

## **Setores de saneamento e recursos hídricos têm uma grande interface**

Rômulo Neves

Os setores de saneamento e de recursos hídricos têm uma forte interface, tanto porque as políticas de saneamento de cada município isolado geram efeitos para todos os municípios da bacia hidrográfica ao qual pertencem, como porque parte dos investimentos em saneamento são definidos pelos comitês de bacia.

Por esse motivo, muitos agentes do setor de saneamento têm defendido que a unidade de planejamento das ações no saneamento deveria ser a bacia hidrográfica.

A idéia também tem o apoio do presidente da ANA, Jerson Kelman, que concedeu uma entrevista ao Projeto Brasil. A agência é a responsável pela organização dos comitês de bacia e já realizou um programa piloto de despoluição de bacias que envolveu a construção de estações de tratamento de esgoto.

Segundo Kelman, a organização do saneamento a partir da divisão em bacias hidrográficas e a instalação do sistema de tributação da poluição nos rios pode estimular a valorização política da atividade do tratamento do esgoto. Com isso, o sistema pode evitar que a avaliação das políticas públicas de saneamento seja realizada com o sinal trocado pela população, que acaba apoiando os governante que cobram pouco pelo serviço, mas não tratam seus efluentes.

### **Falta de controle dos resultados**

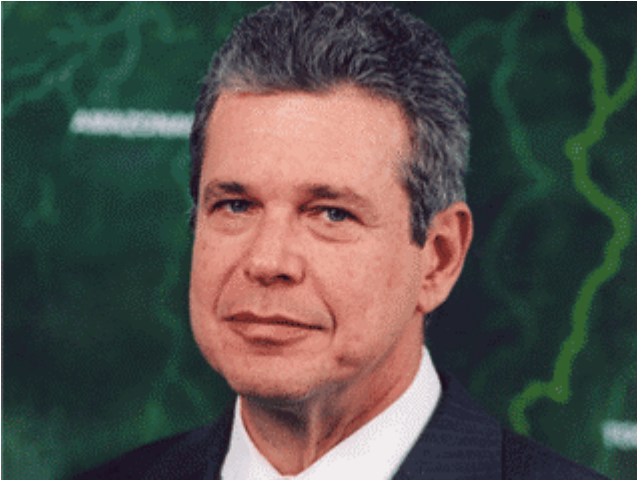
Para Kelman, o principal problema do setor do saneamento, no entanto, é a falta de controle dos resultados e o foco na construção de grandes obras. O lobby para a contratação de grandes obras funciona, mas depois o controle da eficácia e do bom funcionamento destas obras não é realizado.

Outro problema apontado por Kelman é a disputa política que cerca os interesses do setor de saneamento, que levaram a discussões que emperraram o desenvolvimento do setor, com a discussão sobre a titularidade do poder concedente e a discussão sobre a natureza pública ou privada da empresa prestadora dos serviços.

Na avaliação do presidente da ANA, a legislação brasileira, baseada na francesa, não é ruim, mas falta maturidade política ao país para aplicar as medidas necessárias ao desenvolvimento do setor, que podem elevar as tarifas e gerar prejuízos políticos aos governantes, além de pressionar o já baixo poder aquisitivo da população.

## "Setor tem que remunerar bons resultados e não financiar grandes obras"

*Rômulo Neves*



Muitos agentes do setor de saneamento têm defendido que a unidade de planejamento das ações no setor deveria ser a bacia hidrográfica. Tanto porque as políticas de saneamento de cada município geram efeitos para todos os municípios da bacia, quanto porque já existem os comitês de bacia que estão se organizando.

Outro argumento forte para a inclusão do conceito de bacias na discussão é o fato de os comitês definirem as prioridades de investimento e isso ter uma interface evidente com as políticas de saneamento básico.

O presidente da ANA (Agência Nacional de Águas), Jerson Kelman, apóia a idéia e argumenta que, tecnicamente é a melhor forma de organizar o setor. A agência é a responsável pela organização dos comitês de bacia e já realizou um programa piloto de despoluição de bacias que envolveu a construção de estações de tratamento de esgoto.

