

SANEAMENTO E SEGURANÇA HÍDRICA

**COMO O SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO PODE COLABORAR
COM A SUSTENTABILIDADE DOS RECURSOS HÍDRICOS**

MAIO DE 2021



Execução

SOBRE O IDS

O Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) é uma organização sem fins lucrativos, plural e apartidária, fundada em 2009 por um grupo de lideranças políticas, empresariais, acadêmicas e sociais. O IDS atua no acompanhamento e na elaboração de propostas de aprimoramentos de políticas públicas, tendo como foco a convergência entre os valores da democracia e da sustentabilidade.

Apoio



www.idsbrasil.org



Esta obra está licenciada como um Licença Creative Commons Atribuição Não-Comercial 4.0 Internacional

O projeto Proteção de mananciais, saneamento básico e segurança hídrica ("Restoration for water") é fruto do trabalho em parceria do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) e a The Nature Conservancy Brasil (TNC), com apoio do programa Partnership for Forests, financiado pelo Foreign Commonwealth and Development Office do governo do Reino Unido.

FICHA CATALOGRÁFICA

Equipe do projeto

Coordenação

João Paulo R. Capobianco

Guilherme B. Checco

Pesquisa

Vitor Carvalho Queiroz*

Mariana Pereira Carriles*

Economia

Ariaster Baumgratz Chimeli

Claudio Ribeiro de Lucinda

Rodrigo Menon Simões Moita

Keyi Ando Ussami

Advocacy

Teia Biodiversidade - Luis Antonio Freitas e Glauber O. Fontoura

Comunicação

Aline Souza

Asses. Imprensa

Alter Comunicação – Kelly Lima, Eduardo Nunes,

Gilberto Lima e Débora Rolando

Comunicação digital

JeffreyGroup – Danilo Maeda e Samy Charanek

Diagramação

Fullcase

* Equipe-líder dedicada ao desenvolvimento deste relatório.

Comitê Consultivo do projeto

Fernando Mortara

Marussia Whately

Savio Mourão*

Sergio Leitão

Stela Goldenstein

*in memoriam

Conselho Diretor IDS

Adriana Ramos Barreto

Alexandra Reschke

Altair Assumpção

João Paulo R. Capobianco (Vice-presidente)

Ricardo Young (Presidente)

Roberto Kishinami

Suzana M. Pádua

Equipe Executiva IDS

Aline Souza – Comunicação

André Lima – Coord. Projeto #Radar

Carolina Mattar – Coord. Executiva

Djonathan Ribeiro – Assist. Pesquisa

Elisabete Fernandes – Assist. Administrativa

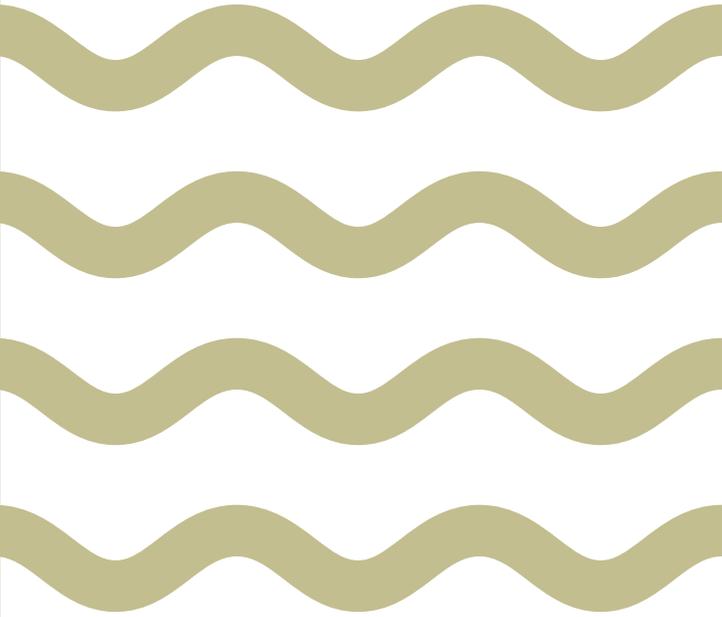
Guilherme B. Checco – Coord. Pesquisas

Letícia Geraldino Campo – Coord. Financeira

Mateus Fernandes – Assist. Projeto #Radar



SUMÁRIO



5

Apresentação

6

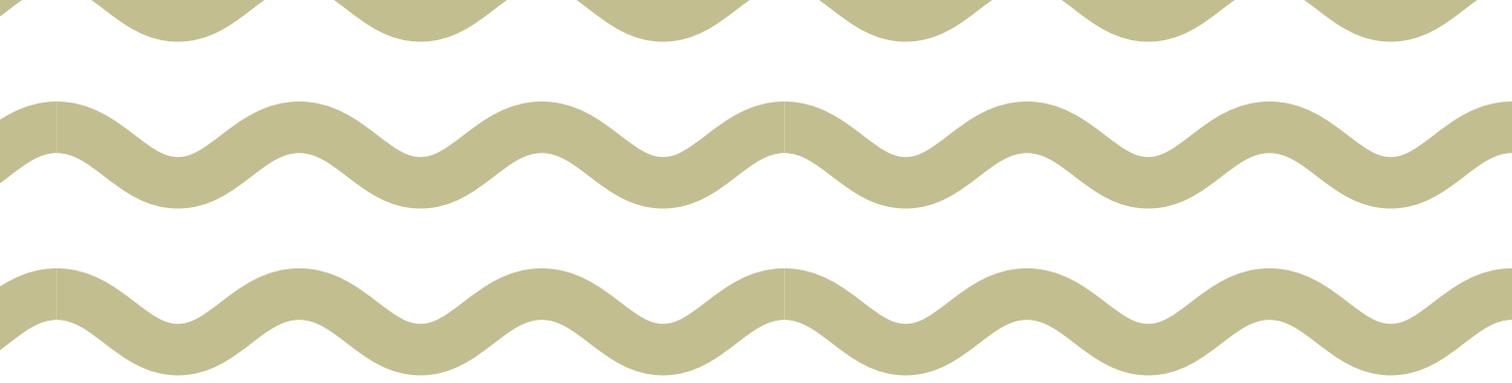
Programa de mananciais:
dimensão econômico-financeira

17

Considerações finais

18

Referências



APRESENTAÇÃO



Este sumário executivo apresenta de forma objetiva os aspectos relacionados à estratégia de viabilizar e implementar a proteção e a conservação de mananciais, com um olhar cuidadoso para o setor de saneamento. Mais especificamente, são analisados elementos que devem ser contemplados para que a regulação do serviço seja capaz de destinar parte dos recursos financeiros oriundos da tarifa à iniciativa, bem como avalia questões relativas às regras de gestão, governança e prestação de contas.

O trabalho como um todo apresenta considerações gerais para que esse debate ocorra em escala nacional e, ao mesmo tempo, trata da revisão tarifária da Sabesp (SP) como seu estudo de caso e uma janela de oportunidade objetiva.

Este é o terceiro sumário executivo que compõe o trabalho, cujo objetivo é colaborar para a criação e implementação do programa de mananciais previsto na ação da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsp) de “Criar metodologia para promoção e incentivo de programa de conservação dos mananciais”, conforme consta no item “DS 3 – Programa de conservação de mananciais” em sua Agenda Regulatória 2020-2021.

