

OS IMPACTOS DA GESTÃO TERRITORIAL NOS INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO

Thiago Ademir M. Oliveira

Graduado em Administração pela Universidade Paulista em 2002. Mestre em Economia pela UNICAMP. Membro do Grupo de Pesquisa: Mercado de Terras e Reestruturação Fundiária. Atua desde 1995 como analista de negócios em diferentes projetos da administração pública. Especialista em Sistema de Custos e Gestão de Processos (certificação Green Belt). Diretor da TATO Consultoria. thiagoademir@tatoconsultoria.com.br

Andrea Andrade de Campos

Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas em 2012. Advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil desde 2013. Atua há 6 (seis) anos na área jurídica da esfera Pública Municipal, com foco em Saneamento Básico. Exerceu o emprego público de Coordenadora do Setor de Advocacia Administrativa e Execuções Fiscais junto a Autarquia Municipal Sanebavi - Saneamento Básico Vinhedo entre 2012 e 2016. campos.dea@hotmail.com

Alberto Xavier de Camargo

Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade PUC Campinas em 2000. Atuou de 1995 a 2002 como analista e programador na área de Contabilidade Pública e desde 2003 na área de assessoria e consultoria técnica especializada em administração pública municipal. Especialista em Sistema de Custos e Indicadores de Gestão atuando em projetos de Tecnologia da Informação e Planejamento para área de Saneamento Básico. albertocamargo@tatoconsultoria.com.br

RESUMO

Este trabalho buscou evidenciar como a gestão territorial exercida pelos entes federativos impacta nos prazos e na eficiência dos investimentos em saneamento básico no país. Será demonstrado um caso do município de Vinhedo localizado no interior do Estado de São Paulo, que sofreu tais impactos durante os últimos anos, evidenciando que há uma grande falha e, ao mesmo tempo, uma oportunidade de melhorar a agilidade dos investimentos em saneamento básico com governança efetiva na gestão territorial dos municípios.

Palavras-chave: Gestão Territorial; Lei 11.445/2007; Cadastro Territorial Multifinalitário; Portaria MC n° 511/2009.

INTRODUÇÃO/OBJETIVOS

A questão aqui a ser discutida se refere à precariedade de informações territoriais estruturadas nos projetos, principalmente no que se refere à propriedade das terras. A ausência de regulação/governança da terra no Brasil, que se expressa através na inexistência de um cadastro de proprietários de terras confiável, na existência de muitos posseiros e de conflitos pela terra, na incapacidade de localizar as terras devolutas, na possibilidade de fraudes nos registros de terra e na completa ausência de controle sobre as compras de terras por parte de estrangeiros, tem como importante consequência, a dificuldade de exercer planejamento e até mesmo uma cobrança efetiva do Imposto Territorial Rural (ITR) maneira equânime.

Apesar das tecnologias de processamento de dados e geoprocessamento para a zona urbana terem avançado nos últimos anos, o mesmo não ocorreu para a zona rural, sendo que elas ainda carecem da aplicabilidade dessas importantes ferramentas para a gestão e regulamentação das terras. O ITR passou por inúmeras mudanças institucionais e administrativas ao longo dos últimos 30 anos, mas em nenhum momento atingiu níveis adequados de arrecadação do imposto, decorrente (REYDON,2006). Uma vez que ocorre o desinteresse dos órgãos de fiscalização e a possibilidade dos proprietários em sub-declarar os valores da terra e as áreas ociosas. Mas novamente a ausência de um cadastro efetivo da propriedade da terra é a maior dificuldade de se arrecadar adequadamente o imposto e de se exercer o planejamento territorial.

Inúmeras são as ações e principalmente o arcabouço legal sobre a gestão territorial, como a Lei 11.250 (BRASIL, 2005) possibilita a descentralização do ITR através do estabelecimento de um convênio entre a Receita Federal (órgão responsável pelo ITR) e o município no qual este último se responsabiliza pelo imposto e passa a obter 100% do tributo. Esse é um mecanismo que pode ser utilizado para financiamento dessa gestão. Contribuindo mais ainda para o tema e sua operacionalização, a Portaria n° 511 do Ministério das Cidades de 2009, determina as diretrizes do cadastro territorial que, se implementado, contribuiria significativamente para a gestão territorial integrada do município, permitindo exercer o planejamento efetivo dessas áreas.

Deve-se considerar que a vontade política e a ação sincronizada de outros entes governamentais como o Governo Federal (Ministério das Cidades, INCRA, IBGE e SPU), Estadual (Institutos Estaduais de Terras) e Municipal (Prefeitura Municipal e Cartórios) são essenciais para promover agilidade nas tramitações desses processos de controle das terras, não se limitando apenas ao ente responsável pelo saneamento no município. Desta forma se busca demonstrar neste trabalho como essa ausência de gestão territorial impactou (e impacta) nos investimentos da autarquia Saneamento

Básico Vinhedo/SP – SANEBAVI – ocasionando perdas financeiras e atrasos em obras de saneamento..

