ELSEVIER

Clarissa Lins

organizadores

Prefácio

Roger Agnelli

SUSTENTABILIDADE E GERAÇÃO DE VALOR

A TRANSIÇÃO PARA O SÉCULO XXI

Israel Klabin | Sérgio Abranches | Celso Funcia Lemme

Jerson Kelman | Helder Queiroz Pinto Jr. | José Luiz Alquéres

Gesner Oliveira | Marcelo Morgado | Célia Rosemblum

CAMPUS

David Zylbersztajn
Clarissa Lins
organizadores

SUSTENTABILIDADE E GERAÇÃO DE VALOR

A TRANSIÇÃO PARA O SÉCULO XXI

Israel Klabin | Sérgio Abranches | Celso Funcia Lemme
Jerson Kelman | Helder Queiroz Pinto Jr. | José Luiz Alquéres
Gesner Oliveira | Marcelo Morgado | Célia Rosemblum

Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro
e receba gratuitamente informações
sobre os lançamentos e as promoções da
Elsevier Editora.

Consulte também nosso catálogo
completo e últimos lançamentos em
www.elsevier.com.br

Capítulo

4

Agências reguladoras e responsabilidade socioambiental

❖❖❖

Jerson Kelman

Presidente da Light e ex-diretor-geral da Agênca Nacional de Águas (ANA) e da Agência de Energia Elétrica (ANEEL)

A regulação pode induzir melhores práticas de gestão?

A criação de um Programa de Responsabilidade Socioambiental pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), com ramificações nas empresas reguladas do setor, não era minha prioridade quando assumi a direção-geral da companhia. Confesso que não gostei quando o assunto foi mencionado pela primeira vez. Na realidade, tinha uma percepção equivocada sobre o significado de "responsabilidade socioambiental". Temia que alguma iniciativa bem-intencionada pudesse desviar os servidores de suas atividades de regulação e fiscalização, com efeitos deletérios tanto para os consumidores quanto para o meio ambiente. Pensava – e ainda penso – que a principal responsabilidade socioambiental de cada servidor deve ser o desempenho satisfatório do serviço a que estiver vinculado. No caso da ANEEL, garantir a adequada prestação do serviço de eletricidade a todos os brasileiros. Só mais tarde, com o prosseguimento da discussão sobre o assunto, pude perceber o potencial indutor das agências reguladoras na disseminação de comportamentos socioambientalmente sustentáveis entre as empresas do setor regulado.

Em geral, os servidores de agências reguladoras já atuam em temas relacionados com o fomento da responsabilidade socioambiental quando exercem suas atividades funcionais. Foi esse o caso quando os servidores da ANEEL fiscalizaram e propuseram novas regras para a administração da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC), pela qual passam cerca de R$3 bilhões a cada ano para subsidiar o óleo combustível ou diesel necessário para produzir eletricidade nos chamados Sistemas Isolados, localizados principalmente na Amazônia.[1] A atuação da ANEEL, ao reduzir o desperdício e exigir maior eficiência energética dos equipamentos, não apenas colaborou para a diminuição dos valores das contas de luz dos consumidores que pagam a CCC espalhados por todo o país, como também contribuiu para a redução da emissão de gases que causam o efeito estufa.

Para neutralizar a iniciativa da Superintendência de Relações Institucionais (SRI), da ANEEL, ainda no nascedouro, propus que se fizesse uma consulta aos servidores, por meio da Intranet, para identificar alguma iniciativa inovadora que merecesse o apoio financeiro – voluntário e coletivo – de nossa comunidade. E imediatamente apresentei minha proposta: deveríamos contribuir para um fundo de aperfeiçoamento da educação básica. Mais especificamente, sugeri que patrocinássemos uma pesquisa acadêmica que comparasse os resultados alcançados pelos alunos submetidos a duas ambiências didáticas opostas: uma em que fossem premiados aqueles que apresentassem bom desempenho e os que notoriamente se esforçassem em aprender; e outra em que não houvesse prêmios, como é o caso do atual sistema educacional. Motivava-me uma experiência pessoal: quando aluno da primeira série de uma escola pública no Rio de Janeiro, aos 7 anos, recebi um livro da professora em decorrência das boas notas obtidas. Tenho certeza de que essa premiação teve influência significativa na minha trajetória de vida. A contribuição dos servidores da ANEEL no processo seria pagar prêmios em quantidade suficiente para que os eventuais efeitos pudessem ser comprovados estatisticamente.

Maria Karla Batista, superintendente da SRI, foi persistente. Disse que a minha proposta era interessante e que poderia vir a ser uma das ações do Programa. Porém, argumentou que a ANEEL deveria aproveitar seu potencial multiplicador para incentivar as empresas e instituições do setor a exercitarem comportamentos social e ambientalmente responsáveis. Concordei, porque de fato cabe ao regulador zelar pela modicidade, qualidade e sustentabilidade na prestação do serviço e, também, porque me recordei de uma palestra proferida por José Serra, na Academia Nacional de Medicina, em 1999, quando ele era ministro da Saúde. Na época, a Academia era presidida por Rubem David Azulay, meu sogro.

