

**REGULAÇÃO E QUALIDADE DA GESTÃO: A CONTRIBUIÇÃO DA COBRANÇA DE TARIFA PARA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE DRENAGEM E MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS URBANAS**

Autora: VIVIANE LOPES DA SILVA

**Palavras-chave:** regulação de drenagem pluvial; tarifa de drenagem; análise de cenários; impacto regulatório.

## **1. INTRODUÇÃO**

A regulação exerce significativa influência na vida de pessoas, empresas e governos. Regras e obrigações impostas pelo Estado afetam a economia, o meio ambiente e a qualidade de vida da população. Espera-se, portanto, que as políticas instituídas pelos diversos reguladores estatais sejam eficientes, ou seja, gerem efeitos positivos para a sociedade (BARRETO, 2011).

Dentro da política tarifária, cabe às agências reguladoras fixarem o valor das tarifas a serem cobradas dos usuários-cidadãos, bem como estabelecer os critérios e procedimentos para reajuste e revisão das tarifas, de modo que é preciso considerar os impactos e os benefícios que essas normas editadas pelas agências reguladoras de serviços públicos de saneamento básico podem causar para o usuário final.

Assim, sabendo que os estudos de cenários podem ser parte importante do processo de planejamento e definição de políticas públicas em saneamento básico mais eficientes, eficazes e efetivas, propomos um modelo teórico que tenta antecipar a evolução futura do setor de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas para o DF, interpretando as relações de causas e efeitos da regulação e da gestão do serviço, da cobrança de tarifa e de outras múltiplas variáveis e comportamentos imponderáveis.

## **2. OBJETIVO**

Este trabalho tem por objetivo avaliar o impacto e a contribuição do instituto da regulação na melhoria da qualidade da gestão do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, especialmente sobre a contribuição da cobrança de tarifa de drenagem pluvial para a prestação do serviço.

## **3. METODOLOGIA**

As principais metodologias utilizadas foram de construção e análise de cenários e de análise de impacto regulatório (AIR). Contudo, ressalve-se que devido ao escopo limitado do trabalho não foram empregadas técnicas sistemáticas e rigorosas de estudos de cenários e

AIR, e sim, apresentados vários ensaios acerca das perspectivas futuras de financiamento para o setor de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas para a região do DF e os consequentes impactos da regulação na gestão do serviço de drenagem pluvial.

A abordagem utilizada foi a de cenário normativo, a qual tenta demonstrar como tecnicamente viável e politicamente sustentável uma realidade desejada. Tal abordagem é amplamente utilizada pelo planejamento governamental numa tentativa de orientar a ação dos demais atores para intervir e transformar o futuro ajustando-o às probabilidades e às circunstâncias (BUARQUE, 2003).

#### 4. DISCUSSÃO

Atualmente os serviços públicos de saneamento básico são considerados serviços individuais, ou seja, aqueles que se dirigem a destinatários individualizados, sendo possível mensurar, caso a caso, quanto do serviço está sendo consumido. Logo, são serviços “per capita” que dão ensejo a cobrança da espécie tributária taxa, caso o serviço seja prestado diretamente pelo Estado, ou tarifa, caso o serviço seja prestado por intermédio de concessionária.

Tomando por base o DF, o abastecimento de água é remunerado por tarifa e mensurado por meio da medição do consumo de metros cúbicos de água por mês em uma economia. O esgotamento sanitário é remunerado por tarifa e calculado com base na cobrança de água, podendo ser cobrados valores correspondentes a 60 ou 100% do valor do consumo de água. A limpeza urbana é remunerada por taxa e calculada por meio do rateio dos custos operacionais do serviço de limpeza pública, onde o valor total dos custos do serviço de limpeza pública é dividido pela quantidade de contribuintes que tenham o serviço a sua disposição.

O serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas ainda não é remunerado individualmente no DF, mas há a previsão na Lei Nacional nº 11.445/2007 e na Lei Distrital nº 4.285/2008, as quais consubstanciam as políticas de Estado nacional e local para o setor, de que o serviço tenha sua sustentabilidade econômico-financeira assegurada na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

Apesar de importantes posições em sentido contrário, não filiamo-nos à interpretação de que a Lei nº 11.445/2008 restrinja a remuneração do serviço de drenagem à forma de tributo ou, especificamente, taxa. Quando a citada lei coloca que o serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas terá sua “sustentabilidade econômico-financeira assegurada na forma de tributos” essa expressão não foi acompanhada das palavras “apenas” ou “somente”.

Corroborando com esse entendimento a inclusão da expressão logo em seguida “em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades”. Também o Decreto Federal nº 6.107/2007 traz que o serviço público é a atividade ou comodidade material fruível diretamente pelo usuário, que possa ser remunerado por meio de taxa ou preço público, inclusive tarifa.

A Lei Distrital nº 4.285/2008 coloca que a prestação do serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no DF será prestado na forma de contrato de concessão, a ser celebrado entre a agência reguladora e a prestadora. A Lei Nacional nº 8.987/1995 prevê que os contratos de concessão serão remunerados via tarifa.