MATERIAL E MÉTODOS

Para este trabalho adotou-se o estudo de caso de uma obra de saneamento básico, que pertence ao Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) para construção das redes de esgotamento sanitário e de distribuição de água, denominada: “*Implantação e substituição de rede coletora de esgoto*” localizada no município de Vinhedo no estado de São Paulo.

O projeto elaborado foi inscrito no início de 2013 para pleito do financiamento. Em maio do mesmo ano foi realizada uma reunião em Brasília, com o objetivo de esclarecimentos técnicos, que foram devidamente entregues e atendidos em dezembro. Após análise e deferimento, o contrato para repasse da verba foi assinado em 30 de junho de 2014, a ser tramitado pela Caixa Econômica Federal.

Para a análise pretendida neste trabalho se buscou a realização de uma investigação empírica e pesquisa exploratória com enfoque qualitativo, pois foram identificadas as situações do passo a passo dessas tramitações com entrevistas, entretanto, suportadas por outro tipo de evidência como a análise documental.

Visando checar os impactos dos principais investimentos contraídos pela autarquia para a execução da obra, se fez necessária uma análise detalhada da dinâmica do pleito por recursos externos e principalmente dos pré-requisitos necessários à sua liberação e execução.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Ao se analisar os resultados obtidos observa-se que o volume financeiro dispendido para os investimentos nas obras dessa natureza é elevado e a dependência dos financiamentos externos para sua execução é predominante na maioria dos municípios brasileiros, conforme apresentado na Tabela 2.

Nota-se ainda na Tabela 2, que a obra de Implantação e substituição de rede coletora de esgoto possui atualmente apenas 10,34% da sua execução concluída. A ordem de serviço para início das obras foi emitida em 30 de junho de 2015, com um prazo de 18 meses para conclusão, 30 de

dezembro de 2016, entretanto, seguramente precisará ser prorrogada. Exemplos como este evidenciam um problema de gestão territorial e que impedem a execução delas no tempo previsto. Atividades como identificação dos imóveis que sofreriam intervenção com o projeto, solicitação dos dados dos proprietários ou matrículas junto ao Setor de Cadastro da Prefeitura Municipal, visita “in-loco” nas áreas para localização dos proprietários e exposição da situação, entre outras, são necessárias para a realização da obra. E neste momento as dificuldades para a execução da obra devido à gestão territorial começam a surgir. Durante essas tramitações, muitos problemas foram identificados quanto às informações territoriais, sendo a precariedade sua principal característica. Os imóveis pertencentes à zona urbana estavam sujeitos a inúmeras fontes de pesquisa, entretanto os rurais careciam dessas. Se não bastasse encontrar um imóvel, durante as visitas de campo, foram identificadas condições que remetiam ao desmembramento desses e ausência do proprietário (chácaras de recreio), que quando encontrados, alguns manifestavam resistência para a assinatura do Termo de Anuência.

Essa situação tentou ser resolvida diretamente com o cartório de imóveis, na qual os representantes do prestador pelos serviços de saneamento e a Prefeitura Municipal, requisitaram o registro diretamente nas matrículas dos imóveis objeto de intervenção, entretanto, não foi deferido, pois sem o consentimento dos proprietários, o cartório se opôs.

Em paralelo à essa tramitação, a obra se iniciou e de acordo com seu cronograma, em cada etapa são impactados diferentes imóveis. Mesmo com a situação não resolvida de todos os imóveis, o momento final de se regularizar é na prestação de contas da respectiva medição à Caixa Econômica Federal, na qual os Termos de Anuência devem ser entregues juntamente com os demais documentos exigidos. Se existir para todos os imóveis envolvidos na medição, a questão territorial está resolvida, porém para os demais imóveis, apenas a publicação do Decreto de Utilidade Pública não é suficiente, pois é exigido o ajuizamento de uma ação para que a averbação na matrícula dos imóveis seja realizada e, oficialmente, a intervenção fique estabelecida. A situação atual desses imóveis é exposta na Tabela 2.

