RELATÓRIO TÉCNICO CRE nº 03/2020

REUNIÕES TÉCNICAS DA 2ª REVISÃO TARIFÁRIA PERIÓDICA DA COPASA E DA 3ª REVISÃO PERIÓDICA DA COPANOR

Programa de Proteção de Mananciais

(VERSÃO APÓS REUNIÃO TÉCNICA)

Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira (CRE)
Arsae-MG

Julho de 2020

Diretoria Colegiada:

Antônio Claret de Oliveira Júnior – Diretor Geral

Irene Albernáz Arantes - Diretora

Rodrigo Bicalho Polizzi - Diretor

Coordenadoria Técnica de Regulação e Fiscalização Econômico-Financeira (CRE):

Raphael Castanheira Brandão – Coordenador

Felipe Melo Rocha - Assessor

Vanessa Miranda Barbosa – Assessora

Gerência de Regulação Tarifária:

Daniel Rennó Tenenwurcel – Gerente

Antônio César da Matta de Jesus - Analista de Regulação Tarifária

Diogo de Vasconcelos Teixeira - Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Gustavo Vasconcelos Ribeiro – Analista de Regulação Tarifária

Ivana Villefort de Bessa Porto – Analista de Regulação Tarifária

Vinícius de Paulo Lopes - Estagiário

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS PRETENDIDOS: 3
2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR: 3
3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO: 4
4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO ESTATAL SOBRE O TEMA TRATADO: 4
5. METODOLOGIAS E AÇÕES IMPLEMENTADAS PELA ARSAE-MG: 5
6. DIAGNÓSTICO DA ATUAL SITUAÇÃO DA COPASA: 8
7. EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS DE OUTROS REGULADORES: 12
8. OPORTUNIDADES DE MELHORIA: 15
9. RESUMO DA REUNIÃO TÉCNICA 16

TEMA: Alocação de recursos tarifários para ações de proteção de mananciais		
DATA: 17/08/2020	**INÍCIO:** 14:00	**TÉRMINO PREVISTO**: 16:00
LOCAL / APLICATIVO: A reunião será realizada por meio do aplicativo GoogleMeet. O link será disponibilizado por e-mail e no site da Arsae-MG no dia da reunião.		

1. INTRODUÇÃO E OBJETIVOS PRETENDIDOS:

Discussão sobre resultados e possíveis aprimoramentos da atual política tarifária de alocação de recursos para Proteção de Mananciais.

2. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA REGULATÓRIO QUE SE PRETENDE SOLUCIONAR:

Temos na atualidade o grande desafio de pensar a sustentabilidade dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no longo prazo. Deve-se garantir a continuidade e qualidade da prestação do serviço hoje, mas assegurar que as gerações futuras também possam usufruí-lo.

Visando aprimorar a resiliência dos sistemas de abastecimento, minorando os riscos de descontinuidade, os prestadores devem investir na recuperação de áreas degradadas e na conservação das matas nativas nos mananciais onde estão implantadas suas captações.

Uma das dificuldades identificadas para a promoção desse tipo de atividade reside na priorização por parte do prestador. Em geral, embora importantes, esses temas são relegados a segundo plano em detrimento de ações voltadas para objetivos de curto e médio prazo. Portanto, um dos desafios para a regulação econômica é prover mecanismos que facilitem ou incentivem investimentos ou ações em proteção de mananciais, que trarão benefícios de longo prazo para os usuários e meio ambiente.

Buscando atender a esses preceitos e preocupada com os efeitos da crise hídrica de 2015 sobre a prestação dos serviços pela Copasa, a Arsae-MG decidiu incentivar a empresa a implementar ações sistemáticas para a proteção dos mananciais que explora e, assim, dar maior segurança para os sistemas de abastecimento público. Nesse sentido, iniciou tratativas com o prestador na fase de realização dos estudos para a Revisão Tarifária de 2017. Como resultado desse processo, a empresa elaborou uma proposta de programa institucional (Pró-
Mananciais), que obteve a aprovação da Arsae-MG.

Em função disso, na Revisão de 2017 a Arsae inseriu na tarifa da Copasa o percentual de 0,5% da

receita operacional para ações de proteção de mananciais. O objetivo principal da destinação de recursos tarifários para a proteção de mananciais foi garantir a execução de ações de proteção de mananciais pelo prestador de serviços. Os objetivos específicos da proposta foram:

- Fortalecer a resiliência e aumentar a segurança hídrica dos sistemas de abastecimento público da Copasa;
- Criar condições para que a Copasa se estruture no curto e no médio prazo e possa, no longo prazo, aprimorar sua capacidade de gestão nesse tema;
- Incentivar o estabelecimento de parcerias entre a Copasa e outras entidades com expertise no tema para a execução eficiente e efetiva das ações;
- Garantir um serviço de água de qualidade para os usuários e contribuir para a sua sustentabilidade, ao longo do tempo.

Embora possam ser notados avanços ao longo dos anos, alguns pontos precisam ser aprimorados. Ressalta-se, por exemplo, que o prestador tem executado baixo montante em relação ao alocado na tarifa; há necessidade de maior adesão dos municípios e atores locais, para que não haja concentração de gastos em poucos municípios; a agência tem dificuldades relacionadas à verificação da efetividade das ações, dentre outras questões.

3. IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES OU GRUPOS AFETADOS PELO PROBLEMA REGULATÓRIO IDENTIFICADO:

Copasa
Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeia)
Proprietários de terras contempladas com ações do Pró-Mananciais
Usuários dos recursos hídricos
Usuários dos serviços da Copasa

4. IDENTIFICAÇÃO DA BASE LEGAL QUE AMPARA A AÇÃO ESTATAL SOBRE O TEMA TRATADO:

Lei 11.445/2007 (alterada pela Lei nº 14.026/2020), em especial, seu art. 2º:

"Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:
(...)
III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente;

(...)
VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:
III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;"

Lei nº 12.503/1997 (Lei Piau)

"Art. 2º – Para a consecução dos objetivos previstos nesta lei, as empresas concessionárias de serviços de abastecimento de água e de geração de energia elétrica, públicas e privadas, ficam obrigadas a investir, na proteção e na preservação ambiental da bacia hidrográfica em que ocorrer a exploração, o equivalente a, no mínimo, 0,5% (meio por cento) do valor total da receita operacional ali apurada no exercício anterior ao do investimento."

