

CASOS LAURIN – BRASIL

Latin American University Regulation and Infrastructure Network
Rede Universitária Latino-Americana de Regulação e Infra-Estrutura



CONCESSÃO DE SANEAMENTO AO SETOR PRIVADO: CASO DE UM BALNEÁRIO BRASILEIRO

Marina Figueira de Mello

Introdução

Búzios, Cabo Frio, Arraial do Cabo e São Pedro da Aldeia são balneários vizinhos, localizados no estado do Rio de Janeiro. Sua população, no final da década de 1960, era composta basicamente por pescadores artesanais e por alguns turistas pioneiros, principalmente nos finais de semana e nos períodos de veraneio. Em 1974, foi construída uma ponte de 13 km atravessando a Baía de Guanabara. Essa ponte, ligando a cidade do Rio de Janeiro a Niterói, reduziu o tempo de acesso a essa belíssima região para cerca de duas horas, transformando-a em um dos destinos favoritos dos turistas.

A companhia estadual de saneamento CEDAE – Cia. de Água e Esgoto do Estado do Rio de Janeiro, começou a atender esses municípios no final dos anos 1970, mas o serviço era precário. Em primeiro lugar, esses balneários não possuem fontes de água nas proximidades. A barragem do rio Juturnaíba, construída em 1983, fica a 60 km de distância. Para satisfazer a maior parte de suas necessidades de abastecimento, os usuários coletavam água da chuva, construíam poços no lençol freático, compravam água engarrafada para beber e cozinhar e contratavam caminhões pipa.

Além disso, não havia serviço de esgoto. Os usuários utilizavam sistemas primitivos, como fossas e sumidouros. Como o lençol freático fica apenas alguns centímetros abaixo da superfície do solo, tais sistemas contaminavam os reservatórios de água. E o mais grave acontecia quando leigos, supondo que os canos da rede de coleta pluvial fossem do sistema de esgoto, faziam conexões impróprias, que despejavam dejetos nas regiões menos elevadas, atingindo eventualmente

as praias e provocando poluição e doenças. Devido ao odor insuportável, com o tempo a população passou a tampar as valas.

A companhia estatal era extremamente ineficiente. A hidrometração era utilizada em apenas 20% das conexões, e 60% da água produzida era perdida em vazamentos. Os serviços eram freqüentemente interrompidos e falhavam em períodos de pico turístico. A taxa de inadimplência era bastante alta, chegando a aproximadamente 56%.

Em 1996, o governo do Estado do Rio de Janeiro, assumindo a liderança dos municípios da região, contratou um estudo sobre a viabilidade econômica de uma concessão ao setor privado. Havia urgência em investir no potencial turístico da região e a CEDAE, enfrentando déficits, tinha várias outras prioridades de investimento em áreas de baixa renda, pouco atraentes para a iniciativa privada. Mas não esse era o caso desses balneários, cuja população flutuante, os turistas, tinha condições de arcar com o financiamento de serviços de melhor qualidade. O governo do Estado também vislumbrou a possibilidade de arrecadar recursos por meio de um leilão do direito de exploração do monopólio.

O ambiente político

O governo do Estado enfrentou alguns problemas difíceis na implementação dessa meta. A legislação brasileira é ambígua quanto à responsabilidade pelos serviços de saneamento ser da alçada do governo estadual ou municipal. Os governos municipais detêm os direitos de concessão para a distribuição de água e coleta de esgotos, mas não têm direito a águas próprias. Os recursos hídricos pertencem ou ao governo federal ou ao estadual. Sendo assim, apesar de os governos municipais terem interesse na privatização de seus serviços, necessitam entrar em acordo com o governo estadual ou federal quanto ao fornecimento de água. Nesse caso, os interesses dos quatro municípios e do governo estadual tiveram que se ajustar para que os contratos de concessão fossem assinados em conjunto.

