



Entrevista

AUSÊNCIA DE OBRAS AFETA MELHORIA NO SANEAMENTO NO BRASIL, DIZ ESPECIALISTA

Mauro Arbex⁵

As dificuldades do setor de saneamento no Brasil se devem muito mais à ausência de obras do que à falta de recursos ao setor. Essa é a opinião de Irene Guimarães Altafin, engenheira sênior, com mais de 20 anos de experiência em saneamento, gestão integrada de recursos hídricos e gerenciamento de projetos. “No Brasil, a tendência de se atribuir as ‘mazelas’ do saneamento exclusivamente à falta de recursos tornou-se uma afirmativa padrão e repetitiva”, afirma.

Irene atuou durante sete anos como especialista sênior em água e saneamento no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), órgão multilateral de financiamento. Para a especialista, o problema principal no Brasil, que deixa o país ainda distante da universalização do setor, é a execução dos serviços. “Sabemos que os recursos disponibilizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, na faixa de R\$ 8,9 bilhões ao ano, são muito superiores aos recursos disponibilizados nas décadas anteriores”, afirma.

Mesmo inferiores às necessidades, diz a especialista, esses recursos deveriam ter promovido um impacto superior ao observado se a execução dos serviços não houvesse sido tão baixa. “Ao longo da última década, menos de 60% dessa disponibilidade foi utilizada”, diz em entrevista ao **Relatório Executivo**.

Para Irene Altafin, um dos principais desafios do saneamento é a gestão das águas urbanas, que deve considerar as características dessas regiões, a escassez hídrica, a poluição e a saúde pública. “Há um crescente consenso de que a prestação de serviços de água e saneamento urbanos deve ser abordada de uma forma mais ampla e sistêmica, levando em conta o conceito unificador do ciclo urbano da água, que engloba a mudança climática, hidrologia, uso da terra, engenharia e ecologia.”

A seguir, a entrevista na íntegra ao RE.



Irene: “Desafio é a gestão das águas urbanas”

⁵ Editor do Relatório Executivo



Entrevista

Relatório Executivo - Quais os principais entraves que terão de ser superados para que o Brasil alcance a universalização do saneamento?

Irene Guimarães Altafin – Creio que possamos inserir o tema da universalização dos serviços de saneamento no Brasil em um contexto global, pois muitas das nossas questões e entraves são comuns àquelas que vários países em desenvolvimento se defrontam desde o século passado, apesar dos esforços internacionais no sentido de superá-los. No próximo ano, terão decorrido quatro décadas da Conferência da Água em Mar del Plata, na Argentina, realizada em 1977, considerada um marco no debate internacional sobre o tema da água. Na ocasião se esboçou a primeira proposta de uma política de água vinculada a uma estratégia de desenvolvimento social, a partir da qual foram lançadas as bases para a Década Internacional da Água promulgada pela ONU em 1981. Foi uma década importante, inspirada nas discussões ambientais iniciadas a partir de 1972. No entanto, suas ações voltaram-se especificamente para o tema da provisão dos serviços, com mais ênfase ao abastecimento de água do que o esgotamento sanitário.

RE: E quais foram os resultados obtidos com essas ações ?

IGA - Durante essa década se promoveu o acesso à água a mais de 1 bilhão de pessoas e facilidades de saneamento a 700 milhões de pessoas. Mas, análises desse período mostram que apenas 30% dos projetos foram considerados sustentáveis. Isso em razão de projetos mal elaborados, da utilização de tecnologias ditas importadas, da falta de planejamento, da adoção de mecanismos tarifários inacessíveis e do aumento do custo previstos em decorrência de um mau planejamento e da extensão do prazo de execução. Houve também ingerência política.

RE - Mas tanto no Brasil como outros países em desenvolvimento a universalização ainda está distante.