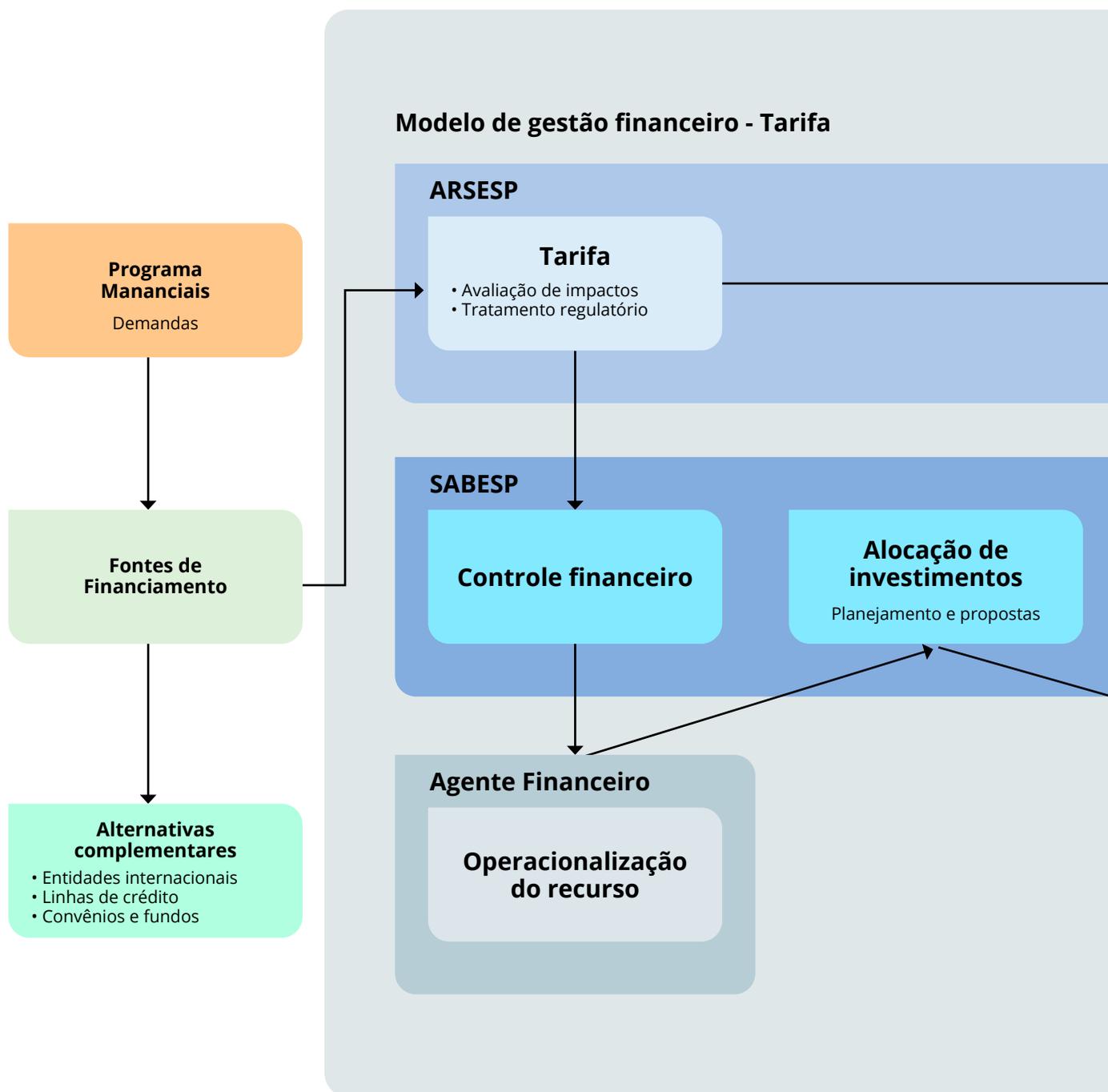
O primeiro sumário executivo respondeu à pergunta “por que incluir os custos de um programa de mananciais na tarifa do saneamento?”. O segundo documento debateu as linhas de ação que um programa de mananciais deve contemplar para apresentar robustez e abrangência, com definições gerenciais e escopo de atuação.

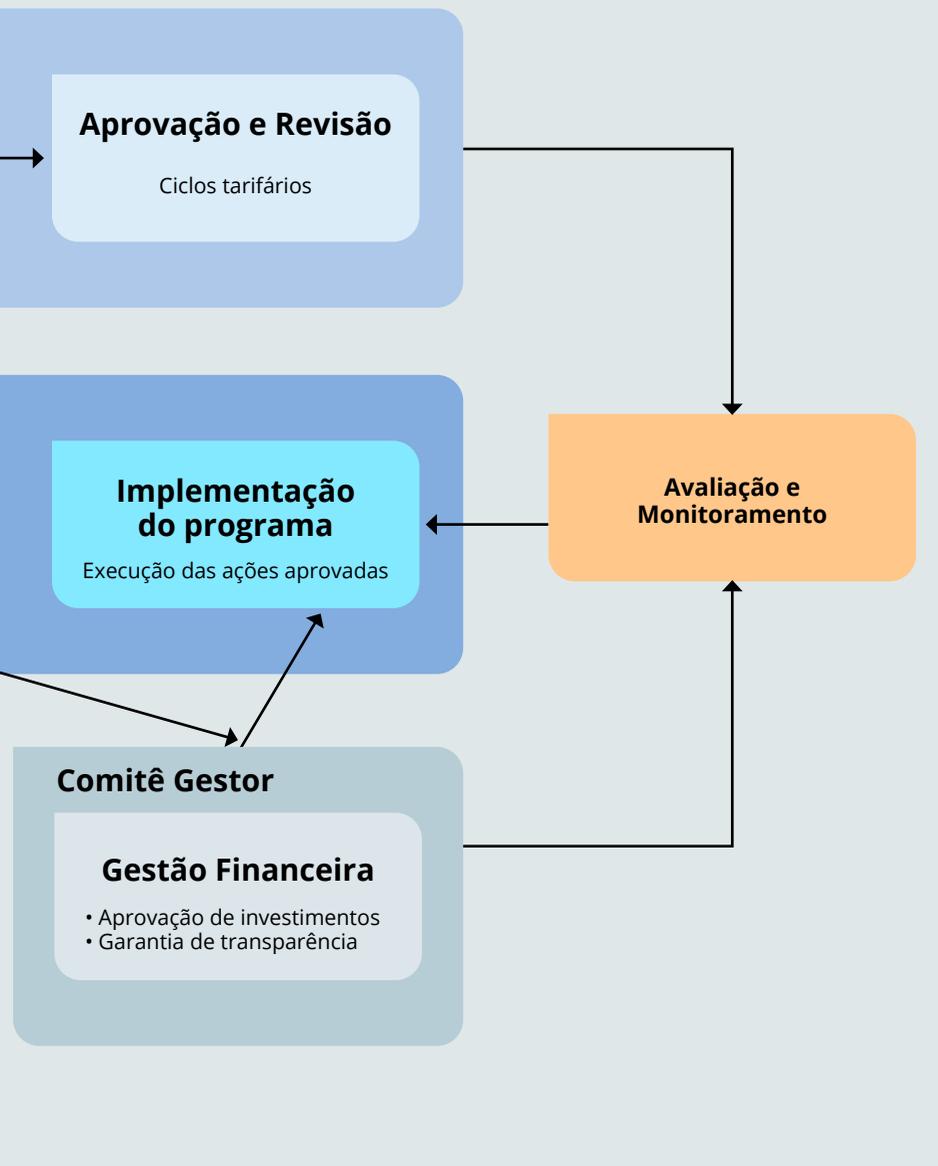
Ao longo deste documento serão apresentadas considerações sobre as diferentes formas de gerenciar o recurso financeiro destinado aos mananciais potencialmente viabilizado a partir da tarifa de saneamento, bem como fatores relacionados a aspectos de gestão. Entre eles, estão a transparência com o público, a responsabilidade institucional, a estabilidade financeira, os custos de implementação, a avaliação de possibilidades de arrecadação visando a extensão territorial do estado e alternativas de financiamento para complementação da receita em face das limitações do mecanismo tarifário.

A partir desse sumário executivo, espera-se que haja subsídios suficientes para estruturar o programa de mananciais a partir da tarifa da Sabesp, de forma que seus resultados possam potencialmente se tornar uma referência para que outros locais busquem avançar rumo a uma gestão focada na segurança hídrica.