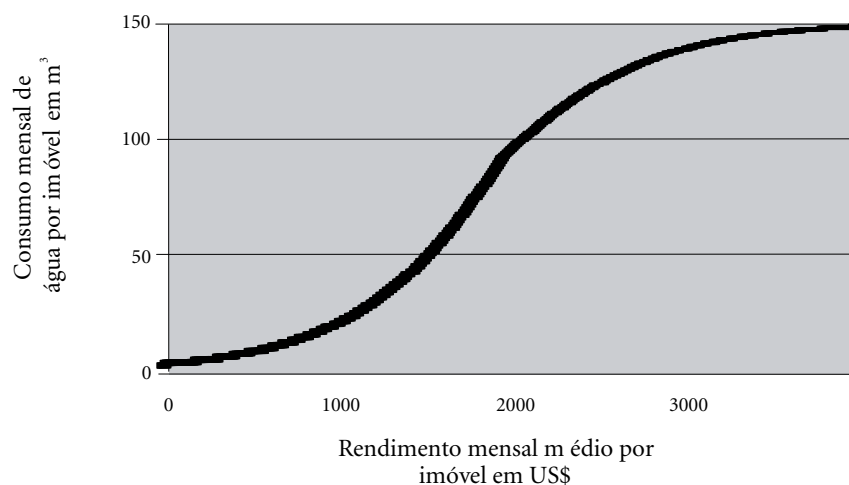
O ambiente político no Brasil nunca foi de apoio à privatização, principalmente no que diz respeito à área de saneamento. Apesar da necessidade de novos investimentos de alto valor nesses balneários, a aprovação política necessária para uma concessão ao setor privado não admitiria um aumento de preços. A privatização teria que representar uma melhoria da qualidade dos serviços a preços mais baixos ou, pelo menos, melhores serviços pelos mesmos preços. A estratégia adotada pelo governo estadual foi a de manter os preços absolutos ou reduzi-los ligeiramente. Os consultores econômicos também tinham que procurar formas de conquistar o apoio político dos governos municipais.

Estudo de viabilidade econômica da concessão

O estudo de viabilidade partiu de uma estimativa do poder de compra da população. A área de concessão incluía quatro municípios: Cabo Frio, Búzios, Arraial do Cabo e São Pedro da Aldeia, perfazendo um total de, no máximo, 441 mil habitantes em 1996, sendo 311 mil (70,5%) residentes e 130 mil (29,5%) turistas. Ou seja, durante 25% do tempo – verão, feriados e fins de semana –, a população total aumentava em aproximadamente 40%. Os usuários residenciais representavam 96% de todos os clientes e eram responsáveis por quase toda a receita de vendas.

Essas duas populações tinham uma renda média domiciliar mensal muito diferente: US\$ 246 para residentes, US\$ 397 para turistas que chegavam à região de ônibus e US\$ 2.200 para turistas em carros particulares.¹ Como o consumo de água na área de concessão nunca tinha sido hidrometrado, os consultores tiveram que se basear em estudos sobre a relação entre renda, preço e consumo de água realizados para outras áreas.

Gráfico I
Consumo médio mensal de água por níveis de renda



O Gráfico I mostra como o consumo de água aumenta com a renda domiciliar. Conseqüentemente, turistas e residentes também possuíam padrões de consumo diferentes. Durante a temporada, o consumo mensal médio domiciliar foi estimado em 90,5 m³ para a população flutuante e em apenas 8,4 m³ para

¹ No período de 1995 a 1998, a taxa de câmbio média R\$/US\$ era de 1,04, tendo começado em 1995 com 0,917 e atingido 1,160 em 1998. Os valores, portanto, são expressos em dólares americanos para facilitar a compreensão. Em janeiro de 1999, o Real sofreu uma grande desvalorização.

os residentes, ou seja, estes consumiam menos de 10% do consumo da população flutuante. Como a nova concessão introduziria o uso de hidrômetros, foi necessário investigar também a sensibilidade das quantidades consumidas às variações de preços, ou seja, a elasticidade-preço da demanda.

O estudo sobre a elasticidade da demanda foi realizado utilizando quatro grupos de renda. Os resultados indicaram que as famílias com rendas domiciliares mais altas eram menos elásticas às variações de preço do que as de renda mais baixa. Mais uma vez, os residentes e a população flutuante divergiam. Caso a privatização fosse feita com preços mais elevados, haveria uma redução relativamente maior do consumo da população residente de baixa renda do que da população flutuante.

Além disso, esse estudo de elasticidade da demanda demonstrou que para cada um dos quatro níveis de renda havia um, e apenas um, preço que maximizava as receitas de venda da concessão. Caso fosse permitido ao concessionário maximizar suas rendas do monopólio, dever-se-ia adotar uma estrutura tarifária que variasse com o nível de consumo e, conseqüentemente, com a renda. Os consultores descobriram que essa estrutura de preço ótimo era aproximadamente a mesma já em uso pela CEDAE. Aceitaram, então, a recomendação do governo estadual de um mínimo de interferência nos preços.