Segundo Kelman, a organização do saneamento a partir da divisão em bacias hidrográficas e a instalação do sistema de tributação da poluição nos rios pode estimular a atitude de bom cidadão pela via monetária. Além disso, o sistema pode evitar que a avaliação das políticas públicas de saneamento seja realizada com o sinal trocado pela população, que acaba apoiando os governante que cobram pouco pelo serviço, mas não tratam seus efluentes.

Para ele, no entanto, o principal problema do setor é a falta de controle dos resultados e o foco na construção de grandes obras. "É necessário remunerar o bom resultado e não a construção da grande obra", diz.

**Projeto Brasil - Muitos agentes do setor de saneamento defendem a bacia hidrográfica como unidade de planejamento do saneamento. O que o Sr. acha dessa idéia?**

**Jerson Kelman** - Eu concordo com essa idéia, apesar de não estar acompanhando muito a discussão em torno do novo PL do Saneamento. Suponhamos, por exemplo, que o esgoto lançado pela cidade "A" misture-se com a água que abastece a cidade "B", situada rio abaixo. Se a cidade

A não trata o esgoto, por economia, lançando-o *in natura*, haverá um custo extra na cidade B para transformar a mistura de água e esgoto em água potável. Trata-se de uma externalidade, hoje ignorada, que seria “internalizada” caso a bacia hidrográfica fosse adotada como unidade de planejamento do saneamento.

#### **Projeto Brasil - Tecnicamente é a organização mais indicada?**

**Jerson Kelman** - Essa organização não apenas é boa tecnicamente, mas também traz mais clareza para a avaliação política da questão. Pois na atual forma de organização do sistema de saneamento e em outras que formas que não levem a bacia em consideração, o sinal político dos investimentos em tratamento de esgoto é, com frequência, confuso: no atual modelo, a população percebe mal a administração municipal que trata do esgoto, quando deveria ser o contrário. Por exemplo, imaginemos três cidades localizadas em dois rios que formam um Y. A cidade "A", situada no braço esquerdo do Y, não trata o esgoto, causando, como disse, uma externalidade sobre a cidade "C", que está no pé do Y. A cidade "B", localizada no braço direito do Y, trata o seu esgoto, beneficiando a cidade "C". Ocorre que o prefeito da cidade "B" tem que cobrar tarifa mais elevada do que o da cidade A e, por esta razão, acaba sendo pior avaliado pela população, quando comparado com o prefeito da cidade "A", que mantém a tarifa baixa, exatamente porque não tem que arcar com o custo de tratamento de esgoto. É ou não é um sinal político errado?

#### **Projeto Brasil - Qual seria o modelo ideal de organização do planejamento do saneamento por bacia? Por meio de um consórcio, de uma empresa?**

**Jerson Kelman** - O mais simples seria a organização por meio de uma empresa única. A dificuldade, no entanto, consiste em induzir os municípios a se unirem. Não dá para forçá-los porque, constitucionalmente, cada município pode tomar a decisão de prestar o serviço diretamente ou fazer a concessão a uma empresa para atuação apenas local, e não na bacia. Nesse contexto, a formação de consórcio intermunicipal pode ser uma solução. Para que haja estabilidade na concessão dada pelo consórcio, é preciso que haja “barreiras de saída”. Isto é, uma vez formado o consórcio, o seu desmembramento deveria ser extremamente difícil.

#### **Projeto Brasil - A organização dos comitês de bacia hidrográfica que já está em curso para o planejamento dos recursos hídricos pode ajudar a organizar também o setor de saneamento?**

**Jerson Kelman** - Os setores têm interface, mas o atual mandato dos comitês de bacia só autorizam a aprovação do plano de bacia, que, por sua vez, estabelece as prioridades do uso da água, como irrigação, captação para abastecimento e, geração de energia, e as prioridades de investimentos, como a construção de estações de tratamento e barragens. Além disso, os comitês têm a prerrogativa de implantar o sistema do poluidor pagador. Cabe a eles definir quem vai pagar, quanto vai pagar e o que fazer com a arrecadação.

