Encontro Técnico Nacional de Auditoria de Obras Públicas

REGULAÇÃO E PLANEJAMENTO

Alceu Galvão | Engenheiro Civil - Doutor em Saúde Pública

Florianópolis| 23 e 24 de maio de 2011

SUMÁRIO

1. Setor de Saneamento Básico
2. Regulação
3. Planejamento

O que compõe o Saneamento Básico?

- **Conjunto de serviços, infra-estruturas e Instalações operacionais de:**
  - Abastecimento de água potável;
  - Esgotamento sanitário;
  - Limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;
  - Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

CARACTERÍSTICAS Saneamento Básico | FÍSICAS

- Maioria dos ativos (redes de água e esgoto) encontra-se enterrada
- Mudança lenta no padrão tecnológico
- Qualidade dos produtos de complexa verificação pelo usuário-consumidor
- Redes integradas em aglomerados urbanos
- Essencialidade no consumo e uso dos produtos (água e esgoto)

CARACTERÍSTICAS Saneamento Básico | ECONÔMICAS

- Custo fixo elevado
- Ativos específicos e de longa maturação, e existência de *sunk costs*
- Assimetria de informações
- Demanda inelástica
- Economias de escala
- Economias de escopo
- Verticalização na prestação dos serviços

Evolução da (falta de) Marco Regulatório

CF 88
Art. 21,23,30,200

PLANASA

Lei 5318/67

Política Nacional de Saneamento (PNS) e cria o Conselho Nacional de Saneamento (CNS)

Lei 6528/78

Dispõe sobre as tarifas dos serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências

(REVOGADA PELA LEI 11.445/2007)

Lei 2.291/86

Extingue o BNH e dá outras providências

PLC199/91

Institucionaliza a PNS, estabelece o Sist. Nacional de Saneamento (SNS) e o Plano Nacional de Saneamento e cria o Fundo Nacional de Saneamento (FUSAN)

PL 266/96

Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento.

PL 4147/01

Institui a política nacional de saneamento e outras providências

PL 5296/05

Institui a PNS e define Plano de Saneamento Ambiental e outras providências

LEI 11.445 /2007

(PL 7361/06)