O problema era que, com a estrutura de preços anterior, as receitas da concessão eram insuficientes para financiar os investimentos necessários. O planejamento adequado de capacidade deveria projetar uma instalação capaz de atender à demanda sazonal de pico do verão. Isso significava que a capacidade nos períodos fora da temporada excederia em muito as necessidades dos habitantes locais. Já que a população flutuante de maior renda era responsável por esse excesso, os consultores concluíram que ela deveria arcar com os custos e conceberam o modelo de privatização e a estrutura tarifária descrita a seguir.

O modelo de privatização

A nova concessionária, a Prolagos,² foi escolhida em abril de 1998, por meio de leilão baseado no maior valor oferecido ao governo pela concessão. O processo de privatização foi conduzido pelo governo estadual, mas patrocinado em conjunto pelos governos dos municípios da área de concessão. Coube ao governo estadual metade do valor pago pelos direitos de outorga, sendo que a outra metade foi dividida pelos governos locais na proporção de sua população.

² Um outro grupo econômico ganhou o leilão, mas imediatamente vendeu os direitos à Prolagos.

A meta estabelecida para o serviço de água foi a cobertura de 90% da população, em um período de 24 horas, incluindo a demanda de pico. Em relação ao esgotamento, a meta correspondente foi de 70%. Os vazamentos deveriam ser reduzidos a 30% da água produzida. Essas metas deveriam ser implementadas gradualmente, seguindo um cronograma.

Os preços a serem cobrados durante o período de concessão e sua indexação seriam previamente definidos. Manteve-se para o serviço de esgoto o mesmo preço da água, pois essa era a política de preços da CEDAE. A Tabela I, a seguir, contém a nova estrutura tarifária da concessão para o consumo domiciliar medido.

Tabela I
Prolagos – Estrutura tarifária do Contrato de Concessão
para o consumo medido

Bloco de Consumo (m ³)	Água (US\$)	Esgoto (US\$)	TOTAL (US\$)
RESIDENCIAL			
0-10	0,45	0,45	0,90
11-15	0,48	0,48	0,96
16-25	0,60	0,60	1,20
26-35	0,75	0,75	1,50
36-45	0,90	0,90	1,80
46-55	1,10	1,10	2,20
56-65	1,40	1,40	2,80
66-75	1,70	1,70	3,40
76-85	2,00	2,00	4,00
86-95	2,15	2,15	4,30
96-105	2,40	2,40	4,80
> 105	2,50	2,50	5,00
Consumo mínimo: A conta mínima residencial deverá ser equivalente ao maior dos seguintes valores: 10 m ³ ou 65% do maior consumo nos últimos 12 meses.			
Fonte: Contrato de concessão			
Válido para dezembro de 1996			

A estrutura tarifária proposta

Na estrutura final de preços, a decisão de fazer que a população de maior renda pagasse pelo excesso de capacidade que sua demanda exigia foi implementada por meio de três modificações na política de preços da CEDAE:

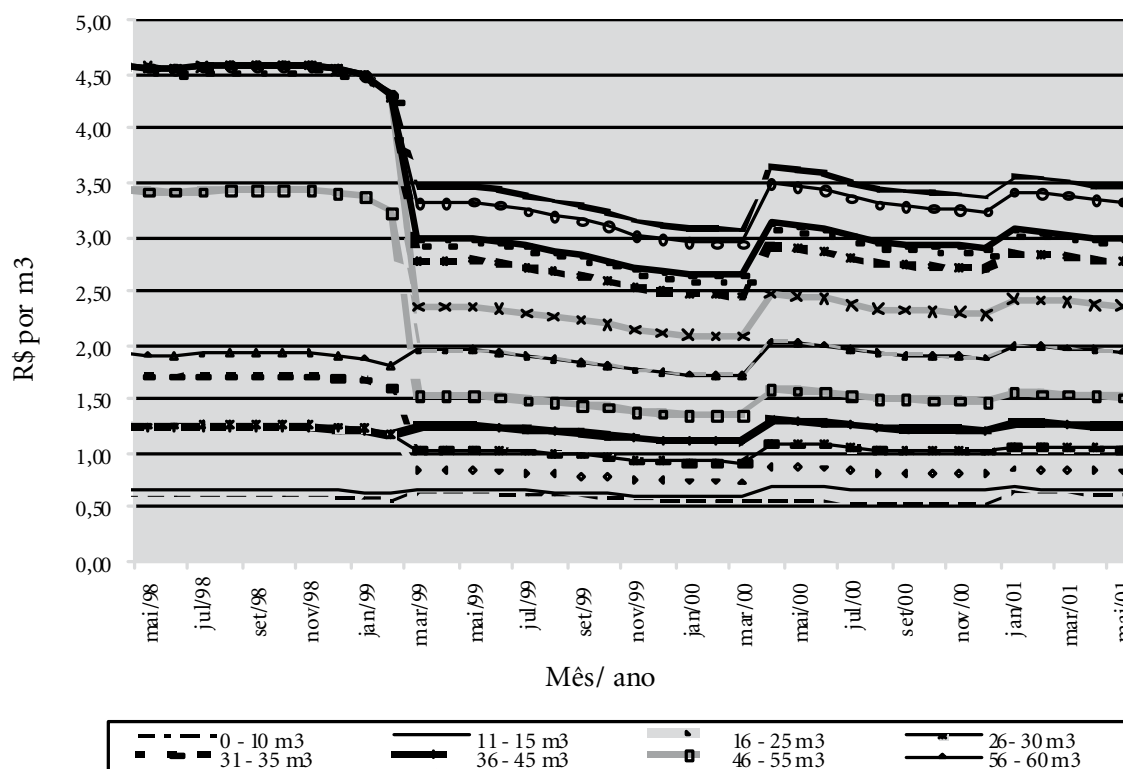
a) *A tarifação em blocos foi aumentada de 5 para 12 blocos*

A estrutura tarifária da CEDAE era uma tarifa escalonada, dividida em cinco blocos, com preços marginais crescentes: 0-15 m³; 16-30 m³; 31-45 m³; 46-60 m³; e >60 m³. O primeiro bloco, de 0-15 m³, era a tarifa mínima. O Gráfico II compara as políticas de preços antes de depois da privatização.

O eixo vertical mostra o preço cobrado em cada bloco de consumo pelas duas companhias: a CEDAE (companhia estadual) e a Prolagos (nova concessionária). O eixo horizontal mostra a passagem do tempo, de forma a evidenciar o impacto da privatização no nível de preços. O lado esquerdo do gráfico mostra os cinco blocos tarifários utilizados pela CEDAE. O lado direito do gráfico mostra o número maior de blocos usados após a privatização.

Pode-se ver que o nível real de preços foi ligeiramente reduzido, mas a introdução de novos blocos justificou as expectativas de uma receita total maior.

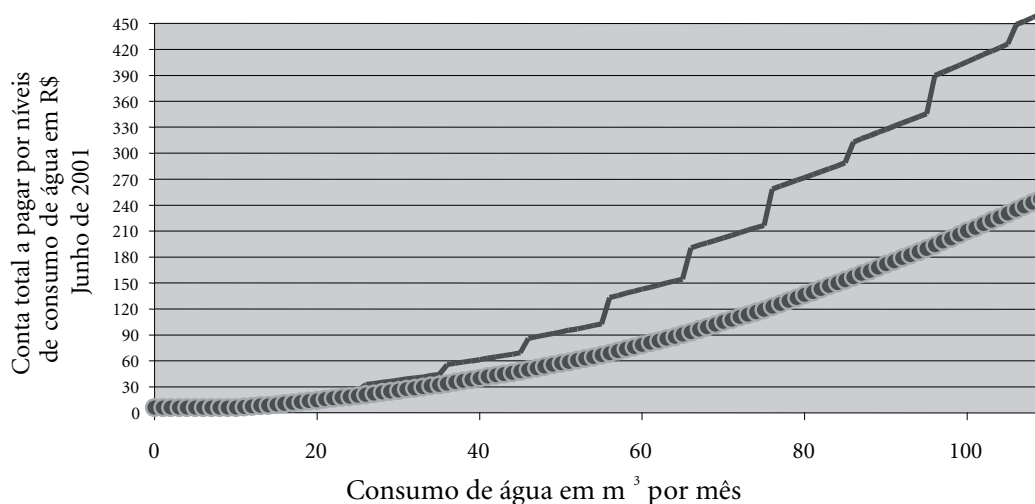
Gráfico II
Prolagos -tarifa residencial de água para blocos específicos de consumo
 (R\$ de junho de 2001 indexado pelo IGP-DI)