PROGRAMA DE MANANCIAS

DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA





O organograma apresenta a estratégia econômica do programa, com foco no modelo gerencial do recurso viabilizado pela tarifa. Nesse contexto, os atores se relacionam e desempenham funções específicas, tendo início na regulação da Arsesp. A agência deverá aprovar e revisar os valores da tarifa – e sua parcela destinada aos mananciais – no âmbito dos ciclos tarifários. A Sabesp, como executora central, deverá realizar o controle financeiro, além de planejar e elaborar as propostas de alocação dos investimentos, que, uma vez aprovadas, deverão ser implementadas. Esse processo necessita de um agente financeiro que realize a operacionalização do recurso para o programa e de um Comitê Gestor que terá o poder de aprovação dos investimentos, além de avaliar e monitorar as etapas anteriores, garantindo a transparência das movimentações. Ainda sob a ótica dos princípios de corresponsabilidade e *accountability*, a composição do Comitê Gestor deve ser diversificada, inclusive com a participação da sociedade civil.

O escalonamento como estratégia de transição

A Nota Técnica NT.F-0005-2021, emitida pela Arseps, define que a metodologia do programa de mananciais deverá considerar os custos com a conservação e a proteção das fontes de abastecimento de todos os municípios operados pela Sabesp, e não apenas na Região Metropolitana de São Paulo. Além disso, reconhece a possibilidade de priorização de áreas estratégicas de intervenção em virtude do montante do teto a ser definido (ARSESP, 2021a). A Sabesp opera em 372 municípios paulistas distribuídos entre Região Metropolitana de São Paulo, interior e litoral do Estado, abastecendo 28,1 milhões de pessoas com água (SABESP, 2020).

Os principais mananciais explorados pela concessionária encontram-se na Macrometrópole Paulista, que ocupa 52.000 km² distribuídos em 180 municípios. Ainda que nem todas as cidades sejam atendidas pela Sabesp e que as áreas de mananciais não se restrinjam apenas a este território metropolitano, é possível ter uma dimensão do recorte territorial de um programa de proteção a ser incorporado pela empresa. A Figura 2 aponta a localização da Macrometrópole, com destaque para os sete sistemas de abastecimento dessa área no Estado de São Paulo: Alto Cotia, Alto Tietê, Cantareira, Guarapiranga-Billings, Itupararanga, Piracicaba-Capivari-Jundiaí e Paraíba do Sul (IDS e USP, 2017).

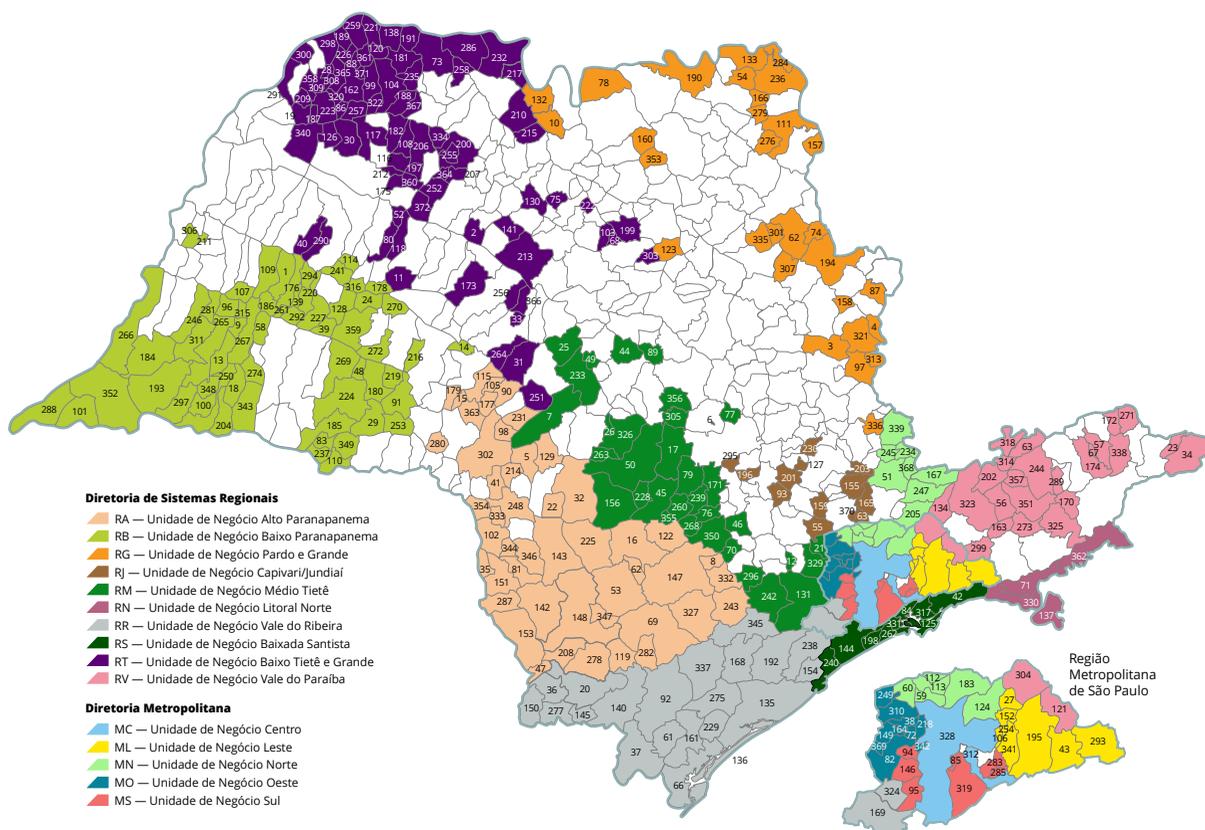


Figura 1 - Área de atuação da Sabesp. Fonte: SABESP, 2020.

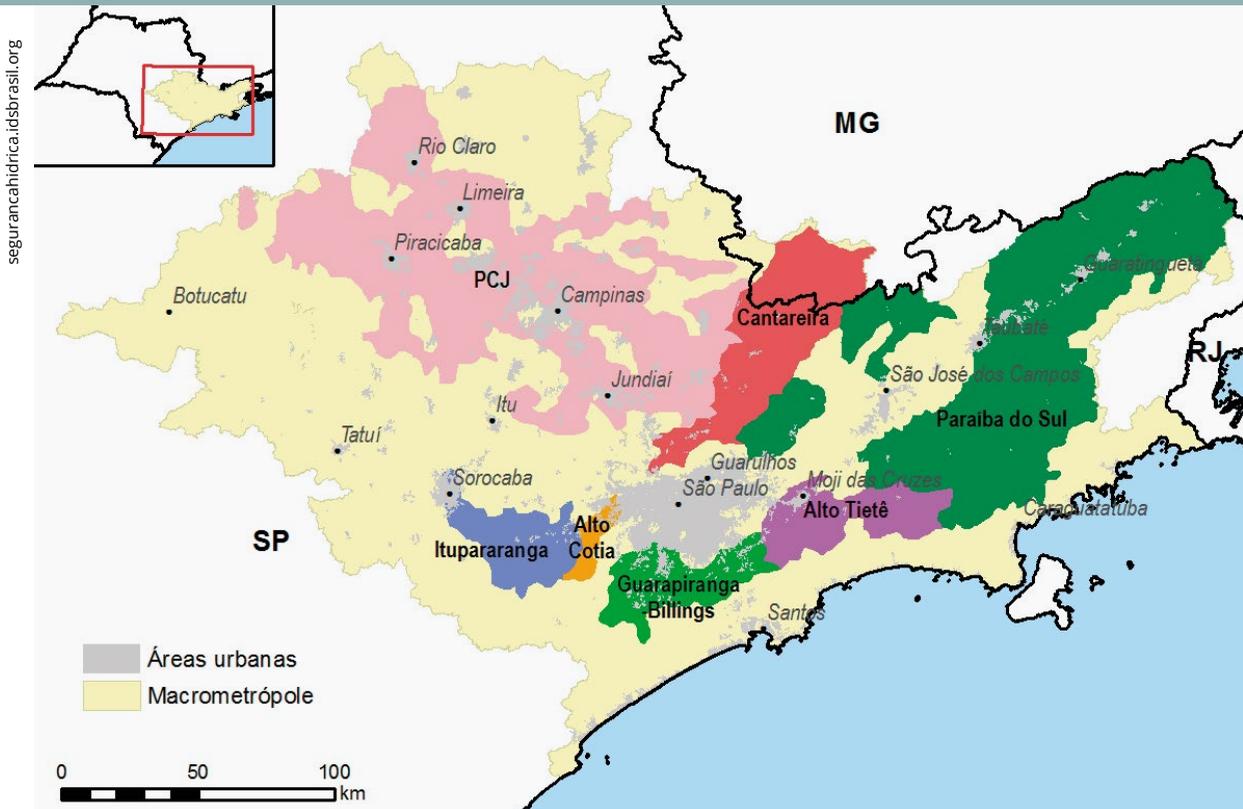
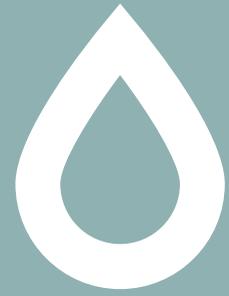


Figura 2 - Localização das sub-bacias dos mananciais superficiais da Macrometrópole Paulista. Fonte: IDS e USP, 2017.

