

**JERSON KELMAN - Entrevista**

# A ANA vai despolarizar rios comprando esgoto tratado e não construindo estações

*Jerson Kelman: se a ANA não tivesse pisado no acelerador, o Rio de Janeiro estava hoje racionando água*

Milano Lopes e Silvestre Gorgulho, de Brasília

A história da gestão dos recursos hídricos no Brasil teve três tempos: o primeiro tempo foi a criação da Secretaria Nacional dos Recursos Hídricos, em 1995. O segundo foi a edição da Lei 9.433/97 (Lei das Águas) em 1997 e o terceiro tempo foi a criação da Agência Nacional de Águas, em 2001. O engenheiro Jerson Kelman jogou nos três tempos deste jogo. Formado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e com mestrado em hidráulica, Kelman é Ph.D. em Hidrologia e Recursos Hídricos pela Colorado State University, além de professor de Recursos Hídricos da Coppe-UFRJ desde 1973. Sua experiência profissional foi enriquecida nos centros acadêmicos (é autor de mais de uma centena de artigos técnicos e orientou dezenas de teses de mestrado e doutorado) nos trabalhos de campo (trabalhou no gerenciamento de usinas hidroelétricas) na confecção das leis (assessorou na regulamentação das Leis das Águas) e, finalmente, como dirigente público pois é diretor-presidente da ANA desde a sua implantação, em janeiro de 2001. Vale a pena ler esta entrevista de Kelman, cujo prestígio internacional está em alta desde o Prêmio Hassan II que recebeu durante o Fórum Mundial da Água, em Kyoto, promovido pela ONU.

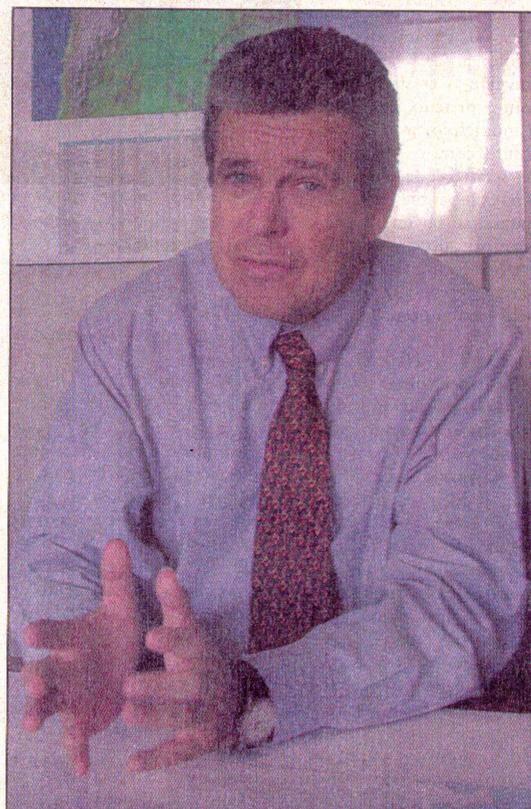
**FMA - Qual a mudança que podemos sentir na gestão dos recursos hídricos no Brasil?**

**Jerson Kelman -** A Agência Nacional de Águas resistiu à tentação de resolver, simultaneamente, todos os problemas da gestão hídrica no Brasil, porque isso não seria exequível. Por isso, desde o início, decidimos concentrar nossas atenções em

cima das bacias hidrográficas, onde os conflitos em torno da água estão mais intensos. Nessas bacias, temos buscado cooperar para que se avance na implantação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos previstos na Lei das Águas, lei 9.433.

**FMA - E em relação à gestão para resolver a crise de água em regiões super industrializadas?**

**Kelman -** Essa é a questão. No que diz respeito à falta de água tivemos uma situação emblemática que foi o avanço que tivemos nesses quase três anos na implementação dos instrumentos de gestão na bacia do rio Paraíba do Sul e também na bacia do



*Jerson Kelman: a gestão das águas é fundamental para o País*

rio Piracicaba. Nessas duas bacias desenvolvemos planos de gestão dos recursos hídricos, já foram elencados os investimentos prioritários para a recuperação das águas dos rios, os respectivos comitês já decidiram que esse esforço de recuperação dos rios não é responsabilidade exclusiva do governo, já decidiram pela cobrança da poluição. No caso do Paraíba do Sul essa cobrança já está implantada e, os recursos já estão retornando à bacia para serem aplicados em prioridades que estão também sendo

decididas pelo comitê.