- b) *O método de cálculo das contas mensais foi alterado. Em vez de manter a tradicional tarifação em blocos (cobrando preços diferentes para cada faixa de consumo e depois adicionando os diversos preços cobrados, a nova concessionária passou a cobrar apenas um preço, o preço marginal mais alto, para cada nível de consumo. Isto significava contas mais altas para todos os níveis de consumo diferentes do mínimo.*

O Gráfico III compara o antigo e o novo método de cálculo das contas. O eixo vertical representa o valor total cobrado. O eixo horizontal contém níveis de consumo crescentes. Percebe-se que o novo método de cálculo resulta em contas muito mais altas, mesmo com um nível de preços ligeiramente mais baixo.

Gráfico III
Conta total por nível de consumo de água
Comparação entre a tarifa em bloco e a tarifa marginal



Tarifas em blocos em reais de Junho de 2001
 Tarifa marginal em reais de Junho de 2001

- c) *A nova concessionária foi autorizada a discriminar os preços cobrados aos residentes e à população flutuante na tarifa de consumo mínimo com a seguinte regra: a tarifa residencial mínima seria o maior dos dois valores a seguir definidos: 10m³ ou 65% do maior consumo mensal nos últimos 12 meses.*

Essa regra de discriminação de preços baseou-se no fato de que o consumo estimado da população de maior renda era muito alto na temporada e muito baixo em outros períodos. Já os residentes tinham um consumo muito mais

equilibrado ao longo do ano. Portanto, os de maior renda seriam obrigados a pagar 65% do consumo da temporada mesmo em outros períodos, contribuindo, assim, para o financiamento da capacidade excedente. A receita total em potencial da concessão foi estimada em US\$ 20 milhões por ano, sendo US\$ 18 milhões provenientes da população flutuante e US\$ 2 milhões da residente.

O problema

Logo depois que a Prolagos começou a explorar a concessão, os hidrômetros começaram a ser instalados e a inadimplência aumentou do nível inicial de 30%, já considerado elevado, para aproximadamente 40%. A companhia resolveu então interromper os serviços aos consumidores inadimplentes. Em vez de reclamar da interrupção, a maior parte dos clientes optou por fazer conexões ilegais. A tubulação de alimentação da companhia ficava muito próxima da superfície do solo, e a maioria das ruas não era pavimentada. Os usuários também podiam se conectar a vizinhos que ainda eram cobrados por consumo estimado.

A inadimplência ocorria principalmente entre a população residente, mas também atingia a população flutuante de maior renda. O problema é que os residentes costumavam alugar suas casas ou mesmo quartos durante a temporada para garantir uma renda extra. No sistema tarifário antigo, quando não havia medição de consumo, essa prática não causava variações na conta de água. Pelo novo sistema, a hospedagem de numerosos turistas em suas casas equiparava o seu consumo de água durante a temporada ao da população de maior renda. Assim, fora da temporada, depois da saída dos inquilinos, surpreendentemente, a conta de água do residente aumentava, pois eles tinham que pagar 65% do consumo da temporada, mesmo quando seu hidrômetro acusava um consumo muito menor. Os consumidores reclamaram ao órgão regulador, alegando diferenças entre o consumo medido e os valores cobrados.

O dilema do regulador

O problema foi levado a ASEP – Agência Reguladora de Serviços Públicos concedidos do Estado do Rio de Janeiro, agência reguladora estadual, na forma de uma reivindicação apresentada pelos clientes da Prolagos, apoiada pelo PROCON, agência governamental de proteção ao consumidor, na tentativa de impedir a cobrança de 65% do nível mais alto de consumo nos últimos 12 meses.

Questões

- Em sua opinião, o que houve de errado com a tarifação discriminatória?
- Quem é o responsável pelo erro: o governo ou a concessionária?
- Quem deve pagar por isso?
- Qual a melhor solução para recuperar a receita das concessionárias?
- Explique por que você considera ser essa a solução mais razoável.