

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-serviço (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 de hoje, com o Tesouro exaurido, essa alternativa não existe. Antes da crise, administradores de bilhões de dólares de fundos de pensão zanzavam pelo mundo em busca de negócios para remunerar o capital ao longo de muitos anos, aceitando taxas relativamente modestas, porém sem previsíveis sobressaltos. 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 à do setor elétrico, onde a regulação é centralizada na ANEEL. Como o serviço de energia elétrica é de responsabilidade federal, são relativamente poucas as ações na Justiça iniciadas por autoridades locais – prefeitos, governadores ou promotores de justiça. Nesse sentido, há significativa vantagem das concessionárias de eletricidade sobre as de saneamento, que são frequentemente enredadas em conflitos com a 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 serviço de melhor qualidade - o que é perfeitamente legítimo - mas não concordar com a inclusão no cálculo tarifário do investimento necessário para materializar benfeitorias 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 assumam responsabilidades estranhas a seu mandato. E cada município pode ter suas próprias regras. Uma Babel!

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.

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. Tipicamente, é o caso de regiões metropolitanas e do semiárido 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 vinte anos atrás pela administração FHC 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 predominante 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. Consideram, 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 desconfiança com 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 desconfiança. Para que isso efetivamente ocorra, há muito trabalho pela frente. Para começar, os senadores devem comparecer às sabinas para reprovar 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 Regulador*. Foi presidente da ANA e diretor-geral da ANEEL

Publicado no Valor Econômico em 27/05/2020

Entre o radicalismo político e o "pântano" do centrão

Astarrecedora reunião ministerial de 22 de abril — talvez uma sinistra comemoração do dia em que o Brasil completou 520 anos de existência — complicou de todas as formas o já encrencado governo do presidente Jair Bolsonaro. Cabe aos procuradores e à Justiça decidir se o que o presidente disse sobre suas intenções em relação à Polícia Federal é ou não suficiente para incriminá-lo no inquérito aberto pela Procuradoria Geral da República. Os mercados se animaram com a avaliação de que o vídeo do encontro não parecia garantir o início de um processo de impeachment. Mas as cenas memoráveis desse assombroso encontro desmoralizam todo o governo, colocam em dúvida sua capacidade de ação política futura e exacerbam a precaução de todos os Poderes diante das barbaridades ditas, além das já cometidas, pelo Executivo.

O vídeo deixa claro o sentido das intervenções de Bolsonaro e de sua obsessão por mudanças na Polícia Federal. Esse é um detalhe muito importante que se desdobra em outros de consequências ruins. O presidente revelou que tem uma rede própria de informação clandestina, ao largo das instituições da República. Com o governo acatado e isolado, um Bolsonaro colérico defendeu que o povo se armasse para enfrentar governadores por terem tomado medidas de prevenção contra um vírus mortal.

Se puder, julgar pelas palavras de Bolsonaro na reunião, ele subjugará a PF e os demais órgãos de controle sempre que seus interesses familiares estiverem em jogo, ao mesmo tempo em que não hesitará em estimular a formação de grupos armados de direitistas radicais, cujo trabalho tem sido facilitado, assim como o de milicianos, pelos sucessivos decretos para aumentar o acesso de armas e munições à população e diminuir sua rastreabilidade e identificação. Se houve algum plano de ação que se pudesse prender do macabro convívio, esse foi o fim deles.

Uma outra linha de ação que perpassou a reunião é já vem de longe, é a de desestimar e desmoralizar os poderes constituídos. "Eu não vou meter o rabo no meio das pernas", disse Bolsonaro, quando "for proibido de ir para qualquer lugar, pelo Supremo". Sobre a degradação das instituições há quase consenso ministerial. Há "vagabundos" no STF que

deveriam estar na cadeia, afirmou o sabujo que dirige a pasta da Educação, Abraham Weintraub. Enquanto o foco de vigilância da imprensa e Congresso estiver dirigido à pandemia, a "boiada" da desregulamentação precisa passar, disse o ministro da destruição ambiental, Ricardo Salles.