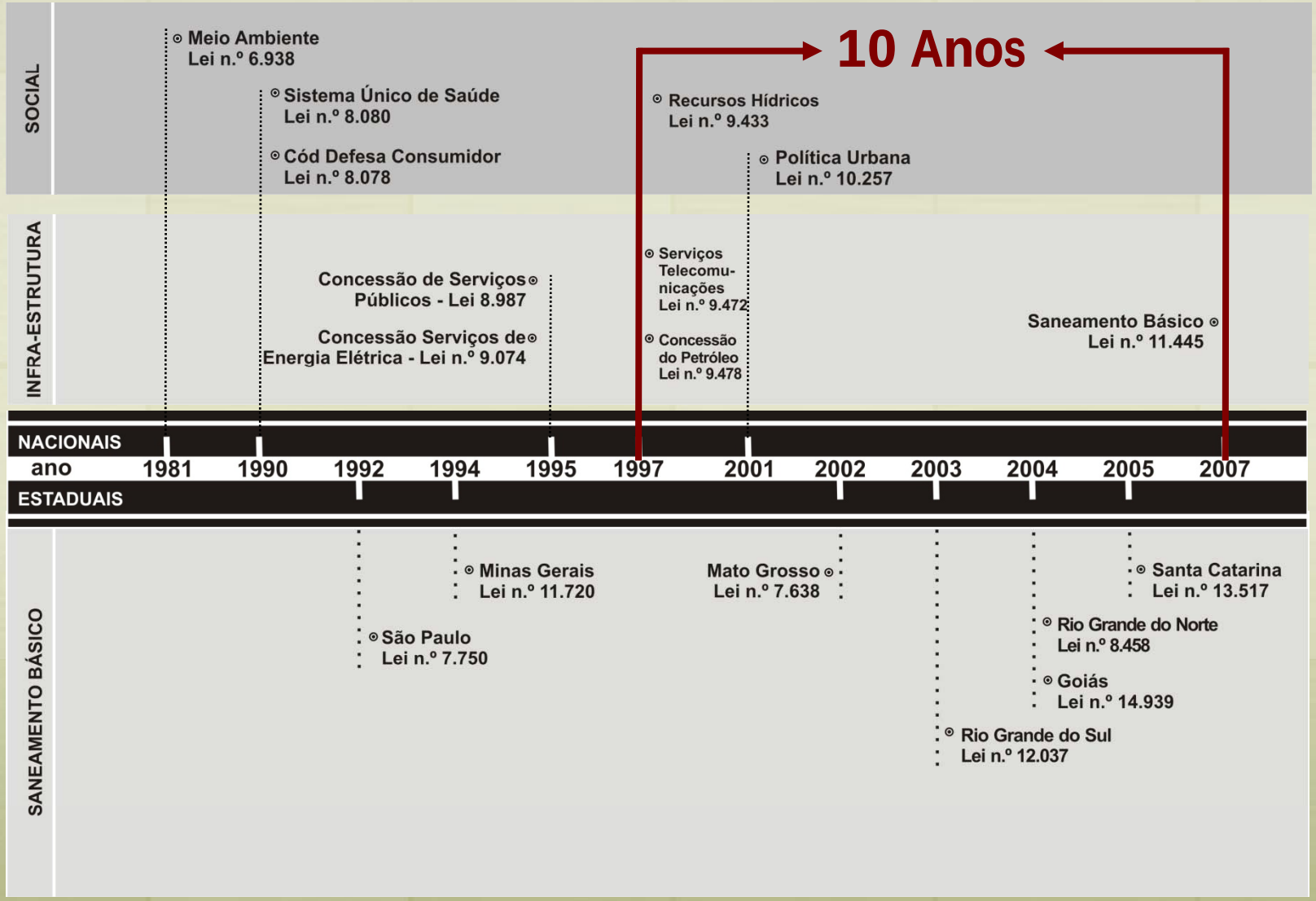
= PL 5296

+ PLS 155

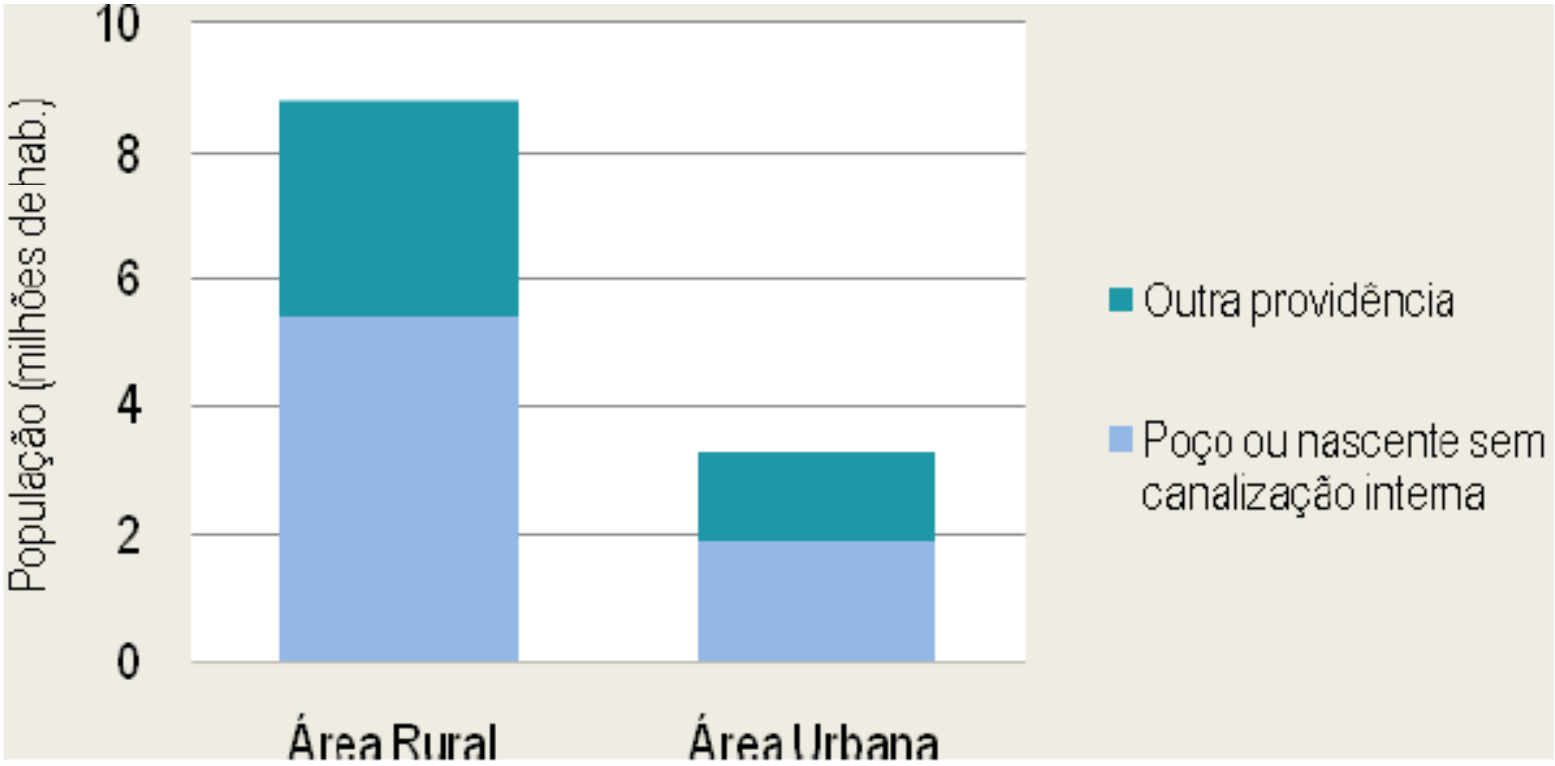
- Pontos sem consenso

Decreto 7.217/2010

Políticas Públicas



Déficit do Acesso ao Abastecimento de Água no Brasil 2008



Fonte: PNAD 2008 (IBGE, 2009); SIG Cisternas (MDS, 2009).

Fonte: PLANSAB, 2011

Situação dos Sistemas de Abastecimento de Água Registrados no SISAGUA - 2007/2008

REGIÃO	2007			2008		
	SAA registrados (1)	SAA não conformes (2)	População atendida (3)	SAA registrados (1)	SAA não conformes (2)	População atendida (3)
Norte	282	21	565.898	419	17	480.285
Nordeste	2.107	586	10.632.336	3.080	329	10.939.841
Sudeste	2.064	548	12.430.397	3.172	173	22.537.242
Sul	1.999	233	3.530.101	2.618	121	3.282.923
Centro-Oeste	676	209	3.118.555	1.011	92	3.115.423
BRASIL	**7.128**	**1.597**	**30.277.287**	**10.300**	**732**	**40.355.714**

(1) Nem todos os SAA registrados informaram sobre os resultados das análises realizadas.