Esses dados ilustram a magnitude do esforço necessário para promoção da proteção de mananciais em larga escala. Para viabilizar tais esforços, é necessário priorizar áreas estrategicamente importantes para a segurança hídrica com base em um diagnóstico socioambiental do entorno dos corpos d'água. Isso deve ser feito a partir de estudos técnico-científicos, observando-se as especificidades locais, políticas públicas já existentes e considerando as diferentes linhas de ação estipuladas para o programa. Nesse sentido, destacam-se como exemplo de instrumento fundamental de planejamento os Planos de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPAs) das áreas de mananciais.

Diferentes critérios de priorização de áreas para proteção de mananciais podem ser adotados, conforme apontam algumas experiências nacionais e internacionais. No Peru, a identificação se dá por meio de estudos

baseados no diagnóstico destes corpos hídricos, na projeção da demanda de água e no balanço oferta/demanda. No Brasil, há o exemplo da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa-MG), que pontua os mananciais em função de diversos critérios como: (i) escassez hídrica, (ii) população atendida, (iii) iniciativas de recuperação/proteção existentes no município, (iv) qualidade da água captada, (v) situação ambiental da bacia do manancial e (vi) tipo de captação. Já em Balneário Camboriú, em Santa Catarina, o modelo de priorização adotado identifica as áreas com maior potencial de contribuição para a redução da sedimentação dos corpos hídricos.

A suscetibilidade de áreas a processos erosivos também foi o critério adotado pelo IDS para determinar a fragilidade ambiental de mananciais da Macrometrópole Paulista. Como resultado identificou-se a necessidade

de conservar 645.422 hectares de vegetação nativa e de restaurar 575.646 hectares de áreas agrícolas ou com solo exposto, que representam cerca de 60% da totalidade do território dos sete sistemas (IDS e USP, 2017).

Estabelecidos os critérios de priorização, recomenda-se a elaboração de um modelo de escalonamento das áreas selecionadas, as quais serão distribuídas no espaço/tempo. Cabe destacar que, para isto, deve-se levar em consideração os objetivos e as metas estabelecidas para cada tipo de intervenção prevista para o programa, bem como os recursos (financeiro e humano) disponíveis, de modo a otimizá-los.

A distribuição espacial deve fundamentar-se na incorporação de parâmetros técnicos para priorização de áreas, sobrepondo-os aos já adotados. Informações como vocação das áreas à recuperação ambiental, conectividade ecológica, elementos de vulnerabilidade ambiental e/ou social dos mananciais podem direcionar o processo de tomada de decisão (IDS e USP, 2017; FUNDAÇÃO RENOVA, 2019). Para a distribuição temporal, parte-se da ideia de que as ações propostas pelo programa devem ser planejadas, implantadas e executadas gradualmente, na forma de um cronograma, respeitando o limite de recursos disponíveis. Este limite será, a princípio, um reflexo da quantia arrecadada com o pagamento da tarifa pelos usuários e poderá, paulatinamente, ser ampliado à medida que novos aportes sejam viabilizados através de fontes alternativas. Intervalos anuais ou que usem como referência os ciclos tarifários podem ser usados como base para o planejamento.

O investimento em um programa de proteção dos mananciais pelo setor de saneamento representa uma mudança de paradigma, e por isso requer um tempo para assimilação, maturação e aprimoramento deste novo modelo. Nesse sentido, o escalonamento espaço-temporal poderá contribuir de forma relevante para essa transição. Gradualmente, concessionária e agência reguladora poderão monitorar e avaliar os resultados do programa e, em articulação com o poder público e sociedade civil, identificar as ferramentas e os mecanismos adequados para transpor cada etapa.

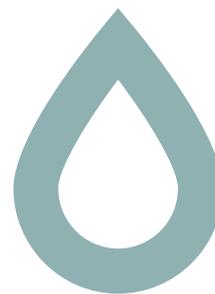
Fontes de recursos alternativos e complementares

A viabilização de ao menos parte dos investimentos necessários à proteção das áreas de mananciais a partir da tarifa de saneamento envolve a necessidade de um debate público acerca dos valores e condições para tal finalidade. Em face do tamanho dos desafios e necessidades das áreas de mananciais, recursos de monta equivalente serão necessários, à luz de um planejamento, priorização e escalonamento dessas demandas, de modo a atingir esse objetivo socioambiental desejável e inadiável.

A tarifa representa uma das fontes de recursos possível e de extrema relevância, porque é uma forma de envolver e corresponsabilizar o setor de saneamento e seus usuários, visto que ela representa a principal fonte de investimentos em água e esgoto no Brasil, algo em torno de 81% (SNIS, 2019). Não obstante, outras fontes de recursos devem ser viabilizadas.

Existem instituições financiadoras internacionais atuando no Brasil em projetos de saneamento desde 1919 (REZENDE, 2008). Desde 2007, foram investidos mais de US\$ 5 bilhões de capital estrangeiro no setor especializado de água e esgoto, (MORAIS *et al*, 2020). Entre as entidades, destacam-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o grupo bancário alemão KfW e a Agência Internacional de Cooperação do Japão (Japan International Cooperation Agency - JICA). Em geral, essas fontes possuem critérios mais rígidos em relação à contrapartida financeira do requerente, e suas taxas de juros estão sujeitas à flutuação cambial. Na conjuntura atual, a questão cambial pode ser fator determinante na falta de viabilidade de tais investimentos.

No contexto nacional, há programas de desenvolvimento que destinam recursos orçamentários e financiamentos a programas e projetos de saneamento. A linha de crédito Financiamento a Empreendimentos (Finem) do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para saneamento ambiental e recursos hídricos



já contempla os segmentos de recuperação de áreas ambientalmente degradadas e despoluição de bacias, com parcelas baixas de taxas fixas de juros (BNDES, c2021). A Caixa Econômica Federal (CEF) também financia empreendimentos no setor por meio do Programa Saneamento para Todos, com recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Esse programa oferece taxa de juros de 6% a.a. associada a uma taxa de risco de crédito, para empreendimentos de 10 a 20 anos, e uma iniciativa de proteção e recuperação de mananciais poderia se encaixar nas modalidades de abastecimento de água ou de desenvolvimento institucional (CEF, c2021). Também existe o programa Pró-Saneamento, com condições similares e menores prazos de execução.

Também é possível angariar recursos para o programa no âmbito estadual, por meio da destinação de fundos existentes e de investimentos diretos da unidade federativa. Em 2015, o governo do Estado do Rio de Janeiro lançou o Programa Pacto pelas Águas, que tem como objetivo proteger e recuperar mananciais estratégicos de abastecimento (RIO DE JANEIRO, 2017), e atua na facilitação e habilitação das suas iniciativas para recebimento de recursos públicos e privados.

No próprio Estado de São Paulo existe o Fundo Estadual de Recursos Hídricos (Fehidro), cujos recursos são provenientes dos royalties da Usina Hidrelétrica

de Itaipu e da cobrança pelo uso da água nas bacias hidrográficas de domínio do Estado (SÃO PAULO, c2021). O Fehidro financia uma vasta gama de iniciativas públicas que visam a preservação dos recursos hídricos e, nesse sentido, o Programa de Mananciais pode ser enquadrado no escopo de investimentos do fundo.

