

Consulta Pública Arsesp nº 09/2018

Agenda Regulatória 2019-2020

Contribuições do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)

São Paulo, 14 de novembro de 2018

A partir da divulgação da Agenda Regulatória (AR) para o biênio 2019-2020 da Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (Arsesp), o Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS) apresenta neste documento suas contribuições no âmbito da Consulta Pública nº 09/2018.

A AR representa um instrumento de extrema importância, seja do ponto de vista da transparência e comunicação, e também como um orientador das ações que permitirão alcançar a universalização dos serviços regulados. De modo que a ampla divulgação e o processo de consulta pública representam etapas centrais para o fortalecimento deste instrumento, aproximando a sociedade do processo de construção de ações que impactam diretamente a qualidade de vida da população. Nesse sentido, cumprimos a Agência pela iniciativa e pelo esforço em curso de estabelecer canais de diálogo mais transparentes e permanentes com a sociedade.

Dessa maneira, com base no documento disponibilizado no site da Arsesp, listamos abaixo algumas sugestões de aperfeiçoamento nos itens da AR apresentada:

1. Adiantar a previsão de conclusão do “Programa de conservação dos mananciais” (DS 3) para o 2º semestre de 2019. Já existem experiências nacionais e internacionais que permitem identificar com maior facilidade as diferentes possibilidades para se desenvolver um programa de conservação de mananciais no setor de saneamento básico. Entre os casos internacionais podem ser citados aqueles mais consolidados e com maior tempo de desenvolvimento como, por exemplo, em Nova York (EUA), Los Angeles (EUA), Paris (França), Manila (Filipinas), Costa Rica e Peru. Em território nacional podem ser elencados os casos da Copasa e Cesama em Minas Gerais e da Emasa Camboriú em Santa Catarina, já implementados, e em fase de planejamento para a Águas de Camboriú/Aegea e Casan em Santa Catarina. Além das experiências também

estão disponíveis diversos estudos¹ que detalham a situação dos mananciais paulistas o que também contribui positivamente para o processo a ser coordenado pela Arsesp. Os desafios impostos pela realidade, considerando os impactos das mudanças climáticas, a urbanização, a poluição e a situação dos mananciais paulistas, demandam uma ação sistemática e ágil, inclusive do ponto de vista regulatório.

2. Incorporar no “Estudo técnico sobre descontinuidade no abastecimento (pressão)” (DS 7) a dimensão social. Na descrição deste item da AR não fica claro quais aspectos “técnicos” serão considerados no estudo a ser desenvolvido. A recente experiência da crise hídrica em São Paulo apontou que as populações mais pobres foram as maiores afetadas pela descontinuidade no abastecimento hídrico advindo da redução da pressão enquanto medida de gestão da oferta. Desse modo, a sugestão é que o desenvolvimento de estudo técnico incorpore a dimensão social de maneira explícita em toda sua estrutura, desde a descrição do item na AR, representando essa questão um eixo central para o tema.
3. Adiantar a previsão de conclusão da “Implantação do projeto IGQ – Índice Geral da Qualidade (Fator Q)” (DS 12) para o 2º semestre de 2019. Conforme exposto na AR, a previsão proposta está prevista para o 2º semestre de 2020. Entretanto, a NT.F-0006-2018 (Resultado da 2ª RTO, maio de 2019) indica que já em 2019 os indicadores serão medidos e divulgados, enquanto que a definição das metas e os efeitos tarifários já estarão vigentes (p. 49), de modo que há um desalinhamento entre os prazos.
4. Considerar na “Implantação do projeto IGQ – Índice Geral da Qualidade (Fator Q)” (DS 12) outros indicadores além daqueles apontados na 2ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp. Nas NT.F-0003-2018 e NT.F-0006-2018 a Arsesp indicou que os quatro índices são: “índice de ligações factíveis de esgoto; prazo para reposição de pavimento com reparos de vazamentos visíveis e execução de novas ligações; índice de reclamações de usuários relacionadas à falta de água e baixa pressão; índice de vazamentos visíveis por extensão de rede”. Entretanto, a sugestão do IDS é que estes indicadores sejam revistos e que novos parâmetros sejam incorporados. Os incentivos tarifários criados pela Arsae (NT CRFEF 65/2017) no âmbito da revisão tarifária da Copasa podem ser uma boa referência, de modo a alinhar os incentivos tarifários ao prestador com o objetivo social

¹ “Atlas do Sistema Cantareira”, Instituto de Pesquisas Ecológicas, 2017; “Mananciais Paulistas como prioridade na agenda pública: identificação de áreas críticas e recomendações de intervenção”, IDS, 2017; “Infraestrutura Natural para Água no Sistema Cantareira, em São Paulo”, WRI et al., 2018.

do saneamento básico. Os indicadores utilizados no contexto mineiro foram: índice de tratamento de esgoto, eficiência de remoção de DBO e índice de perdas na distribuição.

