

V-004 – ANÁLISE ADMINISTRATIVA EM FUNÇÃO DO NOVO AMBIENTE REGULATÓRIO NA EMPRESA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

Fernando Jorge Corrêa Magalhães Filho⁽¹⁾

Engenheiro Sanitarista e Ambiental. Mestrando em Saneamento Ambiental e Recursos Hídricos pelo Programa de Pós-Graduação em Tecnologias Ambientais - PGTA na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS.

Eduardo Schmitz⁽²⁾

Engenheiro Sanitarista e Ambiental pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB.

Ana Rúbia Parra dos Anjos⁽³⁾

Engenheira Sanitarista e Ambiental pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB.

Paula Loureiro Paulo⁽⁴⁾

Engenheira Química. Mestre em Engenharia de Saúde Pública pela Universidade de Leeds, Inglaterra. Doutora em Ciências Ambientais pela Universidade de Wageningen, Holanda. Professora da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS.

Endereço⁽¹⁾: Cidade universitária, S/N. Campo Grande-MS. CEP 79.070-900. Fone: xx67-3345-7491, Fax: xx67-3345-7499. e-mail: fernandojcmf@hotmail.com

RESUMO

A dimensão que o saneamento básico representa na sociedade fez dela nos últimos anos um dos principais focos de ações para o Governo Federal, Estados e Municípios, motivando assim a elaboração e a análise dos resultados deste trabalho, que tem como objetivo de avaliar os eventuais impactos administrativos do novo ambiente regulatório em função da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) sobre a Empresa de Saneamento Básico de Mato Grosso do Sul (Sanesul). Embora os impactos notados na concessionária Sanesul foram poucos, devido à regulamentação da Política Nacional de Saneamento Básico só ter sido apresentada com o decreto nº 7.217/10 e, portanto só agora devem começar a existir maiores mudanças na administração da concessionária.

PALAVRAS-CHAVE: Sanesul, Regulação, Política Nacional de Saneamento Básico.

INTRODUÇÃO

O cenário brasileiro atual, aonde os investimentos em infra-estrutura vêm avolumando-se constantemente e tendo o saneamento básico como um dos vértices de maior destaque, caracterizando-se a preocupação com tal setor pelo impacto à qualidade de vida, saúde e o meio ambiente, ainda que tais investimentos possam ser questionados quando a análise mais profunda for a real capacidade para sanar o déficit que o setor apresenta.

A atualidade com que esse tema é debatido está no entendimento de Galvão Junior (2010), para o qual um dos principais motivos pelos quais o Brasil possui este déficit reside na ausência de definições políticas e diretrizes para o setor em questão.

Para o mesmo autor, a tal fato associa-se, também, a escassez de recursos técnicos e financeiros para o equacionamento do problema nos três níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal), níveis estes que são responsáveis pela forma com que se distribui a funcionalidade dos prestadores de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Além da atualidade do tema proposto, justifica-se este trabalho pelas mudanças no ambiente regulatório da prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário. As mudanças no ambiente regulatório abrangem, portanto a Empresa Estatal de Saneamento Básico – SANESUL que possui contratos de prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em 68 municípios de um total de 78 municípios que constituem o Estado de Mato Grosso do Sul (MS).

MATERIAIS E MÉTODOS

O desenvolvimento do tema referente a esse trabalho teve início com a análise e coleta documental por meio de livros e publicações como artigos, dissertações e teses na área de regulação em saneamento básico.

Na fase inicial obteve-se um resgate histórico do abastecimento de água e esgotamento sanitário, para em seguida compreender o atual momento em que passa o setor.

Posteriormente foi feita uma leitura detalhada da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007), regulamentada pelo decreto nº 7.217/10, que estabelece diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico, onde foram analisadas as características do Plano Nacional de Saneamento Básico, dando referência às atividades administrativas que foram desenvolvidas pela Empresa de Saneamento Básico de Mato Grosso do Sul (Sanesul), para uma melhor compreensão das mudanças ocorridas na concessionária.

Em seguida, analisaram-se dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) que pudessem representar os possíveis impactos administrativos na Sanesul frente ao marco regulatório. Assim, foram escolhidos itens determinantes para a fundamentação da análise proposta, estes itens foram apresentados em forma de gráficos comparativos antes e após o novo ambiente regulatório.