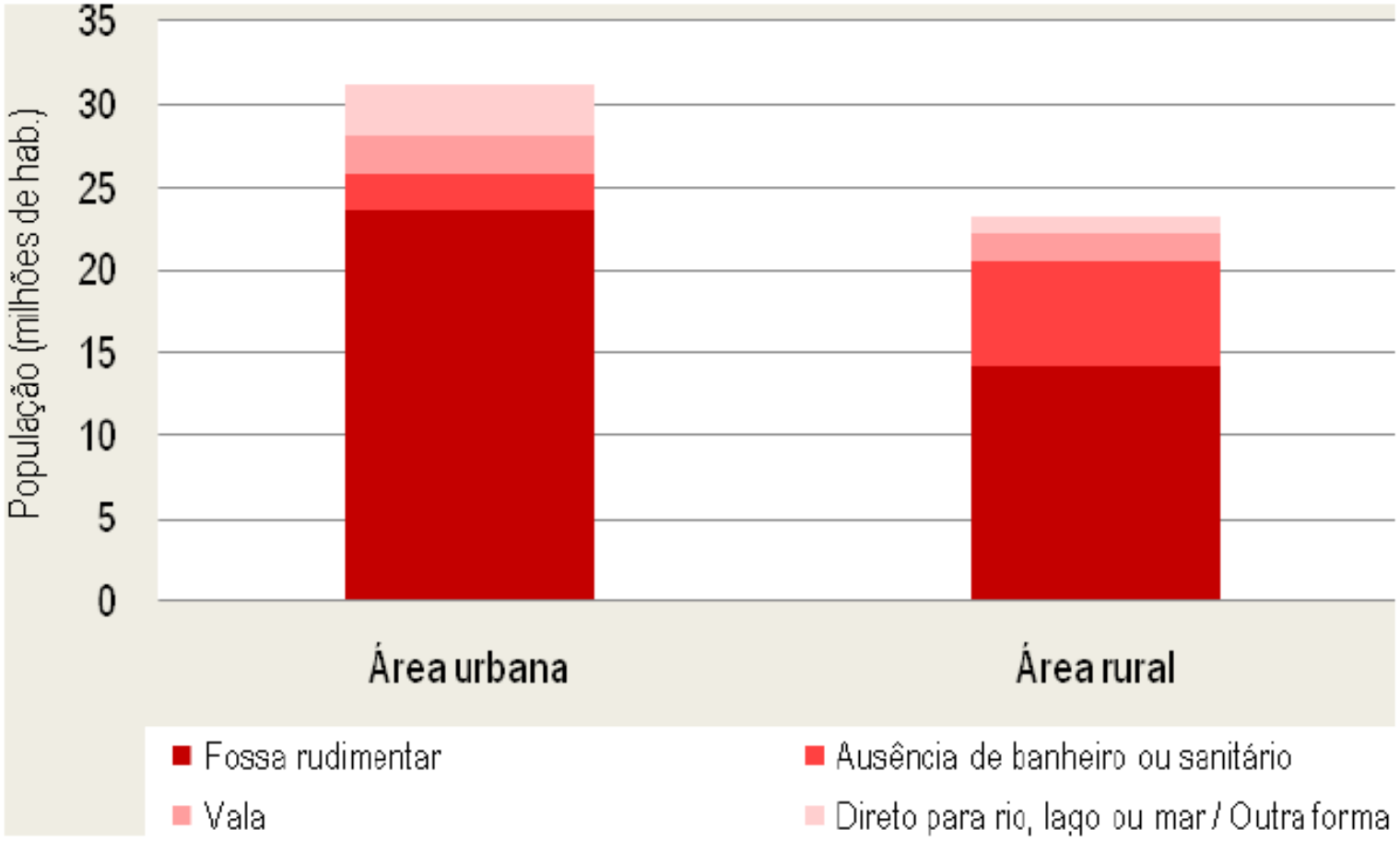
(2) Sistemas que apresentaram desconformidades ao padrão de potabilidade na rede de distribuição em pelo menos metade das amostras.

(3) População atendida pelos SAA não conformes.

Fonte: SISAGUA 2007 e 2008 (Ministério da Saúde, 2009).

Fonte: PLANSAB, 2011

Déficit do Acesso ao Esgotamento Sanitário no Brasil 2008



Fonte: PNAD 2008 (IBGE, 2009).

Fonte: PLANSAB, 2011

Investimentos Necessários

REGIÃO	Ano | Investimentos Acumulados (R$ milhões)		
	2010	2015	2020
NORTE	11.275	13.835	16.307
NORDESTE	27.319	32.267	37.325
SUDESTE	50.349	62.416	74.404
SUL	23.211	28.098	33.055
CENTRO-OESTE	11.470	14.507	17.314
BRASIL	123.624	151.124	178.405

Fonte | BRASIL, Ministério das Cidades, 2003

SUMÁRIO

1. Setor de Saneamento Básico
2. **Regulação**
3. Planejamento

REGULAÇÃO | CONCEITO

- **Visão Econômica**
  - ✓ **Restrição das decisões dos agentes econômicos por meio do poder de coerção do Estado (VISCUSI et al., 2005, p. 357; PINHEIRO e SADDI, 2005);**
- **Visão Jurídica:**
  - ✓ **Definida como a atuação do Estado não só na ordem econômica, mas também na ordem social com a finalidade de proteger interesse público (DI PIETRO, 2004);**
  - ✓ **Autoridade do Estado passa a ser exercida de forma a mediar os conflitos e interesses envolvidos ao invés do uso do poder coercitivo** (NAVES, 2004; MARQUES NETO, 2005).

REGULAÇÃO | IMPORTÂNCIA

- Simular competição nos mercados em todos os setores sujeitos a falhas de mercado;
- Cumprir as macrodefinições das políticas setoriais;
- Introduz mecanismos para a eficiência dos prestadores de serviço;
- Proporciona ambiente estável para investimentos;
- Regulamenta e controla a prestação de serviços públicos de natureza essencial quanto às tarifas e à qualidade dos serviços;
- Coibir a fixação de preços abusivos pelos monopólios;
- Proteção do interesse do cidadão/consumidor

Lei 11.445/2007 - Validade dos Contratos

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

...

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

Lei 11.445/2007 – Princípios da Regulação

Art. 21. O exercício da função de 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.