#### **Projeto Brasil - Isso já não pressupõe uma interface forte com o setor de saneamento?**

**Jerson Kelman** - Para responder sua pergunta vamos pegar o exemplo da França, que na década de 70 implantou o sistema de bacias. Lá se estabeleceu a cobrança do uso dos rios em duas parcelas: captação e lançamento de poluição. Essas cobranças são acrescidas às tarifas de saneamento. Isto é, a fatura passou a especificar três componentes de custo. Primeiro, o custo da água bruta. Segundo, o custo do serviço: tratamento e adução de água, bem como coleta e tratamento do esgoto. Terceiro, o custo da poluição remanescente. A segunda e terceira parcelas variam inversamente. Quando o município trata de seus efluentes, paga mais pelos serviços, mas, em compensação paga menos pelo lançamento da poluição remanescente. E vice-versa. O truque consiste em calibrar o preço unitário correspondente à terceira parcela para que seja mais vantajoso tratar do esgoto do que não tratá-lo.

### **Projeto Brasil - Este dinheiro recolhido pelo efluente que não foi tratado vai para as empresas?**

**Jerson Kelman** - A arrecadação do imposto do poluidor, forma um fundo de investimento para benfeitorias na própria bacia, inclusive sistemas de tratamento de efluentes que fazem baixar a própria arrecadação. Portanto, o dinheiro pode voltar para as empresas poluidoras para ajudá-las a diminuir a poluição. Fica claro que a implantação do princípio poluidor pagador não visa produzir receita. Caso já estivesse plenamente operacional, em todas as bacias hidrográficas, não haveria necessidade de incumbir apenas uma única empresa de prestar o serviço por bacia porque as externalidades já estariam devidamente internalizadas. Voltando ao exemplo anterior o prefeito da cidade "A" não seria bem avaliado pela população, ao contrário do que acontece hoje. A nossa legislação é baseada na francesa, mas ainda estamos engatinhando. Por exemplo, numa mesma bacia hidrográfica existem rios administrados pela União e outros administrados pelos estados.

### **Projeto Brasil - Por que não? Qual são os entraves para interligar o trabalho dos comitês com o trabalho dos agentes do setor de saneamento?**

**Jerson Kelman** - Os comitês de bacia podem estabelecer a tarifa sobre o poluidor pagador. Você dá uma sinalização que é bom tratar de esgoto. Mas, são dois os entraves. Primeiro, a dificuldade em implementar o sistema de gerenciamento de recursos hídricos em sua plenitude. Segundo, relacionado com o primeiro, a resistência do setor de saneamento de aceitar que a cobrança pelo uso de água bruta e, principalmente, pelo lançamento de carga poluente, terá efeito benéfico sobre a organização do próprio setor. Mas a grande dificuldade está em fazer funcionar uma legislação que no primeiro momento aumenta os custos individuais e encarece as tarifas. Isso no momento econômico que vivemos não é simples de se fazer politicamente.

### **Projeto Brasil - A indução da formação dos consórcios pode ser uma saída?**

**Jerson Kelman** - Poderia haver uma tentativa de induzir a formação dos consórcios, mas é um modelo que tem fragilidades políticas, pois neste arranjo político cada prefeito pode sair do consórcio a qualquer momento. Além disso há uma fragilidade jurídica no modelo, no que concerne à definição das responsabilidades. Esse problema do saneamento é complexo. Brasileiro não é burro, se fosse simples já teríamos resolvido.

### **Projeto Brasil - Mas a discussão está patinando.**

**Jerson Kelman** - Porque a discussão é política. A discussão do saneamento ficou focada muito tempo em dois pontos: a disputa por estados e municípios pelo poder concedente nas Regiões Metropolitanas, onde os serviços são compartilhados e no semi-árido onde há várias cidades ligadas à mesma adutora. Nestes locais não é clara a titularidade municipal. Essa questão paralisou o desenvolvimento do setor no país. Achei que isso seria mais ou menos simples de resolver, quando a questão estivesse esvaziada com a proibição do pagamento da concessão do serviço. Foi a ilusão de um não político, pois mesmo que não haja recursos financeiros envolvidos, há grandes conflitos políticos. Essa discussão paralisou e ainda paralisará o progresso do setor. A segunda questão é se a empresa é pública ou privada, isso também achei que era uma falsa questão, pois escamoteia o verdadeiro problema que é a incapacidade de uma grande parcela da população de pagar os custos dos serviços, o que traz a necessidade de subsídios. Para o consumidor, não importa se o prestador é público ou privado. O que importa é que o serviço seja eficiente e que garanta o atendimento aos mais pobres. Mas a questão é como os subsídios têm sido usados até hoje? Esses subsídios ajudaram a ampliar os serviços para quem já tem e não nas regiões deficitárias.