**FMA - Barra de saia, barra de terra e barra de rio sempre dá conflito. Houve muitos conflitos?**

**Kelman -** Sem conflitos. Basta dizer o seguinte: se a ANA e os demais órgãos integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos não tivessem pisado no acelerador nesses últimos três anos, a cidade do Rio de Janeiro estaria hoje sob racionamento porque desde agosto foi diminuído o volume de água transposto do rio Paraíba do

Sul para o rio Guandu e essa ação preventiva impediu que os reservatórios do Paraíba do Sul estivessem hoje vazios. E essa transposição só foi possível porque houve um entendimento no seio do comitê de bacia, da ANA, do Operador Nacional de Sistemas e as empresas estaduais. Em resumo: o avanço não pode ser medido apenas sobre o que a população consegue ver, mas também pelas maelas que não ocorreram por conta de uma ação preventiva.

**FMA - E como foi a atuação da ANA na crise de energia elétrica?**

**Kelman -** O mais importante foi conciliar os interesses do setor navegação com os do setor de produção de energia elétrica. O fato é que, se não existisse a ANA, o escoamento de grãos pela hidrovía do Tietê teria simplesmente paralisado. Atuamos em outras situações de emergência, como em Cataguases. Em que meia hora após a ocorrência, a operação dos reservatórios do rio Paraíba do Sul já tinha sido alterada para aumentar o fluxo e afastar a massa poluidora e diluí-la.

Outro exemplo de ação da ANA foi a intermediação de negociação entre arrozeiros e fruticultores no Ceará no sentido de que a água fosse utilizada mais para a produção de fruticultura e não para a produção de arroz, com compensações para os produtores de arroz. Lembro também a organização do Comitê da Bacia do Rio São Francisco, que deverá render grandes frutos em termos de organização do uso das águas naquela grande bacia.

*Continua na página 28*

*Se a ANA e os demais órgãos integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos não tivessem pisado no acelerador, a cidade do Rio de Janeiro estaria hoje sob racionamento de água. Desde agosto foi diminuído o volume de água transposto do rio Paraíba do Sul para o rio Guandu*

**JERSON KELMAN - Entrevista**

## A ANA busca parcerias sem riscos para o empreendedor

**FMA** - Quantas empresas estão utilizando os recursos hídricos do rio Paraíba do Sul e como elas se ajustaram às novas regras?

**Kelman** - Em primeiro lugar, esse programa de despoluição não se limita apenas à bacia do rio Paraíba do Sul. É um programa nacional, que está sendo aplicado não para comprar efluentes de indústrias, e sim efluentes de estações de tratamento de esgoto dos municípios. Para os municípios que dispõem de estações de tratamento de esgoto, o objetivo do programa é ajudá-los a viabilizar a operação dessas unidades. São 180 municípios no Vale do Paraíba. Não mais do que 10% têm tratamento de esgoto.

**FMA** - E como funciona esse Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas?

**Kelman** - Ai temos que falar do Prodes, um programa que é o nosso maior desafio: enfrentar a poluição dos cursos de água nas áreas mais urbanizadas do país. Esse programa tem o objetivo de mostrar uma maneira nova de viabilizar obras públicas para tratar os esgotos urbanos. Uma grande deficiência brasileira. Ai a novidade: não vamos financiar as estações de tratamento, mas sim comprar o esgoto tratado. O Prodes tem, igualmente, o propósito de incentivar o estabelecimento e o funcionamento dos comitês de bacia e da implantação dos instrumentos de gestão: outorga, cobrança etc. Esse é um programa que paga pelo resultado, ou seja, esgoto tratado. Se um município resolve fazer uma estação de tratamento de esgoto, antecipadamente fazemos um contrato e a ANA, dentro de uma tabela já existente, monitora o resultado dessa estação de tratamento e compra o esgoto tratado.