Existem várias opções disponíveis para complementar a receita do programa, que serão importantes para realizar não apenas as intervenções necessárias de forma gradativa, mas também alavancar investimentos oriundos de outras fontes, em parceria com a Sabesp. Um exemplo bem-sucedido dessa relação é o Projeto Produtor de Água na bacia do ribeirão Piripau, no Distrito Federal, iniciado em 2011. Desde então, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) investiu aproximadamente R\$ 3 milhões no Projeto, baseado em Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), ao passo que os demais parceiros da iniciativa investiram mais de R\$ 20 milhões, numa razão de R\$ 6 para cada R\$ 1 investido pela companhia (ADASA, 2021). A Figura 3 demonstra uma possível evolução temporal da tarifa em relação à demanda de recursos para o programa, apresentando o período de oportunidade em que a estruturação da alavancagem de investimentos pode ser realizada.

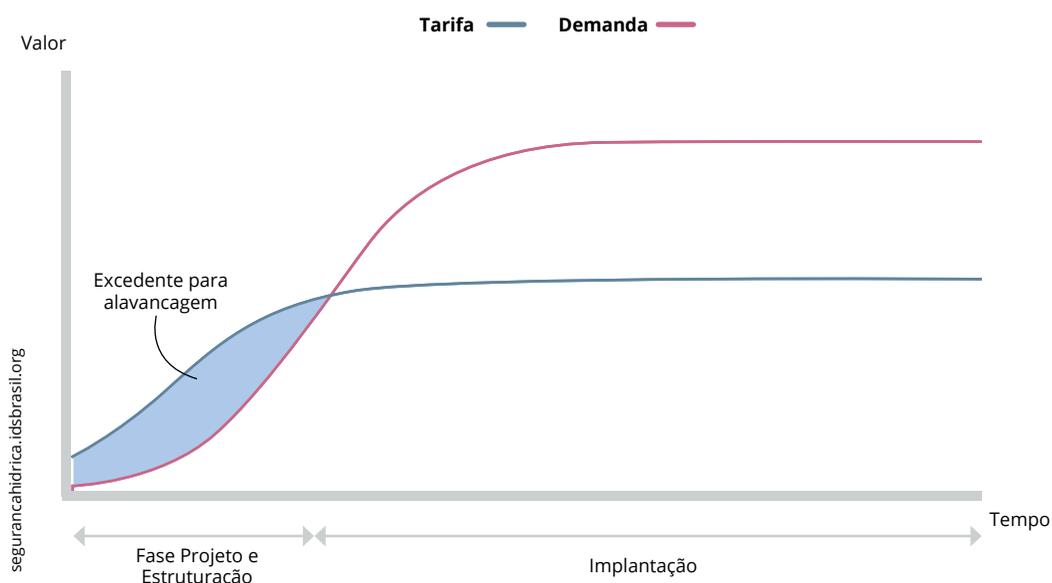


Figura 3 - Ilustração da evolução temporal do valor da tarifa e da demanda econômica do Programa. Elaboração própria.

A Nota Técnica N° 1/2021 emitida pela Adasa (2021), que discute a incorporação do cuidado com mananciais à tarifa de saneamento, ainda trata do conflito entre o recurso tarifário e a cobrança pelo uso da água, em seu parágrafo 33, como pode ser visto a seguir:

Em que pese a possibilidade de redundância de recursos para o PSA, indo em contra à modicidade tarifária, a resolução propõe que, em caso de aprovação de recursos da cobrança pelo uso da água para PSA no DF por parte dos Comitês de Bacia Hidrográfica, a incidência do valor fixado no caput deverá ser retirada ou reduzida no ciclo tarifário seguinte, de forma a não haver redundância de cobrança, desde que garantida a disponibilidade de recursos suficientes para a continuidade dos projetos.

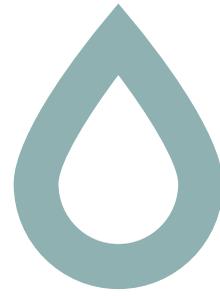
Isso mostra a preocupação em se garantir a sinergia entre a aplicação dos recursos gerados pela tarifa e pela cobrança pelo uso da água, principalmente tratando-se do Estado de São Paulo, que possui um fundo robusto como o Fehidro. Esse aspecto deve ser analisado cuidadosamente para garantir a confiabilidade da gestão de recursos financeiros do Programa de Mananciais, e, conseqüentemente, alavancar investimentos e atingir suas metas.

Há uma movimentação em torno da conservação de mananciais por parte dos gestores do saneamento, pois esse aspecto é fundamental para a sustentabilidade do modelo de prestação. Além do exemplo citado da Adasa e Caesb, no Distrito Federal, é possível apontar a Copasa em conjunto com a Arsae, que já lançaram o Pró-Mananciais em Minas Gerais (COPASA-MG, 2017), e a Aresc, de Santa Catarina, que desde 2016 concentra esforços para a incorporação dos custos de conservação à tarifa de água (ARESC, 2016).

Municípios fornecedores e ICMS ecológico:

Os municípios são agentes centrais para alcançar os objetivos desejáveis de um programa de proteção das áreas de mananciais. É necessário que estes entes compreendam a importância dessas áreas produtoras de água e sejam capazes de gerar incentivos para o desenvolvimento local sustentável. Diante desse desafio, é de extrema relevância viabilizar recursos financeiros para reconhecer a função destes municípios fornecedores desse serviço ecossistêmico. O ICMS Ecológico pode cumprir essa finalidade e reconhecer a importância destas áreas no território municipal. Em 2021, o Estado de São Paulo reviu os critérios de repasse de seu ICMS aos municípios, incluindo a presença de áreas de reservatórios para abastecimento público e geração de energia elétrica (Lei Estadual No.17.348/21).

Essa estratégia coloca mais uma possibilidade de fonte complementar de recursos e vincula o repasse aos municípios ao Programa de Mananciais, fortalecendo o projeto local e regionalmente.



Tratamento regulatório

Em síntese, o desenvolvimento e a execução de um programa de mananciais significam conferir uma nova atribuição à Sabesp, inserida no panorama atual de busca por soluções em segurança hídrica e estratégias resilientes. Considerando que a companhia é uma sociedade de economia mista e capital aberto, além de ser uma das maiores operadoras de serviços de água e esgoto no mundo, é natural que a iniciativa seja diligentemente projetada e estruturada em todos os seus aspectos, inclusive o econômico-financeiro.

Estabelecida a necessidade de incluir as despesas e os investimentos de um programa dessa natureza na tarifa de serviços cobrada pela companhia, o passo seguinte é a definição do tratamento regulatório que essa parcela financeira receberá. De maneira abrangente, a receita requerida para que a empresa atinja todas as suas metas pode ser dividida em custos e despesas operacionais (OPEX) e investimentos (CAPEX).

Os OPEX são aqueles relacionados à operação, manutenção e comercialização dos serviços, como recursos humanos, materiais e energia elétrica, por exemplo (ARSESP, 2020). Os CAPEX são, simplificada e, investimentos que imobilizam o capital, como a aquisição de um novo equipamento ou a construção de uma rede de abastecimento.

Além de características técnicas específicas, os dois tipos de tratamento apresentam vantagens e desvantagens de difícil comparação, o que faz necessário um

estudo aprofundado a respeito do assunto. Superficialmente, é possível afirmar que a adoção da categoria OPEX para as despesas do programa de mananciais é mais econômica para o usuário final, pois não há remuneração desse recurso. Caso o modelo adotado seja o CAPEX, o incentivo financeiro à prestadora dos serviços é maior, e pode até mesmo ser pensado para aquisição de imóveis em etapas posteriores do programa. Essa multiplicidade de propriedades – públicas, privadas, unidades de conservação – trazem, contudo, uma complexidade para essa estratégia, partindo-se de uma perspectiva regulatória.

A própria Arsesp declarou, no Relatório Circunstanciado RC.F-0002-2021 (ARSESP, 2021c), que o tratamento regulatório ainda não foi definido e o estudo sobre mananciais está em desenvolvimento, mas coloca que a escolha pelo CAPEX significa incluir o programa como parte da base de ativos da Sabesp. Dessa forma, a inclusão só pode ser realizada quando o ativo fizer parte do objeto de prestação do serviço regulado. Por outro lado, na modalidade OPEX, qualquer despesa ou custo que componha a receita requerida pode ser incluída.