5. Esclarecer qual será o processo da “Revisão da estrutura tarifária da Sabesp” (DEF 5), previsto para ser concluído no 1º semestre de 2020. Uma vez que o Simpósio já está sendo desenvolvido, com previsão de conclusão ainda para 2018, não está claro quais etapas acontecerão, quando e como se desenvolverão durante 2019, de modo que o processo seja finalizado no 1º semestre de 2020. Sugerimos, portanto, que este item seja descrito com maiores detalhamentos na AR.

Adicionalmente, sugerimos também a inclusão dos temas expostos abaixo:

- i. Desenvolvimento de metodologia para elaboração de cenários de universalização (2º semestre de 2020). Atualmente existe um conjunto de metas para alcançar a universalização que não estão articuladas entre si e tampouco são amplamente divulgadas. Existem as metas contratuais dos prestadores de serviço com os poderes concedentes, as metas em legislação estadual de São Paulo, metas regulatórias, metas da própria concessionária, metas internacionais (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Para que o debate entre agência reguladora, prestadora de serviço e sociedade ocorra de maneira mais transparente e que as decisões, especialmente a respeito das questões tarifárias, sejam tomadas a partir de cenários factíveis essas projeções precisam ser apresentadas à sociedade. Mantido o ritmo atual quando alcançaremos a universalização? De qual universalização estamos falando, considerando apenas os domicílios atendíveis ou toda população? Quanto custaria para acelerar o ritmo desse processo? Quais atores precisam ser incorporados a este desafio para atingir níveis satisfatórios, atendendo todas as áreas dos municípios? Essa construção deve ser desenvolvida de maneira articulada com a própria prestadora de serviço. A existência de cenários para a universalização contribuirá positivamente, inclusive, para as próximas revisões tarifárias das empresas reguladas pela Arsesp.
- ii. Desenvolvimento de metodologia para priorização de investimentos em saneamento básico. Uma vez que o consumidor é o principal financiador dos serviços de saneamento básico em São Paulo, financiamento este que se dá a partir da tarifa (definida e regulada pela Arsesp), geraria impactos positivos de diferentes naturezas a existência e divulgação de um modelo de priorização de investimentos. Investimentos em esgotamento sanitário, em expansão da oferta de água, em redução de perdas, em

proteção de mananciais, em reuso, etc. Tais modelos, formatados para diferentes cenários (de escassez, de crise hídrica, de mudanças no crescimento populacional, etc), permitirão a sociedade ter conhecimento dos planos para a universalização e a prestação do serviço com qualidade, o acompanhamento e fiscalização por parte da agência reguladora, e maior segurança e previsibilidade para o prestador do serviço.

- iii. Detalhamento da matriz de risco apresentada na 2ª Revisão Tarifária Ordinária da Sabesp (NT.F-0003-2018). Em março de 2018 a agência divulgou a “Matriz de Risco da Prestação dos Serviços” com o objetivo de “realizar a discriminação entre os riscos assumidos por cada uma das partes (concessionária e concedente) na celebração de um contrato” (p. 39). Foram listados 41 riscos, e somente dois deles foram destacados com algumas poucas informações adicionais para além da tabela. Para o item 28 “Variação do consumo médio de água por economia além dos limites estabelecidos no processo de revisão tarifária”, conhecido a partir de notícias veiculadas na mídia como “gatilho”, a NT determinou que “se refere à possibilidade de aplicação de uma Revisão Tarifária Extraordinária (RTE), de forma automática, desde que a variação da média móvel anual do consumo médio por economia seja superior aos níveis determinados no processo de revisão tarifária” (p. 41) e para o item 37 “Valores de investimentos imobilizados acima dos níveis estabelecidos no processo de revisão tarifária, desde que atendidos os critérios de prudência e utilidade” a mesma NT determinou que “a Agência poderá autorizar uma RTE que capte novos volumes de investimentos além dos níveis previamente estabelecidos, desde que atendidos os princípios de prudência, necessidade e modicidade tarifária. Neste caso, o detalhamento a ser apresentado pela prestadora NT.F-0003-2018 - 42 - deverá seguir as exigências estabelecidas no Capítulo 8 desta Nota Técnica e será submetido à análise da Agência”. Como não houve nenhum detalhamento mais específico, o que inclusive, a nosso ver, foi um dos motivos para que questionamentos emergissem, sugerimos que no âmbito da AR 2019-2020 a Arsesp detalhe como cada um destes riscos listados na matriz serão determinados, identificados, as ações que serão tomadas, os parâmetros e os processos de consulta e audiência pública. A título de referência, especificamente para o caso do “gatilho” de revisão tarifária a partir de variação de consumo, sugerimos observar a NT CRFEF ARSAE/MG 64/2017 que tratou do “Risco de Mercado” da Copasa, tendo como objetivo de definir “os critérios para o compartilhamento do risco de mercado” e