A Lei Piau foi o principal arcabouço legal que norteou a inserção do recurso na tarifa da Copasa em 2017. Entretanto, atualmente, há um questionamento sobre a competência legislativa, se privativa da União ou concorrente, para adoção de política pública dirigida a compelir concessionária a promover investimentos, com recursos de parcela da receita operacional auferida, voltados à proteção e à preservação ambiental de mananciais.
A Arsae-MG entende que, mesmo que a Lei Piau seja considerada inconstitucional, a Lei 11.445 é arcabouço legal suficiente para justificar a inserção do recurso na tarifa

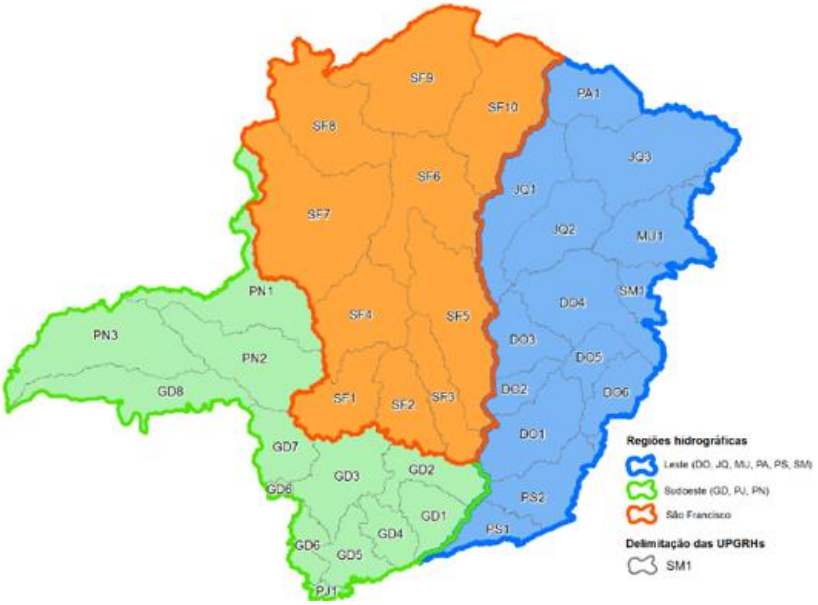
5. METODOLOGIAS E AÇÕES IMPLEMENTADAS PELA ARSAE-MG:

A Arsae-MG inseriu na receita da Copasa o percentual de 0,5% da Receita Operacional do ano anterior para proteção de mananciais.

De acordo com a metodologia adotada em 2017, o estado foi dividido em três grandes regiões para

receberem recursos (Sudoeste, Leste e São Francisco), a partir das 36 unidades de planejamento do Sisema, conforme o mapa abaixo:

Figura 1 - Regionalização do Pró-Mananciais a partir das 36 unidades de planejamento do Sisema



Fonte: Copasa

A partir daí, foram definidos critérios objetivos para seleção de mananciais prioritários, sendo eles: (i) escassez hídrica do manancial sofrida em anos anteriores (últimos dois anos); (ii) população abastecida pelo manancial; (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. O funcionamento do Programa foi estruturado a partir dos chamados Coletivos Locais de Meio Ambiente (Colmeias), com a participação de entidades presentes no território que participariam de forma ativa das etapas de diagnóstico, planejamento, construção e acompanhamento do plano de ações em cada microbacia. As informações provenientes dos estudos e análises seriam somadas ainda às contribuições locais (Colmeias), à integração dos trabalhos realizados nos municípios atendidos pelo programa do Estado denominado Cultivando Água Boa, bem como de outros parceiros, partindo-se de um "cardápio de ações" que poderia ser aprimorado conforme a evolução do cenário e das metas já alcançadas no programa.

Além da garantia dos recursos nas tarifas, a Arsae-MG ficou responsável pelo acompanhamento da execução financeira das ações do programa. Foram definidas quatro premissas básicas para o

acompanhamento e controle do programa: i) o montante de recurso a ser gasto anualmente no programa deveria ser conhecido no início do ano, bem como a composição da sua destinação por região; ii) deveria ser realizado um gasto anual mínimo de 0,50% da receita operacional do ano fiscal anterior, priorizando-se a reversão dos recursos para a região que deu origem a essa receita e considerando que desequilíbrios significativos na repartição poderiam levar a agência a recomendar ajustes que permitiriam um melhor balanceamento; iii) os recursos relacionados ao programa poderiam ser gastos tanto para a realização de despesas quanto para a execução de investimentos e; iv) gastos adicionais aos 0,50% poderiam ser realizados pelo prestador, conforme disponibilidade financeira e interesse empresarial, sem compensação na tarifa.

Além das informações regulatórias contábeis e extra contábeis para o devido controle, foi exigida a transparência do programa e da aplicação do recurso tarifário destinado a ele. Informações tais como o relatório consolidado de resultados e o resumo de recursos utilizados deveriam ser publicados anualmente no sítio eletrônico da Copasa.

Finalmente, foi estabelecida uma compensação financeira anual dividida em dois componentes: Variação de Receita, que captaria o efeito do mercado incorrido com relação ao mercado projetado, e Realização da Meta, para captar a diferença entre a meta de gastos e o valor de fato incorrido. Dessa maneira, a parcela de Variação da Receita englobaria a diferença entre a meta de gastos e o produto de 0,5% da receita operacional do exercício fiscal em avaliação, enquanto a parcela da Realização da Meta de gastos apresentaria a diferença entre os gastos com o programa Pró-Mananciais (despesas e investimentos) referentes ao exercício fiscal em avaliação e a meta de gastos para esse mesmo ano. As diferenças calculadas seriam atualizadas pela Selic do período em questão. Caso o prestador gastasse mais do que a meta, não haveria compensações tarifárias referentes a este subcomponente.