**FMA** - Mas como ele funciona?

**Kelman** - Nas bacias hidrográficas em que a gestão dos recursos hídricos já está mais avançada, os comitês de bacia já tiveram a capacidade de selecionar as cidades prioritárias para terem estações de tratamento de esgoto, a ANA assina o contrato o contrato não com o prefeito, não com o município, mas diretamente com o prestador do serviço, que pode ser uma companhia estadual, municipal ou mesmo do setor privado. O contrato estabelece que a companhia receberá o pagamento pelo serviço prestado.

**FMA** - Haveria alguma semelhança com o modelo de parceria público-privada que está sendo montado pelo governo?

**Kelman** - Entendo que sim. A idéia da parceria público-privada é que sejam separados os riscos, tanto o do governo quanto o do empreendedor. Esses riscos não devem ser misturados. O risco do governo é que o pagamento seja feito e o serviço não seja entregue. O risco do empreendedor é ele fazer e não receber. O Prodes resolve essas duas questões assim: se o empreendedor não apresentar o resultado final do serviço que é o esgoto tratado, ele não recebe. Se, por outro lado, ele cumprir o que foi contratado, não há risco nenhum dele não receber porque a ANA deposita previamente esses recursos numa conta da Caixa Econômica Federal em nome do prestador do serviço.

Tudo o que ele tem que fazer é cumprir o contrato dele. Não há hipótese de que não haja dotação orçamentária ou contingenciamento. O recurso fica depositado na conta e o empreendedor só retira na entrega do serviço.



*Não vamos financiar estações de tratamento, mas sim comprar o esgoto tratado*

**FMA** - Já existe uma avaliação do funcionamento desse sistema.

**Kelman** - Há, sim. Trata-se de uma experiência bem sucedida. É claro, que se compararmos o que foi feito com as necessidades do país, o número é irrisório. É claro que não é com esse ritmo de investimentos, de 30 ou 40 milhões de reais por ano que o problema do tratamento de esgotos vai ser resolvido no país. E nem a ANA pretende isso. O que pretendemos é demonstrar uma maneira nova, que funciona, muito mais eficaz de fazer o gasto público, que é pagar pelo resultado. Algumas das estações de tratamento construídas por esse sistema já estão em pleno funcionamento, principalmente no interior de São Paulo, como em Rio Claro.

*Não há risco de não receber o dinheiro. Na assinatura do contrato, a ANA deposita previamente esses recursos numa conta da CEF em nome do prestador do serviço. Tudo o que ele tem que fazer é cumprir o contrato dele e buscar o dinheiro no final do mês*

**FMA** - E qual o processo utilizado pela ANA para atestar se a estação de tratamento contratada está operando satisfatoriamente, dentro dos padrões definidos pelo comitê?

**Kelman** - A ANA vai lá, mas não quer saber quantos empregados o prestador do serviço tem, qual o método de tratamento que ele usa, qual a tecnologia etc. A ANA quer saber apenas de a carga de poluição abatida pela estação.

Se o empreendedor não tiver cumprido o combinado, ele simplesmente não recebe.

**FMA** - É possível definir quanto o município gastou com a estação de tratamento e quanto recebe pelo esgoto tratado?

**Kelman** - O que fazemos, no geral, é o seguinte: dependendo do número de habitantes e baseado no tipo de tratamento de esgoto, se é primário, secundário ou terciário, que é decidido pelo Comitê de Bacia, temos uma tipologia que se ajusta a uma tabela e com isso dizemos o seguinte: determinada estação de tratamento de esgoto vai custar, digamos, quatro milhões de reais. Com isso a ANA assina o contrato com o prestador do serviço estabelecendo que quando tiver sido removida a carga poluidora combinada, ele receberá, trimestralmente, um fluxo de caixa, cujo valor presente é metade dos quatro milhões de reais. Ou seja, o poder público dá, a fundo perdido, metade do que considera o custo real da estação. Não é exigida nenhuma compensação de despesa.

**FMA** - E se o município gastou mais para fazer a estação de tratamento?

**Kelman** - O contrato é para comprar o esgoto

tratado. De qualidade. Se o município tem uma tecnologia melhor, e ao invés de gastar quatro milhões de reais, gasta três milhões, ótimo, ele vai ganhar 50%. Se fizer a estação por dois milhões, vai ganhar 100%. É algo, portanto, muito diferente do sistema em vigor, que é maligno. Primeiro há um grande lobby das empreiteiras, que ganham dinheiro construindo coisas. E a relação é entre o governo e o construtor. E a queda de braço entre o construtor e o poder público é a seguinte: o construtor está sempre pedindo revisão de custos, revisão de prazos e aditivos contratuais. Com isso, nunca as obras saem como projetadas, sempre saem mais caras.

