

## **GESTÃO DE USOS OUTORGADOS COMO SUPORTE PARA ANÁLISE CRÍTICA DA COBRANÇA PELO USO DE RECURSOS HÍDRICOS**

### **Ane Caroline Grisolio Machion<sup>(1)</sup>**

Engenheira Civil pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (2003). Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (2006). Engenheira do Departamento de Gestão e Desenvolvimento Operacional da Unidade de Negócio Capivari / Jundiá da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, desde 2008.

### **Pedro Cardoso Franco de Camargo<sup>(2)</sup>**

Engenheiro Ambiental pela Universidade Cruzeiro do Sul (2021). Tecnólogo de Saneamento Ambiental pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (2001). Tecnólogo Ambiental do Departamento de Controle e Acompanhamento Ambiental da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP, desde 2002.

**Endereço<sup>(1)</sup>:** Estrada Municipal João Bernardo Filho, Nº 120 - Bairro da Ponte - Itatiba - São Paulo - CEP 13251-690 - Brasil - Tel: +55 (11) 4894-8164 - e-mail: [amachion@sabesp.com.br](mailto:amachion@sabesp.com.br)

### **RESUMO**

O meio ambiente desempenha funções de valor econômico positivo contribuindo para o desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, os recursos hídricos constituem-se em bens públicos que toda pessoa física ou jurídica tem direito ao acesso e à utilização, mediante autorização, concessão ou licença (outorga) emitida pelo Poder Público.

A Política Nacional de Recursos Hídricos tem como um de seus fundamentos que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Desta forma, a cobrança pelo uso da água visa a obtenção de recursos para a recuperação das bacias hidrográficas brasileiras, dentre outras ações.

A Lei Nº 11.445, de 2007, que estabelecia as diretrizes nacionais para o saneamento básico, trouxe a separação das funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços, realizadas por diferentes atores. Assim, independente da abordagem regulatória (por Contrato ou Discricionária), falar em regulação, é falar em eficiência, por meio de operações otimizadas com a maximização de resultados e a minimização de recursos.

Paralelamente, vale acrescentar que um cenário de relevante restrição hídrica impulsiona uma forte atuação dos órgãos Outorgantes, Reguladores, Fiscalizadores e dos Comitês de Bacias. Os Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Comitês PCJ, implementaram a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos em janeiro de 2006.

Assim, as Companhias de Saneamento Básico sujeitas à Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos sofrem um impacto financeiro significativo. Suponha-se expandir este mecanismo de cobrança, considerando-se esta ser uma forte tendência em função dos conflitos pelo uso da água.

Neste contexto, o presente trabalho visa apresentar como a Unidade de Negócio Capivari / Jundiá, em Parceria com o Núcleo de Gestão Ambiental da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP vem fazendo e aprimorando a gestão dos usos outorgados, por meio de um Banco de Dados elaborado com base nas respectivas Portarias de Outorga que, por sua vez, vem contribuindo para uma análise crítica dos Demonstrativos de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de maneira ágil e assertiva, evitando-se, assim, cobranças indevidas à SABESP.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão de Usos Outorgados, Cobrança, Uso de Recursos Hídricos, Demonstrativos, Análise Crítica.

### **INTRODUÇÃO**

Um dos principais desafios do desenvolvimento sustentável, em virtude do aumento da população e da ausência de controle dos impactos das atividades humanas sobre o espaço natural, é o uso e a conservação dos recursos hídricos.

De acordo com Comune (1994) e Marques (2001) *apud* Machion (2006), o meio ambiente proporciona ao Homem bens e serviços descritos por: matéria-prima (traduzida em insumos para a economia), capacidade de assimilação (recebe, armazena e assimila os resíduos de produção e consumo), amenidade e estética (adequados a cumprir as necessidades de recreação), biodiversidade e serviços de suporte à vida humana. Ou seja, o meio ambiente desempenha funções de valor econômico positivo contribuindo para o desenvolvimento econômico e social.

Segundo Marques (2001) *apud* Machion (2006), o uso excessivo dos recursos naturais, a exaustão da sua capacidade de assimilação e sua completa degradação, atingindo níveis de irreversibilidade podem ser consequências diretas da atribuição de valor nulo ao meio ambiente.

De acordo com May (2004) *apud* Machion (2006), se a sociedade se compromete, valendo-se de processos políticos, com a criação de incentivos à conservação da natureza, as tentativas de valoração passam a ser vistas como o primeiro passo em direção à definição de incentivos para a manutenção dos serviços e bens ambientais.

Neste contexto, os recursos hídricos (águas superficiais e subterrâneas) constituem-se em bens públicos que toda pessoa física ou jurídica tem direito ao acesso e à utilização, cabendo ao Poder Público a sua administração e controle. Se uma pessoa física ou jurídica quiser fazer uso das águas de um rio, lago ou mesmo de águas subterrâneas, terá de solicitar uma autorização, concessão ou licença (outorga) ao Poder Público (DAEE, 2022).