O componente financeiro total apurado no processo anual de fiscalização tem sido incorporado no cálculo da tarifa de aplicação do reajuste tarifário subsequente ao período de referência das obrigações do programa, com repercussão no efeito tarifário médio do reajuste.

A tabela a seguir ilustra o mecanismo:

Tabela 1 – Mecanismo de compensação do PPM

Parcela	Cálculo	Finalidade
Componente Financeiro PPM	VR + RM	Assegurar a neutralidade do PPM (destinação integral de recursos ao PPM)
Variação da Receita (VR)	Meta (t) – RO (t) * 0,5%	Assegurar a neutralidade da variação de mercado na obtenção de recursos para o PPM
Realização da Meta (RM)	Se [GPPM (t) - Meta (t)] < 0, então: GPPM (t) - Meta (t). Caso contrário: 0	Reverter os gastos previstos para o PPM e não realizados em modicidade tarifária

Onde:

RO (t): Receita Operacional do exercício fiscal em avaliação

RO (t-1): Receita Operacional do exercício fiscal anterior ao avaliado

GPPM (t): Gastos com o Programa de Proteção de Mananciais no exercício fiscal em avaliação

Meta (t): RO (t-1) * 0,5%

Fonte: Arsae-MG

De forma resumida, além de assegurar a neutralidade da variação de mercado na obtenção de recursos para o Pró-Mananciais, o componente financeiro tem garantido a reversão em modicidade tarifária de valores que não tem sido tempestivamente gastos.

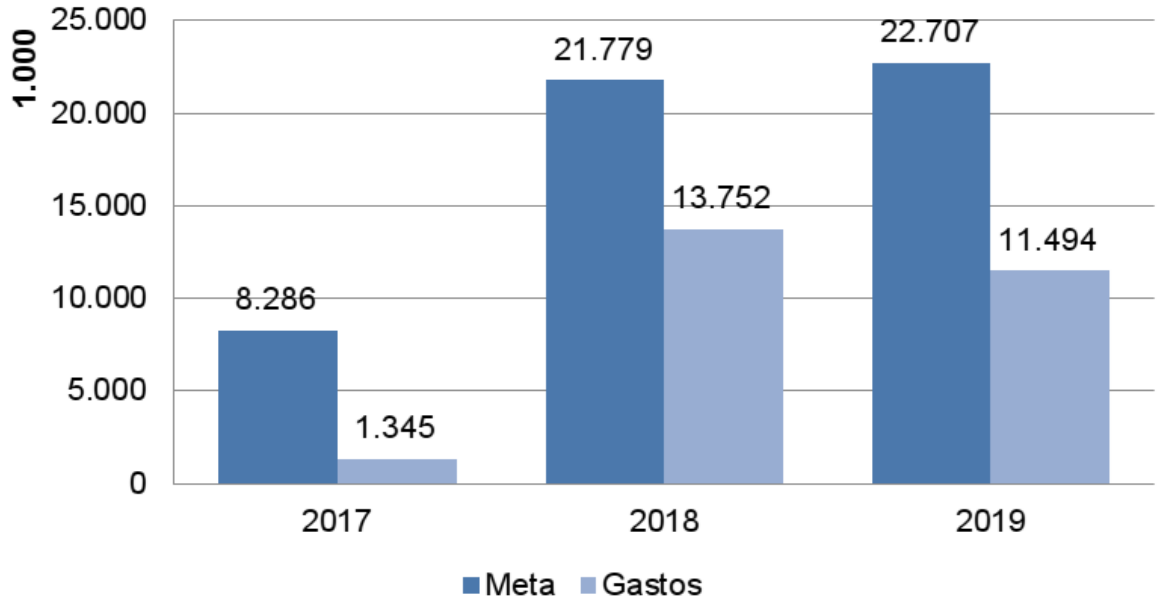
6. DIAGNÓSTICO DA ATUAL SITUAÇÃO DA COPASA:

6.1. Análise da aplicação dos recursos

Nas fiscalizações realizadas pela Arsae-MG para apurar os desembolsos do prestador com as ações de proteção de mananciais, conforme relatório RFE nº 10/2020, verificou-se que a execução vem sendo muito menor que o valor inserido na tarifa. Enquanto a meta para o período de agosto/17 a dezembro/19 foi de R$ 52,8 milhões, o prestador despendeu apenas R$ 26,6 milhões, o que corresponde a cerca de 50% do total. De acordo com o prestador, os principais dificultadores para os gastos são os trâmites relacionados a licitações e a falta de engajamento civil para formação dos Colmeias, um dos principais pilares do programa.

O Gráfico abaixo apresenta a relação das metas e valores gastos com o programa Pró-Mananciais de 2017 a 2020, em que se evidencia a baixa execução ao longo de todo o período:

Gráfico 1 - Relação de metas e gastos anuais da Copasa no Programa de Proteção de Mananciais