A lógica nossa é revolucionária, pois o que se vai pagar é fixo. Portanto, o interesse do empreendedor não é maximizar o custo, mas sim, minimizar, como em qualquer negócio privado.

Quanto mais barato fazer e quanto rápido concluir, melhor para ele.

**FMA** - Esse sistema funciona bem em um ambiente de inflação estável. Mas se a inflação começar a crescer...

**Kelman** - Acontece que esse dinheiro fica depositado na Caixa Econômica Federal, em nome do prestador do serviço, em um fundo que rende correção monetária mais juros.

**FMA** - Quantos contratos já foram assinados?

**Kelman** - Em três anos (2001-2003) são 34 contratos, com investimento a fundo perdido de 78 milhões de reais, basicamente em São Paulo, Rio, Minas e Paraná, justamente porque eles já tinham prontos projetos de estações de tratamento. Para ingressar nesse programa é necessário dispor de um projeto de engenharia para a estação.

*Continua na página 29*

**JERSON KELMAN - Entrevista**

**FMA** - O que um prefeito deve fazer para entrar nesse programa?

**Kelman** - A primeira coisa é saber qual é a solução de esgotamento sanitário para a sua cidade. E para isso ele precisa ter, no mínimo, um pré-projeto para que ele possa se habilitar. E o investimento, que é de planejamento e engenharia, é muito pequeno. Muitas cidades, especialmente as pequenas, não têm sequer levantamento topográfico, que é essencial, para que se saiba por onde passarão as tubulações. Em paralelo, para se habilitar a esse programa, como a água que uma cidade capta para tratar e abastecer a sua população é, no fundo, o esgoto que a cidade a montante jogou, não dá para tratar desse assunto - o esgotamento sanitário - apenas na escala do município. Essa questão tem que ser tratada no âmbito da bacia. Então é preciso que os prefeitos tenham essa percepção e que eles têm que começar a conversar com os prefeitos vizinhos as soluções mais abrangentes e integradas. Portanto, esse assunto deságua, naturalmente, nos comitês das bacias hidrográficas.

**FMA** - Existe algum órgão estadual ou federal que ajude os municípios na formulação dessa política para as regiões?

**Kelman** - Existe. No Ministério das Cidades existe um programa de modernização do setor de saneamento, que visa a ajudar os estados e municípios a se organizarem para poder prestar apropriadamente os serviços de saneamento. É de claro que ter um plano diretor de esgotamento sanitário faz parte dessa organização. Na falta de bons projetos de engenharia, com frequência se implantam soluções de inapropriadas ou muito caras.

O órgão chama Programa de Modernização do Setor de Saneamento - PMSS, o telefone é (61) 3155329 e o site [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

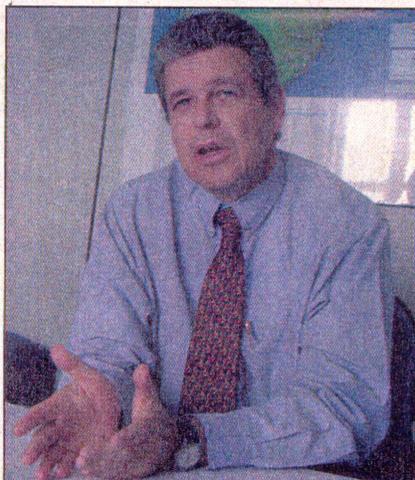
## Primeiro passo de um município é fazer um pré-projeto

**FMA** - Voltemos ao Paraíba do Sul?

**Kelman** - O sentimento em relação à necessidade de proteger o Paraíba do Sul e assegurar a normalidade do abastecimento à região por ele abrangida ajudou a formatar um plano de recuperação do rio. E essa mobilização em torno da formatação desse plano acabou por criar o Comitê do Paraíba do Sul em moldes mais coerentes com a lei 9.433, antes mesmo da lei ser aprovada. O decreto de criação do Comitê do Paraíba do Sul é de 1996, e a lei, de 1997. Mas o importante é que ele foi concebido praticamente com a cara de um comitê como previsto na lei.