informar “quais parâmetros deverão ser observados para proporcionar a realização de uma Revisão Tarifária Extraordinária”.

- iv. Desenvolvimento de metodologia de cálculo para criar incentivos aos prestadores de serviços de saneamento básico de modo a reduzir a dependência da importação de recursos hídricos de outras bacias hidrográficas. Atualmente a estratégia de segurança hídrica da principal prestadora de serviços em abastecimento hídrico de São Paulo, a Sabesp, baseia-se no aumento da capacidade de oferta de água a partir de obras que permitam realizar a transposição de bacias hidrográficas, trazendo mais água para a bacia do Alto Tietê. Ainda que seja necessário equalizar a demanda com a oferta disponível, existe uma série de riscos que não estão sendo considerados (as mudanças climáticas, os conflitos territoriais por água, o descuido e poluição com as águas locais) e que poderiam ser objeto de análise e orientação regulatória. Diante desse contexto, sugerimos que a Arsesp promova no biênio 2019-2020 estudos e consultas de modo a verificar a viabilidade de, dentro de suas competências, orientar a atuação da concessionária de modo que ela inclua em sua estratégia tais dimensões, visando um melhor aproveitamento das águas locais e diminuindo a dependência da importação de recursos hídricos de outras bacias hidrográficas.
- v. Desenvolvimento de metodologia para planos de contingência para períodos de crise hídrica. A agência reguladora, de maneira integrada com outros setores (por exemplo, os órgãos outorgantes de direitos de recursos hídricos e comitês de bacias hidrográficas), pode determinar um planejamento prévio para situações de crise de abastecimento hídrico, esclarecendo regras e medidas a serem adotadas, gerando transparência, segurança jurídica e previsibilidade. As dificuldades inerentes à gestão de um recurso de primeira necessidade em uma região altamente urbanizada e com população numerosa, exacerbada pelas projeções dos impactos das mudanças climáticas em nossa região, exigem o planejamento prévio prevendo situações extremas. Um exemplo prático da última crise hídrica de São Paulo foram as medidas referentes ao Programa de incentivo à redução do consumo (bônus) e a tarifa de contingência (multas). Houve uma baixa eficiência na comunicação com a sociedade, uma demora na compreensão das regras e, quando parte significativa da sociedade respondeu com medidas e investimentos para redução do consumo, o bônus e multa foram suspensos sem grandes explicações ou previsão.