O ministro contou que, na visita a muitos hospitais, havia observado que os médicos brasileiros apresentam, em geral, grande capacidade técnica, mas frequentemente tratam os pacientes com insuficiente carinho. Serra exortou os próceres da medicina reunidos naquela sessão a ensinar os jovens doutores, principalmente por meio do exemplo, a terem compaixão e solidariedade para com os aflitos pacientes. Fiquei com a impressão de que os acadêmicos não gostaram muito da sugestão – quase um puxão de orelha. Para mim, talvez o único engenheiro presente, a mensagem serviu para sedimentar o conceito de que, para ser um bom profissional, não é suficiente ser bom da cabeça. É preciso, também, ser bom do coração. Por isso, passados muitos anos, ocorreu-me que, ao contrário da minha primeira reação, o Programa poderia ser útil para motivar os profissionais da ANEEL e das concessionárias a, no exercício de suas competências funcionais, tratarem os consumidores e o meio ambiente da forma mais respeitosa possível. E decidi apoiar a iniciativa.

Relatório de Responsabilidade Socioambiental das Empresas de Energia Elétrica

A demanda crescente por fontes renováveis, a aceleração do programa de universalização dos serviços e a destinação de recursos arrecadados pelas concessionárias tanto para programas de pesquisa e desenvolvimento quanto para os de eficiência energética motivaram, ainda em 2002, a proposta de que a agência deveria fomentar o exercí-

cio da responsabilidade empresarial entre as empresas do setor elétrico. Nesse sentido, promoveu-se um amplo debate com as concessionárias, que resultou na instituição do Prêmio Energia Cidadã, em 2004, e na finalização, em 2006, do Manual de Elaboração do Relatório Anual de Responsabilidade Socioambiental das Empresas de Energia Elétrica. Reproduzo a visão, o objetivo e os princípios do Manual:

Visão

Nos últimos anos, questões relacionadas com a responsabilidade socioambiental passaram a fazer parte das preocupações do meio empresarial brasileiro, ganhando cada vez mais importância na agenda de temas discutidos nacionalmente. Diversas empresas vêm investindo recursos, espontaneamente, no desenvolvimento social de seus empregados e das comunidades em que estão inseridas, num processo de conscientização da nova ordem social, no sentido de solucionar problemas relacionados à exclusão social, à pobreza e à degradação ambiental, no caminho de promoção da cidadania e do desenvolvimento de forma sustentável.

A responsabilidade socioambiental está associada ao reconhecimento de que as decisões e os resultados das empresas alcançam agentes sociais muito mais amplos do que o composto por seus sócios e investidores. Muitas dessas decisões – que envolvem a cadeia produtiva e o ciclo de vida dos serviços e produtos – afetam a comunidade local e o meio ambiente, cujas consequências vão além do mercado diretamente envolvido com a relação comercial principal.

Do conceito de Responsabilidade Socioambiental emergem valores como a transparência, a prestação de contas e o relacionamento com os *stakeholders*, os quais constituem variáveis importantes na estratégia competitiva das empresas.

No âmbito dos serviços públicos, as concessionárias e permissionárias de energia elétrica, como toda organização empresarial, inserem-se no contexto social e ambiental utilizando os recursos necessários à realização das suas atividades econômicas (insumos naturais, mão de obra, infraestrutura básica das cidades e serviços de terceiros), bem como, ao realizarem os seus serviços, promovem mudanças sociais, econômicas, ambientais, culturais e tecnológicas. A tomada de consciência da atuação e dos reflexos dessas atividades nesse contexto constitui a sua responsabilidade socioambiental.

Por se tratar de um serviço público prestado sob o regime de concessão, a análise dessa responsabilidade deve ser ainda mais ampliada, passando pela compreensão de que a prestação desses serviços tem de atender prioritariamente ao interesse público, já que toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de um serviço adequado, que satisfaça às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade das tarifas.

Objetivo

O Relatório de Responsabilidade Socioambiental tem por objetivo principal ser um instrumento de demonstração das políticas e ações voltadas para o setor e que evidenciem a contribuição para o desenvolvimento de uma sociedade ambientalmente sustentável, socialmente justa e economicamente viável, mediante incorporação do conceito de um serviço público socialmente responsável.

Princípios

O Relatório deve adotar como princípios mínimos a transparência, relevância, integridade e clareza, precisão e regularidade, que expressam o compromisso empresarial de prestar contas à sociedade das ações efetivamente realizadas no sentido de: promoção da cidadania (inclusão social); continuidade e qualidade dos serviços aos consumidores; preocupação com a qualidade de vida dos seus empregados; otimização dos recursos naturais, de forma a preservar a integridade do planeta para as futuras gerações; e com a adoção de melhores práticas de governança corporativa, criando valor aos acionistas.

A intenção inicial era fazer com que as concessionárias e permissionárias do serviço público de energia elétrica passassem a elaborar o

Relatório de Responsabilidade Socioambiental a partir do exercício de 2007, para divulgação em 2008. Porém, como sempre, "o diabo mora nos detalhes". Nesse caso, detalhes em excesso: ao longo de 2007 e 2008, constatou-se que diversas concessionárias, principalmente as de menor porte, não monitoravam todas as informações necessárias para a elaboração do relatório nos moldes preconizados pelo manual. Obrigar a coleta e o processamento dessas informações poderia significar um custo extra e onerar as tarifas. Nada mais distante da pretensão da ANEEL!