### **Projeto Brasil - Há alguma saída técnica para essa questão política?**

**Jerson Kelman** - Os recursos provenientes do pagamento pelos serviços de saneamento têm que ser usados da maneira eficiente. Isto significa resistir ao lobby pela pura e simples construção de

infra-estrutura e venda de equipamentos e focar atenção nos resultados. A regulação joga papel chave neste tema, com controle do resultado de índices e metas, pois não existe nenhum "lobby" para que os equipamentos funcionem direito;

**Projeto Brasil - Seria o controle dos resultados práticos?**

**Jerson Kelman** - Isso. Por exemplo, a ANA contratou algumas obras no setor de saneamento, para um programa piloto de despoluição de bacias hidrográficas. Para isso, ao invés de financiarmos a obra realizamos um contrato que remunerava pelo resultado. Essa é uma maneira muito mais eficiente: pagar o resultado. Isso representa o fomento ao uso eficaz do subsídio, não para o financiamento da obra, mas para a remuneração do resultado final. Com os recursos do tesouro construímos 40 estações. Quem escolhia o local para a instalação da estação de tratamento era o comitê de bacia, com base na avaliação técnica de eficácia. O tradicional seria o governo passar o dinheiro para a prefeitura e ela construiria. A ANA assinou o contrato com a empresa prestadora que definia o pagamento por meio de uma especificação da qualidade do resultado. O governo não perde tempo controlando o processo, mas sim o resultado. Sem que a empresa atinja as metas não pode ser feito o pagamento, com isso a empresa prestadora podia ficar receosa de não receber, mas a ANA depositou todo o valor e, a cada operação bem feita a empresa recebe o dinheiro que já está depositado.

Trata-se de uma primeira experiência muito assemelhada com a modalidade de Parceria Público Privada, em exame no Congresso Nacional.

**Projeto Brasil - Esse controle das metas das operadoras no saneamento seria feito por agências reguladoras?**

**Jerson Kelman** – Sim.

**Projeto Brasil - Há casos, porém, em que uma grande obra de saneamento é utilizada por pouca gente. Isso advém desta falta de controle dos resultados da operadora, mas e a população que não se conecta à rede, por exemplo?**

**Jerson Kelman** - Temos que montar um sistema tarifário e tributário que incentive a cidadania. É preciso que haja uma forte penalidade para quem não liga sua casa à rede de esgoto. Se assim fosse, todos se comportariam adequadamente. Para eliminar se a cobrança pelo serviço de coleta e tratamento de esgoto deve ser feita por meio de tarifa ou de taxa, que é um tributo, seria interessante "unificar" as tarifas de água e esgotos numa tarifa única que fosse proporcional ao grau de desenvolvimento dos serviços, tendo em vista que o serviço de esgoto é decorrente do serviço de água. É preciso, no entanto, reconhecer que, apesar das tarifas de saneamento serem relativamente baixas em relação aos demais serviços públicos, há muitas famílias que não podem pagá-la. O que implica na necessidade de uma política de subsídios, de origem tarifária e fiscal.

**Projeto Brasil - A ANA não poderia funcionar como a agência do setor de saneamento, já que já recolhe os tributos referentes ao lançamento nos rios de esgoto não tratado?**

**Jerson Kelman** – Quanto à regulação do setor de saneamento, trata-se de uma atribuição do poder concedente, que certamente não é a União. Portanto, a ANA não poderia funcionar como agência reguladora do setor de saneamento, diferentemente, por exemplo, da relação entre ANEEL e o setor de energia elétrica, cujo poder concedente é a União. Por outro lado, não haveria qualquer empecilho para que a ANA desse suporte às agências reguladoras ou até viesse a atuar diretamente na regulação, por solicitação explícita do poder concedente.