A outorga de direito de uso ou interferência de recursos hídricos é um ato administrativo, de autorização ou concessão, mediante o qual o Poder Público faculta ao outorgado fazer uso da água por determina do tempo, finalidade e condição expressa no respectivo ato. Constitui-se, justamente, como um instrumento da Política Estadual de Recursos Hídricos, essencial à compatibilização harmônica entre os anseios da sociedade e as responsabilidades e deveres que devem ser exercidas pelo Poder concedente. No Estado de São Paulo cabe ao Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE o poder outorgante.

A própria Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, tem como um de seus fundamentos que a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Desta forma, a cobrança pelo uso da água, prevista pela Política Nacional de Recursos Hídricos, visa a obtenção de recursos para a recuperação das bacias hidrográficas brasileiras, estimular o investimento em despoluição, sugerir ao usuário o real valor da água e incentivar a utilização de tecnologias limpas e economizadoras de recursos hídricos. Essa cobrança não é um imposto ou tarifa cobrados pelas distribuidoras de águas na cidade, mas sim uma remuneração pelo uso de um bem público. Todos e quaisquer usuários que captem, lancem efluentes ou realizem usos consuntivos diretamente em corpos de água necessitam cumprir com o valor estabelecido. O valor da cobrança é escolhido a partir da participação dos usuários, da sociedade civil e do poder público; no âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas. Um dos parâmetros para definição dos valores é: quem usa e polui mais os corpos de água, paga mais; quem usa e polui menos, paga menos (ANA, 2022).

Entretanto, vale lembrar que a publicação da Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelecia as diretrizes nacionais para o saneamento básico, trouxe mudanças significativas para a prestação dos serviços de saneamento, dentre elas a separação das funções de planejamento, regulação e prestação dos serviços, realizadas por diferentes atores (ARSESP, 2019).

Segundo Camacho (2022a), existem basicamente duas abordagens regulatórias: a Regulação por Contrato e a Regulação Discricionária. A diferença básica entre estas abordagens é a existência ou não de mecanismo de ajuste adicional que realinha periodicamente o preço aos custos da empresa regulada. Tal mecanismo usualmente é denominado Revisão Tarifária Periódica (RTP), estando presente somente na Regulação Discricionária. A escolha entre as abordagens regulatórias depende basicamente dos incentivos econômicos gerados pelo modelo regulatório em conjunto com as características econômicas (e, conseqüentemente, com os riscos de negócio) do setor regulado.

Camacho (2022b) explica que se, por um lado, o objetivo da empresa é maximizar lucro, por outro, o objetivo do Regulador é maximizar o bem-estar da sociedade. Neste contexto, regular é controlar as escolhas e os comportamentos das empresas. Essa simples representação mostra que tanto o regulador quanto a empresa decidem estrategicamente, levando em consideração as implicações das decisões futuras. Deste modo, a



Regulação Discricionária tem como objetivo alinhar os preços regulados aos custos eficientes da prestação do serviço ao longo do tempo.

A Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP regula, controla e fiscaliza os serviços públicos de abastecimento de água, esgoto e resíduos sólidos nos municípios paulistas que, por meio de convênios de cooperação, delegaram ao Estado o exercício de tais atribuições. Para tanto, a ARSESP elabora normas e procedimentos que disciplinam a prestação dos serviços de saneamento básico e resíduos sólidos, define as regras das fiscalizações técnico-operacionais e comerciais do setor, fiscaliza o cumprimento das metas definidas nos contratos e, em caso de descumprimento destas, aplica sanções (ARSESP, 2022a).

Além disso, é a entidade reguladora que define tarifas que assegurem o equilíbrio econômico-financeiro das prestadoras e a modicidade tarifária. Desta forma, a ARSESP determina os regimes tarifários relativos aos serviços de saneamento básico, com o objetivo de assegurar a eficiência, equidade, o uso racional dos recursos naturais e o equilíbrio econômico-financeiro da sua prestação, bem como regulamentar o processo de revisões e reajustes tarifários (ARSESP, 2022b).

Assim, falar em regulação, é falar em eficiência, por meio de operações otimizadas com a maximização de resultados e a minimização de recursos.

## **OBJETIVO**

A região das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá apresenta elevados patamares de crescimento e desenvolvimento aliados a condições críticas de disponibilidade hídrica. Este cenário impulsiona uma forte atuação dos órgãos Outorgantes, Reguladores, Fiscalizadores e dos Comitês de Bacias.