Como consequência, a diretoria colegiada teve a humildade de reconhecer que o assunto ainda não se encontrava maduro e que o Manual deveria ser simplificado. Consequentemente, o Prêmio Energia Cidadã não foi entregue em 2008. Mas acredito que o assunto venha a ser retomado pela atual diretoria, porque – hoje estou convencido – o compromisso com a sustentabilidade socioambiental deve constar das responsabilidades das concessionárias de prestação de serviço público e de uso de bem público.

Prestação de serviço público

As agências reguladoras têm atuado em diversas circunstâncias nas quais ocorrem "falhas de mercado". É o caso, por exemplo, da distribuição de água potável. Do ponto de vista econômico, seria irracional permitir que em uma mesma rua competissem diversas empresas, cada uma instalando e operando a sua própria rede de tubulações. A confusão seria grande e a tarifa alta, por conta da perda de economia de escala. Raciocínio similar se aplica aos serviços de distribuição de gás e de energia elétrica, bem como à captação de esgoto e à telefonia fixa. Todos "naturalmente" mais bem prestados na forma de monopólio. Daí a expressão "monopólio natural".

Monopólios naturais devem ser exercidos visando ao bem-estar comum. Em todo o mundo, os sistemas jurídicos tendem a atribuir ao Estado essa responsabilidade, chamada de titularidade. Dependendo do serviço e do sistema jurídico, o titular pode ser federal, estadual ou municipal. No Brasil, a titularidade do serviço de fornecimento de energia elétrica é federal, a da distribuição de gás é estadual e a do suprimento de água é, em geral, municipal (a titularidade do serviço de saneamento em regiões metropolitanas é um tema sobre o qual ainda há controvérsia). O titular do serviço (União, estados ou municípios) pode exercê-lo diretamente ou indiretamente por meio de concessão.

Definido o concessionário, se for uma empresa privada, é evidente que a correspondente agência reguladora deve impedir que o consumidor sofra abusos do monopolista, bem como que o concessionário fique à mercê de exigências governamentais não previstas em contrato. No caso do setor elétrico, são as empresas distribuidoras que recebem críticas quando ocorre alguma falha no fornecimento de eletricidade, mesmo quando esta não decorre de algum problema no sistema de transporte de energia por elas administrado, e sim na geração ou transmissão, sob responsabilidade de outras empresas.

Uma concessionária ou permissionária de distribuição de eletricidade tem uma área de atuação perfeitamente definida. Dentro dessa área, sua obrigação é disponibilizar o serviço a todos que desejarem. Todavia, em áreas de concessão em que o atendimento ainda não é universalizado, cabe à ANEEL estabelecer prazos para a universalização, levando em conta dois interesses conflitantes: por um lado, o direito de qualquer brasileiro ao acesso ao serviço de eletricidade e, por outro, o correspondente impacto tarifário.

A universalização do atendimento, principalmente no meio rural, induz o desenvolvimento socioeconômico das comunidades. O acesso à energia elétrica, além de assegurar mais conforto, possibilita o exercício de novas atividades econômicas, reduzindo a pobreza. Essa é a principal razão por que o governo Lula persiste na consecução do Programa Luz para Todos, mesmo depois de se conseguir atingir a impressionante marca de 98% dos domicílios com acesso à eletricidade.

Como sempre, há o outro lado da questão quando se pensa em prioridade de uso dos escassos recursos públicos. Efetivamente, cada nova conexão, para se tentar atingir a marca de 100%, é, em geral, muito cara (pode atingir mais de R$10 mil por unidade). Isso porque as conexões menos custosas já foram feitas pela própria concessionária. Com R$10 mil seria

possível conectar pelo menos três domicílios à rede de esgotamento sanitário, com significativo efeito sobre a diminuição de ocorrência de doenças infectocontagiosas. E, atualmente, apenas metade dos domicílios brasileiros é servida por rede de coleta de esgoto.

Além disso, quase sempre, a universalização em uma determinada área de concessão é feita à custa de um aumento tarifário ocasionado tanto pelo efeito da depreciação e remuneração do investimento da concessionária, quanto pelo aumento do custo operacional médio decorrente do atendimento de novos consumidores localizados em áreas de difícil acesso.

Com o objetivo de mitigar o aumento tarifário inescapavelmente associado à universalização da prestação do serviço, a legislação prevê a "socialização" do correspondente custo entre os consumidores de todo o país, por meio da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), que corresponde a um encargo embutido nas contas de luz e constitui a principal fonte de recursos do Programa Luz para Todos.

Uma agência reguladora de prestação de serviço público deve buscar o equilíbrio entre o que é desejável e o que é possível. Desejável, em termos de cobertura e qualidade do serviço. Possível, em termos da compatibilidade entre o nível tarifário e a capacidade de pagamento dos consumidores. Em oito anos como regulador, principalmente na ANEEL, vi esse equilíbrio continuamente ameaçado pela facilidade com que alguns parlamentares propõem leis que criam novos encargos ou tributos para facilitar a vida de grupos específicos, à custa do aumento da conta de luz de todos os demais. Cada encargo ou tributo, existente ou proposto, tem, em geral, uma boa justificativa quando analisado isoladamente. O problema surge quando se examina "o conjunto da obra": o custo global é enorme e, quando rateado entre os consumidores, frequentemente ultrapassa a correspondente capacidade de pagamento. Cria-se, assim, campo fértil para as explicações simples – e quase sempre erradas – que culpam os lucros supostamente abusivos dos acionistas das empresas distribuidoras pelas agruras dos consumidores.

