

**Agência Reguladora de Serviços Públicos
Delegados do Estado do Ceará
Coordenadoria de Saneamento Básico**

Nota Técnica RT/CSB/0001/2013

Assunto: Relatório de Impactos da minuta de resolução que “dispõe sobre procedimentos de prestação de informações periódicas e eventuais, institui o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e dá outras providências”.

1. Contexto e descrição do problema

Com o advento da Lei Federal nº 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, o uso de indicadores de desempenho é institucionalizado e passa a integrar o processo de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços. Sua aplicação fundamenta-se no princípio da transparência das ações de saneamento, que segundo o artigo 2º inciso IX da Lei Federal nº 11.445/07 deve estar “baseado em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados”. Assim, conforme a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico definiu no artigo 19, incisos I e V, a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo: 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; mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Por constituir o saneamento uma competência comum do poder público, para a qual devem convergir as ações nas três esferas de governo, União, Estados e Municípios, o artigo 9º, inciso VI, da Lei Federal no 11.445/07 determinou o seguinte: “O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto, estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento”. Esta articulação com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SINISA), com a compatibilização de termos e definições de indicadores dos diversos serviços de saneamento operados no Brasil, será essencial para o uso dos indicadores na comparação de desempenho entre os diferentes operadores, importante instrumento para promoção da eficiência, como previsto no artigo 38, parágrafo 2º: “Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços”. Complementarmente afirma o parágrafo 3º do mesmo artigo: “Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor”.

O papel dos indicadores na atividade de regulação é reconhecido como ferramenta para avaliação do atendimento aos objetivos dos serviços de saneamento, tais como a modicidade tarifária, a eficiência, a eficácia e a garantia do atendimento aos padrões e metas estabelecidos para a prestação dos serviços.

Está também expresso no art. 20, parágrafo único, de Lei Federal nº 11.445/07, quando estabelece que “incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais”. Ademais, cabe à entidade reguladora sistematizar todo o processo de informação com o uso de indicadores e contribuir para o desenvolvimento destes por meio da sua competência normativa sobre o setor, conforme definido no artigo 23,

inciso I, da Lei de Diretrizes Nacionais do Saneamento: “A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços”.

Ademais, para efeito de conferir melhor sistematização do escopo normativo da ARCE para o setor de saneamento, a Minuta de Resolução ora proposta traz dispositivos acerca de outras informações periódicas e eventuais necessárias ao acompanhamento da prestação dos serviços de saneamento que devem ser comunicadas independente de solicitação prévia da ARCE, uma vez que podem decorrer de fatos à revelia da entidade reguladora, mas que são essenciais para o desempenho das atribuições da Agência. Citamos, por exemplo, informações sobre atualização de contratos de concessão ou de programa pactuados entre a Empresa e o Titular dos serviços, ocorrências operacionais graves como interrupção do abastecimento ou contaminação da água distribuída, além de estatísticas sobre as reclamações dos usuários, com fundamento no artigo 25 da Lei nº 11.445/2007: “Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais”.

A partir da Lei Estadual 14.394/2009, que define a atuação da ARCE relacionada aos serviços públicos de saneamento básico, confere-se atribuição legal à ARCE para o exercício da regulação dos serviços de saneamento básico na maioria dos municípios do Estado do Ceará, até então exercida por instrumento pactuado de Convênio com o Governo do Estado e a CAGECE. Por consequência, as competências relativas à aplicação de indicadores de desempenho no processo regulatório da prestação dos serviços passam a ser exercidas pela ARCE, reafirmando a necessidade de aperfeiçoamento e consolidação institucional desse instrumento utilizado pela agência.