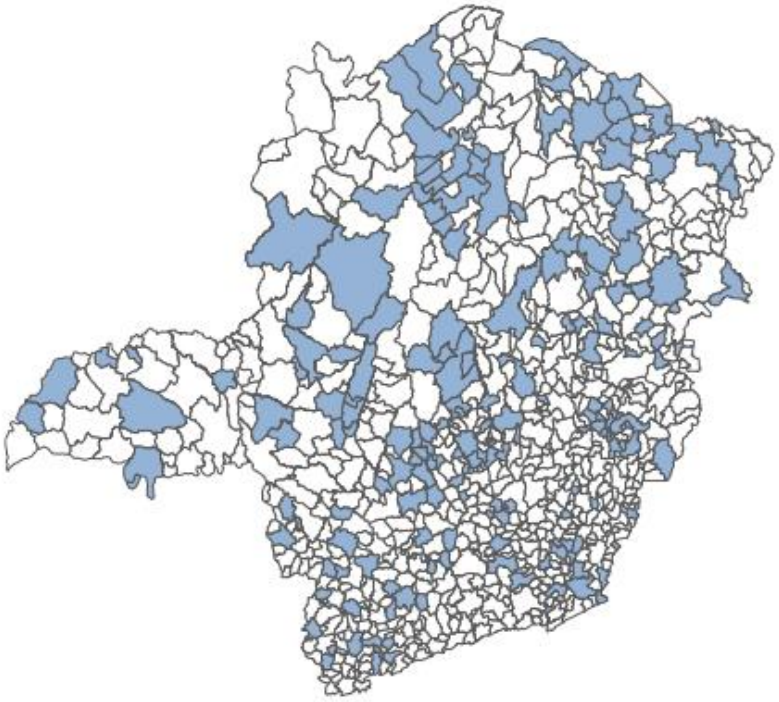


Fonte: Calculado pela Arsae-MG, a partir de dados do prestador

6.2. Distribuição geográfica da aplicação dos recursos

Quanto à distribuição geográfica do dispêndio do programa, verificou-se satisfatória dispersão de ações em todo o território estadual, atendendo ao objetivo do Pró-Mananciais de homogeneizar a distribuição dos recursos em todo o território estadual, evitando-se assim a concentração de ações em poucas localidades e potencializando-se os resultados do programa. O mapa abaixo contém a distribuição geográfica dos municípios atendidos (em azul):

Figura 2 - Distribuição geográfica dos municípios atendidos em 2019



Fonte: construído pela Arsae-MG, a partir de dados do prestador

Com relação aos Colmeias, foram formados 201 em todo o Estado, sendo 75 na região Leste, 82 na São Francisco e 43 na Sudoeste.

6.3. Ações financiadas pelo Programa Pró-Mananciais

A tabela abaixo apresenta os tipos de ação realizados, os valores dispendidos e os municípios contemplados com cada uma no âmbito do programa de Proteção de Mananciais, em 2019.

Tabela 2 – PPM – Municípios atendidos e total de gastos em 2019, discriminados por tipo de ação

Ações de proteção de mananciais	Municípios contemplados	Valor total (R$)
Adequar estradas	22	241.668
Aquisição de equipamentos e materiais	32	15.460
Capacitar em práticas de conservação de solo e água	85	515.640
Cercar APPs	67	3.234.209
Construção de bebedouros para animais	1	11.391
Construir aceiros	3	208.652
Construir bacia para contenção de água de chuva	15	414.129
Construir fossa rural ou alternativa para eliminação de dejetos humanos nas águas	1	2.138
Construir terraceamento e curvas de nível, em propriedades rurais	11	213.258
Estabilizar erosão	1	435
Executar levantamento/cadastro de campo	18	362.391
Implantação e Manutenção de Viveiros	1	34.312
Limpar e desassorear pequenas barragens de terra (açudes)	1	8.000
Plantar em áreas de recargas, matas ciliares e nascentes	97	5.506.784
Promover ações com o objetivo de prevenção e combate a incêndio e fornecer kit com material básico	3	55.638
Promover atividades de Educação Ambiental nas Escolas - Chuá Socioambiental	187	518.885
Realizar Estudos Ambientais	2	131.574
Total Geral	-	11.474.563

Fonte: Calculado pela Arsae-MG, a partir de dados do prestador

As ações mais desenvolvidas pelo prestador no estado são, nesta ordem: a promoção de atividades de educação ambiental em escolas; o plantio de árvores em áreas de recargas, matas ciliares e nascentes; a capacitação de atores sociais em práticas de conservação de solo e água; e o cercamento de áreas de proteção permanentes. Somente com essas atividades, foram realizadas 436 ações em todo o estado, de um total de 547. Assim, as quatro ações descritas representam 79,7% das iniciativas do prestador no âmbito do Programa de Proteção de Mananciais.

Observa-se, por outro lado, que as ações de educação ambiental e capacitação são relativamente menos custosas em relação às duas já referidas. Por sua vez, o plantio de árvores e o cercamento de áreas de proteção permanentes, como topos de morro e nascentes, somaram juntos gastos de R$ 8,7 milhões, o que corresponde a 76,1% do total aplicado em todas as 17 ações apresentadas, cujo montante foi de R$ 11.474.563.

Em torno de 50% dos recursos disponíveis foram aplicados e menos de 1/3 (um terço) dos municípios atendidos pelo prestador foram contemplados com ações do programa. Soma-se a isso o fato de que, do total de municípios atendidos, em cerca de 50 foram gastos valores inferiores a 1.000 reais. Conjugadas as informações, verifica-se significativa margem de expansão das ações, tanto na questão de recursos disponíveis quanto no aspecto de municípios não atendidos.

6.4. Controle social e transparência

Foram identificados gastos em municípios sem a comprovada existência de Colmeias, que foram glosados por estarem em desconformidade com os normativos. Além disso a apresentação das informações sobre o planejamento e execução das ações do programa no site da empresa precisam ser melhoradas para garantir a transparência e controle social do uso do recurso. A divulgação atual se resume à apresentação geral do programa, resumo das ações previstas e realizadas por ano, e listagem das ações realizadas com opções de filtros por ano e município. Não são fornecidas informações sobre as ações a realizar (nem mesmo para o ano corrente), opções de relatórios consolidados ou visualizações espaciais das ações executadas e recursos aplicados.

7. EXPERIÊNCIAS E PRÁTICAS DE OUTROS REGULADORES:

Projeto Produtor de Águas do rio Camboriú - ARESC - Agência de Regulação dos Serviços Públicos de Santa Catarina - Aresc

Em 2017 a Aresc publicou a Resolução Aresc 61, que estabeleceu a metodologia da revisão tarifária aplicável a todos os prestadores de serviços de saneamento básico do estado. Na Nota Técnica 013/2018, ficou estabelecido o percentual de 1,64% da Receita Requerida para o programa Produtor de Águas na Emasa.