Lei 11.445/2007 – Objetivos da Regulação

Art. 22. São objetivos da regulação:

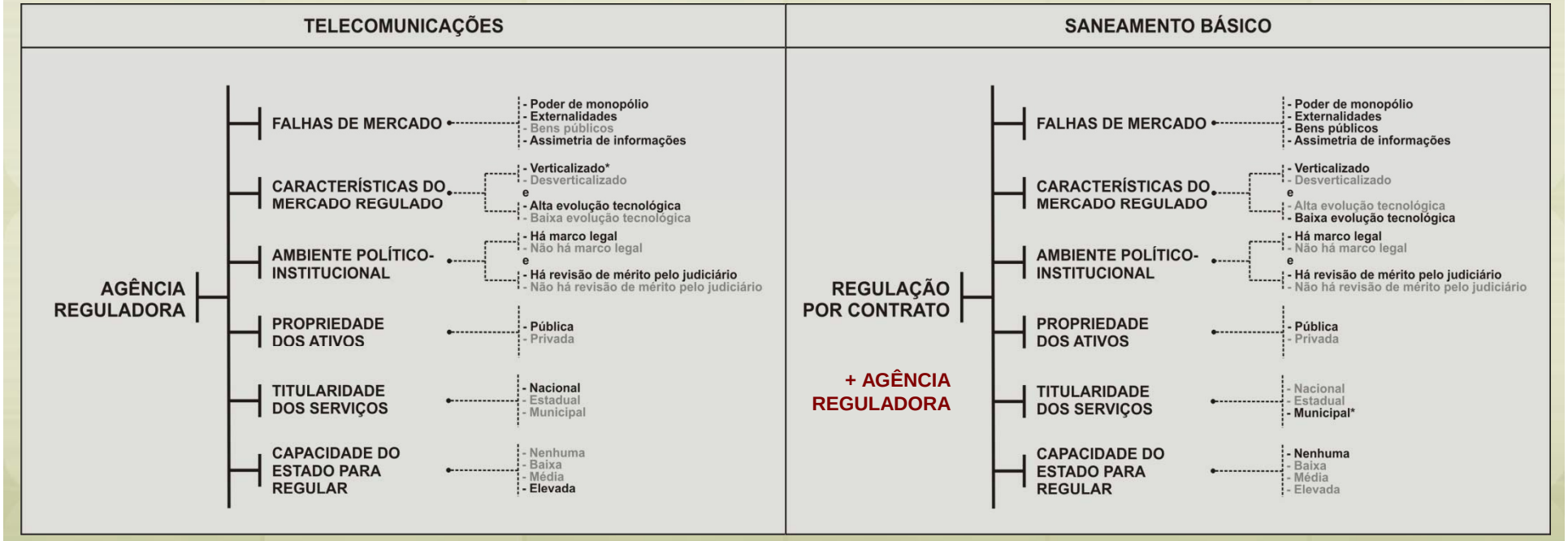
I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

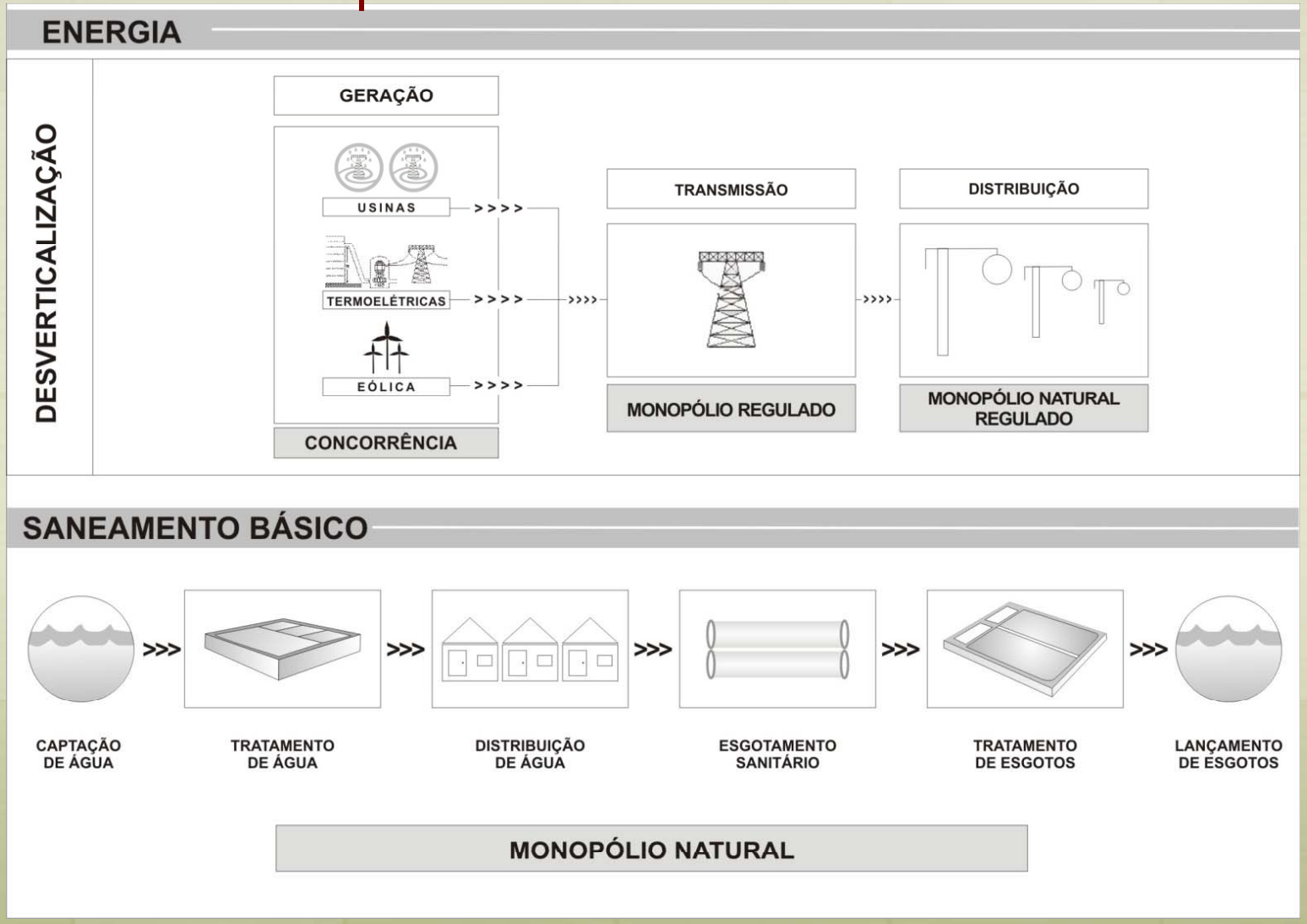
III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir 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.