**FMA** - E o que se avançou nos últimos três anos?

**Kelman** - O comitê conseguiu aprovar um plano para a bacia. A ANA contratou serviços de consultoria e de engenharia para preparar um diagnóstico e um programa de investimentos para que o comitê, que é um órgão colegiado, pudesse deliberar. Portanto, o comitê já dispõe de uma diretriz, de um planejamento, para evoluir da situação atual, de grande poluição da área sob sua jurisdição, para uma situação desejável de recuperação. Mais que isso: o comitê engajou-se nesse processo não como uma entidade que apenas reclama do governo. Ele está cumprindo o seu papel de comitê que é de uma espécie de braço auxiliar do Estado em que também chamou a si



*Os prefeitos precisam saber que o investimento é de planejamento e engenharia e é muito pequeno*

responsabilidades de parte pequena dos investimentos necessários, sendo cobertos com a implantação do princípio poluidor-pagador. Foi o comitê que decidiu quando começar a cobrar pelo princípio poluidor-pagador, quanto cobrar e no que aplicar. Essas três coisas são atribuições típicas de um comitê de bacia.

**FMA** - E quando isso começou?

**Kelman** - A decisão foi no ano passado e a cobrança começou este ano, em março. O grande desafio que nós temos, nós da ANA e do sistema de gerenciamento de recursos hídricos, é fazer funcionar o princípio básico de que toda a

arrecadação da bacia, oriunda daqueles que pagam pela poluição que estão lançando no rio, e aqueles que pagam pela água que tiram do rio, tem de voltar para a bacia afim de ser aplicado no que o comitê decidiu até o último centavo. E isso é o grande desafio porque infelizmente a compreensão de que esses recursos não podem ser contingenciados não permeou ainda todas as instâncias do governo. Seguramente a

ministra Marina Silva tem feito disso uma bandeira de luta dela, mas ainda não alcançamos êxito.

**FMA** - E por que esse dinheiro vai para o caixa único do Tesouro?

**Kelman** - Vamos imaginar que a cobrança não entrasse no caixa do Tesouro e o comitê decidisse que os usuários da bacia fariam o depósito, por exemplo, em um fundo do Banco do Brasil. Alguns iriam depositar e outros, não. Nada aconteceria com aqueles que não pagassem porque não haveria nenhum poder coercitivo que os obrigasse. A única forma de fazer com que todos paguem é tornar a cobrança um preço público. E é um preço público porque todos estão utilizando um bem público, que é a água dos rios de forma privada. Quando eu lanço uma poluição no rio eu estou usando um bem público que é o rio, para afastar a poluição que eu causei. Se há um custo social - que é a poluição - é razoável que

os que estão causando esse custo social paguem por isso. Isso gera uma receita pública que entra no caixa do Tesouro.

O desafio, como disse, é fazer com que essa receita pública volte para o usuário a região, afim de ser aplicada em proveito de todos. A analogia perfeita é a de um condomínio.

**FMA** - E o dinheiro está voltando?

**Kelman** - Este ano até o último centavo vai voltar porque entra no orçamento da ANA e como percebemos a importância desse assunto, estamos retornando até o último centavo. Até agora foram cerca de R\$ 4,5 milhões. E estamos fazendo isso com algum sacrifício porque teve de cortar outros gastos para atender ao que consideramos uma prioridade.

Como o orçamento da ANA foi fortemente contingenciado, como, aliás, ocorreu em todas as áreas do governo, portanto a ANA não foi discriminada, demos prioridade um, dentro do pouco que não foi contingenciado, ao pagamento da receita auferida pelas bacias.

Essa solução de 2003, de manutenção do compromisso da ANA com a bacia do Paraíba do Sul, foi uma postura meio heróica, no sentido de não matar no berço uma experiência altamente promissora. Mas isso tem limite. Não é razoável admitir que vai ser sempre assim, porque não será sustentável.

A boa notícia é que, a importância desse tema, o retorno, à bacia, integralmente, de toda a receita por ela auferida, já começa a receber o apoio de várias instâncias do governo, tanto no Executivo como no Legislativo. O relator do orçamento do próximo ano, deputado Jorge Bittar (PT-RJ) está preocupado em encontrar um mecanismo que permita o retorno integral dessa arrecadação.