O projeto tem por objetivo desenvolver instrumentos para garantir a conservação dos recursos hídricos na bacia do rio Camboriú, incentivando proprietários rurais a adotarem práticas conservacionistas em suas propriedades. Essas práticas envolvem a recuperação de áreas degradadas, a conservação dos remanescentes florestais nativos, o manejo adequado do solo e a conservação de estradas rurais.

Por meio do Projeto Produtor de Água do Rio Camboriú, os proprietários que voluntariamente

adotam as práticas de conservação definidas nos editais de convocação, são recompensados com incentivos financeiros.

Dados do final de 2019 mostravam que o projeto contava com 26 propriedades participantes, contemplando 1.129 hectares de área conservada e 60 hectares em processo de restauração. O Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é feito com base na Unidade Fiscal do Município (UFM), sendo um valor fixo por área. Caso a propriedade tenha curso de água ou nascente, essa área será mais valorizada.

O Projeto é uma iniciativa da Prefeitura de Balneário Camboriú, por meio da Emasa, em parceria com as seguintes instituições: The Nature Conservancy (TNC), Prefeitura Municipal de Camboriú, Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Camboriú, Agência Regulação de Serviços Públicos de Santa Catarina (Aresc), Centro de Informações de Recursos Ambientais de Hidrometeorologia de Santa Catarina (EPAGRI/CIRAM) e Agência Nacional de Águas (ANA). É o único programa no Brasil, além do Pró-Mananciais, que conta com recursos tarifários dos usuários dos serviços de água.

Projeto Produtor de Água no Pipiripau e Produtor de Água no Descoberto – ADASA (Agência Reguladora de Água, Energia e Saneamento Básico do DF)

O Projeto Produtor de Água no Pipiripau remunera produtores rurais por seus serviços ambientais. Foi originalmente concebido pela Agência Nacional de Águas (ANA) em 2001, quando foi assinado Acordo de Cooperação Técnica com a Adasa, a fim de desenvolver ações de gestão de recursos hídricos na Bacia Hidrográfica do Ribeirão Pipiripau. Em 2012, o programa teve seu piloto implantado na região. Entre os parceiros estão: Banco do Brasil; a Caesb (Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal), DER (Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal), a EMATER-DF (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal), Embrapa - Cerrados (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), Fundação Banco do Brasil, IBRAM-DF (Instituto Brasília do Meio Ambiente); Rede de Sementes do Cerrado, Seagri (Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural), Sema (Secretaria de Estado do Meio Ambiente); Sudeco (Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste), UnB (Universidade de Brasília), The Nature Conservancy, e WWF Brasil.

Em março de 2019, quase 1/3 dos produtores rurais da bacia do Pipiripau faziam parte do programa, representando 179 contratos em vigor.

Entre os benefícios gerados no Pipiripau estão o reflorestamento de áreas degradadas, o cercamento de nascentes e Áreas de Preservação Permanente (APP's), adequação de estradas rurais, conservação do solo e controle de erosão, melhoria da infiltração da água e da quantidade e qualidade da água em nascentes e cursos d´água, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) a produtores que desenvolvem práticas sustentáveis em suas propriedades e o aumento da fauna e flora nas áreas preservadas.

O programa já estimulou a produção e plantio de 360 mil mudas nativas para o reflorestamento da região.

O projeto Produtor de Água no Descoberto foi lançado no começo de 2019 e é uma extensão do Produtor de Água no Pipiripau.

Tarifa de Protección del Recurso Hidrico – ARESEP - Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos – Costa Rica[1]

Em 2015, a Aresep criou a 'Tarifa de Protección del Recurso Hidrico', chamada também de 'tarifa hídrica', adotando, assim, um novo modelo tarifário aplicado às empresas reguladas. Essa tarifa, aplicada aos consumidores de água e esgoto, tem como finalidade destinar recursos para investimentos em um conjunto de ações em prol dos mananciais. Os recursos tarifários são usados para estudos, compra de terras, projetos de proteção e conservação ambiental, restauração ambiental (inclusive em áreas urbanas), práticas agroflorestais e atividades produtivas sustentáveis (incluindo ações de manejo do solo, irrigação, diminuição no uso de fertilizantes, instalação de biodigestores), infraestrutura para melhorar a infiltração do solo, reaproveitamento de água de chuva e ações de educação ambiental para promoção de uma nova cultura de uso da água. A cobrança segue estrutura semelhante com a adotada pela Arsae-MG para as cobranças de água e esgoto, sendo dividida em uma parte fixa e outra variável, progressiva com o consumo.

[1] Levantamento e análise de estruturas tarifárias de referência (IDS, 2019). Outros exemplos podem ser observados neste documento, que também servirão de referência para o aprimoramento do programa de proteção de mananciais da Copasa. http://ids-ecostage.s3.amazonaws.com/media/Iniciativa_estrutura_tarif%C3%A1ria_Sabesp_-_Relat%C3%B3rio_2_-_refer%C3%AAncias_fev_2019_-_IDS.pdf

8. OPORTUNIDADES DE MELHORIA:

A proposta inicial da agência é similar ao que foi colocado em 2017, isto é, inserção na tarifa da Copasa do percentual de 0,5% da receita para Proteção de Mananciais, com acompanhamentos anuais da compatibilidade das ações realizadas com o Cardápio de Ações, bem como das diferenças entre meta de gastos e valores incorridos, levando em conta a variação de mercado. Para além disso, a Arsae-MG pretende discutir melhorias para o programa de proteção de mananciais da Copasa. Seguem os questionamentos e os pontos de avaliação levantados para o programa:

Planejamento e execução

- Como é possível aumentar a assertividade e qualidade das ações selecionadas pelo Pró-Mananciais? É ou não necessária uma reavaliação do cardápio de ações e com que critérios? Quais ações têm a melhor relação custo/benefício?
- Como a Arsae-MG pode contribuir para aprimorar os mecanismos de planejamento e de execução das ações?
- Conforme dito, em torno de 50% dos recursos disponíveis do último período foram aplicados e menos de 1/3 (um terço) dos municípios atendidos pelo prestador foram contemplados com ações do programa. Além disso, em 26% dos municípios atendidos foram gastos valores inferiores a 1.000 reais. Como garantir mais equidade nos dispêndios?
- Como é possível incentivar o maior engajamento e eficiência da Copasa no dispêndio e execução do programa?
- Quais são as definições necessárias para a consideração do Pagamento por Serviço Ambiental (PSA) no âmbito do programa Pró-Mananciais?
- Como é possível relacionar os dispêndios do programa de proteção de mananciais com a matriz de risco da Copasa, no que tange aos riscos ambientais?