REGULAÇÃO | Telecomunicações x Saneamento

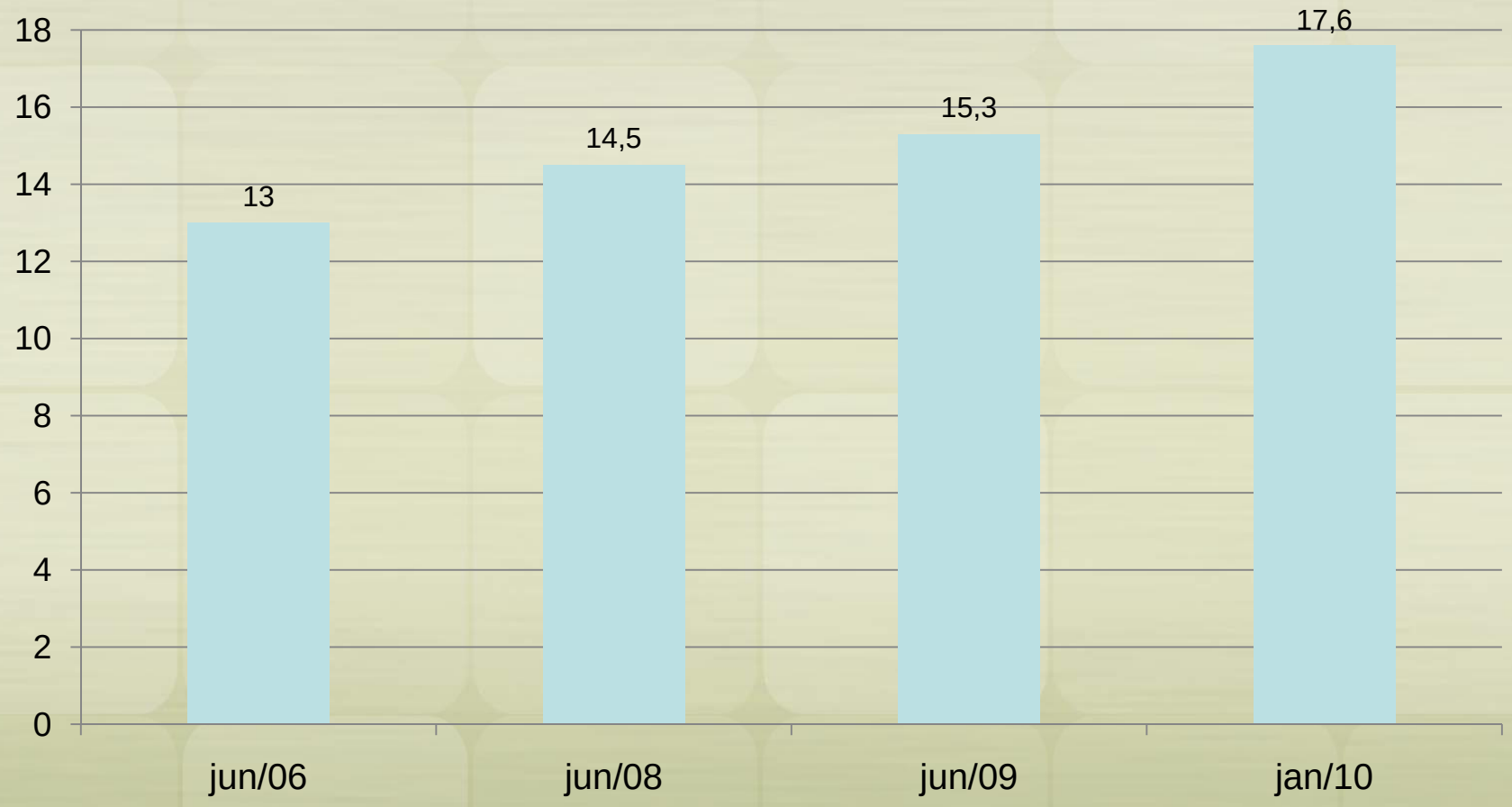


REGULAÇÃO | Energia x Saneamento



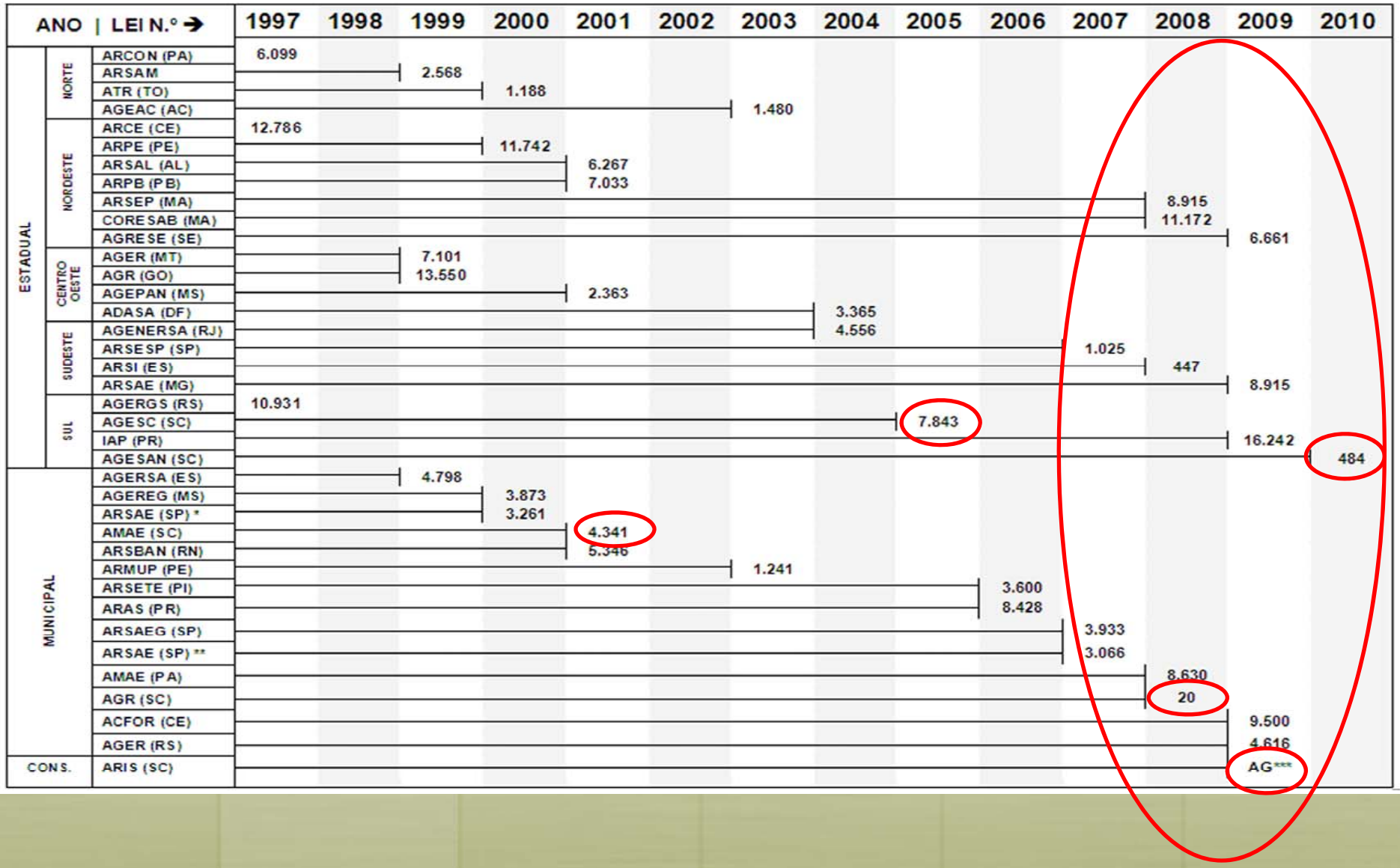
Municípios Brasileiros Regulados

Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário

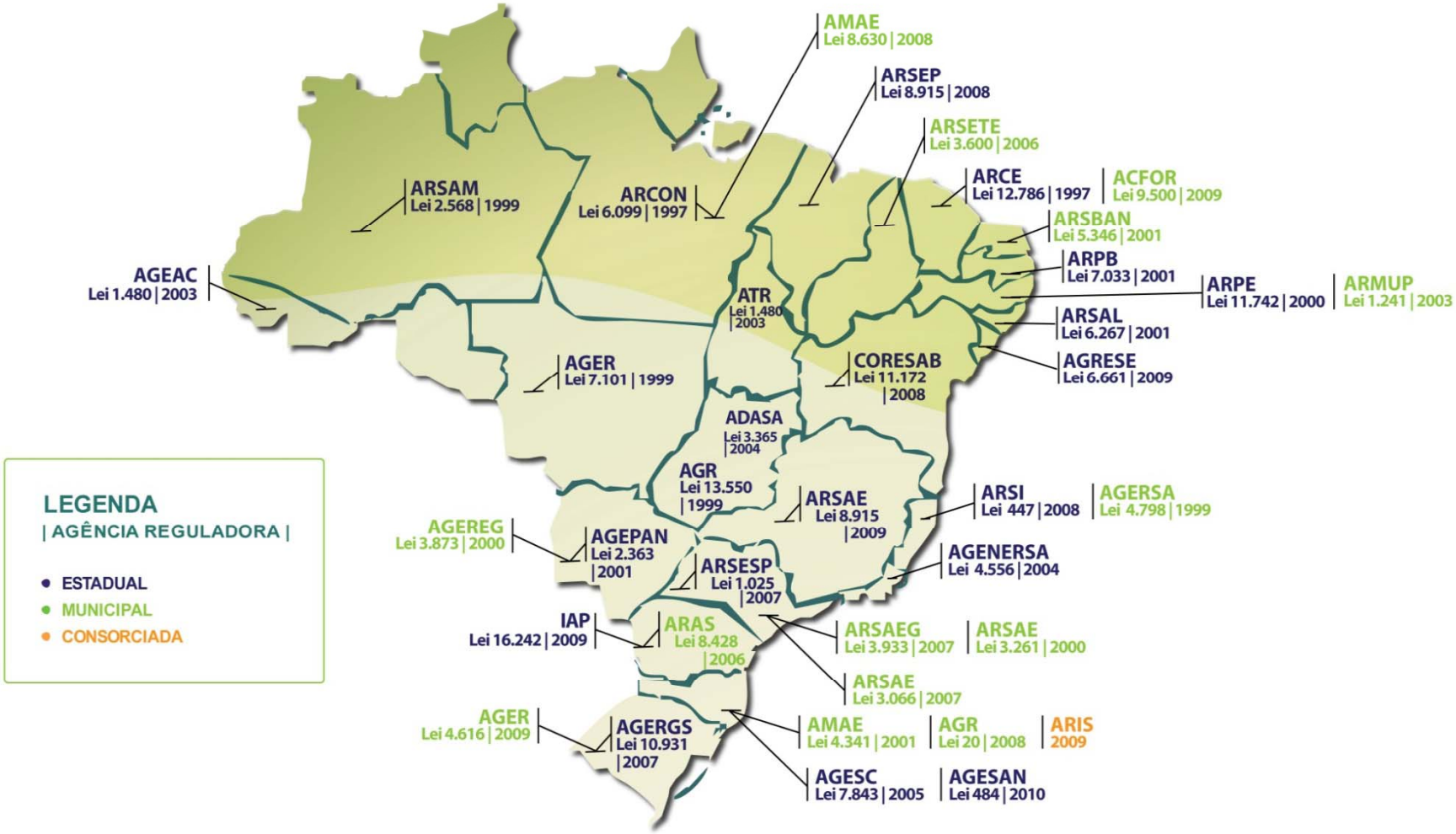


- **Não há regulação efetiva para as componentes resíduos sólidos e drenagem urbana**