De qualquer maneira, é importante esclarecer que, independentemente da abordagem regulatória adotada, a inclusão do programa de mananciais no cálculo da receita requerida e sua consequente tarifação é um investimento na sustentabilidade do atual sistema de serviços de água e esgoto (não apenas da Sabesp), destacando o caráter primário da segurança hídrica na continuidade do atendimento, principalmente a médio e longo prazo.

| Custo Operacional (OPEX) | Investimentos (CAPEX) |
|--|---|
| Menor custo para o usuário | Maior incentivo ao prestador |
| Tratamento regulatório simplificado (sem definição de propriedade) | Maior flexibilidade regulatória (WACC diferenciado) |
| Inclusão de Programa de Mananciais na tarifa = investimento em segurança hídrica | |

Quadro 1 - Comparação sintética entre tratamento regulatório como OPEX e CAPEX. Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto importante que também requer análise mais aprofundada é o mecanismo de entrada do recurso, que determina se o momento do aporte é anterior ou posterior à implementação das ações. Os modelos de tarifa específica e destinação de parcela da receita são aqueles nos quais o recurso é gerado anteriormente às ações. O modelo de compensação financeira, por sua vez, requer maior atenção da empresa, que reverte parte dos próprios recursos na implantação do programa, sendo recompensada mediante comprovação do alcance das metas. Contudo, o valor pré-determinado pode não contemplar a execução de um programa adequado à realidade.

Dessa forma, o tratamento regulatório é um componente a ser considerado na análise econômico-financeira do recurso tarifário para mananciais, buscando otimizar a arrecadação, estimular a prestação do serviço e onerar o usuário o mínimo possível, juntamente com as questões complementares à abordagem regulatória que visam os mesmos objetivos, e, se trabalhadas coesivamente, irão garantir uma dimensão financeira robusta e eficaz para o programa de mananciais.

Investimentos em mananciais custeados pela tarifa

A operacionalização do programa de mananciais ser uma responsabilidade da Sabesp – ou de qualquer outra empresa de água e esgoto –, ainda que dividida com outras entidades e garantindo controle social, é reflexo da necessidade de uma mudança de paradigma no setor de saneamento que incorpore o cuidado com a água em todas as etapas do ciclo hidrológico. Isto significa que a inclusão dessa esfera no âmbito tarifário não é simplesmente a criação de um “novo custo”, mas uma medida essencial na garantia da sustentabilidade do modelo atual de abastecimento.

Essa incorporação dos mananciais no contexto dos serviços de saneamento é complexa, uma vez que o setor vem se consolidando ao longo dos anos em torno de práticas tradicionais, como a precificação dos serviços (produção e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto) para determinação da tarifa. A Figura 4 apresenta a atual composição do preço da tarifa da Sabesp pelas tarifas máximas das etapas de serviços. Nota-se que o custo ambiental da água não é considerado no cálculo, atestando a existência da lacuna discutida nas primeiras etapas deste sumário.

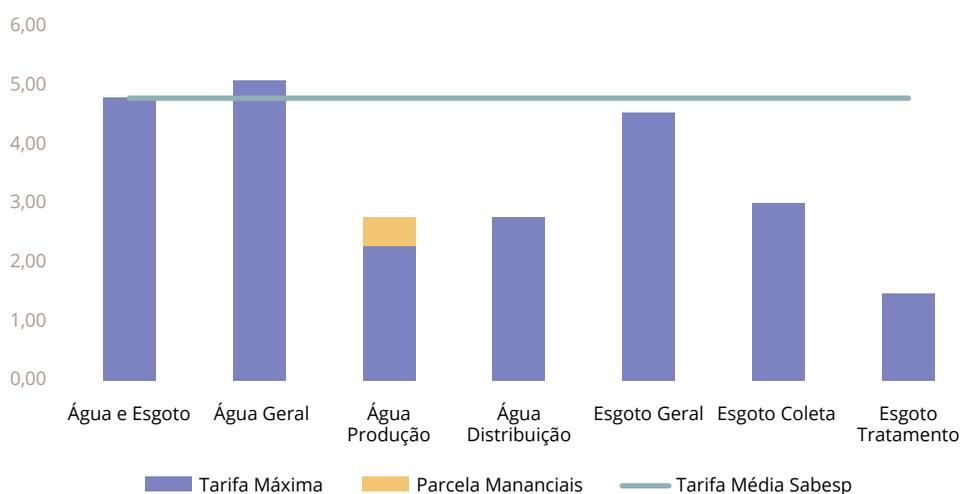


Figura 4 - Tarifas máximas por etapas de serviços - Sabesp (R\$/m³) e parcela de contribuição da tarifa em mananciais (a “Parcela Mananciais” é um valor ilustrativo). Fonte: Adaptado de ARSESP, 2021b

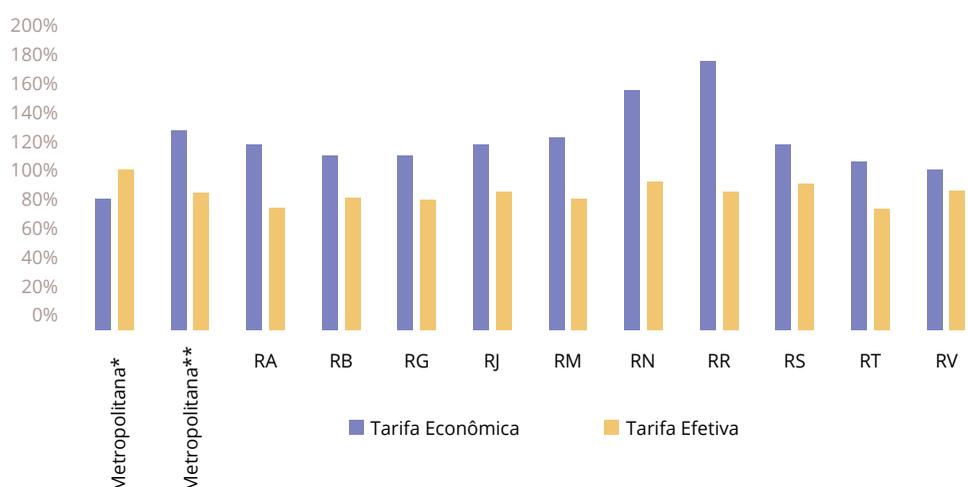


A inserção do cuidado com os mananciais no processo tarifário passa pela determinação da categoria em que ele se enquadra, em relação aos serviços apresentados. Deve-se determinar qual internalização desses custos – tanto os de recuperação/conservação quanto os de oportunidade – é mais vantajosa, do ponto de vista regulatório: incorporá-las aos custos de produção de água ou criar uma categoria específica de “cuidado com mananciais”.

Contudo, o custeio integral de iniciativas de conservação e recuperação de mananciais via usuário caracteriza uma transição muito abrupta no atual preço da tarifa,

o que poderia ocasionar inadimplência, fragilidade da capacidade de pagamento e insatisfação com o serviço. Por isso, foram discutidas as fontes alternativas e complementares de receita.

Além disso, é possível discutir o modelo de subsídio cruzado, adotado pela Sabesp e pela maioria das sociedades de economia mista no país. A Figura 5 apresenta a relação entre a tarifa econômica e a tarifa efetivamente praticada em cada Unidade de Negócio da companhia, e é possível perceber como a região metropolitana (sem contabilizar os municípios da região de Bragança Paulista) subsidia o restante do estado (ARSESP, 2021b).



segurancahidrica.idsbrasil.org

* Excluindo-se os municípios da região de Bragança Paulista
** Incluindo-se os municípios da região de Bragança Paulista

Figura 5 - Relação entre tarifas por Unidades de Negócios e Tarifa Sabesp (%). Fonte: Arsesp, 2021b.

