

Um escudo contra paixões
Jerson Kelman¹

A participação do Banco Mundial - BIRD na estruturação de empreendimentos de infraestrutura no Brasil tem funcionado como escudo protetor contra a influência política que conflite com as melhores práticas internacionais de avaliação da relação custo-benefício. Aprendi isso no início dos anos 90, como diretor-técnico da SERLA, entidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que executava obras para controle de enchentes na Baixada Fluminense com o suporte técnico e financeiro do BIRD.

Anos depois fui contratado pelo BIRD para atuar como consultor de um programa para reforçar a segurança hídrica do Ceará, que era então o principal obstáculo ao desenvolvimento social e econômico do estado. O programa tinha dois componentes: (1) construção de canais e adutoras para conduzir água dos açudes para as cidades; (2) criação de uma companhia pública (COGERH) para operar e manter a infraestrutura, e cobrar dos usuários - essencialmente indústrias e empresas de saneamento - pelo serviço. Graças à contribuição inicial do BIRD e à continuidade administrativa de sucessivos governos estaduais, o programa dá frutos até hoje.

Nessa época, o presidente Fernando Henrique Cardoso chamou o diretor do BIRD no Brasil para uma conversa. Queria saber sobre a experiência internacional na gestão dos recursos hídricos. Dias depois, recebi uma mensagem do governador Tasso Jereissati informando que teríamos, ele e eu, uma audiência com o presidente. Dessa conversa nasceu a Agência Nacional de Águas e Saneamento – ANA.

No início das discussões políticas sobre a criação da nova agência houve muita oposição. Por isso, num seminário organizado pela Casa Civil em julho de 1999, o presidente tranquilizou os presentes afirmando que “não se trata de privatizar rio nenhum. É o contrário. Trata-se de criar regras que permitam a utilização continuada e para gerações futuras do recurso indispensável à sobrevivência humana, que é a água”. Hoje, a ANA dispõe de corpo técnico qualificado e tem conseguido avançar no gerenciamento dos recursos hídricos, principalmente para prevenir e mitigar as situações hidrológicas extremas, que, com as mudanças climáticas, têm se tornado mais frequentes e intensas. Adicionalmente, depois da aprovação do novo marco legal do saneamento em 2020, a ANA passou a produzir também normas gerais para a regulação do saneamento, sempre com o apoio do BIRD.

No início de 2015, aceitei convite do governador Geraldo Alckmin para presidir a Sabesp, em plena crise hídrica. Vencida a crise, voltei a minha atenção para o desafio de

¹ Foi presidente da ANA (2001-2004), diretor-geral da ANEEL (2005-2008), presidente do Grupo Light (2010-2012), interventor na Enersul (2012-2014) e presidente da Sabesp (2015-2018)

universalizar rapidamente o saneamento. A Sabesp tinha e tem capacidade técnica para enfrentar o desafio. Mas os investimentos teriam que ser limitados ao ritmo de realização dos lucros. Cheguei a propor a elevação de tarifas para acelerar o atendimento à população ainda sem acesso ao saneamento. Porém, não houve condições políticas para levar a proposta adiante.

Mesmo se houvesse abundância de dinheiro, a Sabesp teria dificuldade de contratar uma grande quantidade de obras devido às amarras burocráticas impostas às empresas estatais. Costumava dizer que administrar a Sabesp era como dirigir uma Ferrari na garagem. Tinha a expectativa de que com um contrato de gestão, não apenas com o Governo do Estado de São Paulo – GESP mas também com um sócio estratégico, seria possível tirar a Ferrari da garagem.

Com esse objetivo, a Sabesp solicitou apoio do ramo privado do BIRD, o IFC, para ajudar na modelagem de um arranjo corporativo que ajudasse a materializar tanto o contrato de gestão quanto o aporte de novo capital, porém mantendo a Sabesp sob controle estatal. Isso porque, de acordo com a legislação da época, se a Sabesp fosse desestatizada, seriam cancelados os contratos de programa com os municípios e o valor da companhia despencaria.

Por razões que não cabe aqui explicar, a iniciativa não foi para a frente. Mas foi retomada anos depois, na atual administração estadual, num formato mais eficiente. Graças à aprovação do novo marco legal do Setor de Saneamento, em 2020, a desestatização passou a ser possível com a transformação dos antigos contratos de programa em novos contratos de concessão. A Sabesp novamente buscou apoio do IFC para ajudar na modelagem da venda parcial das ações de posse do GESP, mas agora em conjunto com uma profunda mudança do modelo regulatório/contratual da concessão.