Ademais, sendo a prestadora de serviço público de drenagem urbana no DF uma empresa pública, portanto, uma pessoa jurídica de direito privado, esta não poderia receber diretamente a remuneração pelo serviço prestado via contrato de concessão por

intermediário de taxa, porque somente a pessoa jurídica de direito público é dotada de capacidade tributária ativa.

A atual situação do serviço público de drenagem urbana, no Brasil, é de elevado déficit, tanto em quantidade quanto em qualidade na prestação. Quase que diariamente é possível observar no Diário Oficial da União o reconhecimento de situação de emergência a municípios brasileiros que foram severamente afetados pelas chuvas. Nessas situações, quando o saneamento básico em drenagem urbana não funciona, entra em cena o serviço de proteção e defesa civil.

Falta planejamento adequado ao serviço de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas na maioria dos municípios brasileiros, mas faltam também recursos. A boa gestão do serviço, conforme afirma Bertoni (2014), baseia-se no tripé: adequado arranjo institucional para a prestação do serviço, formação dos recursos humanos em técnicas contemporâneas de manejo de águas pluviais urbanas e suficiente provisão de recursos financeiros para a sustentação do serviço.

Nesse sentido, o que propõe-se é investigar em que medida um serviço prestado por meio de contrato de concessão e tendo seu equilíbrio econômico-financeiro calcado em remuneração paga individualmente pelo usuário-cidadão, via tarifa, pode favorecer um incremento na melhoria da sua prestação. Já que, comprovadamente, o atual modelo “secretaria de obras” da prestação do serviço, remunerado via impostos, não mostra-se mais capaz de atender às crescentes demandas da sociedade, as voltas com alagamentos, enchentes, inundações, perdas materiais e, até mesmo, humanas, em decorrência das chuvas.

O principal responsável por este déficit no serviço de drenagem é o próprio Estado, que até bem pouco tempo destinava pouca ou quase nenhuma atenção à questão, de modo que o assunto só entrava na agenda pública quando ocorriam desastres em decorrência de chuvas torrenciais. Felizmente, esse cenário vem se modificando, ainda que lentamente.

No entanto, o Estado não é único responsável. Cada um de nós, quando impermeabiliza quase que totalmente a área de nosso imóvel, sem se preocupar em infiltrar em nosso próprio lote as águas pluviais e transferindo para a esfera pública um problema que criamos na esfera privada, é um contribuidor para a situação caótica que se transformam nossas cidades em momento de chuvas.

Nesse sentido, o modelo de equilíbrio econômico-financeiro proposto para a concessão do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no DF seria calcado no princípio do impermeabilizador-pagador. Essa proposta vai ao encontro da desejada conscientização e educação ambiental e sanitária da sociedade, além, é claro, dos esperados efeitos em maiores recursos disponíveis para manutenção e investimento no serviço.

## **5. RESULTADOS OBTIDOS OU ESPERADOS**

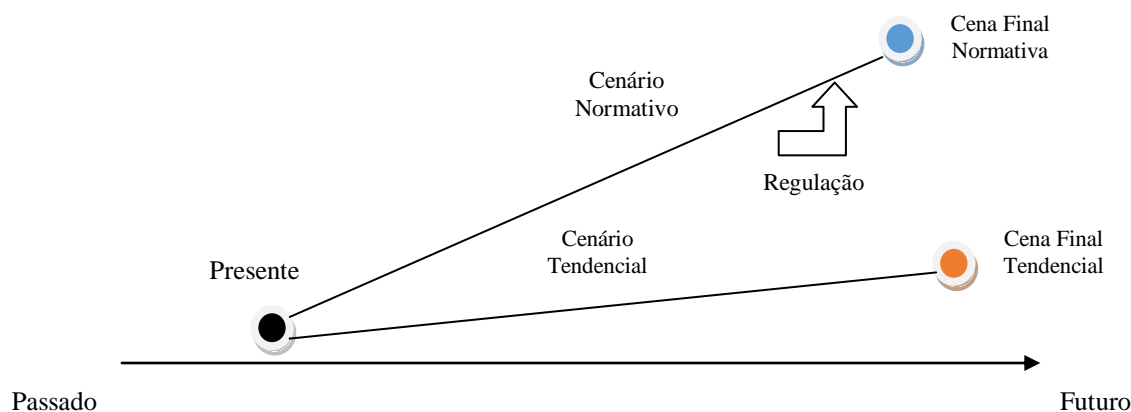
Qual a lógica interna do funcionamento e da dinâmica do setor de drenagem pluvial e quais movimentos na variável regulação são capazes de trazer impactos para o setor? Quais seriam esses impactos? A instituição da cobrança de tarifa de drenagem pode ser tomada no sentido de uma transformação no conjunto do sistema capaz de provocar alteração de comportamento de variáveis como qualidade da gestão e da prestação do serviço e educação ambiental dos usuários-cidadãos?

