serviços, entidades públicas em geral, objetivando a realização de consultas, geração de relatórios e utilização de indicadores para acompanhamento sistemático do desempenho da gestão dos serviços de saneamento básico.

Desta forma, o SMIS se constituirá em uma importante ferramenta de apoio aos gestores públicos e atores setoriais na tomada de decisões, no monitoramento e na avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços, e no próprio controle social dessa prestação. O **Quadro 12** apresenta a descrição do projeto relacionado à criação do SMIS.

⁴⁸ Apesar de considera-lo como um projeto específico para o município de Sumidouro, entende-se que o mesmo somente terá viabilidade se for implementado de forma regional, daí ser este assunto objeto do Plano Regional.

⁴⁹ Considera-se no presente Plano o conceito de Sistema de Informações como “um sistema constituído por pessoas, equipamentos, programas, procedimentos e métodos, aglutinados em unidades especializadas que realizam coleta, tratamento, armazenamento, recuperação e disponibilização de informações que auxiliem seus usuários a tomar decisões” (GABRIEL, 2007).

Entretanto, deve-se ressaltar que, em função da escala do município e da necessidade de sustentabilidade deste sistema, é fundamental que sua concepção e operacionalização ocorram no nível da Bacia do Piabanha, proposta esta que será apresentada no Plano Regional. Não se configurando o Sistema de Informações Regional, a concepção do sistema ora apresentado no **Quadro 12**, deverá ser objeto de simplificação.

Quadro 12 – Descrição do Projeto do *Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento Básico de Sumidouro – SMIS*.

| PROGRAMA | Gestão Institucional | | | | |
|---|--|-------------|------------|--|-----------------------------------|
| SUBPROGRAMA | Políticas Públicas | | | | |
| RESPONSABILIDADE | Prefeitura Municipal de Sumidouro | | | | |
| Diretrizes (D) / Estratégias (E) | <ul style="list-style-type: none"> - PMSB como instrumento orientador das políticas (D1) / Criar sistema e política municipal de saneamento básico (E1); - Coordenação da Política Municipal Saneamento Básico (D2) / Criar estrutura na Prefeitura Municipal para a gestão do saneamento (E2); - Monitoramento das informações (D3) / Implantar o Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento de Sumidouro (E3); - Fortalecer o controle social (D7) / Fortalecer o papel do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (E7). | | | | |
| Projeto | Ações | | | | |
| Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento Básico | <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar Termo de Referência para contratação de consultoria especializada para desenvolvimento do SMIS; - Contratar consultoria especializada para desenvolvimento do sistema; - Desenvolver o SMIS; - Estruturar espaço físico e adquirir equipamentos de tecnologia da informação; - Treinar quadro de pessoal da estrutura gestora do município; - Operacionalizar o SMIS; - Compatibilizar e integrar com os demais sistemas de caráter nacional, estadual e de bacias. | | | | |
| Fatores Limitantes | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Termo de Referência; - Disponibilidade de recursos financeiros; - Operacionalização da estrutura gestora municipal; - Quadro de pessoal técnico especializado; - Organização do sistema de informações em caráter regional. | | | | | |
| Índice de Execução | Atendimento | Meta | | Possíveis Fontes de Financiamento | Custo Total Estimado (R\$) |
| | | % | Ano | | |
| Termo de Referência para contratação de Consultoria especializada elaborado | Curto Prazo | 100 | 2017 | Recursos do Governo do Estado | Não há |
| Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento Básico desenvolvido | Curto Prazo | 50 | 2018 | | A depender da concepção |
| | | 50 | 2019 | | |

5.1.4 PROJETO CONTROLE SOCIAL

O controle social constitui um princípio da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, conforme inciso X, do art. 2º. Ademais, a Lei n. 11.445/2007 estabeleceu o controle social como um dos elementos da política de saneamento básico. Vale frisar que o controle social, nos termos do art. 1º, do Decreto Federal n. 8.211/2014, é requisito para acesso a recursos da União a partir do exercício financeiro de 2015. Cabe ressaltar ainda que o controle social é também uma exigência Lei n. 12.305/2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Considerando o exposto, o município de Sumidouro já dispõe de um instrumento de controle social, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA. Portanto, este conselho poderá assumir as atividades de controle social dos serviços de saneamento básico, sem necessidade de criação de um novo órgão específico para o saneamento básico, devendo o mesmo ser adaptado para tal fim.

Para tanto, a Lei n. 908/2009 deverá ser revisada no tocante as competências do CMDMA (art. 2º), devendo ser inseridas entre outras, as seguintes funções:

- Exercício do controle social dos serviços de saneamento básico;
- Acompanhamento das metas e objetivos por meio dos programas, projetos e ações do Plano Municipal de Saneamento Básico;
- Análise e avaliação em caráter consultivo das políticas públicas do setor de saneamento básico do município;
- Encaminhamento de proposições para aperfeiçoamento do marco regulatório municipal do setor de saneamento;
- Requisitar informações a entidade reguladora e aos prestadores de serviços;
- Avaliar a prestação dos serviços de saneamento básico por meio de relatórios técnicos fornecidos pelos próprios prestadores e entidade reguladora;
- Exercício do controle social, conf. estabelecido na Lei Federal n. 12.305/2010.