Entre outras contribuições, o IFC analisou experiências malsucedidas de privatização de empresas de saneamento. Opositores da desestatização argumentavam que como as companhias privadas de saneamento de Paris, Berlim e Buenos Aires haviam sido reestatizadas por mau funcionamento, não faria sentido o GESP perder o controle da Sabesp, embora mantendo a posição de sócio principal (18% das ações).

A análise do IFC ajudou a equipe do GESP a identificar os equívocos ocorridos nessas concessões e incluir na modelagem os seguintes anteparos para que não se incorresse nos mesmos erros: (1) foco dos investimentos na população mais vulnerável, com incentivos e penalidades para garantir a execução; (2) regulação tarifária para mitigar eventual descolamento da inflação; (3) regulação customizada para o período pré e pós universalização, com incentivos a investimentos e melhorias do serviço e mensuração do desempenho vis à vis os compromissos contratuais.

Recentemente o GESP pediu uma nova colaboração ao IFC para aumentar a resiliência a eventos hidrológicos extremos (secas e cheias). O objetivo é desenvolver um programa, em linha com o diagnóstico de recente relatório da ONU ([Adaptation Gap Report 2023 | UNEP - UN Environment Programme](#)), que destacou a necessidade de que as nações em desenvolvimento priorizem ações de adaptação a um planeta em aquecimento. Nas palavras de Vijaya Ramachandran (Breakthrough Institute), “quando as pessoas falam em solucionar a mudança climática, elas tendem a ir direto para a descarbonização. Mas, para muitos países pobres, o realmente necessário é adaptação”. A ONU poderia passar da teoria à ação, monitorando essa colaboração GESP-IFC. Se for bem-sucedida, servirá de modelo para outras iniciativas semelhantes.

Publicado na Revista Esfera Brasil, sexto bimestre de 2024

[Revistas – Esfera Brasil](#)



Um escudo contra paixões

Para países como o Brasil, adaptação com base em experiências internacionais pode ser mais importante que inovação

POR JERSON KELMAN

A participação do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) na estruturação de empreendimentos de infraestrutura no Brasil tem funcionado como um escudo protetor contra a influência política que conflita com as melhores práticas internacionais de avaliação da relação custo-benefício. Aprendi isso no início dos anos 1990, como diretor-técnico da antiga Superintendência Estadual de Rios e Lagos (Serla), entidade do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que executava obras para o controle de enchentes na Baixada Fluminense com o suporte técnico e financeiro do BIRD.

Anos depois, fui contratado pelo BIRD para atuar como consultor em um programa para reforçar a segurança hídrica do Ceará, que era, então, o principal obstáculo ao desenvolvimento social e econômico do estado. O programa tinha dois componentes: a construção de canais e adutoras para conduzir água dos açudes para as cidades; e a criação da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos, para operar e manter a infraestrutura e cobrar dos usuários — essencialmente indústrias e empresas de saneamento — pelo serviço.

Nessa época, o presidente Fernando Henrique Cardoso chamou o diretor do BIRD no Brasil para uma conversa. Quería saber sobre a experiência internacional na gestão dos recursos hídricos. Dias depois, recebi uma mensagem do então governador Tasso Jereissati informando que teríamos, ele e eu, uma audiência com o presidente. Dessa conversa nasceu a Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA).

No início das discussões políticas sobre a criação da nova agência, houve muita oposição. Por isso, num seminário organizado pela Casa Civil, em julho de 1999, o presidente tranquilizou os presentes afirmando: "Não se trata de privatizar rio nenhum. É o contrário. Trata-se de criar regras que permitam a utilização continuada e para gerações futuras do recurso indis-

pensável à sobrevivência humana, que é a água". Hoje, a ANA dispõe de corpo técnico qualificado e tem conseguido avançar no gerenciamento dos recursos hídricos, principalmente para prevenir e mitigar as situações hidrológicas extremas que, com as mudanças climáticas, têm se tornado mais frequentes e intensas. Adicionalmente, depois da aprovação do novo marco legal do saneamento em 2020, a ANA passou a produzir também normas gerais para a regulação do saneamento, sempre com o apoio do BIRD.