- vi. Desenvolvimento de um indicador para avaliar a capacidade de pagamento dos usuários das prestadoras de serviços de saneamento básico. Sendo o acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário um direito humano reconhecido pela ONU (Resoluções 64/292 de 2010 e 70/169 de 2015), incluir a capacidade de pagamento dos usuários na prática regulatória indica um avanço neste processo, especialmente na definição da tarifa. Esse indicador contribui positivamente para observar um dos princípios da regulação e da prestação dos serviços de água e esgoto, a modicidade tarifária. O desenvolvimento deste indicador pode se inspirar na NT 63/2017 da Arsae/MG no âmbito da revisão tarifária da Copasa. A metodologia utilizada para o indicador da capacidade de pagamento adota como parâmetro a referência do *Human Development Report* (2006) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual determina que o comprometimento da renda domiciliar familiar seja igual ou menor a 3% em serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
- vii. Desenvolvimento de metodologia de regulação e promoção da transparência do funcionamento dos subsídios cruzados. Atualmente existem pelo menos quatro tipos de subsídios cruzados: entre produtos (água e esgoto), entre categorias de usuários (residencial e não residencial), entre regiões (metropolitana e demais) e entre faixas de consumo (blocos crescentes de tarifa). Aqueles que subsidiam têm o direito de saber se estão beneficiando alguém, quem são essas pessoas e para onde o dinheiro está indo. Os subsidiados, igualmente, têm direito de saber se estão recebendo um benefício, quem está pagando por isso e qual o valor deste. Maior transparência no funcionamento deste mecanismo geraria impactos positivos inclusive de ordem cidadã, uma vez que os consumidores e a sociedade teriam maiores estímulos para valorizar o benefício gerado ou adquirido. Inclusive, um dos principais debates acerca da Medida Provisória nº 844/2018, em tramitação no Congresso Nacional, notadamente em relação ao artigo 10-A, questiona a sustentabilidade do atual sistema de subsídios cruzados, com especial enfoque nos subsídios entre regiões. O fato é que a falta de informações disponíveis impede a tomada de uma decisão mais clara e efetiva. De modo que, a fim de gerar maior transparência, controle social e capacidade de tomar decisões acertadas, sugerimos que a Arsesp planeje uma iniciativa estratégica e estrutural para promover a transparência irrestrita e geral do funcionamento do sistema de subsídios cruzados.

- viii. Desenvolvimento de plano de trabalho conjunto com concessionária regional de saneamento de modo a detalhar e divulgar de maneira ampla e irrestrita os custos de operação e investimentos por municípios. A sociedade tem o direito de ter acesso às informações detalhadas por município. Essa iniciativa contribuirá com a sugestão anteriormente feita, especialmente na questão dos subsídios cruzados inter-regionais, ponto específico de debate no âmbito da MP 844/2018. Outrossim, destaca-se o fato de que os municípios são os titulares do serviço de saneamento básico no Brasil, determinação esta que também aponta para a necessidade de que tais informações estejam organizadas e disponibilizadas por município. Uma maior clareza destes dados permitirá igualmente identificar quais são de fato os municípios são deficitários ou não, quais fatores contribuem para uma situação deficitária (certamente o ganho de escala não é a única explicação), de modo que contribuirá para identificar os melhores arranjos institucionais e soluções para cada localidade.
- ix. Desenvolvimento de Plano de Comunicação da Arsesp. Há espaço para que a comunicação da agência com a sociedade seja aprimorada. Para além das consultas e audiências públicas, que ainda representam espaços pouco “ocupados”, pode-se pensar em iniciativas de tradução dos documentos técnicos da própria agência, bem como também orientar a agência na determinação de iniciativas dos regulados com vistas a aumentar a transparência e promover a participação social.

Identificamos na AR divulgada um conjunto de itens de extrema relevância para o aperfeiçoamento da prática regulatória e que trarão impactos na qualidade dos serviços prestados. Destacamos alguns deles tais como a análise de impacto regulatório, o projeto piloto de regulação de resíduos sólidos, a regulação de perdas de água, a conservação de mananciais, o apoio à revisão dos planos municipais de saneamento, a questão da descontinuidade no abastecimento e o Índice Geral de Qualidade.

No mais, assim como os anos de trabalho vêm se desenvolvendo, o IDS reafirma sua disposição, alinhada a sua missão institucional, de contribuir para o avanço do saneamento básico em São Paulo. O Instituto entende que os valores da democracia e da sustentabilidade são centrais para o avanço da agenda da água, uma vez que processos de ampla transparência e participação social permitirão o desenvolvimento de uma “consciência cidadã hídrica” e, em se tratando de um recurso natural escasso e finito, a visão de “atender

as demandas atuais sem comprometer o futuro das próximas gerações” deve ser incorporada na gestão hídrica.

Especificamente em relação ao Simpósio de Revisão da Estrutura Tarifária e o próprio processo de reestruturação tarifária da Sabesp, o IDS seguirá participando e contribuindo com o objetivo de aprimorar a tarifa de saneamento, somando aos olhares técnicos e econômicos as indissociáveis perspectivas da sociedade e da sustentabilidade, das demandas sociais, da sustentabilidade na gestão da oferta e da demanda, na inclusão das fontes de água na lógica do sistema e na promoção do direito humano de acesso a este serviço básico.

Sem mais, despedimo-nos.

Respeitosamente,



Guilherme B. Checco
guilherme@idsbrasil.org