

A ANA e o projeto de lei de saneamento

O Projeto de Lei 4.147, que estabelece diretrizes para o setor de saneamento, enviado pelo governo ao Congresso Nacional em fevereiro de 2001, tem despertado acirrado debate, tanto na Câmara dos Deputados quanto na imprensa. Frequentemente se observa preocupação quanto a uma hipotética transferência de responsabilidades dos Estados e dos municípios para entidades federais da administração indireta, particularmente para a Agência Nacional de Águas (ANA). Se ocorresse, de fato, tal transferência, haveria uma clara ofensa ao princípio da autonomia político-administrativa dos entes federados. Só que não há transferência alguma.

Na realidade, o projeto estipula condições para que a União venha a cooperar com os Estados e municípios. Estes é que são os responsáveis, isto é, os titulares, pelo saneamento, e não a União. No entanto, é perfeitamente legítimo que o Congresso Nacional estabeleça em que condições os recursos do Orçamento da União possam ser utilizados em ações de saneamento. Entre essas condições se destaca a existência de entidades de regulação e de fiscalização, estabelecidas pelos Estados e municípios, que sejam efetivamente dotadas de capacitação técnica e de autonomia administrativa e financeira.

Trata-se de salvaguarda para assegurar que o dinheiro do contribuinte não seja injetado em sistemas de saneamento em que o consumidor esteja à mercê de empresas, públicas ou privadas, que, no exercício do monopólio natural, desconsiderem os direitos dos consumidores. Aliás, convém sublinhar este ponto: uma empresa pública não preserva necessariamente o interesse público. Como se sabe, há empresas públicas que dão prioridade aos interesses políticos dos seus dirigentes e governantes, ou mesmo de seus funcionários pelo pagamento de estratosféricos salários.

Embora não caiba à União criar ou manter qualquer entidade de regulação e de fiscalização dos serviços de saneamento, é razoável que o governo federal não coopere com Estados e municípios quando inexistir entidade dessa natureza, criada ou escolhida dentre as já existentes pelo respectivo titular dos serviços. O projeto atribui à ANA a responsabilidade de credenciar a entidade reguladora, separando o joio do trigo. Isto é, caberá à ANA verificar se a entidade reguladora tem condições de assegurar o equilíbrio entre os interesses, frequentemente conflitantes, de três atores: o titular do serviço (governo estadual ou municipal), a concessionária e o consumidor.

É minha convicção que a principal motivação para o combate que se faz à aprovação do projeto do governo tem origem econômica, e não administrativa ou jurídica. Trata-se do seguinte: o projeto não permite pagamento em troca da privatização da concessão dos serviços. Ou seja, a concessão será não-onerosa. Dessa maneira, o governo federal pretende que todos os recursos financeiros que a concessionária possa utilizar sejam canalizados para atender a dois objetivos:

- Universalização dos serviços no prazo mais curto possível, significando a ampliação da cobertura dos serviços para atendimento de toda a população, particularmente as camadas mais pobres, historicamente desprovidas de saneamento; e
- Adoção de tarifas módicas.

Naturalmente, essa posição, embora ética, desagrade a governantes, estaduais ou municipais, que tenham a pretensão de fazer caixa com a “venda de concessão”. Em vez de pagar ao titular, o concessionário deverá utilizar os recursos financeiros para melhor atender à população.

O projeto estabelece que, quando ocorrer a venda empresa de saneamento estadual, todos os municípios titulares servidos pela empresa terão de decidir se querem permanecer com os serviços da empresa sob nova direção, ou se preferem prestar o serviço diretamente, ou, ainda, se preferem licitar a concessão para outra empresa. Nas duas últimas hipóteses, o município terá de indenizar a antiga concessionária sob controle estadual pelos investimentos não amortizados e não depreciados. Ainda assim, os governos municipais estarão em posição vantajosa para negociar, com a empresa estadual, as condições de melhoria do atendimento à população. Isso significa que o valor de venda das empresas estaduais pode ser menor do que o esperado pelos governos estaduais que estejam cogitando da venda desses ativos. No entanto, certamente é um arranjo que melhor serve à população.

Para os serviços de saneamento de interesse comum a diversos municípios, que é situação comum em regiões metropolitanas, o projeto prevê a criação de um conselho deliberativo para conduzir o processo decisório relacionado à forma de prestação dos serviços, às metas, tarifas e subsídios. O conselho terá participação paritária entre o Estado e os municípios afetados. Essa solução induz à negociação. Talvez seja uma razão a mais para estimular oposição ao projeto daqueles que, sentindo-se donos do poder, acham que nada tem a ganhar compartilhando decisões.

O projeto de lei amplia um pouco as competências da ANA, que foi criada como entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Alguns temem que, com essa ampliação de responsabilidades, a ANA perca a neutralidade ante a disputa pelo uso dos recursos hídricos entre os setores usuários (saneamento, indústria, hidroeletricidade, irrigação, navegação e recreação). Não é o caso, porque:

- O uso da água para abastecimento já é prioritário, por determinação da Lei 9.433, de 1997;
- A ANA não será uma agência de fomento para o setor de saneamento, com exceção do tema “tratamento de esgotos”, que é de interesse coletivo, e não individual;
- A ANA não será entidade reguladora, muito menos fiscalizadora, das entidades que prestam serviço de saneamento;
- Finalmente, a atuação da ANA já tem forte imbricamento com o setor de saneamento, no que diz respeito à preservação do interesse público.

Efetivamente, já cabe à ANA atuar direta ou indiretamente, pela articulação com órgãos gestores estaduais, no disciplinamento, em todo o território nacional, do uso dos rios, reservatórios e lagos. No caso específico de São Paulo, o principal esforço deve-se concentrar na reversão da crescente poluição dos rios, tarefa que deve durar algumas décadas, a julgar pela experiência de outros países. Trata-se de uma longa caminhada, que só será bem-sucedida se resultar de um pacto entre governos, setor produtivo e sociedade civil. É fundamental que não se adie o primeiro passo.

Ainda no caso de São Paulo, os rios da região metropolitana seriam capazes de atender às necessidades de toda a população. No entanto, a Sabesp é obrigada a buscar água nas cabeceiras da vizinha bacia hidrográfica do Rio Piracicaba, porque a água dos rios que cortam a região metropolitana é em grande parte imprópria para abastecimento, por causa da poluição. Curiosamente, há quem acredite que a implementação da cobrança pela poluição, que reverterá essa marcha rumo à degradação, terá o indesejável resultado de aumentar o custo Brasil. Custo, com C maiúsculo, é não ter água em casa!

Jerson Kelman é Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas (ANA).

KELMAN, J. **A ANA e o projeto de lei de saneamento.** O Estado de São Paulo, São Paulo, 08/05/01.