A concessionária Sanesul foi analisada também na sua competência administrativa, com o auxílio e colaboração de Edgar A. Bento, assessor da Presidência, por meio de uma entrevista com intuito de obter, mediante visitas à empresa, informações sobre o sistema administrativo de gerenciamento das informações de saneamento.

Com as informações obtidas por meio das visitas técnicas, as entrevistas e dos dados recolhidos do programa SNIS foi formulada a análise e discussão dos resultados, para avaliar os eventuais impactos administrativos na Sanesul em função do novo ambiente regulatório.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O ambiente regulado da prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário sofreu alterações com a promulgação da PNSB, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceram e regulamentaram um novo ambiente regulatório. Tais alterações são reflexos do amadurecimento da regulação no país, assim como objetivam incentivar os investimentos necessários para o setor, entretanto, faz-se necessário uma interpretação do marco legal regulatório face às ações desenvolvidas pela concessionária para que a sociedade possa cumprir com seu papel de controle social (BRASIL, 2007).

A regulação de mercado envolve a participação dos seguintes agentes: agência reguladora, concessionária, governo e sociedade. Cada um desses agentes apresenta interesses característicos no cenário em estudo neste trabalho.

O Governo tem sua atuação no setor de saneamento básico por meio da Secretaria Nacional do Saneamento Básico na qual é vinculado ao Ministério das Cidades onde coordena o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). O PMSS foi concebido originalmente em 1993, como um projeto piloto, mas transformou-se em um programa permanente do Governo Federal.

O Governo por meio do PMSS tem os objetivos de induzir a reforma e a melhoria da eficiência dos prestadores de serviços; constituir a reforma institucional do setor, por meio do estabelecimento de estruturas de regulação, fiscalização, controle, eficiência da prestação dos serviços, qualidade e o financiamento do setor; contribuir para a ampliação da cobertura dos serviços de água e esgotos, bem como para o desenvolvimento operacional e a melhora da infra-estrutura existente.

Na análise desse trabalho adota-se como agência de regulação a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul – AGEPAN – ela é uma autarquia em regime especial, vinculada a Secretaria de Estado de Governo – SEGOV – sua criação foi dada pela Lei nº 2.363, de 19 de dezembro de 2001 e regulamentada pelo Decreto nº 10.704, de 19 de março de 2002 (MATO GROSSO DO SUL, 2001). Além da AGEPAN, se faz presente a Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Campo Grande –

AGEREG. Nota-se que os municípios podem criar as suas próprias agências de regulação, entre elas a de saneamento básico, caso contrário podem utilizar a própria AGEPAN.

A AGEPAN tem como principal meta, verificar o cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais referentes ao MS, nas questões de saneamento básico, transportes, energia elétrica e distribuição de gás canalizado.

Além de disponibilizar informações sobre a regulação dos serviços, inclusive no saneamento básico, é uma de suas responsabilidades. Manuais de direitos e deveres dos usuários, relatórios de audiências públicas, indicadores da qualidade do abastecimento de água, contratos de concessão dos municípios, tarifas, deliberações, Leis, decretos, convênios e resoluções podem ser citados como exemplos.

A Sanesul é caracterizada por atender grande parte dos municípios do Estado de MS, assim como a maioria das outras companhias estaduais que trabalham com abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A concessionária atende os municípios por meio de contratos de concessão firmados entre as partes; a partir de 2007 os municípios devem possuir um Plano Municipal de Saneamento Básico, para que se possa firmar tal contrato, atendendo assim as determinações da PNSB.

A sociedade é representada pelas pessoas que fazem uso dos serviços prestados pela concessionária local de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Sua força perante a regulação de mercado se dá pelo município, este é o responsável por propiciar a sociedade a melhora da qualidade do abastecimento de água e esgotamento sanitário e o aumento da população atendida, sendo que essas ações são formuladas no Plano municipal de saneamento básico.

CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DO SISTEMA ADMINISTRATIVO DE GERENCIAMENTO DAS INFORMAÇÕES DE SANEAMENTO NA CONCESSIONÁRIA SANESUL

No âmbito das mudanças das leis sobre saneamento, a empresa Sanesul que trabalha com o abastecimento de água e esgotamento sanitário, teve alterações em sua administração e na sua forma de agir, seguindo os atuais caminhos referentes ao saneamento básico.

O sistema administrativo da Sanesul trabalha desde 1995 na modernização do setor de saneamento básico, por meio da contribuição para a elaboração do SNIS, pelo fornecimento de dados administrativos, financeiros, entre outros ao Ministério das Cidades.

A concessionária fornece os dados pelo preenchimento do banco de dados do SNIS por meio do software eletrônico “SNIS Coleta AE”, que lhe é enviado por email, todas as cidades atendidas pela concessionária são interligadas, isso torna a coleta de dados rápida e precisa, preenchendo os requisitos que o software necessita. O recolhimento dos dados ocorre no período de 1 ano, alimentando o banco de dados a ser enviado, normalmente em 10 dias

Na Figura 1 é demonstrado o número de contratos entre Sanesul e os municípios atendidos, distribuídos em contratos com concessão em vigor, com concessão vencida e sem concessão, nota-se ainda que até 2007 eram apenas 2 municípios com concessão vencida e em 2008 este número passou para 11, são estes municípios que necessitarão de novos contratos perante os padrões estabelecidos pela PNSB.

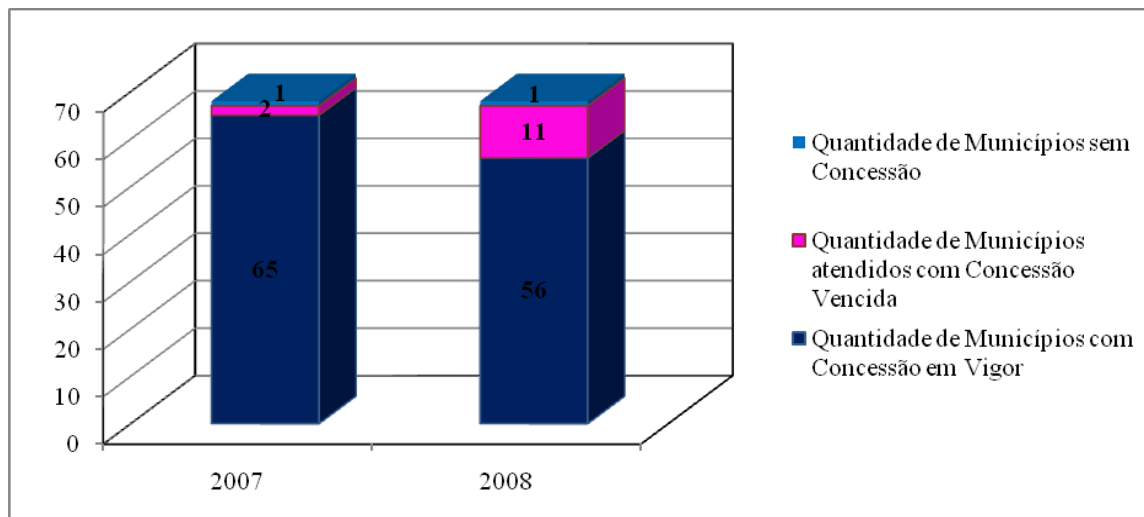


Figura 1: Situação dos contratos da Sanesul.
Fonte: SNIS (2008).

Em relação à forma administrativa com que a Sanesul trabalha sobre retorno dos investimentos se faz adotando uma tarifação que é reajustada no período de um ano, geralmente o reajuste se faz no mês de Julho. Em Maio já é apresentado o estudo de reajuste no valor de cobrança.

Os reajustes são formados principalmente pela inflação, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), entre outros. Dentro do período de reajuste, pode ocorrer uma revisão tarifária, que é feita através de uma verificação extraordinária, podendo aumentar ou diminuir o valor da tarifa.

Os valores das tarifas médias de abastecimento de água e esgotamento sanitário utilizados pela Sanesul no ano de 2008 são visto na Figura 2, onde se faz presente a atuação da AGEPAN na composição desses valores por meio de ações que permitam o equilíbrio entre consumidores, para que esses não se sintam lesados, e Sanesul de forma que ela possa ter o retorno de seus investimentos.

