

PRIVATIZAÇÃO E OS DESAFIOS PARA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO APÓS NOVO MARCO LEGAL**PRIVATIZATION AND THE CHALLENGES FOR UNIVERSALIZATION OF BASIC SANITATION AFTER NEW LEGAL FRAMEWORK****LA PRIVATIZACIÓN Y LOS DESAFÍOS PARA LA UNIVERSALIZACIÓN DEL SANEAMIENTO BÁSICO TRAS EL NUEVO MARCO LEGAL**

10.56238/revgeov16n5-237

Tiago Soares Vicente

Doutor em Direito

Instituição: Universidade Federal da Bahia (UFBA)

E-mail: tiago.vicente@uneal.edu.brOrcid: <https://orcid.org/0000-0001-8364-3375>Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4803921333077620>**RESUMO**

O presente trabalho tem por objeto analisar os desafios para universalização do saneamento básico após a aprovação do novo marco legal do saneamento básico, legislação que apresenta a privatização dos serviços de saneamento como a solução para o cumprimento da universalização. A problemática de pesquisa foi investigar se a prestação dos serviços de saneamento básico pelo setor privado é determinante para a universalização dos serviços ou esta pode ser alcançada independentemente do modelo de gestão da prestação dos serviços. Para produção do trabalho foi empreendida uma pesquisa bibliográfica e empírica, inclusive analisando situações do saneamento básico em outros países. Da análise, constatou-se que as experiências internacionais e nacionais demonstram que nas localidades onde os serviços foram universalizados isso só foi possível com vultuosos investimentos públicos ou subsidiados por recursos públicos; que é necessário compreender que a prestação dos serviços de saneamento concretiza direitos humanos e não pode ser entendido como apenas um bem de consumo; e que há necessidade de se garantir o controle social sobre a prestação dos serviços de saneamento.

Palavras-chave: Privatização. Saneamento Básico. Novo Marco Legal.**ABSTRACT**

The purpose of this work is to analyze the challenges for the universalization of basic sanitation after the approval of the new legal framework for basic sanitation, legislation that presents the privatization of sanitation services as the solution to achieving universalization. The research problem was to investigate whether the provision of basic sanitation services by the private sector is decisive for the universalization of services or whether this can be achieved independently of the service provision management model. To produce the work, bibliographical and empirical research was undertaken, including analyzing basic sanitation situations in other countries. From the analysis, it was found that international and national experiences demonstrate that in locations where services were universalized, this was only possible with huge public investments or subsidized by public resources; that it is necessary to understand that the provision of sanitation services fulfills human rights and cannot be



understood as just a consumer good; and that there is a need to guarantee social control over the provision of sanitation services.

Keywords: Privatization. Basic Sanitation. New Legal Framework.

RESUMEN

Este trabajo busca analizar los desafíos para el acceso universal al saneamiento básico tras la aprobación del nuevo marco legal para el saneamiento básico, legislación que presenta la privatización de los servicios de saneamiento como la solución para lograr el acceso universal. El problema de investigación fue investigar si la prestación de servicios de saneamiento básico por parte del sector privado es decisiva para la universalización de los servicios o si esta puede lograrse independientemente del modelo de gestión de la prestación del servicio. Para la elaboración de este trabajo, se realizó una investigación bibliográfica y empírica, incluyendo un análisis de la situación del saneamiento básico en otros países. El análisis reveló que las experiencias internacionales y nacionales demuestran que, en las localidades donde se han universalizado los servicios, esto solo fue posible con importantes inversiones públicas o inversiones subsidiadas con recursos públicos; que es necesario comprender que la prestación de servicios de saneamiento constituye un derecho humano y no puede entenderse como un mero bien de consumo; y que es necesario garantizar el control social sobre la prestación de los servicios de saneamiento.

Palabras clave: Privatización. Saneamiento Básico. Nuevo Marco Legal.



1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar os desafios da universalização do saneamento básico num contexto de expansão da prestação dos serviços pelo setor privado. Tal objetivo exsurge do seguinte problema: a prestação dos serviços de saneamento básico pelo setor privado é determinante para a universalização dos serviços ou esta pode ser alcançada independentemente do modelo de gestão da prestação dos serviços?

A universalização do acesso é o princípio basilar da política de saneamento básico e possui como definição legal (Artigo 3º, III, Lei n.º 11.445/2007) a ampliação progressiva do acesso aos serviços de saneamento básico de todos os domicílios ocupados, incluindo o tratamento e a destinação final adequados dos esgotos sanitários. A razão dessa importância é que significativa parte da população brasileira ainda não tem acesso aos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. O não acesso da população aos serviços de saneamento consiste em grave violação de direitos humanos e fundamentais, visto que a adequada prestação dos serviços possui relação direta e é entendido como integrante do direito à saúde, ao meio ambiente equilibrado e à cidade.

Historicamente, no Brasil a prestação dos serviços é realizada pelo próprio Estado, seja por autarquias municipais (conhecidas como Serviços Autônomos de Água e Esgoto) ou, principalmente, pelas Companhias Estaduais de Saneamento (através do Contrato de Programa). Apesar de alguns exemplos exitosos, o Poder Público tem falhado no cumprimento da universalização e isso está vinculado não apenas à má-gestão das empresas e autarquias públicas, mas também pela falta de investimentos, de prioridade, de articulação com outras políticas públicas.