Uma das sérias consequências dos estímulos presidenciais deu-se logo no dia da divulgação do vídeo e foi protagonizada pelo ministro incumbido, em tese, da segurança institucional, Augusto Heleno. Ao protocolar encaminhamento do ministro Celso de Mello à PGR de pedidos para que o celular do presidente fosse confiscado, Heleno, em nota, afirmou que isso "poderá ter consequências imprevisíveis para a estabilidade nacional" — uma ameaça ao Judiciário, aprovada pelo presidente e pelo ministro da Defesa.

Caótico e indisciplinado, Bolsonaro não consegue acertar o passo com seus próprios interesses. Instruído por seus ministros, Bolsonaro comportou-se bem ao se reunir no dia anterior com os governadores, antes vilipendiados por ele, para uma reunião virtual onde pediu o apoio para a suspensão dos reajustes salariais do funcionalismo. Articulava-se também um armistício com o STF, via Dias Toffoli. Mas Bolsonaro não se modera e em seguida voltou a desafiar Celso de Mello e a se misturar na multidão de fanáticos que insultam quem seu líder mandar.

Se não trombar com um impeachment, ou mudar de comportamento, Bolsonaro conduzirá um governo de expectativas reduzidas, mesmo na economia, e, possivelmente, marcado por escândalos. Restou-lhe comprar com cargos partidos que brilharam no mensalão e no petróleo para barrar tentativas de depô-lo legalmente. Ao seguir esse caminho, completa o trabalho de destruição da educação ao entregar o FNDE a políticos do centrão que só aceitam cargos onde há um bom dinheiro.

Agenda do ministro Paulo Guedes quase foi destruída pela pandemia e segue enfrentando a inclinação nada liberal de Bolsonaro, que não o deixa privatizar a "porra" do Banco do Brasil. Guedes terá de negociar as reformas com criaturas que habitam o que outrora qualificou de "pântano político". O presidente que se pretencia todo poderoso pode terminar em patética dependência do centrão. É um futuro sem glória — e mais um pesadelo para o país.



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 de muito ainda precisa ser feito para prover água tratada aos 35 milhões de brasileiros sem-serviço (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 de hoje, com o Tesouro esaurido, essa alternativa não existe. Antes da crise, administradores de bilhões de dólares de fundos de pensão zanzavam pelo mundo em busca de negócios para remunerar o capital ao longo de muitos anos, aceitando taxas relativamente modestas, porém sem previsíveis sobressaltos. 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 à do setor elétrico, onde a regulação é centralizada na ANEEL. Como o serviço de energia elétrica é de responsabilidade federal, são relativamente poucas as ações na Justiça iniciadas por autoridades locais — prefeitos, governadores ou promotores de Justiça. Nesse sentido, há significativa vantagem das concessionárias de eletricidade sobre as de saneamento, que são frequentemente enredadas em conflitos com a 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 serviço de melhor qualidade — o que é perfeitamente legítimo —, mas não concordar com a inclusão no cálculo tarifário do investimento necessário para materializar

benefícios 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 assumam responsabilidades estranhas a seu mandato. E cada município pode ter suas próprias regras. Uma Babel!

A boa notícia é que esses problemas estão na iminência de serem mitigados, dentro do que é possível alcançar sem desprestígio 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. Tipicamente, é o caso de regiões metropolitanas e do semiárido 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 20 anos atrás pela administração FHC 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.

Simplicemente, 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 partilha. As atualizações tarifárias previstas em contrato são relativamente simples. Consideram, 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 largos, 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 com 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 repropor 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 Regulador". Foi presidente da ANA e diretor-geral da ANEEL.