Todavia, os acionistas das empresas distribuidoras normalmente ficam com uma pequena parcela da riqueza gerada – em geral, da ordem de 10% –, enquanto a maior parte – na maioria das vezes, da ordem de 60% – destina-se aos governos federal e estaduais, sob a forma de encargos e tributos. A parcela que corresponde ao governo estadual, referente à cobrança de ICMS, equivale a cerca de três vezes o montante apropriado pelos acionistas.

Os dois maiores encargos setoriais são a CCC e a CDE. Esta última serve para subsidiar o Programa Luz para Todos e a geração de energia elétrica por fontes alternativas (pequenas centrais hidráulicas, biomassa e vento) e, principalmente, para conceder desconto nas contas de luz de consumidores supostamente de baixa renda. Cerca de 18 milhões de famílias são beneficiadas. O subsídio, no valor aproximado de R$2 bilhões por ano, é custeado pelos demais consumidores do serviço de eletricidade. Como referência, o número de famílias carentes pertencentes ao Cadastro Único do Programa Bolsa Família em 2008 equivale a cerca de 16 milhões. Portanto, há mais famílias beneficiadas com descontos na conta de luz do que aquelas que recebem o benefício do Programa Bolsa Família!

Tal discrepância sugere a existência de consumidores classificados como de "baixa renda", que não deveriam ser. É o caso das pessoas que têm renda elevada e moram sozinhas, consumindo menos de 80kWh por mês. Pela Lei, elas são classificadas como de baixa renda. Em contrapartida, existem aqueles que requerem o auxílio, mas, por uma deficiência da lei, não o recebem: as famílias numerosas cujo consumo ultrapassa 220kWh por mês.

Diante dessas falhas conceituais – incluir quem não precisa e excluir quem precisa –, é natural e louvável que alguns parlamentares proponham legislação para aperfeiçoar o critério de seleção dos beneficiados com o subsídio. Só que, quase sempre, as propostas tratam exclusivamente da ampliação do universo de beneficiados e, no que se refere a um subsídio cruzado, quanto maior o número de contemplados com descontos, mais alta será a tarifa dos não beneficiados. Ou seja: não há almoço grátis.

Uma alternativa mais simples para definir o conjunto dos beneficiados com o desconto seria assegurar o benefício para as unidades

consumidoras situadas em perímetros caracterizados por índices de desenvolvimento humano abaixo de determinado patamar, independentemente do estado de penúria de seus ocupantes. Por exemplo, todos os moradores de favelas receberiam o benefício.

Outra opção seria assegurar que todas as famílias cadastradas como carentes no Ministério de Desenvolvimento Social (portadoras do Número de Inscrição Social – NIS) recebessem um vale suficiente para pagar o consumo mínimo, necessário para satisfazer às necessidades básicas. Interessante observar que, se esse patamar mínimo fosse fixado em 40kWh por mês, não haveria modificação significativa na quantia total atualmente gasta com o subsídio. Mas a eficácia melhoraria. Ou seja, a ajuda chegaria de fato a quem necessita.

Uma sofisticação dessa abordagem seria fixar a cota de energia elétrica grátis de cada família carente em função do número de pessoas que compartilham a unidade habitacional. Todavia, nenhuma dessas alternativas está ao alcance de uma resolução da ANEEL. Essa medida só poderia ser adotada se o Congresso Nacional aprovasse o correspondente suporte legal.

Enquanto essa evolução de natureza legal não ocorre, é preciso lidar com a realidade de que o Brasil é um país onde se praticam tarifas de eletricidade elevadas quando referenciadas à renda média da população. Consequentemente, ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, o furto de energia é um problema relevante entre nós. Mas não apenas por esse motivo. Decorre também de nosso viés de tolerância com a "informalidade".

Muitos tendem a tolerar o furto de energia elétrica como um delito insignificante e, às vezes até justificável, tendo em vista nossa injusta distribuição de renda. Imaginam que só os muito pobres furtam e, ainda assim, por absoluta necessidade. Desconhecem que parte significativa da energia é desviada por estabelecimentos comerciais e industriais ou por consumidores residenciais que desrespeitam a lei não por necessidade, e sim porque querem ser "espertos".

É claro que também há furto em comunidades carentes, apesar da redução de até 65% na conta de luz para baixos níveis de consumo. Quanto menos visível for a presença do Estado nessas comunidades, maior será a dificuldade da concessionária de distribuição em suspender o consumo dos delinquentes. Quanto maior a convicção de que o consumo de energia pode ocorrer sem pagamento, maior será o desperdício. Por que desligar a luz ou a televisão se não há conta a pagar?

O que então, afinal, está ao alcance da ANEEL para induzir as concessionárias a um comportamento socioambientalmente responsável? Por que a ANEEL permite que os consumidores honestos paguem por prejuízos causados pelos desonestos? Como as concessionárias devem relacionar-se com os consumidores de baixa renda que não conseguem pagar a conta e se veem tentados a instalar os "gatos"? Como deve atuar em comunidades extremamente carentes, inclusive da presença do Estado, nas quais a transição do legal para o ilegal é operacionalmente simples? Como evitar que os maus exemplos sejam seguidos pelos vizinhos e amigos? Como impedir que, em um processo de contágio, ocorra uma situação totalmente insustentável em que crescentes contingentes de consumidores paguem apenas uma parcela do que deveriam pagar?