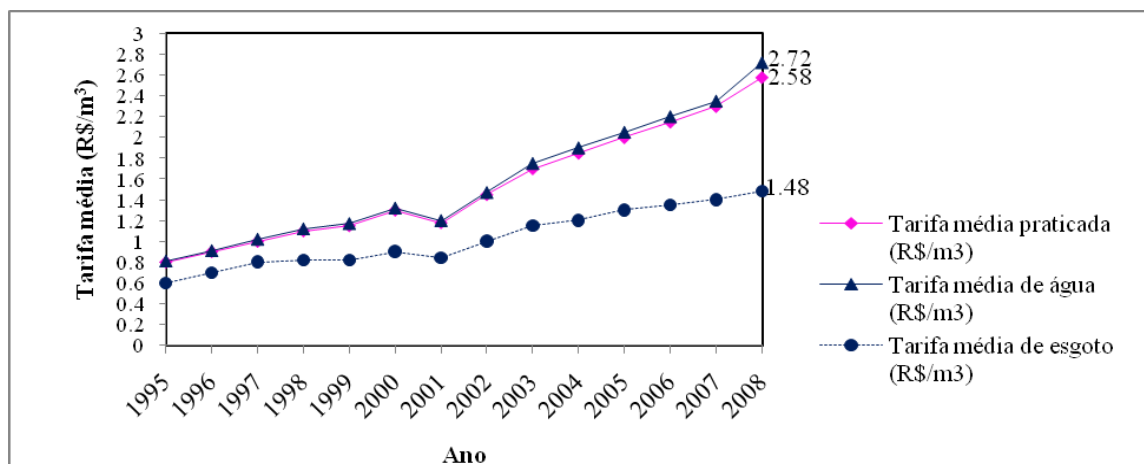


Figura 2: Tarifas médias praticadas.
Fonte: SNIS (2008).

Na Figura 3 nota-se que de 2007 para 2008 as despesas por consumo de energia elétrica teve seu valor reduzido de 0,35 para 0,29 R\$/kWh para cada m³ de água e esgoto, mesmo com a redução a Sanesul indica este custo como sendo o de maior expressividade na composição dos encargos responsáveis pelo valor dessas tarifas.

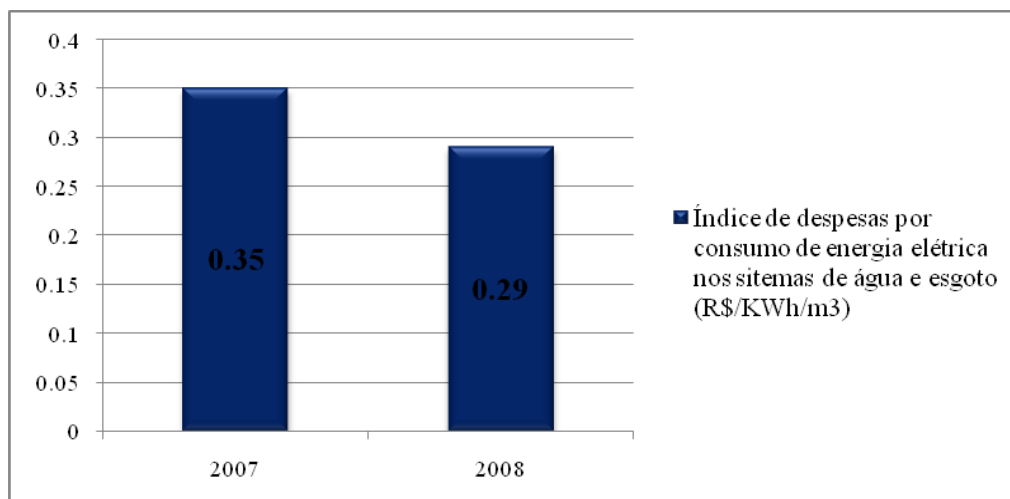


Figura 3: Consumo de energia elétrica para cada m3 de água e esgoto.
Fonte: SNIS (2008).

Em relação aos valores das tarifas a Sanesul se faz adotar subsídios cruzados para conciliar o valor das tarifas igual em todos os municípios que ela se faz presente. São valores determinados por uma gama de variáveis, alguns dos principais são os custos de despesas de exploração, operação e retorno de investimentos.