Controle Social, Participação e Transparência

- Um dos pontos apresentados pela Copasa como justificativa para a não realização de todo o recurso tarifário, é a falta de engajamento dos municípios e atores locais. Como estimular o engajamento, e como não depender do engajamento para que mesmo assim as ações sejam feitas?
- Como a Arsae-MG pode aprimorar os instrumentos para expansão dos Colmeias?
- Quais instrumentos a Arsae-MG poderia estruturar para avaliar a participação local dos Colmeias?
- Cabe à Arsae-MG ter papel mais ativo na promoção do Programa ou esta é uma função que

deveria ser assumida por outros órgãos públicos?

- Quais instrumentos podem ser estruturados/utilizados para aumentar a transparência do Programa? Indicações na fatura do prestador do percentual tarifário destinado às ações e melhoria da apresentação no site da empresa sobre o planejamento e execução efetiva das ações do programa são importantes e suficientes para garantir a transparência?

Avaliação

- A Copasa consegue identificar quais ações tiveram algum resultado, tanto operacional quanto financeiro para o próprio prestador de serviços?
- Como a Arsae-MG poderia avaliar a efetividade dos dispêndios?
- A devolução dos recursos não utilizados aos usuários deve ser mantida de forma anual ou deve ser permitido o acúmulo desse saldo até o final do ciclo de quatro anos para só então haver a compensação?
- O valor alocado na tarifa deve ser alterado? Seria adequado aumentá-lo?

Copanor

- É viável expandir o Pró-Mananciais para a área de atuação da Copanor, ou criar um outro programa de proteção de mananciais com características diferenciadas para observar as peculiaridades da região?

9. RESUMO DA REUNIÃO TÉCNICA

9.1. Apresentação

Em 17 de Agosto de 2020 às 14:00 horas, ocorreu a Reunião Técnica referente à Alocação de Recursos em Proteção de Mananciais, no âmbito da 2ª revisão tarifária periódica da Copasa e 3ª revisão tarifária da Copanor. Contou-se com a presença de especialistas na temática de conservação e proteção de mananciais de diversas instituições que compartilharam suas visões e proposições acerca do tema. Todos os participantes tiveram acesso à versão prévia do Reslatório Técnico sobre a alocação de recursos em proteção de mananciais. Fizeram parte desta primeira reunião:

Nome	Cargo	Instituição
Cláudio Klemz	Especialista em Políticas para Água	ONG The Nature Conservancy
Alessandro de Oliveira Palhares	Gerente da Unidade De Serviço De Controle Ambiental	Copasa
Lília Aparecida de Castro	Superintendência de Saneamento Básico	SEMAD
Vitor Queiroz	Sócio-diretor	HidroBR

José Eduardo Ferreira da Silva	Assessor do Gabinete	SEAPA
Lucas Marques	Gerente de Fiscalização Operacional	ARSAE-MG

Primordialmente o moderador, Gustavo Vasconcelos, da Arsae-MG, fez uma breve apresentação dos convidados e expôs um breve panorama do Programa de Proteção de Mananciais da Copasa. A reunião foi dividida em duas etapas, a primeira teve um tempo estimado de dez minutos por participante para uma contribuição livre sobre o tema ou para endereçar os tópicos e questões previamente apresentados pela Agência no relatório técnico.). Na segunda etapa, abriu-se para perguntas e comentários de qualquer participante da reunião

9.2. Primeira etapa

A primeira etapa da reunião teve início com o representante da COPASA, Alessandro Palhares.

Alessandro evidenciou a importância de aperfeiçoar o mapeamento das áreas prioritárias de restauração e a necessidade de alocar mais recursos para construção de planos mais abrangentes de diagnósticos, planejamento e monitoramento. Ressaltou que a necessidade é mais latente para o diagnóstico e o monitoramento. Quanto ao planejamento destacou a necessidade de sua sistematização para se obter maior robustez por meio de desenvolvimento de sistemas. Disse que a divisão do território do Estado para definição de alocação do investimento é um fator de engessamento e sugeriu sua extinção. Reforçou a necessidade de maior intercâmbio com outras experiências de sucesso e parcerias com instituições. Destacou que a Copasa acredita necessitar de revisão do uso de alguns dos recursos do Programa. Segundo ele seria necessário autonomia para a empresa definir a aplicação de parte dos recursos em demandas que não são priorizadas pelos Colmeias, como em áreas de recarga de mananciais subterrâneos realização, em diagnósticos e em capacitações. Destacou a necessidade de aumentar a fiscalização das ações e capacitação da equipe responsável por essas ações. Ressaltou a importância dos Colmeias (Coletivos de Meio Ambiente). Apontou que o cardápio de ações enrijece a execução do programa para permitir adequação das ações às regiões e sugeriu aumentar a flexibilidade das ações e uma mudança na nomenclatura do “Cardápio” de ações, pois o nome sugere um processo de escolha dos Colmeias que não privilegia a interação e parceria com a Copasa. Propõe que ações relacionadas a serviços ambientais para atendimento a ações judiciais sejam acolhidas pelo programa. Apontou necessidade de que ações educacionais atendam a todo o município e não somente a bacia de captação. Indica ser importante a manutenção do percentual na tarifa. E com relação à COPANOR, ressaltou a importância de ter um programa, porém que deveria figurar de forma diferente, em vista da indisponibilidade de pessoal e especificidades da região.