Nesse contexto, a privatização dos serviços de saneamento tem sido apresentada como solução para cumprimento da universalização do acesso. Entretanto, diversas experiências internacionais e algumas nacionais demonstram que tal solução tem se revelado falha, apenas uma narrativa ideológica, em que se insiste numa oposição entre Poder Público e Setor Privado, apresentando poucos resultados práticos quando se trata da universalização dos serviços. A privatização será aqui entendida tanto como a concessão (mediante licitação) dos serviços a empresas privadas, quanto pela venda de ativos da estatais de saneamento.

O presente trabalho, portanto, para alcançar o objetivo proposto, analisará algumas experiências internacionais e nacionais de prestação dos serviços pelo setor privado, a fim de compreender os desafios propostos para a universalização do acesso num cenário de proeminência do setor privado, especialmente a partir do novo marco regulatório do saneamento básico, que reformulou a Lei n.º 11.445/2007, adiante denominada apenas de “Lei de Diretrizes”.

Inicialmente, o trabalho apresentará a concepção do saneamento básico como direito humano e fundamental, o histórico da prestação dos serviços de saneamento pelo Poder Público, especialmente



a partir da criação (obrigatória) das Companhias Estaduais de Saneamento, a fim de entender por que a universalização ainda não foi alcançada até o presente. Depois, será analisado a prestação dos serviços pelo setor privado em algumas cidades brasileiras e alguns países, abordando especialmente a questão da universalização. Por fim, serão expostos alguns desafios para a universalização do acesso ao saneamento a partir da reformulação da Lei de Diretrizes, que busca fomentar maior atuação do setor privado na prestação dos serviços.

Para produção do trabalho foi empreendida uma pesquisa bibliográfica (análise de textos teóricos, publicados em periódicos ou trabalhos acadêmicos) e empírica (análise de documentos legais, estatísticas e relatórios oficiais, portais de notícias). Trata-se de um esforço de pesquisa, do qual resultam conclusões preliminares que necessitam de um maior aprofundamento com o decurso do tempo, especialmente porque as consequências das alterações legislativas recentes ainda levarão certo tempo para serem analisadas.

2 DIREITO AO SANEAMENTO E O MODELO DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

O saneamento básico pode ser compreendido como direito humano fundamental. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, reconhece o direito de toda pessoa a um “nível de vida adequando para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria continua de suas condições de vida” (Artigo 11) e “o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental” (Artigo 12), com obrigatoriedade pelos Estados Partes do Pacto de adotar medidas de higiene do trabalho e meio ambiente, de prevenção e tratamento contra doenças epidêmicas, endêmicas, e outras. Na Conferência das Nações Unidas sobre a Água de 1977, pela primeira vez, no âmbito internacional, foi reconhecido expressamente o direito à água, ao estabelecer que todos os povos têm direito ao acesso à água potável, em quantidade e qualidade à altura de suas necessidades básicas, quaisquer que sejam seu estágio de desenvolvimento e suas condições sociais e econômicas.

Em 2010, foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas a Resolução 64/292 sobre o Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário. A Resolução¹ reconhece o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário como um direito humano essencial para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos, bem como orienta os Estados e as organizações internacionais para que proporcionem a toda a população um acesso econômico à água potável e ao saneamento, para tanto possibilitando recursos financeiros, aumento da capacidade e transferência de tecnologia, por meio da assistência e a cooperação internacionais, especialmente aos países em desenvolvimento.

¹ Texto integral da Resolução n.º 64/292, em espanhol, está disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S.



No Brasil, apesar da ausência de previsão constitucional do saneamento básico como direito fundamental, o mesmo assim é concebido a partir da articulação com outras áreas. Primeiro, é integrante do direito à saúde (Artigo 6º e 196 da Constituição de 1988), visto que o saneamento adequado é imprescindível para prevenção e redução de doenças e outros agravos. Segundo, é compreendido como parte da proteção ao meio ambiente (Artigo 225 da Constituição de 1988), visto que o saneamento adequado é indispensável para a conservação da biodiversidade, controle de poluentes, diminuição de agentes nocivos à saúde humana e animal. Terceiro, é também integrante da política urbana e, consequentemente, do direito à moradia e do direito à cidade (Artigo 182 da Constituição de 1988), visto que os serviços de saneamento são tipicamente urbanos e elementares para o bem-estar dos moradores de uma cidade.

A Lei de Diretrizes é o principal instrumento normativo do saneamento básico no Brasil. Ela define o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas. A maioria dos trabalhos acadêmicos explora com maior frequência as duas primeiras espécies de serviços de saneamento: abastecimento de água potável e esgotamento sanitário; apesar disso, as outras duas espécies também possuem relevância e fornecem experiências exitosas na prestação dos serviços em alguns municípios brasileiros, inclusive já existe lei federal que trata da política nacional de resíduos sólidos (Lei n.º 12.305/2010). O presente texto, embora alcance todas as espécies de saneamento básico em sua abordagem, também dará destaque aos dois primeiros serviços acima relacionados.

A Lei de Diretrizes define princípios fundamentais que devem ser observados na prestação dos serviços, como a universalização do acesso, integralidade, eficiência e sustentabilidade econômica, transparência, controle social, entre outros. O controle social é definido pela Lei de Diretrizes (Artigo 3º, IV) como o “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participação nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados com os serviços públicos de saneamento básico”. Norteados por este princípio, o Decreto 7.217/2010, que regulamentou a Lei de Diretrizes, estabeleceu em seu Artigo 34 que o controle social poderá ser instituído com a adoção de mecanismos de participação popular, como debates e audiências públicas, consultas públicas, conferências ou participação de órgãos colegiados na formulação, planejamento e avaliação da política de saneamento básico.