Os Comitês das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá - Comitês PCJ, por exemplo, implementaram a Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos em janeiro de 2006. Esta cobrança é calculada considerando os volumes de água captados (água superficial e água subterrânea), os volumes de água consumidos (não devolvidos) e a carga de Demanda Biológica de Oxigênio - DBO (carga orgânica) lançada nos corpos d'água pelos usuários sujeitos à Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos e ocorre anualmente.

As Companhias de Saneamento Básico responsáveis pela operação dos Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Municípios nas Bacias sujeitas à Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos sofrem um impacto financeiro significativo. Suponha-se expandir este mecanismo de cobrança, considerando-se esta ser uma forte tendência em função dos conflitos pelo uso da água.

Assim, considerando-se, também, o crescimento expressivo em número de clientes e sistemas, o presente trabalho visa apresentar uma solução prática que vem alavancando o fortalecimento do processo de gestão da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos na Unidade de Negócio Capivari / Jundiá da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP.

## **METODOLOGIA**

Inicialmente, com alguns dados das Portarias de Outorgas, elaborou-se uma Planilha Eletrônica. Com o tempo, outros parâmetros foram inseridos. Hoje, as Portarias de Outorgas estão fielmente detalhadas nesta Planilha Eletrônica, que acabou se tornando um Banco de Dados, inclusive com um posicionamento estratégico entre os usos na Planilha Eletrônica para melhor entender as interações entre as Bacias Hidrográficas onde os usos estão inseridos e uma simulação dos volumes anuais, considerando-se as novas outorgas, as desistências e sua proporcionalidade no ano.

O Banco de Dados é atualizado e aprimorado quando há um novo evento relacionado a uma Portaria de Outorga, anualmente quando do recebimento dos Demonstrativos de Cobrança e, obviamente, sempre que identificada uma possível melhoria. Esta atualização ocorre em conjunto entre as unidades de Gestão Operacional e de Gestão Ambiental da Unidade de Negócio.

Esta forma de trabalho tem demonstrado grande sinergia na busca de melhorias e solução de problemas na medida em que tem permitido a visualização do processo como um todo.

O Banco de Dados agrega, também, outro dado chamado “ID Uso” dos Demonstrativos de Cobrança. Mesmo em caso de alterações, eventualmente causadas pela mudança dos sistemas de cobrança e, mesmo diferentes da identificação dos usos indicados nas Portarias de Outorgas, por sua vez, dificultando a identificação destes usos, todos os números são mantidos no Banco de Dados para uma melhor rastreabilidade.

O Banco de Dados (estrutura apresentada na Tabela 1) foi desenvolvido por colaboradores já com algum tempo de atuação na Companhia que, por sua vez, identificaram a necessidade de fortalecimento do processo de gestão em função do contexto regional, e vem passando por atualização e aprimoramento constantes (no mínimo, a cada novo evento relacionado a uma Portaria de Outorga) que, inclusive, permitem identificar potenciais melhorias de processos internos.

**Tabela 1: Exemplo de elementos que compõem o Banco de Dados.**

<b>Município</b>		
<b>Sistema ou Unidade</b>		Estação de Tratamento de Água, Estação de Tratamento de Esgoto, Bairro, Comunidade, Distrito
<b>Uso</b>		Captação Superficial, Captação Subterrânea, Lançamento
<b>Corpo ou Recurso Hídrico</b>		Poço, Rio, Córrego, Ribeirão
<b>Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHI</b>		
<b>Coordenadas Geográficas e/ou Coordenadas UTM</b>		
<b>Nº do Processo do Órgão Outorgante</b>		
<b>Nº Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ</b>		
<b>Nº da Portaria</b>		
<b>Nº do Uso ou Nº do Requerimento</b>		
<b>ID Uso</b>		
<b>Data da Portaria</b>		
<b>Data da Reti-Ratificação (quando houver)</b>		
<b>Vazão (m³/h)</b>		
<b>Uso máximo</b>	<b>Horas/Dia</b>	
	<b>Volume (m³/dia)</b>	
	<b>Dias/Mês</b>	
	<b>Volume Anual (m³/ano)</b>	
<b>Prazo da Portaria (mês)</b>		
<b>Data da Renovação da Portaria</b>		

## RESULTADOS OBTIDOS

Como resultado tangível, o Banco de Dados vem contribuindo para uma análise crítica dos demonstrativos de Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos de maneira ágil e assertiva. Prontamente, formaliza-se a conferência dos usos outorgados junto às Áreas de Cobrança das Bacias Hidrográficas para corrigir inconsistências nos Cadastros de Cobrança que ocasionariam cobranças indevidas à SABESP.

Já os principais benefícios intangíveis identificados permeiam:

- O aumento da disponibilidade da informação;
- A melhora da organização da empresa;
- A melhora do controle de recursos;
- O aumento da aprendizagem organizacional;
- A melhora da imagem da empresa.

