



PL 4162, que está no Senado, pode mitigar boa parte dos problemas que travam o setor. Por **Jerson Kelman**

Regulação do saneamento

Ninguém sabe quanto tempo a corona-crise durará e muito menos como a economia pós-pandemia se comportará. Uma recuperação rápida, se ocorrer, será provavelmente puxada pelo investimento em infraestrutura, que tem o mérito de criar empregos e eliminar os gargalos limitadores de nossa produtividade. Haverá oportunidades no setor de saneamento, onde muito ainda precisa ser feito para prover água tratada aos 35 milhões de brasileiros sem saneamento (como pedir que lavem as mãos?) e coleta/tratamento de esgoto a 100 milhões que vivem em ambientes insalubres.

Nos países ricos, esses investimentos foram feitos décadas atrás, frequentemente com a participação de recursos fiscais. No Brasil, hoje, com o Tesouro esgotado, essa alternativa não existe. Antes da crise, administradores de bilhões de dólares de fundos de pensão sauravam pelo mundo em busca de negócios para remunerar o capital ao longo de muitos anos, aceitando taxas relativamente modestas, porém sem pressões sobrevalores. Investimentos de preferência sustentáveis, tanto social quanto ambientalmente, como é o caso do setor de saneamento.

É razoável supor que no pós crise esses potenciais investidores estarão de volta. Porém, se aqui permanecer o atual ambiente de insegurança jurídica e regulatória, é provável que passem ao largo e procurem portos mais seguros para ancorar o dinheiro dos pensionistas. E o Brasil continuará sendo o país do futuro.

Atualmente a regulação do saneamento é pulverizada e quase sempre de qualidade inferior ao do setor elétrico, onde a regulação é centralizada na ANEEL. Como o serviço de energia elétrica é de responsabilidade federal, sincreticamente pensou-se que a Justiça mirrada por autoridades locais — prefeituras, governadores ou promotores de Justiça. Nesse sentido, há significativa variação na administração pública local, causando abalos nos respectivos equilíbrios econômico-financeiros.

O mais comum é o prefeito, a Câmara de Vereadores ou o promotor de Justiça demandar serviços de melhor qualidade — que é perfeitamente legítimo —, mas não concordar com a inclusão no cálculo tarifário do investimento necessário para materializar

benefetórias sem previsão contratual. Conflitos que têm origem no desconhecimento de que as tarifas são calculadas para remunerar a infraestrutura existente e não a que deveria existir, há também frequentes pressões para que a concessionária injustificadamente diminua as tarifas ou assuma responsabilidades estranhas a seu mandato. E cada município pode ter suas próprias regras. Uma lábel!

A boa notícia é que esses problemas estão na iminência de serem mitigados, dentro do que é possível alcançar sem desrespeitar as balizas constitucionais. Basta que seja aprovado o novo marco legal para o setor, o PL 4162/2019, em discussão final no Senado.

Há frequentes pressões para que concessionárias reduzam tarifas ou assumam tarefas alheias a seu mandato

O PL tem muitas qualidades. A começar por finalmente esclarecer, depois de mais de duas décadas da promulgação da Constituição, que o município não detém o direito de decidir sozinho sobre o saneamento quando compartilhar alguma instalação necessária para a prestação do serviço com municípios vizinhos. Ilogicamente, é o caso de regiões metropolitanas e do semáforo nordestino onde uma adutora frequentemente abastece diversas cidades.

Mesmo quando o serviço for de interesse local, e portanto de responsabilidade exclusiva do município, o PL incentiva a formação de blocos de prestação de serviço para tomar partido do efeito escala e propiciar uma regulação mais profissional e homogênea.

O PL atribui à Agência Nacional de Águas (ANA) a responsabilidade de elaborar diretrizes para a regulação do saneamento. Trata-se da mesma medida, proposta 30 anos atrás pela administração PBC para melhorar o ambiente regulatório, lamentavelmente engavetada pelo Congresso. Se finalmente for aprovada, a ANA passará a exercer uma atividade que poderia se chamar de "regulação indireta". Não terá a mesma eficácia da "regulação direta", como a praticada pela ANEEL. Mas é o que dá para fazer sem alterar a Constituição.

Caberá à ANA emitir normas gerais e verificar o cumprimento por parte das agências reguladoras locais que farão a maior parte da regulação, inclusive o cálculo

de tarifas, a fiscalização do cumprimento das metas contratuais e de qualidade do serviço.

Simplificadamente, pratica-se hoje no Brasil dois tipos de regulação econômica, a contratual e a discricionária. A contratual é predominantemente utilizada quando o grosso do investimento ocorre ao início da concessão, como é o caso da construção e operação de uma estação de tratamento, de água ou de esgoto. Ou, para fazer um paralelo com o setor elétrico, no caso de construção e operação de uma linha de transmissão. Como há competição pela concessão, presume-se que o vencedor tenha se comprometido com um nível tarifário capaz de assegurar o equilíbrio econômico-financeiro, pelo menos na partida. As atualizações tarifárias previstas em contrato são relativamente simples (considerar, por exemplo, a correção monetária dos insumos e a atualização do custo de capital de terceiros).

Uma concessão plena de água e esgoto pressupõe investimentos ao longo de décadas que dependem da evolução demográfica, urbana e tecnológica. Como é impossível prever contratualmente o que vai acontecer em prazos tão longos, o mais indicado é adotar o segundo tipo de regulação, o discricionário. Nesse caso, confia-se numa agência reguladora para manter o equilíbrio econômico financeiro da concessão por meio de revisões tarifárias periódicas. Como essas revisões são feitas sem que haja uma licitação para balizar o nível tarifário justo, a agência emula a inexistente competição.

Sintomaticamente, a maior parte dos contratos de saneamento das empresas privadas adota o primeiro tipo de regulação, apesar do segundo parecer mais indicado. Isso ocorre devido à desconfinança, em relação à capacidade da agência reguladora local de se manter tecnicamente capaz e independente do poder local ao longo de décadas.

O PL atribui à ANA a tarefa de mitigar essa desconfinança, para que isso efetivamente ocorra, há muito trabalho pela frente. Para começar, os senadores devem comparecer às sabinatas para re-provar os candidatos à diretoria da ANA, indicados por arranjos políticos de ocasião, que não tenham conhecimento técnico e econômico para exercer tão elevadas responsabilidades.

Jerson Kelman é autor do livro "Desafios do Realidade". Foi presidente da ANA e diretor geral da ANEEL.