Parece óbvio que os consumidores honestos não deveriam pagar pela energia furtada pelos desonestos. Mas, lamentavelmente, o assunto é mais complexo. Se a ANEEL deixasse todo o prejuízo sob encargo da concessionária, poderia, em alguns casos, ameaçar a segurança energética de todos, os honestos e os desonestos. Na verdade, esse prejuízo é, em muitos casos, da ordem de grandeza da remuneração do investimento feito pelo acionista da empresa de distribuição. Assim, se a agência decidisse responsabilizar inteiramente as distribuidoras pelo prejuízo causado pelos desonestos, a remuneração do capital aplicado pelos acionistas seria insuficiente para competir com outros investimentos de menor risco. Nesse cenário o serviço cessaria de ser prestado, com prejuízos incalculáveis para todos. Persiste, no entanto, o argumento: não é correto que os justos paguem pelos pecadores. O que fazer?

A ANEEL enfrentou essa questão por meio de resoluções contendo incentivos econômicos para induzir as concessionárias a combater o furto. A primeira dessas resoluções consistiu em autorizar investimentos em tecnologia "antigato", que obviamente encarecem a tarifa. É o caso

da medição eletrônica. Trata-se de inovação tecnológica que dificulta consideravelmente o furto e foi considerada uma das 10 maiores inovações brasileira, na última década, conforme escolha do comitê organizado pela Revista *Exame* (edição de 13/2/2008).

A adoção da medição eletrônica é uma experiência recente que tem enfrentado razoável oposição, inclusive por parte de lideranças bem-intencionadas. Efetivamente, no início da implantação, ocorreram alguns poucos erros de medição que comprometeram a "imagem" da nova tecnologia. Além disso, muitos consumidores honestos receberam contas que, aparentemente, estavam erradas, de modo que uma análise mais detalhada revelava a existência de instalações clandestinas feitas por antigos moradores.

No Rio de Janeiro, observou-se forte reação à medição eletrônica. Por exemplo, a Assembleia Legislativa do estado instalou uma CPI com o propósito de "barrar" a novidade. Ocorreram tentativas de constrangimento impostas tanto aos dirigentes da ANEEL quanto aos do Inmetro (instituição com a responsabilidade de autorizar a utilização dos aparelhos, sob o ponto de vista da segurança e precisão das medições). Entre os que se opuseram e ainda se opõem à medição eletrônica, há os bem-intencionados, que não perceberam, no entanto, que o objetivo é reduzir a conta dos consumidores honestos. Mas há também os mal-intencionados, que defendem o suposto direito dos consumidores de usar abusivamente e pagar pouco, ou nada.

Espera-se que melhor compreensão acerca da natureza do problema resulte em mudança de percepção por parte de alguns profissionais integrantes da imprensa, do Legislativo, do Ministério Público e do Judiciário, que, por vezes, adotam atitudes benignas para com os violadores da Lei, na suposição de que essa atitude contribui para a equidade social. Na realidade, a banalização do desrespeito à lei tem efeito contrário, porque desestrutura o tecido social. Essa aparente benignidade pode ser, na realidade, maligna. Cabe ao Poder Público defender os interesses da maioria de consumidores honestos. Não os dos espertos e truculentos.

O segundo incentivo econômico para induzir as concessionárias a combater o furto consistiu em não permitir que todo o prejuízo fosse repassado aos consumidores honestos. Significa que parte da energia que a concessionária é obrigada a comprar, mas que não é paga pelos desonestos, deixou de ser reconhecida no cálculo da tarifa. Nesse caso, o "mico" deixou de ser inteiramente repassado aos consumidores. Parte passou a ficar com os acionistas da distribuidora.

O difícil, sob o ponto de vista regulatório, é avaliar, de maneira realista, qual é potencial de melhora viável por ação exclusiva da concessionária. Sabe-se que, em alguns casos, ela não seria capaz de estancar completamente a sangria energética, tendo em vista o grau de desarranjo social que ocorre em determinados segmentos da área de concessão. Para resolver essa questão, a ANEEL desenvolveu metodologia específica fundamentada no conceito de benchmark. Consiste em dividir as concessionárias em grupos semelhantes no quesito "grau de desrespeito às leis e aos demais pactos, escritos ou admitidos, de convivência social". Dentro de cada grupo, escolhe-se o percentual de perda de energia por furto de uma concessionária que tenha alcançado um bom resultado para servir como meta.

O terceiro incentivo econômico foi dar prioridade a projetos voltados para a conservação de energia com foco nos consumidores mais humildes, de acordo com o Programa de Eficiência Energética. As empresas do setor elétrico aplicam, por determinação legal, 0,5% da receita operacional líquida em projetos de eficiência energética. Anualmente, são cerca de R$300 milhões. Durante anos, os recursos foram utilizados para substituir lâmpadas de mercúrio por sódio na iluminação pública e para incentivar as indústrias a modificar seus processos produtivos. Embora se tratasse de uma boa política para diminuir o desperdício de energia, a agência decidiu, em 2005, redirecionar a maior parte desses recursos para as comunidades de baixa renda. Com isso, a economia de energia, que já era satisfatória, tornou-se ainda maior.