2. Objetivos a serem almeçados pela proposta, considerando o interesse público

Os objetivos almeçados com a proposta sobre o sistema de avaliação de desempenho dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, são:

1. Avaliar objetivamente e sistematicamente a prestação dos serviços;
2. Subsidiar estratégias para estimular a expansão e a modernização da infraestrutura, de modo a buscar a sua universalização e a melhoria dos padrões de qualidade;
3. Diminuir a assimetria de informações e incrementar a transparência das ações do prestador de serviços públicos e da Agência Reguladora;
4. Subsidiar o acompanhamento e a verificação do cumprimento dos contratos de concessão ou contratos de programa, incluindo a assistência do atendimento de metas operacionais e a avaliação do equilíbrio econômico e financeiro da prestação dos serviços; e
5. Aumentar a eficiência e a eficácia da atividade de regulação.

3. Análise técnica da proposta

A proposta partiu do resultado do trabalho de uma Consultoria, contratada no âmbito do Projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Crescimento Econômico no Ceará (Acordo de Empréstimo n.º 7600 BR), sob a forma de "Abordagem Multissetorial" (SWAp – Sector Wide Approach), por meio de recursos de um empréstimo recebido pelo Governo do Estado do Ceará junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial) para apoiar a segunda parte do Projeto de Apoio à Inclusão Social e ao Crescimento Econômico no Ceará (Acordo de Empréstimo n.º 7600 BR). Parte dos recursos desse empréstimo financiaram serviços de consultoria referentes à atuação do componente de Assistência Técnica para elaboração de Manual de Indicadores de Performance para o Setor de Saneamento. Este trabalho é consonante ao modelo de Gestão por Resultados (GPR) introduzido no Governo do Estado do Ceará, em que o setor público passa a adotar uma postura empreendedora, voltada para o cidadão como cliente e buscando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, com ética e transparência.

Os serviços contratados foram executados pelo consórcio das empresas EBES – Estudos de Benchmarking e Engenharia de Sistemas Ltda, em parceria com a Optimale - Engenharia e Soluções Tecnológicas, doravante denominado Consultoria, compondo-se de quatro produtos, a saber:

- Relatório n.º 1: LEVANTAMENTO E DIAGNÓSTICO das informações disponíveis, que deverá atender aos itens descritos na Primeira Etapa do Escopo do Trabalho .
- Relatório n.º 2: apresentação da VERSÃO PRELIMINAR do manual, que deverá atender aos itens descritos na Segunda Etapa do Escopo do Trabalho;
- Relatório n.º 3: VERSÃO CONSOLIDADA do manual, sintetizando os resultados do trabalho e atendendo aos itens descritos na Terceira Etapa do Escopo do Trabalho; e
- Relatório n.º 4: PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO do manual de indicadores, que deverá atender aos itens descritos na Quarta Etapa do Escopo do Trabalho.

Agregando a experiência internacional da Consultoria, o principal resultado apresentado, para além de uma proposta de sistema de indicadores materializada no Manual de Indicadores de Performance do Setor Saneamento, foi a proposta de um novo modelo de regulação, a regulação *sunshine*, que consiste na aplicação e comparação do desempenho (benchmarking) dos operadores e da sua discussão pública.

Este trabalho serviu de fundamento para o desenho da minuta de Resolução em pauta.

4. Identificação e análise dos possíveis impactos da proposta

Quanto aos impactos da proposta, pode-se destacar os seguintes aspectos:

a) Aspectos operacionais (internos):

- Conforme descrito no Relatório 4 da Consultoria (Plano de Implementação), "o planejamento e implementação deste processo será muito exigente com a equipe da ARCE...fundamentalmente, no início, a fase de implementação deste Sistema de Avaliação exigirá da ARCE uma equipe multidisciplinar e reforçada com cerca de mais 4 profissionais. Contudo, alcançada a gestão

cruzeiro, e o nível de maturação pretendido, a equipe da ARCE estará mais aliviada, podendo a partir desse momento redimensionar a quantidade de empregados dedicados para outras áreas. Assim, estima-se que com a exceção das pessoas afetas à auditoria, apenas um técnico da especialidade seja suficiente". Portanto, durante o período de implementação, o impacto em termos de ocupação da atividade da ARCE seria grande, mas transitório, passando à médio na fase operacional, considerando que a dedicação exclusiva de um único profissional ainda seria significativa face à estrutura enxuta da Agência;