IGA - É verdade. No ano passado, foi encerrado o prazo definido pela ONU para que os Objetivos do Milênio, definidos para o período 2000 a 2015, fossem atingidos. Embora com avanços nítidos na viabilização de soluções aprimoradas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o déficit ainda existente é significativo, uma vez que pelo menos 780 milhões de pessoas ainda não têm acesso à água potável e cerca de 2,5 bilhão não têm acesso a sistemas de saneamento. Ademais, repetem-se muitos dos problemas observados durante os anos 1980, tais como projetos mal elaborados, falta de planejamento, políticas tarifárias fráguas e aumento do custo previstos em decorrência de mau planejamento.

RE - Quais seriam as alternativas para melhorar essa situação?

IGA – Como uma agenda pós-2015, a partir deste ano inicia-se a implantação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável – Transformando Nosso Mundo, da ONU. O sexto objetivo da agenda, com um foco mais amplo do que os Objetivos do Milênio, busca assegurar a disponibilidade da água e do saneamento para todos, mas reconhece que a água não pode ser tratada isoladamente, uma vez que está



Entrevista

intrinsecamente ligada com a segurança alimentar, saúde, igualdade, as alterações climáticas e a educação. Incorpora questões sobre a necessidade de enfrentamento da escassez hídrica e a importância da segurança hídrica e insere aspectos relacionados com o uso eficiente da água, a promoção do reúso e a implementação da gestão integrada dos recursos hídricos.

RE - A falta de recursos é uma das principais alegações de Estados e municípios para não entregar um serviço de água e saneamento adequado. Como as organizações multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras entidades financeiras, podem ajudar a financiar obras nessa área?

IGA - No Brasil, a tendência em se atribuir as “mazelas” de saneamento exclusivamente à ausência de recursos financeiros tornou-se uma afirmativa padrão e repetitiva. Sabemos que as necessidades de investimentos financeiros para o setor são altas. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Pansab) identifica investimentos da ordem de R\$ 15 bilhões ao ano, para que seja possível a universalização dos serviços até 2033. No entanto, também sabemos que os recursos disponibilizados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2007, na faixa de R\$ 8,9 bilhões ao ano, são muito superiores aos recursos disponibilizados nas décadas anteriores. Mesmo inferiores às necessidades, esses recursos deveriam ter promovido um impacto superior ao observado se a execução dos serviços não houvesse sido tão baixa. Ao longo da última década, menos de 60% dessa disponibilidade foi utilizada.

RE - Por que, em sua avaliação, as obras não andam no Brasil?

IAG – Acredito que a baixa execução se deva principalmente ao contexto em que o PAC foi implementado: após um longo período de baixos investimentos, durante o qual os poucos recursos disponíveis foram utilizados para a expansão dos sistemas para atender às demandas da urbanização acelerada, com baixíssimos investimentos em programas de melhorias operacionais e de melhoria de eficiência. Em outras palavras: a maioria dos prestadores dos serviços não estava apta para fazer uma adequada gestão dos novos investimentos. Junto com os investimentos em infraestrutura, os recursos deveriam ser destinados a um consistente programa de modernização técnico e gerencial da prestação dos serviços. Além do mais, questões importantíssimas presentes na Lei Saneamento necessariamente devem acompanhar as intervenções de expansão da cobertura dos serviços, tais como o fortalecimento da regulação, a implantação de mecanismos consistentes de recuperação de custos e o estabelecimento de mecanismos transparentes de subsídios. Não creio que estejamos avançando nesses tópicos.

RE - E os recursos dos organismos multilaterais, como o BID?

IGA – Os recursos oriundos dos organismos multilaterais, quando comparados àqueles aportados pelo PAC, são baixos. A busca por esses recursos pelos Estados, municípios ou prestadores de serviços sempre foi superior à oferta. Pela minha experiência no BID, durante sete anos, além desses recursos serem atraentes



Entrevista

como forma para complementar os existentes, uma das maiores contribuições desses organismos é o processo como os projetos de financiamento são preparados e implementados. No caso do BID, a preparação de um projeto de financiamento leva em geral mais do que um ano e é realizada por duas equipes multidisciplinares (do Banco e do mutuário), formalmente criados para essa função, que trabalham de forma conjunta. Aspectos técnicos, financeiros, institucionais, ambientais e econômicos são identificados e avaliados na fase de preparação. São definidos os marcos de acompanhamento, o sistema de monitoramento e avaliação dos produtos, resultados e impactos e o arranjo institucional necessário para a etapa de execução do projeto.