A universalização do acesso pode ser considerado como o princípio basilar da política de saneamento básico; a razão disso é que significativa parte da população brasileira ainda não tem acesso aos serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável. Um relatório publicado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)² em dezembro de 2019, demonstra que

² O SNIS é o maior e mais importante ambiente de informações do setor saneamento básico brasileiro. Gerenciado pela



até o ano de 2018 apenas 60,9% da população urbana era atendida por redes de esgoto e 92,8% da população urbana com acesso à água potável, sendo que as Regiões Norte e Nordeste possuem, respectivamente, 69,6% e 88,7% da população urbana com acesso à água potável, e 13,3% e 36,3% da população urbana com acesso à coleta de esgoto, demonstrando o distanciamento entre as regiões do país. Estes indicadores evidenciam o atraso e a desigualdade³ regional na prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil. Quando comparado a outros países, o Brasil ocupa posição vergonhosa quanto à universalização do saneamento. Segundo relatório publicado em dezembro de 2018 pelo Instituto Trata Brasil⁴, 105 países tinham percentuais de acesso ao esgotamento sanitário maiores que o percentual do Brasil, inclusive todos os países do Mercosul.

A situação dos indicadores sempre levanta questionamentos sobre as modalidades de prestação dos serviços do saneamento no Brasil e a necessidade de reestruturação do setor. Eles são considerados de interesse local, portanto, de titularidade dos municípios, conforme Artigo 30, V, da Constituição Federal de 1988. A questão da titularidade do município sempre foi alvo de dúvidas, em razão da ausência de taxativa previsão normativa; tal situação foi normativamente resolvida com as recentes alterações promovidas pela Lei n.º 14.026/2020, que alterou o Artigo 8º da Lei de Diretrizes, para estabelecer que é dos municípios a titularidade dos serviços públicos de saneamento, no caso de interesse local, e nas regiões metropolitanas a titularidade é exercida em conjunto pelos municípios e Estado.

Na análise da trajetória histórica do saneamento básico no Brasil, os municípios sempre foram considerados os titulares dos serviços de saneamento; entretanto, necessário mencionar como a ditadura militar (1964-1985) atuou sobre o setor a partir de uma priorização da política habitacional, fazendo com que confluíssem para esta outras áreas relacionadas, incluindo o saneamento básico. Isso significa que o saneamento básico era pensado prioritariamente sob a ótica da política habitacional (centralizadora assim como outras do período militar), e não necessariamente sob a ótica da política de saúde ou de meio ambiente. Tanto que as principais fontes de financiamento do saneamento básico nesse período eram provenientes do Banco Nacional de Habitação (Lei n.º 4.380/1964). Em 1967 foi criado Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE) e o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA, implementado em 1971) no âmbito da Política Nacional de Saneamento (n.º 5.318/1967).

Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNS/MDR), reúne informações de caráter operacional, gerencial, financeiro e de qualidade dos serviços de Água e Esgotos (desde 1995), Manejo de Resíduos Sólidos (desde 2002) e Drenagem Pluvial (desde 2015). Indicadores produzidos a partir destas informações são referência para comparação de desempenho da prestação de serviços e para o acompanhamento da evolução do setor de saneamento básico no Brasil (BRASIL, 2019).

³ Heller (2018, p. 134) indica algumas outras reflexões que tentam compreender as razões de tal desigualdade e do tímido desenvolvimento da política de saneamento, especialmente do esgotamento sanitário: questões no campo político, na organização institucional, nas relações federativas, na transição demográfica, na lógica econômica, na organização social, na trajetória histórica do setor, entre outras questões.

⁴ Relatório disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/itb/beneficios/Relat%C3%B3rio-Benef%C3%ADcios-do-saneamento-no-Brasil-04-12-2018.pdf>.



É nesse período que são criadas as Companhias Estaduais de Saneamento, para quem os municípios brasileiros foram obrigados a conceder os sistemas de saneamento como condição para que tivessem acesso a recursos financeiros da União Federal.

O sistema financeiro arquitetado pelo Plano restringiu o acesso dos recursos às CESBs, compelindo os Municípios a transferirem, por meio de contratos de concessão, a prestação dos serviços para as empresas estatais. Não aderiram a esse modelo cerca de um quarto dos municípios brasileiros, que optaram por prestar os serviços por meio da própria estrutura municipal, seja diretamente, via departamentos municipais, ou, indiretamente, através da criação de autarquias municipais, em sua grande maioria, ou, por empresas municipais – em poucos casos. (GROTTI, 2017, p. 111)

As Companhias Estaduais de Saneamento, após mais de 40 anos, não conseguiram cumprir com a universalização do acesso aos serviços de saneamento, principalmente de esgotamento sanitário, conforme indicadores já mencionados. Assim, nos últimos anos, intensificou-se na agenda política brasileira o debate sobre uma maior abertura da exploração dos serviços pela iniciativa privada, o que resultou na aprovação da Lei n.º 14.026/2020, denominada de “Novo Marco Legal do Saneamento Básico”, que promoveu diversas alterações na Lei de Diretrizes e em outras leis. A meta do novo marco legal é universalizar e qualificar a prestação dos serviços no setor até o ano de 2033, com a garantia de que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao tratamento e à coleta de esgoto. Para tanto, propõe como fomento ações para a redução do desperdício de água mediante o aproveitamento da água da chuva, bem como investimentos particulares por intermédio de licitação entre empresas públicas e privadas. Também extingue os contratos de programa⁵ para o setor de saneamento básico, tornando obrigatória a abertura de procedimento licitatório e possibilitando que as empresas estatais de saneamento possam vender seus ativos, ou seja, sejam privatizadas⁶.