*Continua na página 30*

*“Cada prefeito deve tratar essa questão no âmbito da bacia. É preciso que os prefeitos tenham essa percepção e que eles têm que começar a conversar com os prefeitos vizinhos as soluções mais abrangentes e integradas”*

JERSON KELMAN - Entrevista

# A restrição financeira da ANA foi grande

A ANA gerencia uma rede hidro-meteorológica com mais de 5.500 pontos de medição no Brasil inteiro

**FMA** - Não há o perigo de, se essa receita começar a crescer, ser contingenciada pelo governo para fazer caixa e contribuir para gerar o superávit primário negociado com o FMI?

**Kelman** - Temos uma receita grande, da ordem de R\$ 90 milhões por ano que, do ponto de vista legal é a mesma coisa, o volume de água consumido, que é paga pelas usinas hidrelétricas. Esse recurso é severamente contingenciado. Seria altamente desejável que esses recursos não fossem contingenciados, porque eles foram criados para fazer funcionar o sistema de gerenciamento de recursos hídricos. Entretanto, é importante perceber que o que feriria de morte o sistema seria o contingenciamento da cobrança condominial, que é decidida livremente pelo comitê de bacía.

Uma coisa é você cobrar do setor elétrico e, se ele não gostar, não poder fazer nada, pois essa cobrança é definida por uma lei. Mas é de outra natureza, tanto ética como política, apesar de ser legalmente igual, a cobrança condominial. Porque se o comitê ficar insatisfeito com o contingenciamento, ele poderá decidir simplesmente nada cobrar dos usuários. Contingenciar essa receita significará matar a galinha dos ovos de ouro.

**FMA** - E como se situa a ANA no orçamento do próximo ano?

**Kelman** - Em 2001 o projeto de lei orçamentária destinou à ANA R\$ 166,8 milhões, valor que alcançou R\$ 230,0 milhões na lei orçamentária, em decorrência de emendas parlamentares. Porém o limite para movimentação e empenho foi de apenas R\$ 167,8 milhões. Em 2002, foram R\$ 202,7 milhões no

projeto, R\$ 229,5 milhões na lei e apenas R\$ 82,2 milhões para limite de empenho.

Este ano, o mesmo: R\$ 166,7 milhões da proposta, R\$ 183,4 milhões na lei, mas uma queda acentuada no limite para empenho, de apenas R\$ 63,2 milhões. Ainda assim, dificilmente alcançaremos esse limite de movimentação e empenho, porque praticamente nada foi destinado à ANA em termos de projetos. Temos apenas atividades.

Trata-se de uma limitação que faz com que apesar de termos um limite de R\$ 63,2 milhões, nós provavelmente não vamos conseguir executá-lo. Trata-se de uma questão técnica: nós não podemos gastar em projetos o que foi destinado para atividades. Para o exercício financeiro de 2004 o projeto de lei orçamentária consignou apenas R\$ 76,4 milhões, que corresponde a menos da metade do ano passado.

Se em 2004 não ocorrer contingenciamento, o que seria altamente desejável, poderíamos ter, no próximo ano, pelo menos, o mesmo limite efetivo de gastos do corrente exercício. Se for confirmada a expectativa de que não haverá contingenciamento, não teríamos de que nos queixar, pois a liberação efetiva em 2004 estaria compatível com os gastos reais deste ano. Agora, se o não contingenciamento for apenas um desejo, então estaremos mal, pois iniciaremos a discussão com menos da metade do que obtivemos este ano.

**FMA** - Alguém no governo garantiu que não



haverá contingenciamento?

**Kelman** - Não, não há garantia. Mas tive a informação de que esse substancial enxugamento do que é a proposta orçamentária de 2004, comparada com a proposta orçamentária do próprio governo de 2003, tem por objetivo eliminar a necessidade de contingenciamento em 2004, porque, já de partida, o orçamento está sendo reduzido. Se for isso mesmo, está tudo certo. Se não, o ritmo de implantação do sistema de gestão dos recursos hídricos que deveria ser alcançado em dez ou vinte anos beneficiará, talvez, nossos netos.