RE - Que outros aspectos o BID leva em conta na aprovação de um projeto?

IAG - Todos os projetos, necessariamente, incorporam um componente de fortalecimento institucional do órgão executor. Por exemplo, na fase de preparação de um projeto de abastecimento de água, a análise institucional detectará as necessidades de ações de melhoria da gestão operacional e comercial da prestadora de serviços, redução de perdas, e essas ações serão incorporadas à operação de empréstimo. A implementação do projeto só terá início após a implantação do sistema de monitoramento e avaliação e da criação de uma equipe multidisciplinar com tempo integral dedicada à gestão do projeto. Outro aspecto importante é a obrigatoriedade de inserir as intervenções de saneamento no contexto do desenvolvimento urbano. Por exemplo, uma operação de crédito para obras de macrodrenagem que demande o reassentamento involuntário de famílias necessariamente deverá considerar esse aspecto como um componente do projeto, assim como a reurbanização da área desocupada.

RE - O “Ranking de Saneamento Básico nas 100 Maiores Cidades”, elaborado anualmente pelo Instituto Trata Brasil, com apoio técnico da GO Associados, mostra um quadro preocupante, com indicador médio de tratamento de esgoto de 50%, enquanto a média nacional é ainda pior, 40%. Há como melhorar essa situação em curto prazo?

IGA - Pode parecer incoerente, mas o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), iniciado na década de 1970, acarretou no país um grande passivo ambiental. Embora intervenções em água e esgotos fossem financiadas pelo plano, o foco foi dado ao abastecimento de água, provavelmente devido ao fato de que em 1970 apenas 60% dos domicílios urbanos dispunham de rede de abastecimento de água. O aumento da oferta de água à população urbana causou uma extraordinária produção de esgotos domésticos, lançados *in natura* nos cursos de água. Entre 1970 e 1990, a população atendida por serviços de abastecimento de água foi acrescida em mais de 60 milhões – pode se imaginar o volume de esgotos produzidos. No final da década de 1990, com o esvaziamento do Plano, não houve recursos financeiros para sanar o déficit no abastecimento de água para cerca de 13 milhões de pessoas nas áreas urbanas e para mais de 70 milhões de pessoas que não dispunham de esgotamento sanitário. Convivemos até hoje com esse descompasso: 51% de população têm sistemas de coleta de esgotos e somente 39% dos esgotos são tratados. Com os problemas decorrentes da escassez hídrica, a permanecer o atual modelo de financiamento do setor, temo que este



Entrevista

quadro possa piorar, porque as emergências decorrentes da crise hídrica em diversas cidades têm gerado automaticamente uma busca por novos mananciais e a consequente transferência de recursos financeiros destinados ao esgotamento sanitário para a expansão dos sistemas de captação de água. Além disso, a redução das vazões dos rios diminui o fator de diluição e de autodepuração e aumenta o impacto do lançamento dos esgotos não tratados nesses corpos de água.

RE - Como tentar amenizar essa situação nos próximos anos?

IGA – É urgente que o poder público reconheça a proximidade dessa catástrofe ambiental e de saúde pública, que transpassa as meras questões de titularidade; e que com extrema seriedade construa um pacto federativo para enfrentar a questão. Que de maneira responsável e com alta capacidade de gestão defina estratégias de ação, estabeleça metas, busque parcerias entre governos e com a iniciativa privada e enfrente a questão como a gravidade do caso requer. Lembrando, sempre, de que não se trata somente de viabilizar investimentos para ampliar redes e construir estações de tratamento de esgotos. Há que se investir firme em gestão e na sustentabilidade no apoio verdadeiro a novos arranjos de prestação de serviços em capacitação. Conheço sistemas de coleta de esgotos instalados há mais de quinze anos e que nunca foram utilizados porque foram construídos com recursos destinados a municípios que não tinham quaisquer condições de prestar os serviços ou mesmo delegá-los.