É possível afirmar que a tendência dos governos estaduais é a venda de ativos de suas companhias estaduais, referente à exploração dos serviços de saneamento básico nos municípios e regiões metropolitanas onde possuem contratos. Um dos motivos para tanto é que, apesar de diversas estatais serem superavitárias, a venda desses ativos servem para reforçar o caixa dos governos estaduais, cobrindo despesas com outras áreas de atuação do poder público e para resolver crises fiscais. Além da privatização das companhias estaduais, diversos municípios também tendem a realizar procedimentos licitatórios para exploração dos serviços de saneamento, o que provavelmente beneficiará as empresas privadas, em razão do desestímulo e falta de recursos das estatais. Portanto, o

⁵ O contrato de programa foi instituído pela Lei n.º 11.107/2005, Artigo 13, tem por objetivo a gestão associada de serviços públicos entre dois entes da Federação, que pode envolver a prestação de serviços públicos ou a transferência, total ou parcial, de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

⁶ O que somente foi possível com a revogação do § 6º do Artigo 13 da Lei n.º 11.107/2005, que estabelecia que seria extinto o contrato de programa caso o contratado deixasse de integrar o Ente da Federação qual fazia parte, ou seja, se a empresa estatal fosse vendida ou alienada, perderia o contrato de exploração dos serviços de saneamento básico. Com a revogação do § 6º, é possível que a estatal seja alienada à iniciativa privada e mantenha seus contratos de programa vigentes.



cenário para os próximos anos é de provável prevalência do setor privado na exploração dos serviços de saneamento básico, especialmente de esgotamento sanitário e abastecimento de água potável.

Para analisar os desafios desse cenário que se desenha, é importante analisar as experiências internacionais e algumas nacionais já existentes de prestação dos serviços pelo setor privado.

3 EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO PRIVADA DO SANEAMENTO BÁSICO

No Brasil, as concessões dos serviços de saneamento básico foram iniciadas na década de 1990, a partir da lei n.º 8.987/1995, chamada de Lei das Concessões. Segundo relatório publicado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON, 2020), atualmente existem 291 municípios atendidos por alguma empresa privada⁷ em serviços de abastecimento de água ou esgotamento sanitário, atingindo uma população de 30,4 milhões. Diversos desses municípios foram objeto de estudo por pesquisadores; alguns estudos apontam questões favoráveis relacionadas ao aumento da cobertura do abastecimento de água, principalmente de esgotamento sanitário, e diminuição do índice de perdas e da inadimplência, enquanto que outros estudos apontam questões desfavoráveis, relacionado ao aumento de taxas e tarifas, preterição de áreas periféricas e rurais, e o enfoque econômico em detrimento da defesa dos interesses públicos (AGUIAR, 2011). Destes municípios, três serão brevemente apresentados neste trabalho: Limeira/SP, Cachoeiro do Itapemirim/ES, Manaus/AM.

O município de Limeira, São Paulo, foi o primeiro município do Brasil, em 1995, a conceder à iniciativa privada a exploração dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. O município já universalizou o abastecimento de água, a coleta e tratamento de esgoto, como também a coleta e destinação de resíduos sólidos. Entretanto, deve-se destacar que em 1995 o município já tinha 95% da população atendida com o serviço de abastecimento de água potável e 78% com coleta de esgoto. O destaque da atuação da empresa privada está no tratamento do esgoto coletado, que era 2% em 1995 e atualmente está universalizado, o mesmo destaque em relação à melhora do índice de perdas de água, que era de mais de 40% e atualmente está no importe de 16% (ABCON, 2020).

Em Cachoeiro do Itapemirim, Espírito Santo, a concessão dos serviços para o setor privado ocorreu em 1998, em razão da insatisfação com os serviços prestados até então pelo Serviço Autônomo de Água e Esgotos (SAAE), que estava com estrutura precária por falta de investimentos. Segundo Oliveira et al (2011), comparado ao período anterior marcado pela falta de investimentos e precariedade do sistema, houve mudança positiva com a privatização do setor, especialmente porque a empresa privada realizou diversos investimentos (inclusive com recursos públicos subsidiados).

Entretanto, foi notória a preferência pelos serviços de abastecimento de água em detrimento do esgotamento sanitário, bem como a prioridade dada às áreas mais desenvolvidas e centrais

⁷ Mediante contrato de concessão ou parceria público-privada.



da cidade, devido ao maior retorno financeiro. As periferias e a zona rural ficaram em segundo plano: “lá [no Centro] fizeram uma rede; nós [moradores da periferia] não temos essa rede” (P7G2); “a área rural não (...) faz parte do Contrato de Concessão” (EPC). As melhorias alcançadas, todavia, não teriam compensado os aumentos praticados pela Concessionária nas tarifas cobradas dos usuários, que acabaram financiando a expansão das redes (OLIVEIRA et al, 2011, p. 400)

Atualmente, o município de Cachoeiro do Itapemirim está com o serviço de abastecimento de água potável universalizado e 95,6% da população possui esgotamento sanitário, sendo 78,4% do esgoto tratado (SNIS, 2018).