A adoção do subsídio cruzado é usada para investir e não criar tarifas elevadas aos municípios que não possuam uma receita operacional que supra as necessidades de investimentos, especialmente em esgoto que o valor de investimentos é praticamente o dobro do custo da estrutura de abastecimento de água.

A Figura 4 mostra a relação do valor da tarifa do esgoto em relação ao valor da tarifa cobrada pela água, nota-se que essa porcentagem diminuiu perante os últimos anos e atualmente está abaixo dos 60%.

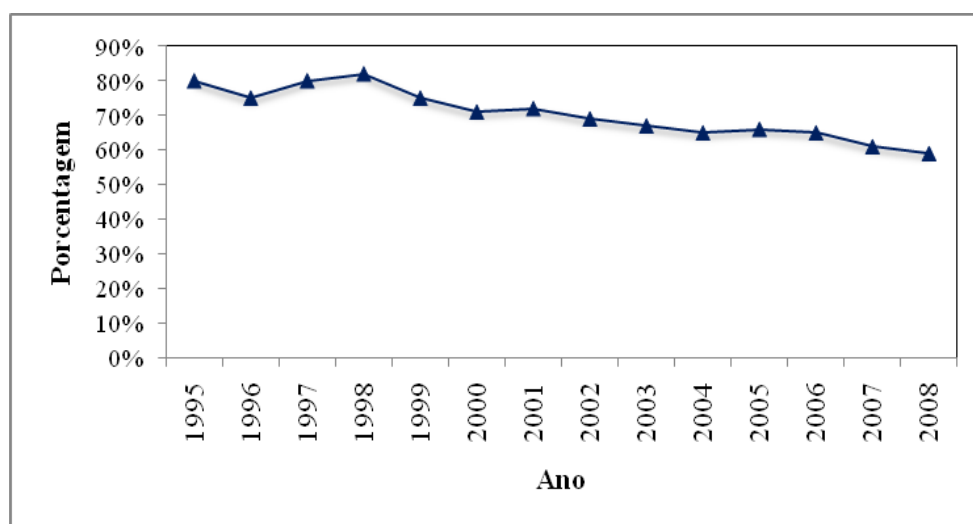


Figura 4: Valor da tarifa de esgoto cobrada em relação à tarifa de água.
Fonte: SNIS (2008).

A administração adota o valor de cobrança da tarifa de esgotamento sanitário na faixa de 50% a 70% do valor de cobrança da água. No futuro a Sanesul pretende estabelecer um padrão de tarifa na faixa de 50%.

Os contratos de concessão entre Sanesul e municípios que tiveram renovações antes do ano de 2007 não sofrerão alterações até o término desse contrato de concessão, não necessitando se adequar a PNSB.

IDENTIFICAÇÃO DOS IMPACTOS DA REGULAÇÃO SOBRE A CONCESSIONÁRIA SANESUL

A PNSB por meio do art.9º descreve que o titular do serviço, no caso o município, terá que formular um plano municipal de saneamento básico, como poucos municípios terão informações e condições técnicas para a realização desse plano no que se diz respeito ao sistema de abastecimento de água de esgotamento sanitário, a Sanesul se vê na obrigação de ajudar os municípios por ela atendidos, fornecendo as informações necessárias para a elaboração do mesmo.

Motivada por esse impacto a Sanesul formou um grupo de funcionários vindos de vários setores da empresa de modo a analisar a supramencionada Lei e assim verificar as melhores condições para a Sanesul agir e auxiliar os municípios atendidos pela mesma com as informações e pessoas capacitadas e assim propiciar a população melhor qualidade de vida.

Apesar da PNSB estabelecer a obrigatoriedade da implantação destes planos de saneamento nos municípios, no entendimento de Edgar A. Bento, assessor da presidência da SANESUL, não houve um grande avanço devido a disparidades de informações de como ele deveria ser formulado e pela falta de mão-de-obra especializada. Por estes motivos nenhum dos municípios atendidos pela Sanesul possuem plano de saneamento.