O segundo convidado a participar foi Cláudio Klemz da The Nature Conservancy (TNC).

Cláudio disse ter leitura semelhante sobre potenciais melhorias ao programa. Destacou a experiência com arranjos institucionais de governança fortes e bom planejamento para priorização de ações que requer

compreensão refinada de cada bacia hidrográfica incluindo características sócio-econômicas e características hidrológicas. Em termos de governança, ressaltou a importância de participação local aliada à boa governança o que deve ser fortalecido e de incluir outros setores econômicos, que podem contribuir, inclusive financeiramente, bem como os comitês de bacia, destacando que planos de saneamento e planos de bacia tem grande sinergia. Disse que o programa não necessita de mais recursos e sim melhorar de melhorar sua capacidade de execução, já que se encontra na faixa de 50%. Ressaltou a importância de transparência das ações, por meio de sites. Segundo ele, engajamento é etapa chave para o sucesso da implantação da conservação de mananciais e grande desafio para atendimento de todo o estado, portanto é importante trabalhar com a priorização o que pode colaborar em garantir 100% da execução dos recursos.

Logo após o representante da TNC, foi a vez de Vitor Queiroz da HidroBR.

Vitor Queiroz iniciou questionando sobre o impacto do Novo Marco Regulatório em relação às mudanças no subsídio entre municípios e um potencial fim do subsídio cruzado e levantou a questão sobre como ficarão programas como o Pŕo-Mananciais diante o fim dos subsídios cruzados. Disse ser importante uma melhor descrição e disponibilidade de informações do programa para que a população possa entender melhor a governança do programa e saber como é feito o planejamento. Destacou a importância de pensar como outros importantes atores podem participar da governança, em especial os comitês de bacias hidrográficas, de forma a agregar programas, projetos e recursos. Destacou a importância da mobilização dos Colmeias, mas que o planejamento deve ser mais técnico e com critérios ambientais e, a partir da definição de prioridades, direcionar os recursos para que haja um casamento com as ações desejadas pelos coletivos locais. Sugeriu uma melhoria no controle social, aperfeiçoando as informações disponíveis no site que são insuficientes para se conhecer e avaliar o programa. Sugeriu uma avaliação externa da efetividade do programa, para verificar se o programa contempla seus objetivos e definir possíveis melhorias no programa. Expressou ser a favor de permanecer com o modelo de compensações anuais, entendendo que deveria manter o patamar dos recursos repassados. Acredita que não deve estender o programa para a Copanor, em vista de carências da prestadora.

Posteriormente, foi a vez de Lília de Castro, representante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD).

Inicialmente, Lilia de Castro disse que uma distribuição percentual igualitária entre os municípios pode não ser o modelo mais eficaz, pois pulveriza os esforços. Reforçou a importância dos diagnósticos podendo se utilizar os diagnósticos existentes, como os dos comitês de bacias e planos municipais de saneamento. Sugeriu definir critérios de foco para garantir ações efetivas nas bacias em que for garantido o recurso. Expressou ser relevante uma apresentação de diagnósticos para validação de ações em conjunto com uma melhoria nos critérios de seleção para direcionamento dos recursos. Ainda com relação aos diagnósticos, disse não haver necessidade de ampliação dos recursos destinados aos mesmos. Sugeriu um apontamento dos indicadores para monitoramento do desempenho das ações e avaliação de sua efetividade. Sugeriu definir cardápios de ações por microbacia. Também propos parcerias com outras instituições para aumentar o engajamento e suprir ausência do Colmeia em uma região, além de que esse modelo pode reforçar a cobrança à Copasa pelas ações. Acredita ser preferível que a devolução do recurso ocorra no fim do ciclo para que ele seja investido no

setor, que é carente de recursos.

Para finalizar esta primeira etapa, foi a vez de José Eduardo da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA).

José Eduardo destacou que o produtor rural tem protagonismo no processo de produção de água e que a adesão dele depende da mobilização local, do reconhecimento do produtor rural da importância de conservar e da capacidade de geração de renda. Ressaltou a criação de critérios de priorização como necessidade de água, capacidade de investimento dos produtores e capacidade de resposta aos investimentos em proteção de mananciais. Considera o PSA extremamente importante, mas disse que necessita de valores maiores. E considera que unidades de demonstração não são efetivas. Defende que o recurso seja ampliado, não necessariamente com alocação tarifária, mas com captação de outras fontes, e que haja mais liberdade na alocação dos recursos para que possa ser mais complementar a outros projetos e não repetição de outras iniciativas. Assim, destaca a necessidade de coordenação entre programas e instituições, a partir de aperfeiçoamento da governança e de focalização dos recursos.

9.3.Segunda Etapa

Nesta segunda parte o chat foi aberto para que todos tivessem a oportunidade de perguntar ou complementar qualquer questão relacionada ao tema.

Lucas Marques da ARSAE-MG foi quem iniciou esta etapa. Primeiramente, informou que realmente é necessário uma maior transparência e comunicação, tendo em vista que muitas das questões levantadas como sugestões de ideias, já são usadas pelo programa, mas que não são bem comunicadas, portanto pouco conhecidas. E exemplificou com o “Cardápio Colmeia”, em que há uma grande variedade de ações em que o participantes dos Colmeias decidem o que é mais importante para cada localidade, tendo, de certa forma, autonomia ou “descentralização”. Acredita que a procura por parceiros e coordenação com outros programas esteja aquém do desejado. Sugeriu que o programa tome iniciativa para promover os grupos (Colmeias) e aproximá-los a outras instituições e potenciais parceiros, por exemplo, por meio da criação de redes sociais e/ou sites para difundir e expandir a informação sobre os mesmos. Posteriormente, disse que o PSA não é uma alternativa para o programa, pois diante da escassez de recursos pode ser que parte dos agricultores recebam e outros não, gerando complicações. Segundo ele, seria necessário mais recurso para um programa nesse molde, além de aumentar a necessidade de acompanhamento e controle e de retirar dos Colmeias o poder de decisão sobre o uso dos recursos. Finalmente, destacou que o programa tem regras de priorização aplicados pela Copasa e que o programa já tem entidades parceiras.