Já em Manaus, Amazonas, a concessão dos serviços de saneamento à iniciativa privada passou por diversos momentos de instabilidade⁸ desde o ano 2000, o que refletiu na prestação dos serviços. Atualmente, apenas 12,4% da população tem acesso ao esgotamento sanitário, enquanto 91,4% tem acesso à água potável (SNIS, 2018). Além dos indicadores ruins, a empresa privada é recordista de reclamações em serviços de proteção ao consumidor e na Ouvidoria da Agência Reguladora dos Serviços Públicos Delegados do Município de Manaus (Ageman), sendo responsável por 91% das reclamações, em razão da precariedade dos serviços prestados (ROCHA, 2020).

No âmbito internacional, a presença do setor privado no saneamento básico é mais forte; entretanto, as privatizações ocorreram a partir dos mesmos argumentos produzidos no Brasil. Nesse sentido, Aguiar (2011, p. 86-87) expõe quatro proposições a respeito das privatizações no setor ocorrida em diversos países. A primeira, refere-se ao fato de que a crise do setor do saneamento foi fabricada para promover políticas públicas neoliberais e privatistas, alegando que as estatais são caracterizadas pela má-qualidade de seus serviços, corrupção e falta de investimentos na infraestrutura. A segunda proposição, está relacionada à não consideração do fato de que a universalização dos serviços de saneamento, em países desenvolvidos, somente foram possíveis quando prestados pelo poder público. Terceira proposição, consiste no fato de que os objetivos previstos com as privatizações não foram alcançados em muitos países, dentre os objetivos não alcançados: renovação da infraestrutura, aumento da eficiência da gestão, redução da desigualdade. Por fim, a quarta proposição, é que a privatização continuará influenciando as discussões políticas do setor por um longo período, apesar do fracasso no cumprimento de seus objetivos.

Um dos principais motivos para privatização do setor, o que pode ser identificado na França, Itália, Espanha e outros países, é a necessidade de os governos locais captarem recursos para os cofres públicos através da concessão do saneamento ao setor privado (BRITTO, 2016). Isso significa que a privatização do saneamento básico é geralmente utilizada para resolver crises fiscais, exatamente o

⁸ Em 2000, a prefeitura de Manaus privatizou o sistema de saneamento num contrato de 190 milhões de reais, para grupo Suez; este grupo, depois de 03 anos abandonou o serviço sob alegação de mentira da gestão municipal, que teria superdimensionado a cobertura da rede de abastecimento. Então, assumiu o controle o Grupo Solví, que se destacou negativamente pela péssima prestação de serviços. Em 2012, a empresa Manaus Ambiental assumiu o controle dos serviços (MÁXIMO, 2012). Em 2018, a Aegea Saneamento adquirida o controle da empresa privada.



cenário que se desenha no Brasil, em que os recursos oriundos a venda de ativos de estatais não são destinados a investimento no setor, mas revertidos para gastos diversos em outras políticas (a exemplo da questão previdenciária); além disso, tais crises fiscais também refletem a ausência de investimentos do poder público em suas estatais, para execução das obras de saneamento.

Apesar de algumas experiências internacionais demonstrarem que uma maior presença do setor privado resultou em melhores resultados no acesso da população à água potável, no esgotamento sanitário e na redução do desperdício de água, tais indicadores positivos resultaram de importantes investimentos públicos.

Apesar de diferenças em suas trajetórias e de nuances nos modelos de gestão, pode-se afirmar que na Europa e na América do Norte a universalização do acesso aos serviços e o aperfeiçoamento na sua qualidade, inclusive acompanhando os gradativamente mais exigentes padrões de qualidade da água e de controle da poluição, ocorreram graças à forte presença do Estado, aos investimentos públicos e à concepção do acesso aos serviços como componente da cesta de direitos sociais e requisito para o alcance do bem-estar social. Isso fica nítido nos países europeus que simbolizam a participação privada: a França e o Reino Unido. No primeiro, o modelo de contrato (*affermage*) com a iniciativa privada, firmado ainda no século XIX, era baseado em investimentos públicos. No segundo, a privatização, mais tardia, se fez em contexto de serviços universalizados, universalização essa conquistada por meio de volumosos investimentos públicos. (HELLER, 2018, p. 136)

Em diversos países, a experiência do setor privado na gestão do saneamento apresentou alguns problemas, o que levou ao surgimento do fenômeno da reestatização (ou remunicipalização), que já ocorreu em mais de 30 países, alcançando mais de 100 milhões de pessoas. Em Paris, França, a partir de 2009 foi iniciado um processo de reestatização do serviço de abastecimento de água, a partir da criação de uma empresa pública para o setor. O primeiro motivo para tanto estava relacionado à ausência de controle social e governamental sobre a empresa privada que mantinha a concessão do serviço; e o segundo motivo foi a necessidade de integração entre produção e distribuição da água, que era separado até então, sendo a distribuição realizada pela empresa privada. A reestatização resultou diminuição do valor das tarifas e maior transparência das ações no setor. Nos últimos anos, mais de 100 municípios franceses reestatizaram a gestão do saneamento, incentivados pelos motivos mencionados e também pela ineficiência e altos custos das tarifas. (MOROSINI, 2018; GESTIN, 2019).