Dessa forma, priorizar os mananciais da Região Metropolitana no início do programa é uma conduta aceitável e se encaixa na questão do escalonamento de áreas. Mesmo com o esforço da Arsesp, na atual revisão, em padronizar a tarifa para todas as Unidades de Negócio, esse procedimento se justifica pelo fato de que a população da RMSP – e, conseqüentemente, o número de usuários – é muito maior que no restante do território estadual, e, portanto, ainda subsidiará as outras regiões. Esse fator é relevante no contexto da priorização e escalonamento de áreas, que ditará o ritmo do andamento do programa.

De toda forma, espera-se que, uma vez incluído no cálculo tarifário dos serviços de água e esgoto, o cuidado com os mananciais seja sempre discutido nas revisões seguintes. Idealmente, a relação com os mananciais irá evoluir de uma primeira etapa marcada por intervenções de recuperação até a fase na qual seja necessário apenas realizar a manutenção e conservação, fazendo com que os benefícios alcançados superem os custos do programa.

Gestão financeira do recurso

Para se consolidar como uma iniciativa robusta e contínua, o programa exige a participação de uma ampla rede de atores em diversos níveis, com atuação coordenada e sinérgica. No aspecto financeiro, tal atuação se apoia em uma gestão de recursos orientada por quatro pressupostos fundamentais. São eles:

- **Transparência:** O escopo gerencial do programa deverá contemplar estratégias de comunicação e transparência, que naturalmente se estenderão à gestão financeira. Recomenda-se a publicação de uma plataforma on-line com a disponibilização dos dados de investimento por ação, região, data, etc. para consulta, no intuito de exercer transparência ativa, além de disponibilizar vias de comunicação para a sociedade civil.
- **Corresponsabilidade:** Mesmo com o foco executivo na prestadora, seguindo a fundamentação de que o cuidado com os mananciais é uma etapa dos serviços de abastecimento de água, o modelo de gestão a ser adotado contará com diferentes atores exercendo obrigações específicas. Ainda considerando que uma iniciativa dessa magnitude envolverá várias etapas no gerenciamento dos recursos, as responsabilidades de cada *stakeholder* devem ser claramente definidas e compartilhadas quando for pertinente, podendo ainda incentivar o exercício de *accountability* horizontal no âmbito do Programa.
- **Eficiência:** Os resultados do programa manifestam-se no médio e longo prazo. Sendo assim, é imprescindível que a administração dos recursos gerados para essa finalidade não encontre obstáculos e os investimentos ocorram de forma célere, evidentemente respeitando os devidos trâmites. A correta aplicação dos recursos para dar início e manter as ações previstas fará com que elas usem apenas o período necessário para sua conclusão, fornecendo os retornos positivos no menor tempo possível.
- **Accountability:** No contexto dos direitos humanos à água potável e ao saneamento, o conceito de *accountability* abrange as dimensões de definição de responsabilidades e padronização de desempenho, obrigação de justificativa frente a ações ou inações e instalação de mecanismos que assegurem o *compliance* por parte dos atores de gestão (ONU, 2018). No contexto do programa, o exercício de *accountability* dialoga diretamente com os pressupostos anteriores, ao passo que busca garantir o investimento dos recursos de forma planejada e integral.

A partir desses princípios, deve-se estruturar o modelo de gestão do Programa, considerando também o mecanismo fiscal de gestão dos recursos arrecadados. É possível optar por uma conta contábil em nome da prestadora, na qual se registre as movimentações transcritas, para que o controle seja rigoroso. A alternativa é a inserção de um agente financeiro externo, que ficaria encarregado pela operacionalização dos recursos.

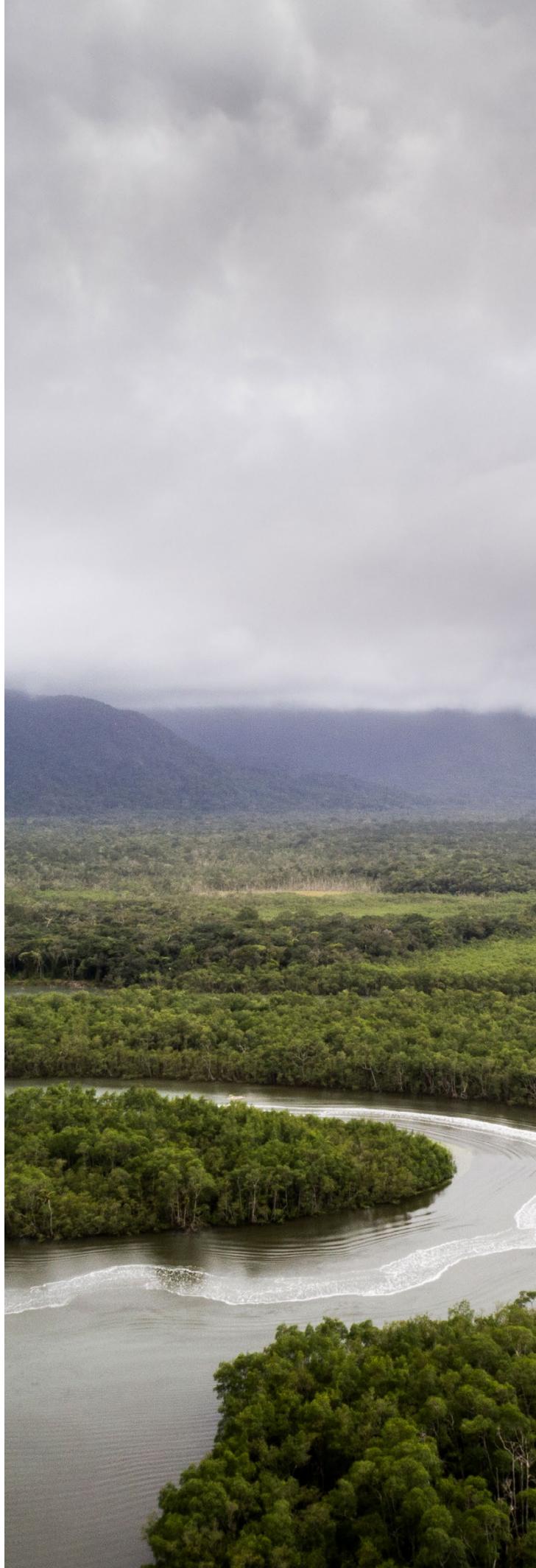
Completando esse sistema, deve haver um comitê gestor dos recursos, de caráter deliberativo e *multistakeholder*, com a presença da sociedade civil e da academia. O comitê terá como responsabilidades a aprovação de investimentos, o acompanhamento e avaliação dos resultados e deverá trabalhar para garantir a transparência citada anteriormente.

Esse arranjo proposto em termos de governança busca superar os desafios de gestão e aplicação dos recursos já enfrentados em outras situações, por exemplo, o Fehidro. Também é importante destacar potenciais dificuldades que os Fundos Municipais de Saneamento Básico (FMSBs) poderiam ter para operacionalizar os recursos de um programa de mananciais, especialmente por conta das áreas de mananciais não respeitarem os limites territoriais de cada município. Em outras palavras, os recursos específicos para um programa de mananciais não competem com estes e outros instrumentos financeiros já existentes, em especial porque a ideia é investir na conservação dos mananciais



paralelamente às demais demandas do setor, principalmente algumas que não possuem fontes estáveis de financiamento.

Dessa maneira, tem-se como objetivo maior o estabelecimento e fortalecimento de uma fonte perene de recursos que apresente facilidade e confiabilidade em suas movimentações, permitindo que o programa avance independentemente de externalidades.



CONSIDERAÇÕES FINAIS



A iniciativa de recuperação e conservação de mananciais vem ganhando força à medida que cada vez mais prestadoras de serviços de água e esgoto lançam programas de proteção por todo o Brasil. No caso da Sabesp, a abrangência do atendimento pelo Estado e a particularidade do atendimento a uma das maiores regiões metropolitanas do mundo fazem com que um programa de mananciais da companhia tenha que ser minuciosamente projetado em todas as suas dimensões.

Uma dessas dimensões, objeto dessa terceira etapa do sumário executivo, é a forma de viabilizar o Programa sob a ótica econômico-financeira. Nesse aspecto, A Arsesp tem um papel fundamental no sucesso da iniciativa, sendo a responsável pela estruturação da principal fonte de recursos da companhia: a tarifa.

