

Regulação de saneamento

Jerson Kelman, Marcos Thadeu Abicalil e Dilma Pena

Os serviços de distribuição de energia elétrica, abastecimento de água e esgotamento sanitário são prestados sem competição. Ou seja, o consumidor não tem possibilidade de escolher a empresa prestadora do serviço. Isto porque o custo de instalação de fios ou tubos em paralelo, numa mesma rua, seria proibitivo. É por conta dessa característica, chamada de monopólio natural, que o Governo garante exclusividade às concessionárias de serviço público. Todavia, como qualquer monopólio, é preciso que haja alguma entidade responsável por impedir que a empresa abuse de sua posição, auferindo lucros excessivos.

Para isso servem as agências reguladoras. Em todo o mundo, são em geral entidades de Estado, e não de Governo, que têm a responsabilidade de defender tanto os interesses de curto prazo dos consumidores, principalmente no referente à modicidade tarifária e padrão de atendimento, quanto os de longo prazo, em particular garantia de continuidade, sem deterioração da qualidade. Para atingir esses objetivos, cabe às agências fiscalizar e regular a execução dos contratos de concessão por meio de regras claras e estáveis. A capacidade técnica e a independência decisória das agências constituem condição essencial para que as concessionárias tenham segurança de que seus pesados investimentos não serão desapropriados para atender a alguma circunstancial necessidade do Governo. De qualquer Governo.

[O Governo Federal é o responsável pela prestação do serviço de energia elétrica.] Já para o caso de saneamento básico, a Constituição é menos precisa. Apenas define que serviço público de natureza local deve ser administrado, direta ou indiretamente, pelo município. É o caso da esmagadora maioria das cidades que captam água e lançam esgoto em algum corpo hídrico localizado no próprio município. Para esses casos, é inquestionavelmente uma atribuição municipal decidir se o serviço será prestado por uma única empresa, ou se convém fazer algum fracionamento. Por exemplo, atribuir à empresa A os serviços de captação, tratamento e adução de água, à empresa B distribuição de água e coleta de esgoto, e à empresa C tratamento de esgoto. Adicionalmente, cabe ao município criar uma agência reguladora para administrar os contratos de concessão, ou delegar essa atribuição a uma agência reguladora já existente, ou ainda, atribuir a responsabilidade a uma secretaria.

O problema surge quando o serviço público não é de natureza local. Tipicamente, esse é o caso da maior parte das regiões metropolitanas e de alguns conjuntos de municípios nordestinos que compartilham instalações

hidráulicas. Nas regiões metropolitanas, é comum que diversos municípios sejam abastecidos por uma estação de tratamento de água, cujo manancial às vezes se localiza fora da própria região. É o caso das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro. Na primeira, a maior parte da captação de água é feita na distante bacia hidrográfica do rio Piracicaba. Na segunda, na bacia do rio Paraíba do Sul. Nos conjuntos de municípios nordestinos, a água armazenada num açude de grande porte é em geral transportada por adutoras ao longo de dezenas ou centenas de quilômetros para atender diversos municípios.

Quando os serviços são de interesse comum a diversos municípios e, portanto, não se aplica o conceito de serviço público de interesse local, a quem cabe a responsabilidade da prestação do serviço?

A dificuldade em responder a essa pergunta explica grande parte do atraso do Brasil no quesito abastecimento de água e esgotamento sanitário. Alguns entendem que a tarefa não é exclusiva a nenhum dos municípios e o governo estadual deveria ser o responsável. Afinal, segundo a Constituição (art. 25 §3º), cabe ao estado criar as regiões metropolitanas e microrregiões e nelas integrar a organização, o planejamento e a execução dos serviços comuns. Outros entendem que, conforme preconiza a mesma Constituição (art. 241), os municípios que compartilham instalações deveriam se organizar para decidir sobre a prestação do serviço.

Mas há disputa. De um lado, os governos estaduais querem manter suas empresas operando na correspondente região metropolitana para usufruir da economia de escala que possibilita o subsídio cruzado (consumidores da região metropolitana pagam um pouco mais do que seria necessário, considerando apenas o custo de fornecimento, para que os consumidores de pequenas cidades possam pagar um pouco menos). Do outro lado, os governos municipais com frequência se queixam da qualidade do serviço prestado e das altas tarifas praticadas pelas empresas estaduais.

Presentemente, o Congresso Nacional discute uma lei para criar o marco regulatório para o setor e o Supremo Tribunal Federal analisa a constitucionalidade de uma lei criada no Rio de Janeiro em 1997 que atribui ao Estado a competência pela prestação do serviço na região metropolitana.

Esperamos que o Congresso e o Supremo tenham a sabedoria de assegurar que, embora a prestação do serviço possa ser realizada por diversas concessionárias, deve haver uma única entidade reguladora, dotada de capacidade técnica, poder concedente, autonomia administrativa e independência decisória. E que seja transparente em seus procedimentos.

Uma maneira de atingir esse objetivo seria o estabelecimento, por lei estadual, de uma agência reguladora para atuar nas regiões metropolitanas, com diretoria colegiada formada por profissionais de reconhecida competência. A lei

definiria mandatos fixos para os diretores. Alguns seriam indicados pelo governo estadual, outros pelas administrações municipais.

Essa proposta - de utilização de uma agência reguladora para operacionalizar a gestão compartilhada entre o governo estadual e os municipais - parece solução simples demais para resolver um problema que se arrasta há tantos anos. Todavia, vale a pena tentar.

KELMAN, J. & ABICAIL, T. & PENA, D. **Regulação de saneamento**. L&C – Revista da Administração Pública e Política. Número 104, ano X, pg 10, fevereiro.2007.