Na composição dever ser inserida a participação de representações previstas no art. 47, Lei n. 11.445/2007, haja vista que o art. 4º da lei municipal, não contempla integralmente a composição prevista no marco regulatório.

Para a operacionalização do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA, Sumidouro deverá promover a capacitação continuada⁵⁰ dos conselheiros em temas específicos de saneamento básico, bem como fornecer os recursos necessários para o seu adequado funcionamento. Ademais, em parceria com o município, deverão ser realizadas ações para fortalecimento da cultura da participação social, inclusive por meio de mecanismos permanentes de comunicação com a sociedade para divulgação de informações sobre a prestação de serviços, com indicadores apropriados, entre outros.

Desta forma, o controle social envolve o empoderamento da sociedade a partir do conhecimento e da reflexão crítica dos aspectos relacionados à educação sanitária e ambiental, daí tal medida ser proposta dentro do projeto de *Controle Social*. Por fim, o **Quadro 13** descreve o projeto *Controle Social*.

⁵⁰ Com efeito, tal capacitação melhor se viabiliza se for realizada em escala regional, tema este que será tratado no Plano Regional.

Quadro 13 – Descrição do Projeto do *Controle Social*.

| PROGRAMA | Gestão Institucional | | | | |
|--|---|------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| SUBPROGRAMA | Políticas Públicas | | | | |
| RESPONSABILIDADE | Prefeitura Municipal de Sumidouro | | | | |
| Diretrizes (D) / Estratégias (E) | <ul style="list-style-type: none"> - PMSB como instrumento orientador das políticas (D1) / Criar sistema e política municipal de saneamento básico (E1); - Fortalecer o controle social (D7) / Fortalecer o papel do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (E7). | | | | |
| Projeto | Ações | | | | |
| Controle Social | <ul style="list-style-type: none"> - Articular o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA para realização do controle social sobre os serviços de saneamento básico; - Revisar a Lei municipal n. 908/2009, adaptando o CMMAS para o exercício do controle social do saneamento básico; - Adaptar regimento do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA; - Adaptar regimento do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA; - Capacitar conselheiros para o exercício do controle social; - Operacionalizar o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA para o exercício do controle social; - Capacitar a sociedade quanto a importância da educação sanitária e ambiental para a universalização dos serviços e para a qualidade de vida. | | | | |
| Fatores Limitantes | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Suporte técnico ofertado pelo município; - Participação e envolvimento dos conselheiros nos assuntos relacionados ao saneamento básico. | | | | | |
| Índice de Execução | Atendimento | Meta | | Possíveis Fontes de Financiamento | Custo Total Estimado (R\$) |
| | | % | Ano | | |
| Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMDMA adaptado | Imediato | 100 | 2015 ¹ | Recursos próprios do município | Não há |
| Programa permanente de educação sanitária e ambiental | Imediato | 100 | Ação continuada a partir de 2016 | Recursos próprios do município | A definir |

¹A adaptação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sumidouro – CMDMA para o exercício do controle social dos serviços de saneamento básico deverá ser realizada logo no início do exercício de 2015, pois, de acordo com o Decreto n. 8.211/2014, após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.

²A ser concebido e coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com foco nas escolas públicas do município.

5.2 SUBPROGRAMA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Os desafios postos para a universalização do saneamento básico em Sumidouro em função do estabelecimento do marco regulatório e da busca permanente da melhoria da qualidade dos serviços exigirão contratos de prestação dos serviços adequados ao marco regulatório setorial e focados no cumprimento das metas do Plano Municipal de Saneamento Básico. Diante deste contexto, surgem os projetos ligados à prestação dos serviços no tocante ao novo ambiente regulatório, nos quais a primeira etapa consiste em definir claramente as funções dos atores setoriais a serem exercidas na gestão destes serviços (ver **Quadro 8**).

Diante deste contexto, propõe-se a realização de 2 (dois) projetos, sendo o primeiro, denominado de *Adequação Contratual (Quadro 14)*, associado ao subprograma Prestação dos Serviços. Pretende-se neste projeto adequar o Contrato de Programa da CEDAE ao Plano de Saneamento Básico de Sumidouro, bem como delegar a prestação dos serviços de abastecimento de água dos distritos de Campinas, Dona Mariana e Soledade a esta companhia. Este projeto terá como produto a revisão do contrato de programa.

Já o projeto *Delegação de Esgoto (Quadro 15)* objetiva delegar a prestação dos serviços a um terceiro privado, dentro de um contexto regional, ajustado às diretrizes da Lei n. 11.445/2007.