As concessionárias passaram a trocar a fiação, geralmente de má qualidade, que desperdiça eletricidade na forma de calor, e a substituir lâmpadas ineficientes das casas dos consumidores humildes. Em alguns casos, as geladeiras velhas, que chegam a gastar 200kWh por mês, têm sido substituídas por geladeiras com o selo Procel, com consumo de

apenas 27kWh por mês. Em outros, são instalados aquecedores solares para eliminar o chuveiro elétrico, um dos vilões do gasto de energia no âmbito doméstico. O objetivo é fazer com que a conta de luz não exceda a capacidade de pagamento do consumidor mais carente, evitando que ele seja tentado a instalar um "gato" ou fraudar a medição. Dessa maneira, eliminam-se três problemas: (1) o corte de eletricidade por atraso no pagamento das contas; (2) o efeito corrosivo sobre a cidadania – que ocorre quando se cruza a fronteira entre o legal e o ilegal; e (3) o desperdício de energia que sempre acontece quando quem consome não é obrigado a pagar a conta.

Para economizar 1kWh, é necessário gastar cerca de 11 centavos em investimentos de eficiência energética. Se não houvesse essa economia, seriam necessários investimentos de custo mais elevado na geração e transmissão. Ademais, como as 18 milhões de famílias classificadas como de baixa renda têm um desconto de cerca de 13 centavos por kWh de consumo e, uma vez que esse desconto é subsidiado por todos os consumidores do país, os beneficiados não são apenas os pobres. Para os outros consumidores, o custo da eletricidade também pode diminuir, embora moderadamente, pelo efeito do enxugamento do subsídio. Portanto, tudo considerado, a aplicação do programa de eficiência energética em comunidades de baixa renda não apenas diminui a desigualdade social, mas reduz o custo Brasil, pela eliminação do uso ineficiente da energia.

Essa experiência tem sido bem-sucedida: economiza energia, diminui a inadimplência, adia investimentos em geração, transmissão e distribuição, minimiza o custo dos subsídios, reduz o furto de energia e resgata a cidadania. Ou seja, aplica o conceito de sustentabilidade. Bom para todos. Bom para o Brasil.

O quarto incentivo foi estimular as universidades e os centros de pesquisas a desenvolverem tecnologia para inibir as ligações irregulares e as alterações das características dos medidores instalados nas unidades consumidoras. Esse tópico foi incluído entre os temas prioritários nos programas de pesquisa e desenvolvimento que as concessionárias são legalmente obrigadas a executar.

Uso de bem público

Também no uso privado de bens públicos se observam falhas de mercado. Em geral, se não houver regulação no uso dos rios e aquíferos, certamente ocorrem os efeitos da "tragédia do uso dos bens comuns": na ausência de regras, a soma dos interesses individuais resulta em colapso coletivo. Essa "tragédia" pode ser evitada pela intervenção do Estado, para impedir, por exemplo, que uma cidade lance esgoto não tratado em rio, poluindo o manancial das cidades vizinhas. Ou para não permitir que alguém perfure um poço de exploração de petróleo junto ao de outra companhia que tenha logrado sucesso na prospecção.

Se não houvesse regras para atribuir exclusividade ao aproveitamento do óleo ou gás natural em perímetros previamente delineados, alguém investiria na pesquisa de novos campos petrolíferos? Não. De igual maneira, se não houvesse garantia de disponibilidade hídrica, ninguém construiria uma hidrelétrica ou implantaria uma área irrigada, apenas para ver, alguns anos depois, a "fonte secar" em razão do consumo da água por um novo empreendimento localizado a montante, rio acima.

A Agência Nacional de Águas (ANA) foi criada com o objetivo de evitar a "tragédia do uso do bem comum" e garantir o uso sustentável dos nossos rios. Logo no início de sua atuação, em 2001, a ANA dedicou-se a identificar e atuar nas bacias hidrográficas afligidas com problemas mais críticos e urgentes de poluição e seca.

Com relação à poluição, a ANA enfatizou a necessidade de se ampliar o volume de esgoto coletado e tratado. Atualmente, apenas cerca de metade do esgoto é coletada. Desse volume, somente um quinto é tratado. O restante do esgoto recolhido é conduzido por tubulações para despejo *in natura*, transformando os rios em focos para a disseminação de doenças. Nas regiões mais pobres, não existem as tubulações e o esgoto sai da moradia diretamente para a chamada "vala negra", o que causa a propagação das doenças infectocontagiosas, vitimando, em particular, as crianças. Em outras regiões, dependendo da permeabilidade do terreno, adotam-se fossas sépticas. Trata-se de razoável solução para o destino final do esgoto, quando as fossas são bem localizadas e manti-

das. Só que frequentemente não o são, resultando na contaminação de lençóis freáticos e, consequentemente, da água que vier a ser retirada de poços.

O Ministério das Cidades estima que seria necessário investir cerca de R$180 bilhões para se atingir a meta de universalização do serviço de saneamento. O setor público, com crescentes gastos correntes, principalmente de pessoal, não tem capacidade de mobilizar um volume de recursos dessa ordem em prazo relativamente curto. Portanto, é importante que se avance na parceria público-privada para expansão da infraestrutura, particularmente nos serviços públicos. Entretanto, como nenhuma empresa privada se interessaria em servir a famílias sem capacidade de pagar o correspondente custo do serviço, a parceria não pode ser vista como panaceia para todos os problemas. Nesses casos, o governo pode prestar o serviço diretamente ou disponibilizar subsídios que ajudem os mais necessitados a pagar as tarifas. Subsídios governamentais são também recomendáveis para viabilizar serviços de interesse de toda a comunidade, por exemplo, para diminuir a propagação de doenças, como é o caso de tratamento de esgoto. É preciso, no entanto, operacionalizá-los de maneira eficaz.