LEIS DE CRIAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS



Regulação Saneamento Básico 2011



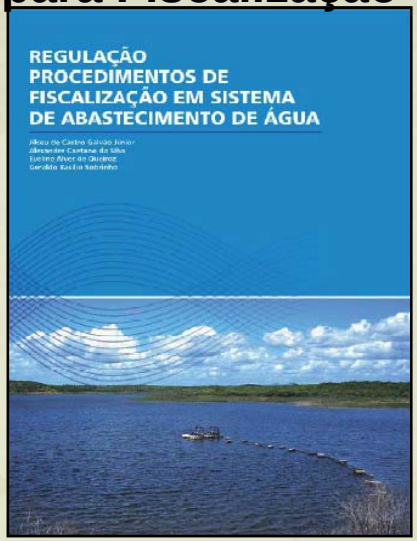
38 agências: 23 estaduais, 14 municipais e 1 consorciada

Arranjos de Cooperação

ENTES	DELEGAÇÃO PLENA	DELEGAÇÃO COMPARTILHADA	
		LIMITADA	AMPLA
AGÊNCIA REGULADORA MUCIPAL, 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)**
MUNICÍPIO		**OUVIDORIA** - Recebimento de reclamações **(C)**	**OUVIDORIA** - Recebimento de reclamações **(C)** - Publicidade às ações regulatórias **(C)**
		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)**

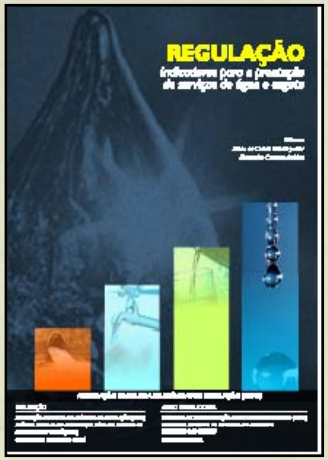
Publicações de Referência (ABAR-ARCE)*

Procedimentos para Fiscalização



Controle Social

Indicadores

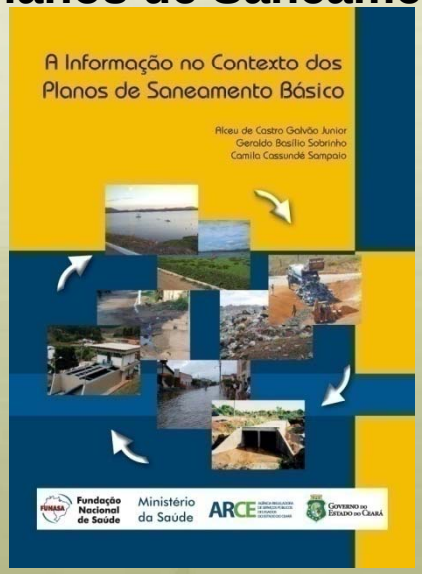


Saneamento 2008

Normatização – Vol. I

Normatização – Vol. II

Planos de Saneamento



*Disponível nos sites www.abar.org.br; www.arce.ce.gov.br; www.aguaonline.com.br; www.aesabesp.com.br; e www.tratamentodeagua.com.br

✓ Avanços oriundos da regulação do setor

- Transparência dos procedimentos de reajuste e revisão tarifária de várias companhias de saneamento;
- Participação da população por meio de consultas e audiências públicas;
- Melhoria da qualidade da prestação dos serviços;
- Estabelecimento de normatização adequada à nova legislação e com participação social;
- Mudança na cultura de gestão do setor;
- Maior envolvimento do poder concedente.

Embora sejam avanços pontuais, os mesmos tem servido de modelo para propagação da cultura da regulação em todo o país.

SUMÁRIO

1. Marco Legal
2. Regulação
3. **Planejamento**

☑ Por que elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico?

- Atendimento a Lei 11.445/2007;
- Condição de validade dos contratos;
- Instrumento de gestão dos serviços;
- Controle social da prestação dos serviços;
- Maior eficiência e eficácia da prestação dos serviços;
- Critério de elegibilidade na captação de recursos da União;
- Condição vinculante para captação de recursos onerosos e não onerosos da União a partir do exercício de 2014;
- UNIVERSALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS.

☑ Exercício da Titularidade
Lei 11.445 | 2007

- **Política pública de saneamento básico – art. 9º**

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:
I - elaborar os **planos de saneamento básico**, nos termos desta Lei;
...

- **Condições de validade dos contratos – art. 11**

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:
I - a existência de **plano de saneamento básico**;
II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo **plano de saneamento básico**;
...

- ## Conteúdo dos Planos de Saneamento – art. 19

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

☑ Planejamento

- **Planos (art. 19)**
  - **Podem ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de serviços – § 1º**
  - **Compatibilidade com os planos das bacias hidrográficas – § 3º**
  - **Revisão periódica (4 anos) , anterior à elaboração do Plano Plurianual – § 4º**
  - **Publicidade (audiências ou consultas públicas) – § 5º**
  - **Deve englobar integralmente o território, salvo nos planos regionais – § 8º**
  - **Planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato compatíveis com o PMSB– art. 11, § 1º**
  - **Fiscalização do cumprimento dos planos pela entidade de regulação – art. 20, par. único**

☑ Decreto 7.217 / 2010

Art. 25. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano editado pelo titular, que atenderá ao disposto no art. 19 e que abrangerá, no mínimo:

§ 3º 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**.** *(grifo nosso)*

§ 5º O disposto no plano de saneamento básico é vinculante para o Poder Público que o elaborou e para os delegatários dos serviços públicos de saneamento básico.

Art. 26.