A inclusão dos custos do programa de mananciais na tarifa de serviços se apoia na necessidade da concepção de um novo modelo de gestão do setor de abastecimento, que incorpore o cuidado com a água anterior à captação. Assim como os outros valores estudados no cálculo da receita requerida, o tratamento regulatório da parcela referente ao programa deve ser estabelecido como custo operacional (OPEX) ou investimento (CAPEX), o que determinará as formas de gerenciamento

desse recurso e garantirá sua estabilidade. Além disso, deve-se atentar para a questão da amplitude do atendimento da empresa no estado de São Paulo, levantando a inevitabilidade da realização das ações por meio de uma priorização de áreas críticas e escalonamento das intervenções, indicando uma continuidade do programa, que deverá constar permanentemente nos ciclos tarifários.

Essa mudança de paradigma, materializada na implementação do programa de mananciais, precisará de uma maior injeção de recursos em seu momento inicial, aliada à parcela gerada pela tarifa. Sendo assim, é imprescindível que conste no programa um estudo sobre fontes alternativas e complementares de receita, estabelecendo diferentes modalidades de captação financeira que possam funcionar em sinergia com a parcela tarifária já existente.

A dimensão econômico-financeira é vital para o sucesso do programa de mananciais, e requer, assim como na dimensão técnica, um esforço coordenado entre os atores envolvidos, especialmente companhia e agência, para que os recursos sejam gerados e aplicados, e que a segurança hídrica seja entendida como investimento no futuro.

REFERÊNCIAS



ADASA - Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal. Nota Técnica N.º 1/2021 - ADASA/SPE/COPE. **Minuta de Resolução que institui o Pagamento por Serviços Ambientais a ser custeado pelas tarifas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.** Brasília – DF, 23 fev 2021.

ARESC - Agência de Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina. **Informativo nº03: Março/Abril de 2016.** Florianópolis, SC. mar. 2016.

ARSAE-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais. **Audiência Pública nº15/2017 - 2ª etapa da Revisão Tarifária Periódica da Copasa (Terceira Fase).** Página da web. Disponível em: <<http://www.arsae.mg.gov.br/audiencia-publica/page/724-audiencia-publica-n-15-2017-2-etapa-da-revisao-tarifaria-periodica-da-copasa-terceira-fase>>. Acesso em: 8 abr. 2021.

ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Nota Técnica NT.F-0009-2019: **Critérios regulatórios para reconhecimento, nas tarifas, dos repasses aos fundos municipais de saneamento básico.** 2019.

ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Nota Técnica Preliminar NT.F-0029-2020: **Metodologia da 3ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp.** 2020.

ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Nota Técnica Preliminar NT.F-0005-2021: **Proposta de cálculo da tarifa média máxima (P0) e fator X da 3ª revisão tarifária ordinária da Sabesp.** 2021a.

ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Nota Técnica Preliminar NT.F-0006-2021: **Proposta de revisão da estrutura tarifária da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp.** 2021b.

ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Relatório Circunstanciado RC.F-0002-2021: **Proposta de Cálculo da Tarifa Média Máxima (P0) e Fator X da 3ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp.** 2021c.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **BNDES Finem - Saneamento ambiental e recursos hídricos.** Site institucional. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-saneamento-ambiental-recursos-hidricos>>. Acesso em: 3 mar. 2021.

CEF – Caixa Econômica Federal. **Programa Saneamento para Todos.** Site institucional. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/produtos/financiamento/saneamento_para_todos/saiba_mais.asp>. Acesso em: 3 mar. 2021.

1 Representação de caráter exclusivamente ilustrativo, sendo que as curvas não possuem relações matemáticas entre si ou escala, servindo apenas para apontar uma possibilidade de alocação de recursos de acordo com o desenvolvimento do Programa.

FUNDAÇÃO RENOVA. **Produto 4.0: Escalonamento das áreas para recuperação ambiental:** Cronograma anual e detalhamento da proposta técnica de escalonamento da recuperação ambiental da Bacia do Rio Doce. 2019.

GOIÁS - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. **ICMS Ecológico.** Site institucional. Disponível em: <<https://www.meioambiente.go.gov.br/meio-ambiente-e-recursos-h%C3%ADricos/icms-ecol%C3%B3gico.html>>. Acesso em: 8 abr. 2021.

IDS - Instituto Democracia e Sustentabilidade. **Análise dos resultados da pesquisa de opinião/Datafolha.** São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://segurancahidrica.idsbrasil.org/pesquisa-de-opiniaio/>>. Acesso em: 01 fev. 2021

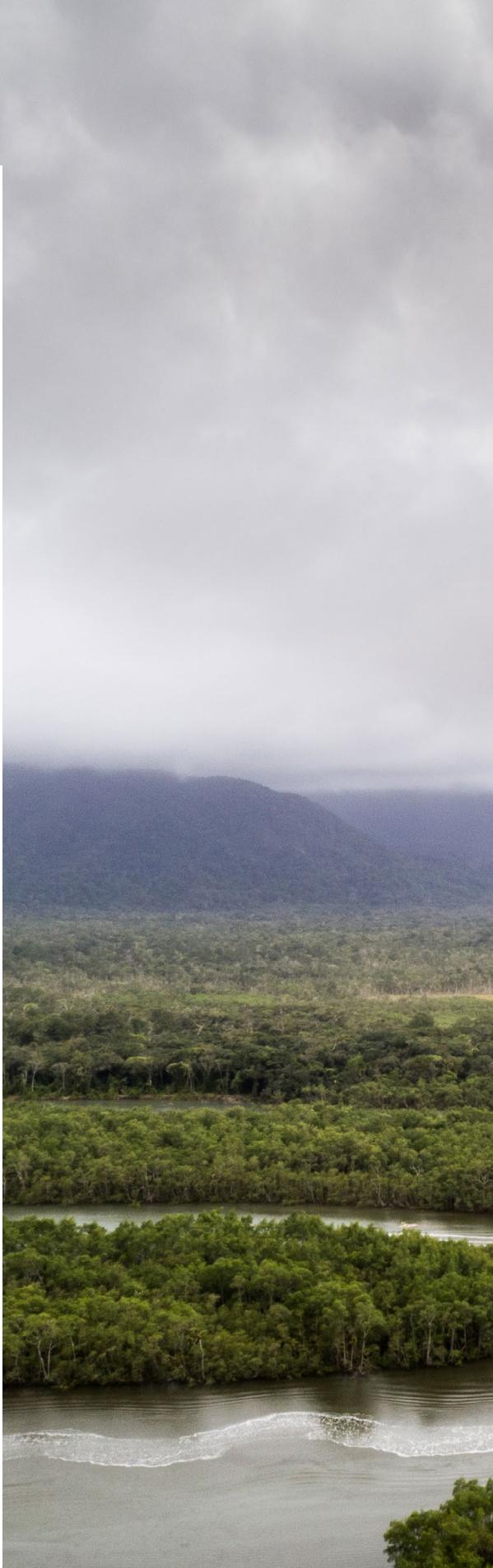
IDS - Instituto Democracia e Sustentabilidade; Labgeo/Poli/USP - Laboratório de Geoprocessamento da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. **Mananciais paulistas como prioridade da agenda pública:** identificação de áreas críticas e proposta de zoneamento. São Paulo, SP. 2017.

MORAIS, A.F.; SEABRA, F.; & BAUER, M.M. (2020) **Financiamento via bancos e instituições de crédito voltado ao setor de água e esgoto:** o caso de Santa Catarina. Revista de Gestão de Água da América Latina, v. 17, e1. Disponível em: <<https://doi.org/10.21168/reg.v17e1>>. Acesso em: 03 mar 2021.

REZENDE, S. C; HELLER, L. **O Saneamento no Brasil:** políticas e interfaces. 2 ed. rev. e ampl. - Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 387 p.

SÃO PAULO - Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo. **FEHIDRO.** Site institucional. Disponível em: <<https://www.infraestrutura-meioambiente.sp.gov.br/fundo-estadual-de-recursos-hidricos/>>. Acesso em: 9 abr. 2021.

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **Relatório de Sustentabilidade 2019.** São Paulo. 2020.





Execução



Apoio