- Para a CAGECE, do mesmo modo que para a ARCE, o principal impacto seria na fase de implantação, para adaptação dos sistemas de informação da Empresa às necessidades do sistema de avaliação. Portanto, durante o período de implementação, o impacto em termos de ocupação da atividade da CAGECE seria médio, passando a pequeno na fase operacional;
- Em termos de impacto financeiro, o impacto na ARCE seria relativamente pequeno, consistindo principalmente nos custos de publicação e impressão do Relatório anual (cerca de R\$ 50 mil), de organização e realização de audiências públicas regionais (cerca de 8 audiências, com custo total estimado em R\$ 16 mil) e de impressão das cartas de desempenho aos usuários (cerca de R\$ 80 mil). Tais custos representam cerca de 3% da arrecadação da ARCE para o setor de saneamento, conforme dados referentes à 2012. Além dos custos trabalhistas diretos (um servidor do quadro próprio e ao menos um assistente técnico, na fase operacional), os demais custos (tais como a divulgação pela internet) não são significativos;
- Para a CAGECE, estimamos que o impacto financeiro não será significativo, uma vez que as ações para promoção da melhoria da informação e dos serviços prestados pela Empresa não são decorrência direta dessa norma, mas de outros regulamentos em vigor, tais como a Portaria do Ministério da Saúde que regulamenta o controle e a qualidade da água para abastecimento humano, incluindo obrigações quanto à divulgação de informações, o Decreto Federal 5.440/2005 que institui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano, ou a Resolução ARCE nº 109/2009, atualizada pelas Resoluções ARCE nº 141/2010 e ARCE nº 155/2012, que dispõe sobre o plano de contas padrão para a CAGECE. Algumas informações que também precisarão ser geradas pela CAGECE para pleno atendimento desta norma também poderão ser objeto de regulamentos específicos, como é o caso do monitoramento da continuidade do abastecimento de água, objeto de estudo da ARCE em fase de contratação.

b) Aspectos sociais (externos):

- O principal potencial impacto, positivo, significativo e permanente, é quanto à diminuição da assimetria de informações e a criação de um ambiente de discussão pública para a melhoria da qualidade dos serviços;
- É esperado algum desconforto por parte da CAGECE, consequência da exposição de deficiências na prestação dos serviços, entretanto, tal desconforto é elemento necessário ao impulso para a promoção da melhoria da qualidade, constituindo-se na essência do processo de regulação *sunshine*;
- Considerando que a proposta de Resolução não visa a introdução de penalidades pecuniárias por deficiências na prestação dos serviços, o impacto financeiro direto, além das obrigações já previstas em contrato e na legislação vigente, é insignificante;
- A criação de um novo instrumento de regulação também abre a perspectiva

para regulação de outros modelos de prestação dos serviços, em especial serviços prestados por consórcios públicos ou autarquias municipais de saneamento básico, com potencial de contribuir para a ampliação da área de atuação regulatória da ARCE.

5. Conclusões e recomendações

À guisa de conclusão, entendemos que a Minuta proposta fundamenta as regras para criar o ambiente de desenvolvimento de um processo de avaliação de desempenho com base em indicadores, contribuindo para atingir os objetivos almejados. Ademais, superando as expectativas iniciais quando da contratação de Consultoria para elaboração do Manual de Indicadores de Performance do Setor de Saneamento, abre-se a oportunidade de implantação de um novo modelo de regulação (regulação *sunshine*) que propicia maior participação da sociedade na gestão dos serviços por meio de uma política de exposição do desempenho do prestador, que tem obtido bons resultados com base na experiência internacional. Este modelo também poderia ser aplicado em outras formas de gestão dos serviços de saneamento básico, como os operados por Autarquias Municipais de Saneamento, ampliando assim os horizontes de atuação da Agência, razão pela qual consideramos merecer a aprovação pelo Conselho Diretor.

Fortaleza, 11 de janeiro de 2012.

Alexandre Caetano da Silva
Analista de Regulação da ARCE