Muitos projetos, no Brasil e em outros países em desenvolvimento, costumam consumir recursos financeiros na instalação da infraestrutura, sem jamais chegar à fase operativa. Ou chegando à fase operativa, mas de duração fugaz. Isso porque existe um poderoso lobby para construção, formado principalmente por empreiteiros e fabricantes de equipamentos, e quase nenhum para o efetivo funcionamento da infraestrutura. Nesse contexto, os construtores e fabricantes lucram proporcionalmente ao custo do empreendimento. Ou seja, recebem todo o incentivo para maximizar custos. O que uma agência reguladora poderia fazer para induzir as empresas de construção e as de fabricação de equipamentos a reverter esse quadro?

Foi o que nos perguntamos em 2001. Deveríamos exercer mecanismos de comando e controle ou econômicos para reverter a poluição dos rios? Optamos pela segunda opção e lançamos o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), dotado de uma concepção inovadora: não financia obras ou equipamentos. Paga, sim, pelos resultados alcançados. Ou seja, paga pelo esgoto efetivamente tratado.

No Prodes, o pagamento pelo esgoto tratado só é desembolsado a cada mês e ao longo dos cinco primeiros anos de funcionamento das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs) se o serviço for corretamente prestado. Caso contrário, não há desembolso e o recurso, que estava em depósito na Caixa Econômica Federal à disposição do prestador do serviço, retorna ao Tesouro Nacional. Com esse arranjo, o prestador de serviços não corre risco de o pagamento não vir a ser efetuado por conta de futuro contingenciamento orçamentário. Por outro lado, o governo também não corre risco de o serviço não ser executado por incapacidade do prestador de serviços.

A ANA desenvolveu uma proposta parecida com a do PRODES para otimizar os gastos públicos na garantia de disponibilidade de água bruta (não tratada) no semiárido nordestino. Mas, na época, a iniciativa não pôde ser materializada, por falta de disponibilidade orçamentária. Recentemente, em dezembro de 2009, a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) retomou a ideia e lançou um edital para a concessão de adução de água bruta para uma área de 8 mil hectares nas cercanias do rio São Francisco, com vocação para a agricultura irrigada (Pontal).

Trata-se de um novo enfoque para subsidiar sistemas de adução, ou seja, de condução da água dos açudes para as cidades, indústrias e áreas irrigadas. O objetivo é fazer com que o governo firme contratos não com as empresas construtoras e, sim, com as prestadoras de serviço de adução. Os contratos devem conter cláusulas sobre o valor da tarifa, levando em consideração a capacidade de pagamento das populações e dos demais segmentos beneficiados.

Contratos com as empresas construtoras e com as fornecedoras de equipamentos passam a ser responsabilidade das concessionárias. A ideia, mais uma vez, é aumentar a eficácia do gasto público. Com esses incentivos, as concessionárias têm o incentivo para minimizar o custo de instalação da infraestrutura e realizar a correta operação e manutenção ao longo da vida útil do empreendimento. E as empresas construtoras e

as fornecedoras de equipamentos passam a atuar em um marco regulatório compatível com o exercício da responsabilidade socioambiental.

A preocupação com o uso sustentável dos rios não se limita ao controle da poluição. Passa também pelo aproveitamento dos potenciais hidráulicos para a produção de eletricidade, assunto que é da alçada conjunta da ANA e ANEEL.

O Brasil sobressai em relação aos demais países porque praticamente toda a energia elétrica é produzida com o uso de água, e não de combustíveis fósseis. E pode continuar assim ainda por muitos anos, porque apenas 33% do potencial foi utilizado. Muito pouco se comparado à Europa e aos Estados Unidos, que já consumiram, em média, 70%. Todavia, a construção de novas usinas hidrelétricas tem enfrentado crescentes restrições por causa dos impactos locais.

Curiosamente, essa oposição é menos intensa com relação às termelétricas que utilizam combustíveis fósseis e contribuem para o efeito estufa. É fácil entender a razão: ao contrário das hidrelétricas, que, em geral, têm grande porte e localizam-se em trechos de rio com interesse socioambiental, as termelétricas "fixam residência" onde o rebuliço for menor.

A partir da década de 1980, esses efeitos socioambientais associados à construção de hidrelétricas têm despertado vigorosa ação política de comunidades locais, que se sentem prejudicadas, bem como a oposição de grupos ambientalistas. Ainda que incompreensível, há pouca atenção para o fato de que a Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos, que beneficia os municípios afetados por hidrelétricas (cerca de R$1 bilhão por ano), tem feito com que apresentem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) superior ao dos municípios assemelhados da mesma região.

Os opositores à construção de hidrelétricas encontram respaldo moral no fato de que, na década de 1970, muitas usinas foram construídas sem as mínimas precauções, hoje obrigatórias. Paradoxalmente, essa militância ideológica resulta, por falta de alternativa, na construção de novas usinas termelétricas, que utilizam combustíveis fósseis. Quando os servidores das agências reguladoras revelam esse simples fato, contribuem de forma significativa para que se tenha uma visão holística do que precisa ser feito para se alcançar o desenvolvimento sustentável: nesse caso específico, ser capaz de distinguir e tratar diferentemente as usinas hidrelétricas de alto e de baixo impacto socioambiental.