§ 2º A partir do exercício financeiro de 2014, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

Art. 55. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com os planos de saneamento básico e condicionados

☑ Etapas da elaboração de um Plano

1 — CAPTAÇÃO DE DADOS

FONTES

- Internet
- SNIS
- SIRAE
- SIC,SIG,SAE
- IBGE
- Coleta local

2 — DIAGNÓSTICO

SITUAÇÃO ATUAL

- Sócio-Econômico
- Água
- Esgoto
- Resíduos
- Sólidos
- Drenagem
- Urbana

3 — PROGNÓSTICO

SITUAÇÃO DESEJADA

- Sociedade
- PDDU
- Diretrizes
- Universalização
- Projeções
- Hierarquização
- Metas

4 — PROGRAMAS E AÇÕES

Ações necessárias para atingir a meta

5 — INDICADORES

Medição da eficácia das ações

☑ Perspectiva Brasil
PLANSAB - Tab 6.3

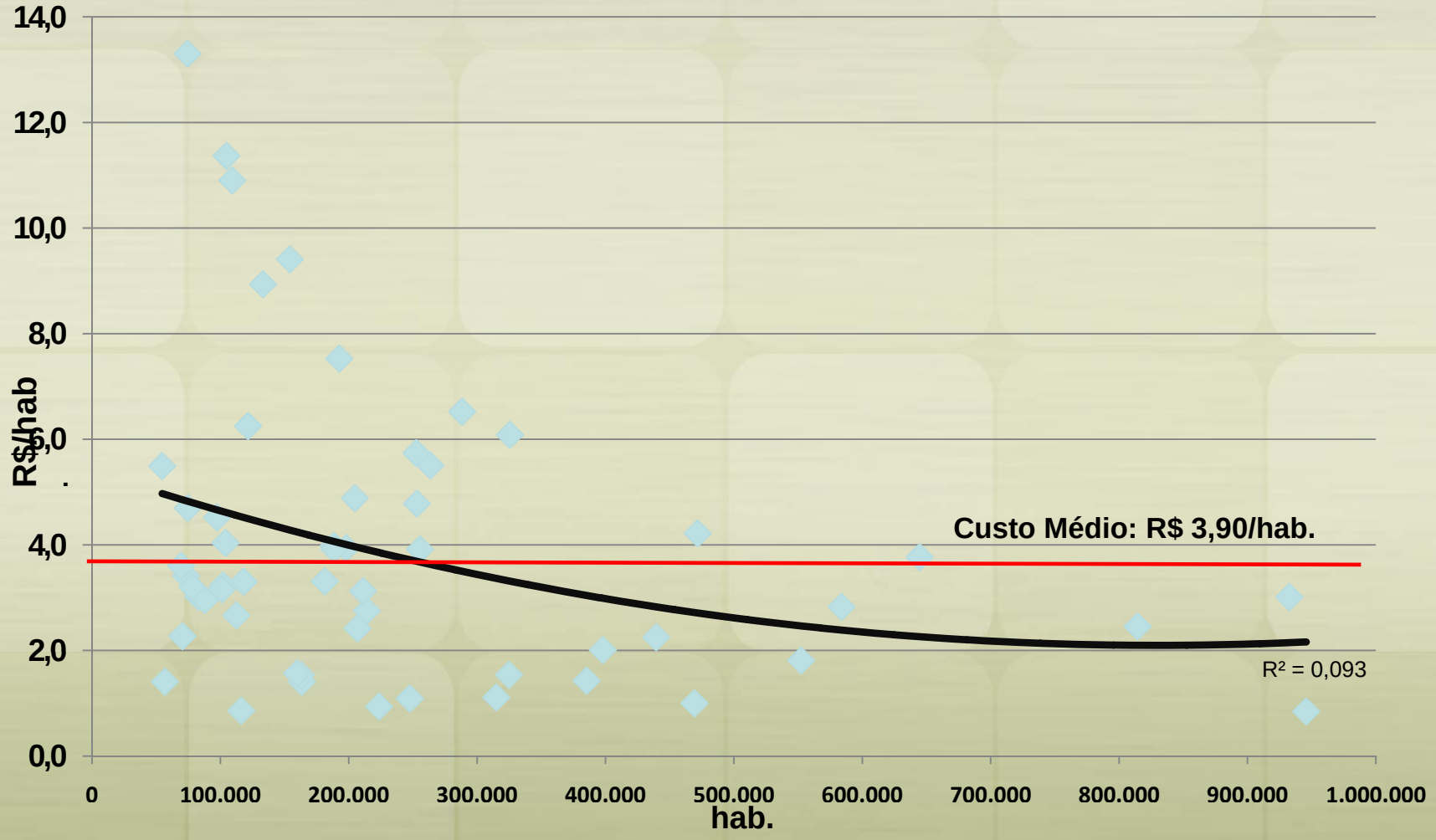
INDICADOR	ANO	BRASIL	N	NE	SE	S	CO
G2. % de municípios com Plano de Saneamento Básico ou Ambiental	2015	50	40	40	60	60	40
	2020	70	60	60	80	80	60
	2030	90	80	80	100	100	80

Estruturação do Titular dos Serviços

Criação de Estrutura Permanente no Âmbito da Esfera Administrativa do Titular dos Serviços para:

- Assegurar a eficácia da implementação do Plano, da forma como concebido;
- Monitoramento e avaliação do Plano e das políticas públicas de saneamento básico;
- Captação de recursos para execução dos programas, projetos e ações;
- Coordenação das programas, projetos e ações sob responsabilidade do Titular;
- Assessoramento e apoio técnico às instâncias de controle social no âmbito do Titular;
- Canal de interlocução com a entidade reguladora.

☑ Custos PMSB/Mcidades PAC II



Amostra: 55 municípios/pop. > 50.000 hab./OGU

☑ Valor da Licitação

Resumo Geral			
Lote	N. de Municípios	Valor (R$)	Custo/Município (R$)
1	18	1.129.231,94	62.735,11
2	24	1.416.789,45	59.032,89
3	27	1.469.238,20	54.416,23
4	29	1.519.389,25	52.392,73
5	24	1.492.285,10	62.178,55
6	33	1.830.772,30	55.477,95
7	24	1.511.578,50	62.982,44
	179	**10.369.284,75**	**57.928,97**

Muito Obrigado!

Alceu Galvão
alceugalvao@uol.com.br