**FMA** - Ora, se só a receita das contribuições do setor elétrico para o próximo ano é da ordem de R\$ 90 milhões, e o orçamento global da ANA é de R\$ 76,4 milhões, fica claro que, já na elaboração da proposta orça-

*Se o governo contingenciar essa receita, o comitê vai ficar insatisfeito e poderá decidir simplesmente nada cobrar dos usuários. Contingenciar essa receita significará matar a galinha dos ovos de ouro*

mentária, o governo apropriou-se de quase R\$ 20 milhões dessa receita.

**Kelman** - Nesses R\$ 76,4 milhões destinados à ANA não há praticamente recursos próprios do Tesouro. É algo como 3%. Outros 72% vêm do setor elétrico. Portanto, o que recebemos, é menos do que o setor elétrico paga.

**FMA** - É porque, quem fez o orçamento subestimou a receita do setor elétrico.

**Kelman** - Isso.

**FMA** - Nesse período de dez meses do governo Lula, o que é que foi bom e o que é que foi ruim para a ANA?

**Kelman** - O que foi bom para a ANA nesse período foi a sorte que tivemos de ter como ministra do Meio Ambiente uma pessoa do padrão da ministra Marina Silva, que desde o primeiro momento identificou a necessidade de disciplinar o uso dos recursos hídricos como uma das prioridades ambientais e identificou que a ação da ANA para implementar essa agenda poderia ser um trunfo para a gestão dela.

Também num primeiro momento a Ministra Marina nos chamou para nos integrar à sua equipe. Apesar da ANA ser uma agência reguladora não subordinada ao Ministério do Meio Ambiente, mas apenas vinculada, na prática, há tamanha identidade de objetivos, que não houve em nenhuma circunstância qualquer indisposição pelo fato de que a ANA tem um grau de independência institucional, distinta, por exemplo, de uma outra instituição como, por

exemplo, a Secretaria de Recursos Hídricos.

**FMA** - E o lado ruim?

**Kelman** - O lado ruim não foi exclusivamente da ANA. O ano de 2003 tem sido muito difícil no sentido do cumprimento de metas que dependem de recursos públicos. A restrição financeira que atinge a ANA é fortíssima, nós temos paralisadas muitas atividades importantes...

**FMA** - Por exemplo?

**Kelman** - Para que o presidente da ANA autorize uma viagem de fiscalização tem de pensar três vezes, quando deveria ser uma autorização administrativa de escalão inferior. A ANA gerencia uma rede hidro-meteorológica com mais de 5.500 pontos de medição no Brasil inteiro. Medição de vazão, medição de nível dos rios, de qualidade das águas e de chuva. Gerenciar esses 5.500 postos no Brasil inteiro, alguns deles localizados em áreas remotas da Amazônia, muitos deles transmitindo dados via satélite em tempo real, custa cerca de R\$ 20 milhões por ano.

Então, como enfrentamos restrição financeira, temos de resolver o problema de qualquer forma. Ficamos devendo na praça, recebemos cobrança de fornecedores de serviços e de equipamentos, fazemos muita ginástica. O que não é possível - e isso foi uma decisão técnica - é paralisar a mensuração da quantidade de água que existe no país, pois isso seria equivalente a interromper uma série estatística como as do IBGE. Isso é uma coisa tão grave, que nós preferimos até ficar devendo do que parar. Mas repito, tais dificuldades não são específicas da ANA, são gerais.

Continua na página 31

**JERSON KELMAN - Entrevista****O rio é um bem público. Quem polui está causando um custo social**

**FMA - Como a ANA vê a questão das mudanças nas agências reguladoras?**

**Kelman -** O documento do governo, submetido à consulta pública é muito equilibrado. Ele destaca, com muita propriedade, que as agências reguladoras são necessárias para viabilizar serviços públicos que são prestados sob regime de concessão, em longo prazo, e que é preciso compor três tipos de interesse não necessariamente coincidentes: interesses do concedente, que é o governo; interesses do concessionário, que é a empresa que presta o serviço, e os interesses dos usuários do serviço. Posso dar

um exemplo de como esses interesses não são coincidentes: os usuários dos serviços públicos desejam a menor tarifa possível, um legítimo interesse. Por outro lado, o governo, não necessariamente tem esse interesse. A preocupação do governo não é apenas com o usuário, mas com aqueles que não são usuários, estão à margem do mercado. Ou seja, o governo busca a universalização dos serviços. E para isso, é preciso que haja uma sobra financeira das empresas, para que elas possam investir, expandindo os serviços. A visão governamental, portanto, não é, neces-

sariamente, de tarifa mínima.