Por fim, o **Quadro 16** apresenta o resumo dos subprogramas e projetos associados ao *Programa Gestão Institucional*.

Quadro 14 – Descrição do Projeto de Adequação Contratual.

| PROGRAMA | Gestão Institucional | | | | |
|--|---|------|------|-----------------------------------|----------------------------|
| SUBPROGRAMA | Prestação dos Serviços | | | | |
| RESPONSABILIDADE | Prefeitura Municipal de Sumidouro / CEDAE | | | | |
| Diretrizes (D) / Estratégias (E) | - Melhorar a qualidade dos serviços executados pelos Prestadores de Serviços de Sumidouro com foco no atendimento às metas do Plano Municipal de Saneamento Básico (D5) | | | | |
| Projeto | Ações | | | | |
| Adequação Contratual | - Elaborar minuta de contrato de programa com base no marco regulatório e no PMSB; - Negociação com a CEDAE. | | | | |
| Fatores Limitantes | | | | | |
| - Aprovação da Política Municipal de Saneamento Básico de Sumidouro; - Disposição política do governo municipal e da CEDAE. | | | | | |
| Índice de Execução | Atendimento | Meta | | Possíveis Fontes de Financiamento | Custo Total Estimado (R\$) |
| | | % | Ano | | |
| Contrato de Programa adequado | Imediato | 100 | 2016 | Recursos Próprios | Não há |

Quadro 15 – Descrição do Projeto *Delegação do Esgoto*.

| PROGRAMA | Gestão Institucional | | | | |
|--|--|------|------|-----------------------------------|----------------------------|
| SUBPROGRAMA | Prestação dos Serviços | | | | |
| RESPONSABILIDADE | PREFEITURA MUNICIPAL | | | | |
| Diretrizes (D) / Estratégias (E) | <ul style="list-style-type: none"> - Melhorar a qualidade dos serviços executados pelos Prestadores de Serviços de Sumidouro com foco no atendimento às metas do Plano Municipal de Saneamento Básico (D5) - Definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário (D8) / Estabelecer política tarifária (E8). | | | | |
| Projeto | Ações | | | | |
| Delegação do Esgoto | <ul style="list-style-type: none"> - Estudos de modelagem contratual e tarifária para delegação dos serviços; - Pactuação regional para delegação dos serviços; - Processo de contratação e elaboração de minutas de contrato. | | | | |
| Fatores Limitantes | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Aprovação da Política Municipal de Saneamento Básico; - Disposição política do governo municipal e dos demais municípios. | | | | | |
| Índice de Execução | Atendimento | Meta | | Possíveis Fontes de Financiamento | Custo Total Estimado (R\$) |
| | | % | Ano | | |
| Executar estudos de modelagem contratual e tarifária | Curto Prazo | 100 | 2019 | Recursos próprios | 150.000,00 |
| Delegar prestação dos serviços | Médio Prazo | 100 | 2024 | | Não Há |

Quadro 16 – Resumo dos índices de execução por subprograma e por projeto.

| Natureza | Programa | Subprograma | Projeto | Índice de Execução | Meta | | Respons. | Custo Estimado (R\$) |
|--------------|----------------------|---------------------|----------------------------------|---|-------------------------------|-----------------------------|----------|-------------------------|
| | | | | | % | Ano | | |
| Estruturante | Gestão Institucional | Políticas Públicas | Política Municipal | Lei e Decreto da Política Municipal de Saneamento Básico aprovados | 100 | 2015 | PMS | Não há |
| | | | Gestão Municipal | Montagem de estrutura de gestão realizada | 100 | 2016 | PMS | A depender da concepção |
| | | | | Cooperação técnica com Governo do Estado e/ou arranjo interfederativo com os municípios do Piabanha | 100 | 2016 | | |
| | | | | Quadro de pessoal capacitado | 100 | Continuada a partir de 2016 | | |
| | | | Sistema Municipal de Informações | Termo de Referência para contratação de Consultoria especializada elaborado | 100 | 2017 | PMS | Não há |
| | | | | Sistema Municipal de Informações sobre Saneamento Básico desenvolvido | 50 | 2018 | | A depender da concepção |
| | | | | | 50 | 2019 | | |
| | | | Controle Social | Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente adaptado | 100 | 2015 | PMS | Não há |
| | | | | Programa permanente de educação sanitária e ambiental | 100 | Continuada a partir de 2016 | | A depender da concepção |
| | | | Prestação de Serviços | Adequação Contratual | Contrato de Programa adequado | 100 | 2016 | PMS/PS |
| | | Delegação do Esgoto | | Executar estudos de modelagem contratual e tarifária | 100 | 2019 | PMS | 150.000,00 |
| | | | | Delegar prestação dos serviços | 100 | 2024 | | Não há |

Legenda: PS: Prestador de Serviço; PMS – Prefeitura Municipal de Sumidouro.