Logo depois, Alessandro Palhares retomou suas ideias dizendo que a apresentação de diagnóstico prévio para validação dos gastos não seria o caminho, que a participação social agrega vivências e conhecimentos locais o que deve ser reforçado, e os diagnósticos realizados pela Copasa devem se somar a esses conhecimentos obtidos junto aos Colmeias, com perspectiva mais técnica. Acredita que a implantação do PSA seria uma contradição em relação a implantação dos Colmeias, mas que poderia ser criado um plano piloto

para avaliar sua efetividade no médio e longo prazo, devendo ser levantado os aspectos técnicos de seu funcionamento. Com relação ao percentual repassado ao programa, informou não ser a favor de aumentos, tendo em vista que impacta na tarifa e afeta o usuário dos serviços de água e esgoto e que a melhor forma seria buscar uma melhor efetividade dos recursos. Por fim, expressou-se favorável à uma compensação ao final do ciclo tarifário, em vista das dificuldades existentes para a execução do programa, com prestações de contas trimestrais e anuais.

Eduardo comentou que o PSA não deveria ser obrigatório, mas que seria importante que ele fosse permitido dentro do programa. Também apontou a importância de que o programa busque complementar outros projetos de outras instituições que têm o mesmo objetivo para alavancar resultados.

Claudio Klemz explanou como estudos aprofundados com uso de indicadores podem demonstrar os impactos econômicos sobre o saneamento de ações de proteção de mananciais, ressaltando suas limitações. Informou que indicadores de eficiência dos programas de proteção de mananciais não são tão complexos e há uma gama disponível. Indicadores de governança são mais difíceis, especialmente os que tratam de qualidade da governança e participação social. Klemz indicou que para priorizar ações é importante alinhar metas de curto e longo prazo e agregar esforços de diversas instituições, gerando escala de oportunidades e monitoramento mais efetivo. Destacou que empresas de saneamento tem que adotar o conceito de que a proteção de mananciais e ações de preservação da qualidade de água é parte essencial do seu negócio. Klemz afirmou a necessidade de uma maior integração de políticas e órgãos que podem ajudar a indicar as prioridades.

Lilia de Castro apontou a necessidade de se associar ações de proteção com ações de assistência para que haja continuidade nas ações. Disse que poderia ser interessante para a COPASA uma parceria com alguns órgãos que dão continuidade à capacitação dos agricultores, com intuito de esclarecer e auxiliar produtores rurais em uma melhor recuperação dos mananciais, como a EMATER (Empresa de Assistência Técnica), ou mesmo o programa bolsa verde do IEF (Instituto Estadual de Florestas).

Eduardo frisou que caso haja essa parceria com outras instituições aliada à liberdade para melhor alocar os recursos, seria o “melhor dos mundos”.

Vitor Queiroz apontou que os trabalhos do comitê da bacia de Juramento podem servir de exemplo para adequação da governança

Alessandro disse que a opção por concentrar recursos em algumas bacias seria um passo atrás, pois já há vários municípios mobilizados e Colmeias formados e em funcionamento, portanto levaria a descrédito. Reforça a necessidade de melhoria de diagnósticos que poderão apoiar as decisões dos Colmeias e que o programa já conta com parcerias que precisam ser reforçadas e facilitadas. Finalmente, disse que precisa de aperfeiçoamento da base informações do programa de educação ambiental para melhorar sensibilização do programa.

9.4. Reflexões produzidas

Em síntese as principais direções e reflexões geradas a partir da Reunião Técnica foram:

1. Manter em 0,5% o recurso alocado em tarifa deve e focar na execução da totalidade do valor financeiro direcionado ao programa;
2. Alongar o prazo para uso dos recursos, para que a devolução dos valores ocorra ao final de cada ciclo, ou que não se exija execução de 100% do recurso arrecadado a cada ano;
3. Aperfeiçoar os diagnósticos das bacias hidrgráficas e das prioridades para conservação de mananciais, seja por meio da elaboração de estudos ou pelo uso de instrumentos já elaborados, como os planos dos comitês de bacias hidrográfica;
4. Lidar com a dicotomia: focalização dos recursos para potencializar resultados x dispersão para beneficiar todos os usuários que contribuem. A dicotomia pode ser minorada com planejamento que alinhe curto e longo prazo, de forma que se preveja contemplar todas as bacias ao longo do tempo, algumas com mais recursos nos primeiros anos, outras com mais recursos nos anos posteriores.
5. Se por um lado se observa a necessidade de flexibilizar mais os tipos de ações permitindo adequação do programa para as diferentes realidades, por outro, as ações devem observar apontamentos técnicos e prioridades levantados nos diagnósticos. No quesito flexibilização das ações, deve-se reavaliar o conceito de cardápio, fomentando que as decisões das ações sejam tomadas em um processo de concertação entre Colmeia, prestadora e outras instituições.
6. A ampliação do programa para implantação do PSA requer mais estudo, especialmente, porque o recurso é pequeno para que se alcance todo o território alvo.
7. Fortalecer a governança do programa, entendida não apenas como transparência e controle social, mas também processos decisórios que envolvam maior diversidade de atores e agregue mais instituições. A governança deve fomentar a cooperação com outros projetos, programa e instituições que têm como objetivo a conservação de mananciais e produção de água. As parcerias têm grande potencial de alavancagem dos resultados do programa e devem ser promovidas e facilitadas.
8. Aperfeiçoar a transparência, com melhoria das informações divulgadas no site, permitindo que o público entenda o que é, quais os objetivos e como é planejado e executado o programa, além de permitir o controle das contas.
9. Implantar avaliação externa de impacto do programa periódica e aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento com uso de indicadores e capacitação das equipes.
10. A Copanor não tem capacidade para implantar programa nos mesmos.