Diretora Adjunta de Redação Claudia Santabá claudia.santaba@valor.com.br	Daniela Chizzotti daniela.chizzotti@valor.com.br	Editor de Indústria e Infraestrutura João Ribeiro joao.ribeiro@valor.com.br	Editora Valor Online Paula Octó paula.octo@valor.com.br
Editor-Executivo de Opinião José Roberto Campos jose.campos@valor.com.br	Graciella Valenti graciella.valenti@valor.com.br	Editor de Apropriações Fernando Lopes fernando.lopes@valor.com.br	Editora Valor PRO Lucinda Porto lucinda.porto@valor.com.br
Editora-Executiva Catherine Alves catherine.alves@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Finanças Alexandre Borlido alexandre.borlido@valor.com.br	Coordenador Valor Data William Volpato william.volpato@valor.com.br
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de S.A. Nelson Neri nelson.neri@valor.com.br	Editor de Projetos Especiais Célia Rosendorn celia.rosendorn@valor.com.br
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editora de Carreiras Sólia Campos solia.campos@valor.com.br	Correspondentes Internacionais Álvaro Moreira (Genebra) Antonio Moreira (Londres)
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Cultura Robinson Borges robinson.borges@valor.com.br	Correspondentes Nacionais Marcos de Moura e Souza Rêgo Horowitz rengo.horowitz@valor.com.br
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Legislação & Tributos Zéia Baeta zeia.baeta@valor.com.br	Correspondentes Nacionais Marina Falcao (Rio de Janeiro) Marina Falcao (Rio de Janeiro)
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Política César Falcão cesar.falcao@valor.com.br	VALOR INVEST Editor Fernando Torres fernando.torres@valor.com.br
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Relações Internacionais Humberto Saccomani humberto.sacomani@valor.com.br	
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Brasil Sergio Lamucci sergio.lamucci@valor.com.br	
Editora-Executiva Cátia de Souza Franco catia.souza@valor.com.br	Maria Luiza Figueiras maria.luiza.figueiras@valor.com.br	Editor de Tecnologia e Consumo Cynthia Malta cynthia.malta@valor.com.br	

Diretor de TI Roberto Martes Portella Filho (robertoportella@valor.com.br)

Filial em JVC (Instituto Brasileiro de Comunicação) e a ANA (Associação Nacional de Jornais)

Valor Econômico Av. 9 de Julho, 529 — Jardim Paulista — CEP 01407-907 — São Paulo — SP — Telefone 0 xx 11 3767 1000

Departamento de Publicidade Impressa On-Line SP Telefone 0 xx 11 3767-1012, RJ 0 xx 21 3521 1144, DF 0 xx 61 377 3333

Legal SP 0 xx 11 3767 1222

Redação 0 xx 11 3767 1000. Endereço eletrônico www.valor.com.br

Secundária do Brasil S74 Quadra 05 Bloco A-50 — Brasília Shopping — Torre Sul — sala 301 — 3º andar — Asa Norte — Brasília/DF — CEP 70715-900

Secundária do Rio de Janeiro Rua Marques de Portugal, 25 — Nível 2 — Bairro: Cidade Nova — Rio de Janeiro/RJ — CEP 20230-240

Publicidade - Outras Estações SÃO PAULO/DF e Região Norte Contato: Denise C. Costa Recepção Tel./Fax: (11) 3767-2295 Núcleo: (11) 3767-2044-5441	MG-ES Sal. Propaganda Tel./Fax: (71) 3634-5441	PR - SEC - Solimões Estrelópolis em Construção Tel./Fax: (41) 3638-927	RS NIM Representações Tel./Fax: (51) 3203-8077/3293-6613	SC - Mercado & Comércio Associações Tel./Fax: (49) 3703-8470/3703-8497
--	---	--	---	--

Para venda de assinaturas e atendimento ao assinante ligue: 0800-7018888

assinaturas@valor.com.br - atendimento@valor.com.br. Para assinaturas corporativas e e-mail: corporate@valor.com.br

Notas e assinante: que quer a impressão da entrega de sua jornal deve fazer esse pedido à central de atendimento com 48 horas de antecedência

Preço de assinatura anual nova impressão digital para regiões Sudeste, Distrito Federal e Paraná: **R\$ 1.134,80** ou **R\$ 92,90** mensais.

Demais localidades, consultar o atendimento ao assinante: **tel 0800 701 8888** Carga tributária: aproxima. 3,85%