Lamentavelmente, grande parte do movimento ambientalista continua a se comportar como se ainda subsistissem as condições da década de 1970 e reage exigindo "impacto ambiental zero". Trata-se de uma das raras utopias sobreviventes à queda do Muro de Berlim. Não obstante a boa intenção desses militantes, se fosse seguida a lógica de só permitir a instalação de novos empreendimentos com impacto zero, nenhum seria construído. Ao contrário, o razoável é procurar o conjunto de empreendimentos que produza energia elétrica suficiente para o crescimento econômico, com a ampliação da oferta de empregos e a promoção do bem-estar da população, e que gere impacto socioambiental mínimo. O que é bem diferente de impacto zero.

Essa linha de compromisso entre o desejável e o possível tem sido obstaculizada por um emaranhado de leis, decretos e regulamentos que têm logrado intimidar os técnicos e as autoridades do sistema ambiental na tomada de decisões. Qualquer autoridade pública que emita uma licença ambiental pode, a qualquer tempo, ser obrigada a responder por crime ambiental ou de improbidade administrativa. Basta que um membro do Ministério Público discorde da decisão. Como o "crime" se caracteriza pela materialização de algum prejuízo, e como não há empreendimento que não o cause, é compreensível que o técnico ou a autoridade evite a tomada de decisão, preferindo adotar posturas protelatórias. E os beneficiados com a implantação de novas hidrelétricas – os consumidores localizados, por vezes, a milhares de quilômetros da usina, que sofreriam racionamentos de eletricidade, caso não fossem construídas novas usinas –, por serem de difícil mobilização, em geral não se manifestam.

Para conceder tratamento racional ao tema, faz-se necessária uma visão não ideológica que consiga distinguir os empreendimentos bons dos maus. Se, por um lado, não se pode permitir a construção de usinas hidrelétricas que devastem o meio ambiente ou que desloquem gran-

des contingentes populacionais, por outro, não se pode admitir que essa alternativa energética seja banida pela ação de minorias militantes e pela inação de maiorias dispersas. Cabe ao governo defender os interesses destes últimos. Ou, como costuma afirmar a ex-ministra do Meio Ambiente, Marina Silva: "Não basta dizer que não pode; é preciso dizer como pode." Tanto a ANEEL quanto a ANA têm contribuído ativamente em dizer "como pode".

A ANEEL aprovou diversas resoluções para incentivar as fontes alternativas de energia, principalmente quando o uso evidenciar sinergia com algum outro objetivo de interesse socioambiental. Por exemplo, dar destino adequado ao lixo no meio urbano e aos dejetos dos animais no meio rural. Nesse sentido, as pequenas centrais hidrelétricas, as bioelétricas (em geral queimam bagaço de cana-de-açúcar) e os aerogeradores são beneficiados com um desconto de 50% no custo de transporte de energia. Os consumidores elegíveis para contratar diretamente a partir dessas fontes (potência acima de 0,5MW) e que decidam fazê-lo também desfrutam do mesmo desconto. Quando a energia for produzida pela queima de lixo ou pelo metano que emana dos aterros sanitários, ou dos digestores de dejetos de animais, o desconto é de 100%.

Todavia, não se pode ter a ilusão de que essas fontes de energia alternativa tenham escala para eliminar a necessidade de construção de novas hidrelétricas. Os que defendem esse ponto de vista são movidos, em geral, mais pela emoção do que pela razão. Sentem-se compelidos a se opor a novas construções, porque não aceitam a agressão ao meio ambiente ou porque se solidarizam com os membros da comunidade que teriam que mudar de domicílio, e às vezes de profissão, para viabilizar o enchimento dos reservatórios de hidrelétricas. Trata-se de legítimos interesses de natureza local que devem ser considerados e respeitados. Há, no entanto, dois outros aspectos de natureza global que têm sido frequentemente ignorados: primeiro, o direito de a maioria silenciosa de consumidores brasileiros ter acesso à energia barata e aos empregos dela decorrentes, e, segundo, o direito de uma maioria ainda mais abrangente, formada por toda a humanidade, viver em uma atmosfera limpa e livre do efeito estufa.

Conclusão

As agências reguladoras têm relevante papel na disseminação de práticas ancoradas na responsabilidade socioambiental, tanto pela indução da empresas reguladas a assim proceder, quanto pela criação dos ambientes regulatórios propícios à atuação da iniciativa privada na prestação sustentável de serviços que atendam às necessidades da atual e das futuras gerações. Para isso, as agências não devem limitar sua prática ao campo da persuasão, típico da atuação de organizações não governamentais. Ao contrário, devem utilizar os "músculos normativos" a seu alcance no sentido de fazer com que cada empresa regulada, ao buscar o que é melhor para si, esteja simultaneamente exercendo o que lhe cabe na dimensão socioambiental.

Nota

1. Na Região Amazônica, a água em abundância é raramente utilizada em usinas hidrelétricas, porque os desníveis topográficos são raros. E onde existem – basicamente na transição do planalto para a planície – são raramente aproveitados, em virtude da oposição ideológica à construção de barragens.