Nos Estados Unidos, apenas 6% dos municípios possuem gestão de empresas privadas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, mesmo assim, nos últimos vinte anos mais de 160 contratos foram retirados do setor privado e reestatizados os serviços. As razões para a reestatização são diversas: primeiro, os municípios conseguiram reduzir despesas e custos em mais de 20% com as reestatizações; segundo, as empresas privadas não mantinham nível suficiente de manutenção dos serviços e infraestrutura; terceiro, o controle público sobre o setor tornou possível uma melhor gestão de recursos; entre outros motivos. (BRITTO, REZENDE, 2017)



No Brasil também já ocorreram diversas reestatizações, sendo o caso mais relevante o de municípios do Tocantins. Em 2002, a Companhia Estadual de Água e Esgoto do Tocantins (SANEATINS) passou a ser controlada por uma empresa privada, atendendo 125 municípios, num processo iniciado em 1998.

Em 1998, 43,2% da população estadual era atendida pela rede de abastecimento de água e os serviços de coleta e tratamento de esgoto eram praticamente inexistentes no Tocantins, atingindo apenas uma população inexpressiva na capital Palmas. Doze anos após o início do processo de privatização, em 2010, mais de 70% da população tocantinense estava conectada à rede de abastecimento de água. Todavia, naquele ano, apenas 12 municípios do estado contavam com serviços de coleta de esgoto, representando 13,56% da população estadual. Dos 12 municípios atendidos com esgoto no estado, a Saneatins era responsável por nove, e os outros três municípios estavam sob responsabilidade de outro prestador. (SOARES et al, 2017, p.8)

A situação de insatisfação com a empresa privada, que inclui outras reclamações como má-prestação dos serviços e altos custos, levou o governo estadual a criar em 2010 uma autarquia denominada Agência Tocantinense de Saneamento (ATS), o que levou 77 municípios migrarem da empresa privada para a autarquia estadual. Entretanto, a empresa privada ainda ficou com 39 dos 50 municípios de maior população urbana, com maiores perspectivas de arrecadação, deixando para a autarquia os municípios menores em população e arrecadação. (SOARES et al, 2017)

Através das experiências apresentadas, é possível considerar pelo menos três desafios para o saneamento básico num contexto de expansão da atuação do setor privado: o desafio do uso das privatizações para resolver crises fiscais; o desafio da universalização do saneamento em municípios pouco rentáveis e em áreas rurais; e o desafio do controle social sobre as empresas privadas.

4 DESAFIOS PARA O SANEAMENTO BÁSICO PÓS-MARCO LEGAL

Em situações de crises fiscais, a privatização de empresas estatais sempre é colocada em debate como solução para tais problemas. Isso porque paira no senso comum da elite do pensamento econômico e político a ideia de que as empresas estatais são ineficientes, possuem má-gestão, prestam serviços ruins, são fontes de corrupção, são deficitárias, entre outros argumentos já conhecidos. No entanto, no caso das estatais de saneamento básico no Brasil, são diversos os exemplos de empresas superavitárias e que possuem um bom nível de prestação de serviços, quando comparado ao tamanho dos investimentos que podem realizar. Por exemplo, em setembro de 2020, a CASAL (Companhia de Saneamento de Alagoas) leiloou parte de seus ativos, correspondente à exploração do serviço de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário na área urbana da Região Metropolitana de Maceió (composta por 13 cidades), pelo prazo de 35 anos; o critério de seleção foi a oferta de maior outorga pela concessão e a empresa vencedora adquiriu por mais de 2 bilhões de reais, valor este destinado aos cofres do governo estadual, sem obrigatoriedade de reinvestir no campo do saneamento



(AGUIAR, 2020). Embora seja compreensível a necessidade dos governos estaduais em arrecadar recursos e resolver suas crises fiscais e financeiras, o setor do saneamento não pode ser reduzido a uma mera fonte de arrecadação de recursos para a máquina estatal, delegando à iniciativa privada a gestão de serviços públicos essenciais à vida humana. Ao não reinvestir os recursos oriundos da venda de ativos no próprio campo do saneamento, o poder público mais uma vez secundariza e expõe a não-prioridade do setor de saneamento.

A experiência internacional demonstra que para universalização do acesso aos serviços do saneamento, os investimentos públicos são indispensáveis, até mesmo em contextos de prevalência do setor privado. O setor de saneamento no Brasil já é precário e com indicadores ruins comparado a outros países; sem investimentos e incentivos estatais, as privatizações no Brasil inevitavelmente resultarão na perpetuação da desigualdade social, com disponibilização dos serviços em áreas mais rentáveis, com marginalização e precarização em áreas mais pobres e menos populosas.

É provável que em municípios e regiões metropolitanas populosas e superavitárias as empresas privadas consigam universalizar o saneamento, visto que têm em seu horizonte uma perspectiva de boa arrecadação e retorno de seus investimentos. Entretanto, para municípios menores, com pouca arrecadação, ou mesmo áreas rurais, as experiências privadas, especialmente no Brasil, demonstram que estes tendem a ficar desassistidos ou serem submetidos a um maior sistema tarifário. Essa foi a situação identificada nos municípios do Tocantins, o que levou a maioria deles (de menor população ou arrecadação) a aderirem à autarquia estadual para prestação dos serviços de saneamento.