Tabela 1 – Relação de Investimentos Realizados – Esgoto– (2015)

Investimentos	Executado (%)	Recursos Extra Orçamentários (Total)	Recursos Extra Orçamentários Investidos	Recursos Próprios (Total)	Recursos Próprios Investidos
Ampliação ETE Capivari	100,00%	4.855.803,76	996.614,22	320.169,37	195.562,93
Implantação e substituição de rede coletora de esgoto - PAC -	10,34%	13.010.496,11	1.345.793,72	684.762,95	70.831,25
SUB-TOTAL – ESGOTO		17.866.299,87	2.342.407,94	1.004.932,32	266.394,18

Fonte: Elaboração própria. Baseada nas planilhas de controle do setor financeiro– SANEB/AVI – Vinhedo/SP

Tabela 2 – Relação situacional dos imóveis impactados pela obra

Total de Imóveis	Imóveis Particulares	Imóveis Públicos	Imóveis Não Identificados	Termo de Anuência	Decretos	Situação Pendente
64	51	5	8	19	17	24

Fonte: Elaboração própria. Baseada nas planilhas de controle do setor jurídico– SANEBAVI – Vinhedo/SP

A demora para essa tramitação é considerável e, como já ocorreu, problemas operacionais são causados, como a paralisação da obra por falta de conclusão da medição já realizada e impossibilidade de continuidade pelo empreiteiro. No que se refere aos investimentos em saneamento, serão dimensionados outros impactos dessa ausência de governança:

- ✓ **Fluxo de caixa:** o atraso impactou diretamente no período de execução concedido pelo órgão financiador, pois o prazo de 24 meses, já teve aproximadamente 7 meses comprometidos por esses impasses. Logo a cobrança que poderia ser feita aos consumidores por essa prestação de serviços de disponibilização da rede esgoto, não pode ser feita dentro dos 24 meses, ou seja, a receita tarifária do esgotamento sanitários poderia se iniciar seguramente 7 meses antes, representando um volume financeiro significativo para o caixa da autarquia.
- ✓ **Gestão ineficiente do prestador dos serviços de saneamento:** embora essa gestão seja exercida pelo prestador, o que se evidencia nesse estudo é que inúmeras informações não dependem diretamente desse e atrasam significativamente o andamento da obra. Em sua maioria esses atrasos ocorrem devido à ausência de governança das terras, como já citado. Entretanto, havendo disposição dos entes dos poderes executivo, legislativo e judiciário, além do envolvimento dos cartórios e outros prestadores correlatos (como fornecedores de energia elétrica e gás), o banco de dados para essa gestão pode ser muito eficiente para essa gestão.
- ✓ **Comprometimento das metas estabelecidas com o ente regulador:** os reajustes e revisões tarifárias demandam o dimensionamento dos investimentos futuros que serão realizados nos municípios, bem como o volume de capital próprio destinado para cada obra. Esse capital,

oriundo principalmente dos serviços tarifados, é estimado nos percentuais apurados para cada prestador e serão cobrados para cada exercício, no entanto, esse atraso demandará um planejamento do prestador para reservar o recurso já arrecadado e não aplicado na obra específica. Embora essa ação seja a ideal, dificilmente se atua dessa maneira, mas o ente regulador cobrará, sob pena de comprometimento dessas metas e redução dessas tarifas, dificultando ainda mais a execução desses investimentos.

CONCLUSÃO

O envolvimento dos gestores locais, transcendendo aqueles que estão a frente do ente prestador dos serviços de saneamento, é imprescindível para o bom andamento dos investimentos desse setor nos municípios.

Historicamente a governança territorial no Brasil nunca esteve com um arcabouço legal tão propício para sua gestão e com a possibilidade de descentralização para os entes locais. Cada vez mais, a destinação desses elevados volumes de recursos financeiros serão objeto de planejamento e, com a exigência dos entes reguladores, o descompasso entre as execuções físicas e as financeiras serão cada vez mais punidas e evidenciarão a ausência de gestão, seja institucional, seja territorial. Embora o foco desse estudo foi centrado nos impactos dessa última no setor de saneamento, conhecer o território, tanto física como em nível de direito de propriedade é uma ferramenta fundamental para a agilidade de qualquer investimento. Esse é um fato que passa despercebido por muitos gestores acreditando que a burocracia não pode ser melhorada e, iniciar por gerir “onde” serão realizados os investimentos, é uma ótima conduta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

[1] BRASIL. **Lei nº11.250 - 28.12.2005.**

[2] BRASIL. **Lei nº11.445 – 05.01.2007.**

[3] BRASIL. **Portaria nº 511 – 20.10.2009.**

[4] LOCH, C. **Cadastro Técnico Multifinalitário: Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** In: ERBA, D. [et all] (Org.) **Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana.** Rio de Janeiro, RJ: Ministério das Cidades, 2005. 144 p.

[5] OLIVEIRA, T. A. M. **Imposto Territorial Rural: um Estudo Econômico sobre a Descentralização da Cobrança.** 2010. 135f. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

[6] REYDON, B. P.; ROMEIRO, A.; PLATA, L.E.A.; SOARES, M. **Preço elevado e o ITR.** In REYDON, B. P.; CORNÉLIO, F.N.M. (Org.) **Mercado de Terras no Brasil: Estrutura e Dinâmica.** Brasília, DF: MDA/NEAD, NEA-IE/UNICAMP, 2006. 444 p. (NEAD Debate; 7).