

BLOG DO DESENVOLVIMENTO

18:00 01/12/2020

Saneamento | Infraestrutura | Visão do especialista | Autor convidado |



A REGULAÇÃO DO SANEAMENTO EM ARTIGO DE JERSON KELMAN

Esta publicação faz parte de uma série de textos com especialistas convidados, que busca ampliar a troca de conhecimentos e promover a discussão sobre os principais temas relacionados ao desenvolvimento brasileiro.

Regulação do saneamento – o novo papel da ANA

Por [Jerson Kelman](#)

O novo marco legal para o saneamento (Lei 14.026/2020) estimula que o serviço e a regulação do serviço de saneamento sejam organizados, tanto quanto possível, por blocos de municípios. A delimitação dos blocos exigirá muita negociação política, idealmente partindo de uma proposta inicial baseada em critérios técnicos. Como o esgoto tratado, ou não-tratado, lançado por uma cidade em geral alimenta o manancial em que a cidade a jusante capta água para abastecer a sua população, convém que, tanto quanto possível, o ponto de partida para a formação dos blocos coincida com as bacias hidrográficas.

Anteriormente à vigência da Lei, um contrato de prestação de serviço público podia ser assinado, sem competição, entre o município e a estatal estadual. Após aprovação da Lei, é preciso fazer uma licitação. A confecção do edital e do contrato de concessão são peças fundamentais para assegurar um serviço bem prestado nas décadas subsequentes. Em particular, é preciso fixar metas em direção à universalização à luz da análise do impacto tarifário. De nada adiantaria estabelecer metas excessivamente ambiciosas se a consequência fosse um aumento da conta de água incompatível com a capacidade de pagamento da população.

Também o escopo do serviço deve ser claramente definido. Nos casos em que se pretenda utilizar por alguns anos a rede pluvial para conduzir o esgoto para estações de tratamento nos dias em não estiver chovendo, é desejável incluir o serviço de drenagem na licitação. Se não for possível, o contrato deve definir a interface de responsabilidades entre os prestadores dos dois serviços (coleta de esgoto e drenagem).

A Lei criou as condições necessárias, mas não suficientes, para que todos os brasileiros tenham acesso à água potável e ao serviço de coleta e tratamento de esgoto. As condições são necessárias porque é preciso criar um ambiente receptivo à participação privada no setor. As condições não são suficientes porque ainda é preciso que a Agência Nacional de Águas (ANA) produza a regulamentação infralegal, na forma de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico.

Simplificadamente, pratica-se hoje no Brasil dois tipos de regulação econômica, a contratual e a normativa. 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, 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 normativo. 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 de o segundo parecer mais indicado. Isso ocorre porque em geral não há confiança de que as agências reguladoras locais conseguirão manter a capacidade técnica e a independência decisória em relação aos interesses paroquiais de curto prazo.

A Lei deposita na ANA a responsabilidade de estabelecer um padrão regulatório para o setor que reverta essa situação. Embora não haja previsão legal, a ANA deveria atuar diretamente como agência reguladora, e não apenas como a responsável pela produção de normas gerais, quando os contratantes (poder concedente e concessionária) assim desejassem. Resultaria em maior estabilidade e previsibilidade, com diminuição do custo de capital e do nível tarifário. Adicionalmente, reforçaria a capacidade da ANA em emitir normas gerais.

A ANA tem quadros técnicos dentre os mais capacitados da administração federal. São profissionais em geral conhecedores do tema “uso privado de bem público” - água dos rios e lagos – e não do tema “regulação econômica do serviço público de abastecimento de água e de saneamento”. Mas certamente têm capacidade de expandir as respectivas áreas de atuação profissional. Se isso acontecer, a nova tarefa da ANA poderá ajudar na melhor realização da tarefa original porque, como explicado, os blocos de municípios poderão coincidir com as bacias hidrográficas.

Sobre o autor:

Jerson Kelman é engenheiro civil (EE-UFRJ), M.Sc. em hidráulica (Coppe-UFRJ) e Ph.D. em Hidrologia e Recursos Hídricos (Colorado State University). Desde 1974, é professor da



Coppe-UFRJ. Foi o principal dirigente de instituições como ABRH, ANA, Aneel, Light, Enersul e Sabesp. É membro atualmente dos conselhos da FBDS, Eneva, Iguá e Evoltz, e já integrou conselhos da Febraban, CNPE, CNRH, Conama, Eletropaulo, Sabesp, ONS, Cosesp, Abengoa e Unesco-DELFT. Presidiu a força-tarefa designada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para investigar e explicar o racionamento de energia elétrica de 2001. Em 2003, ganhou o

Prêmio King Hassan II.

O artigo é de inteira responsabilidade do autor convidado, não refletindo necessariamente a opinião do BNDES.