Os exemplos mais exitosos de prestação dos serviços pelo setor privado, no Brasil, ocorreram em municípios de médio ou grande porte. Para tentar contornar as dificuldades dos municípios de menor porte ou pouco rentáveis, o novo Marco Legal do Saneamento estabelece que os Estados podem compor grupos ou blocos de municípios (não necessariamente vizinhos), que poderão contratar os serviços de maneira coletiva. Ocorre que, além de ser de uma efetividade duvidosa, a criação de tais blocos em quase nada diminui os prejuízos que as áreas mais pobres e menos populosas passam quanto à precariedade dos serviços de saneamento, visto que as empresas privadas não se interessam por áreas não rentáveis. Assim, tais localidades ficariam à margem do sistema privado ou retornariam à administração do poder público, que provavelmente estaria numa situação de incapacidade gerencial e de impossibilidade de investimentos.

Além da situação do uso das privatizações para resolver crises fiscais e do desafio da universalização do saneamento em municípios pouco rentáveis e em áreas rurais, há necessidade de um eficiente controle social sobre as empresas privadas prestadoras de serviços de saneamento. A participação popular deve estar presente desde o momento do planejamento (elaboração do Plano de Saneamento), passando pela decisão sobre a concessão dos serviços ao setor privado, como também na fase fiscalização e avaliação da execução dos serviços. Nesse contexto, a participação cidadã não



pode ser confundida ou reduzida a uma mera avaliação do cidadão como um consumidor. Isso porque não está a se tratar de um simples bem de mercado, mas sim de direitos fundamentais, de serviços essenciais e indispensáveis à saúde, ao meio ambiente, à moradia, à dignidade humana.

Para fiscalização e controle da prestação dos serviços pela população, papel relevante cumpre os conselhos de políticas públicas. São instituições geralmente compostas de forma paritária, por membros do governo e da sociedade civil, para deliberação sobre as bases e condições de políticas específicas, como políticas públicas de saúde, educação, assistência social, política urbana, entre outras (VAZ, 2011), assumindo uma (ou várias) das seguintes funções: fiscalizadora⁹, mobilizadora¹⁰, deliberativa¹¹ ou consultiva¹². Os representantes da sociedade civil podem ser ou não vinculados a um movimento social da temática do conselho, isso depende do desenho institucional proposto para o conselho. Os conselhos podem ser considerados fóruns permanentes de discussão, onde são debatidas questões sobre a política pública e expostos os argumentos da Administração Pública e da população. Na Lei de Diretrizes, o Artigo 47 estabelece que os órgãos colegiados de caráter consultivo podem ser incluídos no controle social da política de saneamento, com representação assegurada dos titulares dos serviços, dos órgãos governamentais relacionados ao setor, dos prestadores e usuários dos serviços, das entidades técnicas, da sociedade civil e de defesa do consumidor também relacionadas ao setor. O Decreto 7.217/2010 cita a necessária apreciação prévia dos Conselhos Nacionais de Saúde, de Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e das Cidades para elaboração e revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico (Artigo 58), se aplicando a mesma necessidade de oitiva dos Conselhos aos Planos Regionais (Artigo 65, § 2º) e Municipais (Artigo 26, III); o Decreto ainda definiu que o acesso aos recursos federais do setor seria vedado, após 31 de dezembro de 2014, àqueles titulares dos serviços que não instituíssem o controle social por órgão colegiado (Artigo 34, § 6º).

Como visto, a falta de controle social e governamental foi uma das razões para a reestatização dos serviços de saneamento em Paris e em outras mais de 100 cidades francesas. No Brasil, a estrutura estatal para controle do saneamento é composta por agências reguladoras, ouvidorias, órgãos como o Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, entre outros. Além destes, um eficiente sistema de controle social, com relevante atuação dos Conselhos, é um dos desafios impostos num cenário de prevalência do setor privado no saneamento, devendo para tanto incorporar as experiências participativas que já ocorrem em outras políticas públicas, como na política de saúde.

Em linhas gerais, pode-se perceber que, em termos de intensidade da participação, o marco do controle social em saneamento não incorporou os avanços alcançados na área da saúde, que

⁹ Na função fiscalizadora, os conselhos realizam o controle e acompanhamento das ações de gestão dos governantes, da execução de políticas públicas e do cumprimento da legislação (MARQUES, 2015).

¹⁰ A função mobilizadora caracteriza-se pelo estímulo à contribuição da sociedade civil para formular e divulgar a importância da participação popular na gestão pública (MARQUES, 2015).

¹¹ A função deliberativa se caracteriza pela tomada de decisões (MARQUES, 2015).

¹² A função consultiva se realiza por sugestões e opiniões sobre determinadas políticas públicas (MARQUES, 2015).



podem ser assim descritos: 1) mecanismos mais efetivos por serem propositivos e deliberativos; 2) uma política de formação de conselheiros e de educação popular como incentivo e fortalecimento ao controle social; 3) mecanismos de ampla divulgação da prestação de contas e da gestão do SUS; 4) atribuições expressas para os órgãos de controle social quanto à fiscalização do uso dos recursos financeiros disponibilizados para a saúde. (NOBRE, HELLER, 2019, p. 292)

Um contexto de prevalência do setor privado no campo do saneamento básico certamente apresenta alguns outros desafios, a exemplo da política de tarifas e atuação das agências reguladoras. No entanto, os desafios aqui mencionados já proporciona uma ampla visão do cenário expectado.