Todas essas são questões que os estudos de cenários nos ajudam a responder e, apesar de não ser possível prever o futuro, é válido e necessário analisar as possibilidades do porvir (BUARQUE, 2003), principalmente em face das incertezas ambientais e das mudanças

aceleradas decorrentes da crescente urbanização, fatores que condicionam intensamente o setor de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no século XXI.

Por meio do levantamento de documentos institucionais, legislação e jurisprudência aplicáveis, revisão bibliográfica de publicações especializadas, pesquisa exploratória de políticas públicas adotadas em drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e pesquisa exploratória de modelos econômico-financeiros seguidos por setores regulados, sobretudo o de saneamento básico, foi possível levantar os prováveis comportamentos das variáveis determinantes do objeto de pesquisa, conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 1: Cenário Normativo**



Fonte: Elaboração própria.

Onde:

**Passado:** a drenagem e manejo de águas pluviais urbanas não é reconhecida como integrante do saneamento básico;

**Presente:** a drenagem pluvial passou a integrar o rol dos serviços públicos de saneamento básico, conforme Lei nº 11.445/2007, mas ainda não dispõe de um modelo sustentável de financiamento;

**Futuro:** crescente urbanização, desequilíbrio dos ciclos hidrológicos e maior pressão por recursos públicos em variados setores;

**Cenário Tendencial:** continuidade da prestação do serviço no modelo inadequado de “Secretaria de Obras”;

**Cenário Normativo:** regulação efetiva sobre a prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e implementação de cobrança individualizada de tarifa de drenagem pluvial;

**Cena Final Tendencial:** ausência de cobrança individualizada, ausência de recursos adequados para a prestação do serviço, sociedade sofrendo as consequências desastrosas;

**Cena Final Normativa:** maiores recursos para investimento e manutenção no serviço pela concessionária e maior conscientização e educação ambiental da sociedade por meio do princípio impermeabilizador-pagador.

Importante destacar a limitação da pesquisa, que trabalhou com dados secundários e insuficiente base teórica para dominar todas as variáveis relacionadas ao impacto e a contribuição do instituto da regulação na melhoria da qualidade da gestão do serviço de drenagem urbana, especialmente sobre a contribuição da cobrança de tarifa para a prestação do serviço, de modo que as relações complexas de interação entre essas variáveis, bem como a simulação e a reprodução fiel de eventos futuros fica comprometida, a começar pelos elementos de partida, também imprecisos.

Apesar das limitações destacadas, o cenário normativo da análise realizada, quanto à instituição da cobrança individualizada da tarifa de drenagem pluvial, é claro ao apontar uma tendência em incremento de recursos destinados à manutenção e investimentos no serviço e à indução de uma maior conscientização e educação ambiental da sociedade por meio do princípio impermeabilizador-pagador.

Também a AIR demonstra um possível impacto positivo da criação de uma agência reguladora e a contribuição do instituto da regulação para a melhoria da qualidade da gestão

do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas no DF.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Por todo o exposto, temos que o principal critério definidor da forma de remuneração do serviço de drenagem será o regime de prestação do serviço e das atividades em cada município e que a tarifa revela-se o instrumento mais adequado para o modelo previsto para a prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas para o DF, estando de acordo com as políticas de Estado para o setor.

Este trabalho também demonstra a importância de desenvolver instrumentos, como a análise de cenários e a AIR, capazes de suportar decisões técnicas mitigando a falta de controle de resultados das políticas públicas adotadas em saneamento básico e otimizando os recursos e a construção de um processo de tomada de decisão capaz de agregar valor às deliberações das agências reguladoras.

Para aumento do debate e obtenção de resultados mais consistentes, capazes de corroborar o resultado preliminarmente obtido com este trabalho, sugerem-se mais amplas e aprofundadas pesquisas, com construção de cenários, por exemplo, para a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno (RIDE), com aprofundamento analítico e utilização de recursos técnicos mais amplos e rigorosos, com metodologias mais avançadas e contemporâneas de organização e sistematização de hipóteses.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, V. L. S. *Avanços e retrocessos na cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas*. In: X Encontro Nacional de Águas Urbanas, 2014, São Paulo. Anais do X ENAU, 2014.

BARRETO, D. F. G. *Avaliação de impacto do controle externo do TCU na regulação de infraestrutura*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação da Universidade de Brasília. Brasília, 2011 .

BERTONI, J. C. *Águas Urbanas na América Latina*. In: X Encontro Nacional de Águas Urbanas, 2014, São Paulo. Palestra ministrada no X ENAU, 2014.

BRASIL. *Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto Federal nº 6.107, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

BUARQUE, S. C. *Metodologia e Técnicas de Construção de Cenários Globais e Regionais*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para Discussão nº 939).

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 4.285, de 26 de dezembro de 2008*. Reestrutura a Agência Reguladora de Águas e Saneamento do Distrito Federal – ADASA/DF, dispõe sobre recursos hídricos e serviços públicos no Distrito Federal e dá outras providências.

TUCCI, C. E. M. *Gestão da Drenagem Urbana*. Brasília: CEPAL, 2012. (Texto para Discussão CEPAL-IPEA nº 48).