## **ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Além do principal benefício relatado, o Banco de Dados tem se mostrado uma importante ferramenta de suporte para relacionamento com as partes interessadas como, por exemplo, DAEE, Ministério Público e Comitês de Bacias Hidrográficas.

Além disso, tem corroborado o argumento de que uma gestão efetiva dos recursos hídricos, além de estar alinhada à Missão e à Visão e agregar aos Valores Éticos da SABESP, é imprescindível para conferir credibilidade aos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

## **CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES**

No desenvolvimento deste trabalho, procurou-se apresentar uma solução prática para uma melhor gestão da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos que, por sua vez, vem permitindo, reduzir despesas operacionais devido a cobranças indevidas e, conseqüentemente, alavancar a eficiência financeira desta Companhia de Saneamento Básico, indispensável num ambiente regulado.

As avaliações realizadas chamam a atenção para um ponto fundamental que é a condição de severa restrição hídrica das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, na qual gerenciar variáveis críticas e projetar cenários futuros passa a ser condição de sobrevivência para uma empresa do ramo de atuação da SABESP.

Aos gestores da Cobrança pelo Uso de Recursos Hídricos, a abordagem deste trabalho evidenciou como o desenvolvimento e o aprimoramento da gestão dos usos outorgados vêm amparando a identificação e a implantação de melhorias nos processos internos desta Companhia de Saneamento Básico de acordo com seus objetivos organizacionais com foco no aumento do nível de desempenho e, conseqüentemente, da competitividade.

Por fim, recomenda-se que todos os dados publicados nas Portarias de Outorgas sejam minuciosamente analisados. A falta de gestão é dispendiosa aos clientes, ao meio ambiente e às empresas e, portanto, esforços devem ser direcionados visando fortalecer e aperfeiçoar os processos de gestão.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ. Cobrança pelo Uso da Água. Disponível em: <https://agencia.baciaspcj.org.br/instrumento-de-gesto/cobranca-pelo-uso-da-agua/>. Acesso em: 30 dez. 2020.
2. ANA - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Cobrança. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/politica-nacional-de-recursos-hidricos/cobranca>. Acesso em: 30 dez. 2022.
3. ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Cooperação entre Estado e Município. Guia de orientação para gestores municipais sobre a delegação da regulação e fiscalização da prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. São Paulo. 6ª Edição - Revisado e atualizado em agosto de 2019. Disponível em: [http://www.arsesp.sp.gov.br/documentosgerais/cartilha\\_municipios\\_agosto\\_2019.pdf](http://www.arsesp.sp.gov.br/documentosgerais/cartilha_municipios_agosto_2019.pdf). Acesso em: 09 jan 2023.
4. ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Perfil do Setor de Saneamento Básico. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/Paginas/saneamento/saneamento-basico.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2022. 2022a.
5. ARSESP - Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo. Tarifas. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/Paginas/Tarifas.aspx>. Acesso em: 30 dez. 2022. 2022b.

6. BRASIL. Lei Nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 30 dez. 2022. 2022a.
7. BRASIL. Lei Nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 30 dez. 2022. 2022b.
8. CAMACHO, Fernando. Introdução à Regulação Econômica (Regulação I). Quando e como regular preços? (Apostila). Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Master in Business Administration. Parcerias Público-Privadas e Concessões. São Paulo, 2022. 2022a.
9. CAMACHO, Fernando. Introdução à Regulação Econômica (Regulação I). Regulação Discricionária (Teoria) (Apostila). Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP. Master in Business Administration. Parcerias Público-Privadas e Concessões. São Paulo, 2022. 2022b.
10. COMUNE, Antonio E. Meio ambiente, economia e economistas. Uma breve discussão. In: MAY, Peter H.; MOTTA, Ronaldo S. (orgs.). Valorando a natureza - Análise econômica para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994. p. 45-59.
11. DAEE - Departamento de Águas e Energia Elétrica. Outorgas, o melhor instrumento para gerenciar os recursos hídricos. Disponível em: <http://www.dae.sp.gov.br/site/oqueeoutorga/>. Acesso em: 30 dez. 2022.
12. MACHION, Ane Caroline Grisolio. Valoração ambiental e análise de viabilidade econômica: o caso da estação escola de tratamento de esgotos da Universidade Estadual de Campinas. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2006.
13. MARQUES, João F. Valoração econômica ambiental. Apostila apresentada no curso de Pós-Graduação do Instituto de Economia da UNICAMP, 2001.
14. MAY, Peter H. Valoração econômica e cobrança dos serviços ambientais de florestas: identificação, registro, compensação e monitoramento de benefícios sociais. In: ROMEIRO, Ademar R. (org.). Avaliação e contabilização de impactos ambientais. Campinas: Editora da UNICAMP, 2004. p. 172-182.