No início de 2015, aceitei o convite do governador Geraldo Alckmin para presidir a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) durante o período marcado pela crise hídrica. Ultrapassado esse obstáculo inicial, voltei à minha

Hoje, a ANA dispõe de corpo técnico qualificado e tem conseguido avançar no gerenciamento dos recursos hídricos, principalmente para prevenir e mitigar as situações hidrológicas extremas

esforça

37



atenção para o desafio de universalizar os serviços de saneamento. A empresa tinha — e tem — capacidade técnica para enfrentar o desafio, mas os investimentos precisavam ser limitados ao ritmo de realização dos lucros. Cheguei a propor a elevação de tarifas para acelerar o atendimento à população ainda sem acesso ao saneamento. Porém, não houve condições políticas para levar a proposta adiante.

Mesmo se houvesse abundância de dinheiro, a Sabesp teria dificuldade de contratar uma grande quantidade de obra devido às amarras burocráticas impostas às empresas estatais. Constatava dizer que administrar a Sabesp era como tentar dirigir uma Ferrari sem sair da garagem. Tinha a expectativa de que, com um contrato de gestão, não apenas com

o Governo do Estado de São Paulo, mas também com um sócio estrangeiro, seria possível mandar a Ferrari e dirigi-la pelas ruas.

Com esse objetivo, a Sabesp solicitou apoio da International Finance Corporation (IFC), ramo privado do BIRD, para ajudar na modelagem de um arranjo corporativo que ajudasse a materializar tanto o contrato de gestão quanto o aporte de novo capital, mas mantendo a Sabesp sob controle estatal. Isso porque, de acordo com a legislação da época, se a companhia fosse desestatizada, seriam cancelados os contratos de programa com os municípios, e o valor da companhia depreciaria.

Por razões que não cabe aqui explicar, a iniciativa não foi para a frente, mas foi retomada anos depois, na atual administração esta-

dual, num formato mais eficiente. Graças à aprovação do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, em 2020, a desestatização passou a ser possível com a transformação dos antigos contratos de programa em novos contratos de concessão. A Sabesp novamente buscou apoio do IFC para ajudar na modelagem da venda parcial das ações de posse do governo estadual, mas agora em conjunto com uma profunda mudança do modelo regulatório e contratual da concessão.

Entre outras contribuições, o IFC analisou experiências de privatização mal-sucedidas em empresas de saneamento. Opositores da desestatização argumentaram que, como as companhias privadas de saneamento de Paris, Berlim e Buenos Aires haviam sido reestatizadas por

uma falha no funcionamento, não fariam sentido a administração pública perder o controle da Sabesp, mesmo mantendo a posição de sócia principal, com 18% das ações.

A análise do IFC ajudou a identificar os equívocos ocorridos nessas concessões e a incluir na modelagem os seguintes aspectos para que não se incorresse nos mesmos erros: foco dos investimentos na população mais vulnerável, com incentivos e penalidades para garantir a execução; regulação tarifária para mitigar eventual descolamento da inflação; e regulação customizada para o período pré e pós-universalização, com incentivos a investimentos e melhorias do serviço e mensuração do desempenho *riso-ri* em compromissos contratuais.

Recentemente o governo paulista pediu uma nova colaboração ao IFC para aumentar a resiliência a eventos hidrológicos extremos — secas e cheias. O objetivo é desenvolver um programa alinhado ao diagnóstico do recente relatório *Adaptation Gap Report 2023*, da Organização das Nações Unidas (ONU), que destacou a necessidade de as nações em desenvolvimento priorizarem ações de adaptação a um planeta em aquecimento. Nas palavras de Vijaya Ramachandran, do Breakthrough Institute, "quando as pessoas falam em solucionar a mudança climática, elas tendem a ir direto para a decarbonização. Mas, para muitos países pobres, o realmente necessário é adaptação". Se a colaboração entre Governo de São Paulo e IFC for bem-sucedida, servirá de modelo para outras iniciativas semelhantes. 



Kelman foi presidente da ANA de 2001 a 2004, diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) de 2005 a 2008, presidente do Grupo Light de 2001 a 2002, interventor na antiga Empresa Energética de Mato Grosso do Sul (Enersul) de 2002 a 2004 e presidente do Sabesp de 2015 a 2018.

38

esforça