5 CONCLUSÃO

Analisando a questão-problema levantada para a elaboração do presente texto, é possível compreender que para a universalização dos serviços de abastecimento de água potável ou esgotamento sanitário são necessários investimentos públicos, qualquer que seja a modalidade de prestação, por empresa estatal ou privada. As experiências internacionais e nacionais demonstram que nas localidades onde os serviços foram universalizados isso só foi possível com vultuosos investimentos públicos ou subsidiados por recursos públicos.

O saneamento básico é direito humano fundamental, conforme visto, a sua não prestação ou inadequada prestação consiste em grave violação de direitos humanos. O saneamento adequado é imprescindível para prevenção e redução de doenças e outros agravos, é indispensável para a conservação da biodiversidade, controle de poluentes, diminuição de agentes nocivos à saúde humana e animal, é indispensável para uma moradia digna, para efetividade do direito à cidade.

O poder público não pode reduzir a prestação desses serviços essenciais a uma mera fonte de arrecadação de recursos para resolver crises fiscais e administrativas. É necessário compreender que a prestação desses serviços concretiza direitos humanos e fundamentais, conforme dito acima, e, portanto, não pode ser entendido como apenas um bem de consumo.

Em alguns anos será possível identificar os resultados das eventuais privatizações que possivelmente se concretizarão no Brasil e verificar se serão repetidos os problemas identificados na experiência internacional e nacional. Os desafios são muitos e independente do modelo que venha a ser implementado com as privatizações, há necessidade de se garantir o controle social sobre a prestação dos serviços de saneamento e que a universalização seja estendida aos municípios de pequeno porte.



REFERÊNCIAS

ABCON; SINDCON. Panorama da participação privada no saneamento 2020. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2020/08/Panorama2020-baixa-FINAL.pdf>. Acesso em 17 dez 2024.

AGUIAR, Alex M. S. No leilão do saneamento de Maceió, os pobres de Alagoas pagam o pato. Portal UOL. 09 out 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/columnas/2020/10/09/no-leilao-do-saneamento-de-maceio-os-pobres-de-alagoas-pagam-o-pato.htm>. Acesso em 18 dez 2024.

AGUIAR, Marluce Martins. Gestão de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário: a participação social em três modelos institucionais no Espírito Santo. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011, 338f.

BRITTO, Ana Lucia. Controle social e participação no saneamento: experiências internacionais e os impasses da realidade brasileira. In: HELLER, Leo; AGUIAR, Marluce Martins; REZENDE, Sonaly Cristina (orgs.). Participação e controle social em saneamento básico: conceitos, potencialidades e limites. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, Ago. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962017000200557&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 dez 2024.

GESTIN, Benjamin. Em Paris, remunicipalização do saneamento possibilitou investimentos e controle social. Entrevista concedida a Ana Lucia Britto. Observatório das Metrópoles. 15 ago 2019. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/em-paris-remunicipalizacao-do-saneamento-possibilitou-investimentos-e-controle-social/>. Acesso em 15 dez 2024.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico. In: Augusto Neves Dal Pozzo; José Roberto Pimenta Oliveira; Rodrigo de Pinho Bertocelli. (Org.). Tratado sobre o Marco Regulatório do Saneamento Básico no Direito Brasileiro. 1^a ed. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 101-144.

HELLER, Leo (Org.). Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz, 2018.

MARQUES, Verônica Teixeira. Estado e sociedade civil: accountability e ampliação da esfera pública de conselhos gestores. In: SANTANA, C. H.; IGLESIAS, W. (orgs.). Estado, burocracia e controle democrático. São Paulo: Alameda, 2015.

MÁXIMO, Luciano. A água que falta e divide os votos de Manaus. Valor Econômico. 11 out 2012. Disponível em: <https://valor.globo.com/noticia/2012/10/11/a-agua-que-falta-e-divide-os-votos-de-manaus.ghtml>. Acesso em 17 dez 2024.

MOROSINI, Liseane. Mais caro, menos eficaz. Radis Comunicação e Saúde, Rio de Janeiro/RJ, n. 189, p. 30-33, Jun 2018. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis189_web.pdf. Acesso em 16 dez 2024.



OLIVEIRA, Thiago Guedes de; REZENDE, Sonaly; HELLER, Léo. Privatização dos serviços desanejamento: uma análise qualitativa à luz do caso de Cachoeiro de Itapemirim (ES). Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 395-402, Dez. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/esa/v16n4/a11v16n4.pdf>. Acesso em 19 dez 2024.

ROCHA, Sandoval Alves. O saneamento privatizado de Manaus lidera o ranking de reclamações. Amazonas Atual. 21 fev 2020. Disponível em: <https://amazonasatual.com.br/o-saneamento-privatizado-de-manaus-lidera-o-ranking-de-reclamacoes/>. Acesso em 17 dez 2024.

SNIS (Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento). 2018. Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/localidade/index?id=130260>. Acesso em 18 dez 2024.

SOARES, Raquel; ALTAFIN, Irene; DUCLOS, Maria Teresa; DIAS, Samuel Arthur. Privatização de companhia estadual de saneamento: a experiência única do Tocantins. Rio de Janeiro: FGV CERI, 2017. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18345/Paper_Saneatis.pdf. Acesso em 17 dez 2024.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre Souza; HELLER, Leo. O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros. Ciência & Saúde Coletiva [online], v. 24, n.1, p. 285-294, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018241.35012016>. Acesso em 21 dez 2024.

VAZ, Alexander Cambraia N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. Opinião Pública, Campinas, v. 17, n. 1, p. 163-205, jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762011000100006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 19 dez 2024.