No início da vigência da PNSB, foi identificado talvez o principal impacto até este momento, que segundo Edgar A. Bento foi a melhora nos contratos de prestação de serviços, acreditando-se que se tornaram mais profissionais, dando maior segurança perante o cumprimento dos contratos a partir do ano de 2007.

Os contratos feitos pela Sanesul após a entrada em vigor da PNSB possuem cláusulas elaboradas para evitar que o contratado ou o contratante do serviço não cumpra com seus deveres, devido ao fato da regulação ser mais eficiente e específica em relação às penalizações.

Para a Sanesul esses novos contratos são medidas que visam evitar investimentos de alto custo sem garantias de retorno do investimento, tornando para ela algo fundamental na evolução do saneamento básico no MS.

Outro impacto em relação ao setor atendido pela Sanesul compreende a adoção do subsídio cruzado. Segundo a PNSB art. 29, parágrafo 2 “Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços”

Em relação a isso a Lei 11.445/2007 não cita os tipos de subsídios que possam ser usados, mas especifica que o prestador de serviço deverá manter um sistema contábil que demonstre separadamente os custos e as receitas de cada serviço para cada município. Esse parâmetro da Lei fará com que municípios de pequeno porte tenham suas tarifas maiores para repor os investimentos feitos no setor, já nas cidades maiores o valor das tarifas tendem a diminuir (BRASIL, 2007).

Um impacto de proporção social pode ser apresentado como sendo a imposição legal da ligação de esgoto doméstico a rede municipal de esgotamento sanitário, viabilizando a utilização da tarifa em torno de 50%. A empresa notifica os contribuintes, no prazo de 30 dias, para que seja feita a ligação a rede de esgoto, caso não seja, a empresa fará a cobrança da taxa, apoiando-se nos parâmetros da Lei.

É de se notar que a diminuição do valor do serviço de esgotamento sanitário não fará com que a Sanesul pare de investir, ela manterá os investimentos pelo fato do aumento da adesão ao serviço motivado pela alteração da PNSB.

CONCLUSÕES

Em virtude dos resultados da análise da regulação de mercado de prestação de serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário em âmbito nacional, conclui-se o seu fortalecimento institucional legal que rege o setor, corrigindo suas falhas em condições como a modernização, qualidade e sustentabilidade econômica nas esferas que compõem o sistema: Governo, agências de regulação, sociedade e concessionárias de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Na análise do sistema administrativo da Sanesul constatou-se a mudança de atitude da empresa perante as alterações legais necessárias propiciadas por meio da PNSB, seguindo assim todas as determinações para

cumprir o seu papel de fortalecer os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário perante a sociedade por ela atendida no Estado de MS.

Os impactos notados na concessionária Sanesul foram poucos, devido à regulamentação da PNSB só ter sido apresentada com o decreto nº 7.217/10 e, portanto só agora devem começar a existir maiores mudanças na administração da Sanesul, mas pode-se notar e avaliar dois impactos na empresa durante os anos de 2007 e 2010, a criação de um grupo de análise da Lei e a profissionalização dos contratos entre Sanesul e municípios.

Portanto, este trabalho fundamenta o entendimento do que é o saneamento básico, de como age a legislação que rege o setor e como se impõe perante os participantes do sistema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Política Nacional de Saneamento Básico. Diária Oficial da União. Brasília, DF. 11 de janeiro de 2007. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2007/11445.htm>>. Acesso em 11/07/2011.
2. GALVÃO JUNIOR, A.C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. Eng. Sanit. Ambient., Rio de Janeiro- RJ, v. 14, n. 1, Mar. 2009. Disponível em: <http://www.abesdn.org.br/publicacoes/engenharia/resaonline/v14n01/RESA_v14n1_p79-88.pdf>. Acesso em: março 2010.
3. MATO GROSSO DO SUL. Lei 2.363 de 19 de dezembro de 2001. AGEPAN – Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<http://www.agepan.ms.gov.br/index.php?inside=1&tp=3&show=1420>> Acesso em 08/09/2011.
4. SNIS. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Ministério das Cidades. Aplicativo da série histórica do SNIS. Água e Esgoto 1995 - 2008. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/Arquivos_SNIS/3_BANCO%20DE%20DADOS/Serie_Historica/InstalaSNIS.zip> Acesso em 15/11/2010.