**FMA - Mas a ANA não é uma agência reguladora do serviço público.**

**Kelman -** Certamente. Assim como a ANP não é uma agência reguladora do serviço público. A ANA e a ANP regulam outra coisa, que é o

direito de acesso ao bem público. É outro tipo de regulação, destinada a disciplinar o acesso ao bem público. É necessária para evitar a tragédia do uso do bem comum, conforme dizem os economistas. Ou seja, quando alguma coisa é de todos, e ninguém cuida, há uma tendência que essa coisa seja super utilizada, mal utilizada e exaurida.

Isso vale tanto para o petróleo, como para os rios. A regulação do uso do bem público é ainda mais necessária, particularmente quando, aquele que vai usar o bem público fará um investi-

mento para isso. É o caso, por exemplo, de quem faz uma hidrelétrica ou instala equipamento de irrigação.

Quando, por exemplo, um irrigante monta um pivô central, ele está contando com a água do rio. O mesmo pode-se dizer das indústrias que se instalam à margem dos rios porque precisam ter a segurança de que podem contar com a água.

A ANA terá sempre papel cada vez mais importante na sociedade, pois ela vai gerenciar e administrar um dos conflitos mais sérios que existe na vida humana: o uso da água.



*Quando eu lanço uma poluição no rio eu estou usando um bem público que é o rio, para afastar a poluição que eu causei. Se há um custo social - que é a poluição - é razoável que os que estão causando esse custo social paguem por isso*

**Ponto de Vista**

**Diana K. Frajtág (\*)**

O leitor percebeu que estamos fazendo uma série de artigos sobre as agências reguladoras. No primeiro artigo mostramos que as agências reguladoras de serviços públicos devem atuar na busca do equilíbrio entre os interesses do concedente (governo), da concessionária e dos usuários. Frequentemente estes interesses não são coincidentes. Por exemplo, no que diz respeito às tarifas: os usuários desejam que elas fiquem o mais baixo pos-

sível, já o governo deve almejar que as tarifas gerem excedentes financeiros para que a concessionária possa investir na expansão dos serviços, diminuindo o universo de não-usuários.

Este artigo mostra que as agências reguladoras podem também ser necessárias para regulação do direito de uso de bem público, particularmente quando esse direito for relevante para investimentos em infra-estrutura com longo tempo de maturação, como é o caso de usinas hidroelétricas, plata-

formas de exploração de petróleo e sistemas de abastecimento de água.

Em 1868, Garret Hardin definiu "tragédia dos bens comuns" como a utilização desordenada e competitiva dos recursos naturais que, ao mesmo tempo que pertencem a todos, não pertencem a ninguém em particular. Muitos recursos naturais de domínio público têm valor econômico porque o uso que A faz do recurso impede B de fazê-lo ou, pelo menos, causa algum custo a B. A regulação do acesso aos

recursos naturais é necessária para diminuir riscos de investimentos. Por exemplo, ninguém colocaria dinheiro na pesquisa de petróleo se, ao fazer uma descoberta, todos tivessem o direito de instalar poços na região. De igual maneira, ninguém investiria num sistema de irrigação ou numa hidroelétrica, se o vizinho águas acima pudesse "secar o rio", desviando as águas para seu uso exclusivo.

Há agências que regulam exclusivamente a prestação de serviço público, como a Anatel. Outras regulam o uso pri-

vado de bem público, como a ANP, com relação à exploração dos campos de petróleo, e a ANA, com relação ao uso dos rios e lagos. Há ainda as que atuam simultaneamente nas duas categorias, como a Aneel, com relação à regulação do serviço público de transmissão e distribuição de energia elétrica e do direito de uso de potencial hidráulico (bem público de domínio da União).

**(\*) Diana K. Frajtág é economista e mestre em Administração (PUC-RJ)**

**Agências reguladoras (2)**

*As agências são importantes para evitarem a "tragédia dos bens comuns" como a utilização desordenada e competitiva dos recursos naturais que, ao mesmo tempo que pertencem a todos, não pertencem a ninguém em particular.*