RE - As parcerias público-privadas (PPPs) e concessões são boas alternativas para buscar apoio privado visando melhorar o atendimento às populações?

IGA - Muitas etapas foram vencidas desde os debates acerca do projeto de lei 4147/2001, no início da década de 2000, permitindo a participação do setor privado no saneamento de forma mais sólida e consistente. A Lei das PPPs em 2004, a Lei dos Consórcios Públicos em 2005 e a Lei do Saneamento em 2007 formam um arcabouço legal importante para sustentar iniciativas de inserção do capital privado na prestação dos serviços, favorecendo a expansão dos investimentos privados. As informações do Panorama da Participação Privada do Saneamento no Brasil, de 2015, publicado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), confirmam esta expectativa. Segundo a entidade, os investimentos previstos para os próximos cinco anos somam R\$ 12,3 bilhões para o período 2014 a 2018, dobrando as previsões para o período de 2013 a 2018, de R\$ 6,5 bilhões. Apesar do estímulo governamental à criação de PPPs, minha participação como membro do Comitê Interno para as Parcerias Público Privadas no Brasil, do BID, me permitiu observar que ainda há no país um grande desconhecimento por parte do segmento público sobre os passos que devem ser seguidos desde a preparação até a consecução de uma parceria.



Entrevista

RE - Como potencializar os resultados de investimento em saneamento incorporando a visão da gestão urbana integrada da água?

IGA – Vivemos em um mundo cada vez mais urbanizado. Atualmente, 54% da população mundial vive em áreas urbanas e este número deverá aumentar para 66% em 2050. Essa rápida urbanização, principalmente na periferia das grandes cidades dos países em desenvolvimento, requer enormes esforços para fornecer às populações água de qualidade e serviços de saneamento. Este é um dos principais desafios da gestão das águas urbanas, que deve considerar os aspectos de escassez hídrica, a poluição hídrica e a saúde pública. Há um crescente consenso de que a prestação de serviços de água e saneamento urbanos deve ser abordada de uma forma mais ampla e sistêmica de gestão das águas urbanas através do conceito unificador do ciclo urbano da água, que engloba a mudança climática, hidrologia, uso da terra, engenharia e ecologia.

RE - Como compatibilizar o saneamento básico no Brasil e a crise hídrica, com a qual convivemos nos últimos anos.

IGA - Escassez hídrica é um termo que está diretamente vinculado à governança da água, que passa a exercer papel fundamental nesses nossos tempos. Nós sabemos que os conceitos de governança são amplos e podem diferir, com base em mandatos, interesses e preconceitos, mas existem características comuns entre essas definições, tais como a prestação de contas, transparência, tomada de decisão descentralizada e participativa e a necessidade do desenvolvimento de abordagens genuinamente interdisciplinares. Dessa forma, compatibilizar as questões de saneamento no Brasil com a crise hídrica significa inserir forçosamente (e não apenas literariamente) o setor em um contexto mais amplo de discussão. As dificuldades na implantação da política de recursos hídricos no país mostram que há um longo caminho a ser percorrido. No ano passado, a Agência Nacional de Águas (ANA) e a OCDE promoveram um diálogo com o envolvimento de mais de cem instituições para discutir a gestão das águas, no Brasil. Dentre as conclusões, dois pontos principais foram salientados. O primeiro foi à necessidade de criação de um sistema de governança multinível, aplicado no complexo contexto da federação brasileira, incorporando o processo de implementação, os desafios na coordenação, as lacunas e as formas de fortalecer o processo. E o segundo, a alocação da água no país, um problema emergente em tempos de escassez.