

Notas Técnicas



Recuperação pós-pandemia
Programa de retomada de obras públicas

Saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas

Edson Aparecido da Silva

Sociólogo, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (UFABC),
secretário executivo do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas)

Saneamento básico no Brasil: desafios e perspectivas

*Edson Aparecido da Silva **

A legislação nacional sobre saneamento básico – em particular a Lei 11.445 de 2007, diretrizes nacionais para o setor e a Lei 11.107 de 2005, consórcios públicos – passou por mudanças importantes com a aprovação e sanção da Lei 14.026, de 15 de julho de 2020.

Porém, dificilmente, o desafio da universalização do acesso aos serviços será superado com a nova lei. Isso porque as alterações que constam desse novo instrumento legal, apostam, fundamentalmente, na ampliação da participação de empresas e grupos privados para o aporte de recursos para o enfrentamento dos desafios do saneamento básico. Ocorre que os déficits de abastecimento de água e esgotamento sanitário estão localizados nas periferias das cidades, sobretudo as maiores, nas áreas rurais, nas favelas, nos morros, nas palafitas e nas ocupações onde a solução da questão fundiária precisa de solução que fixe ou garanta moradia digna para as pessoas.

Preocupante é o fato de, logo após a aprovação da referida lei, representantes do setor privado terem manifestado seu otimismo com as perspectivas futuras em relação ao saneamento básico e reafirmaram sua intenção de investir nas áreas às quais o retorno dos investimentos sejam garantidos, ou seja, nas regiões metropolitanas e nas regiões mais populosas, e avisaram que não se interessarão em atuar nas cidades do interior onde seja necessário altos investimentos em esgotamento sanitárioⁱ.

As bases que pautaram os debates sobre a necessidade de alteração do marco legal foram equivocadas, e quando as premissas não se pautam nos reais problemas os resultados podem ser frustrantes. E é isso que deve ocorrer. Não era correto afirmar que seria necessário alterar a legislação, então em vigor, para que se garantisse a participação do setor privado propiciando, assim, a “isonomia entre empresas públicas e privadas”. Os instrumentos legais existentes já permitiam a participação do setor privado nos serviços públicos, inclusive saneamento básico. Eles estão presentes na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal e da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Essa participação se dava por meio de concessões, subconcessões, alienação total ou parcial de ativos, locação de ativos, abertura de capital, entre outras.

Uma campanha massiva patrocinada pela grande mídia, pelos defensores da privatização e pelo governo federal, mostrou a necessidade de investimentos, passíveis de questionamentos. Segundo o Plano Nacional de Saneamento-Revisado em 2019 – PLANSAB, a necessidade de investimentos para a universalização do abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, em dezembro de 2017 era de R\$357 bilhões, e para a AESBE- Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento - chega a um valor de R\$394 bilhões, ou seja, valores bem inferiores aos R\$700 bilhões propagados.

Ainda sobre a alavancagem do setor saneamento, vale lembrar que nos anos 1990, o Banco Mundial era uma das instituições que incentivavam a privatização dos serviços de água e esgoto, inclusive como condicionante para liberação de empréstimos. Poucos anos depois avaliava que o processo não se deu da forma esperada. Foi com essas palavras que em 2006 Katherine Sierra, vice-presidente de Infraestrutura e Desenvolvimento do Banco Mundial, se manifestou:

Sempre o peso do investimento em água tem que ser fornecido pelo setor público [...] dada a magnitude dos recursos necessários, nos anos 90 nós acreditamos que o setor privado poderia fazer importantes investimentos para salvar o setor da água. No entanto, não tem havido muito investimento privado e 90 % dos recursos vieram do setor público mesmo quando a participação privada estava no seu picoⁱⁱ

Vale ressaltar que se enganam aqueles que imaginam que com a privatização o setor da engenharia e as empresas nacionais se fortalecerão. Estudos indicam que poucas empresas controlam mais de 80% dos serviços privados de saneamento no Brasil, sendo as maiores a BRK Ambiental (controlada pelo fundo canadense Brookfield); Aegea, que tem como acionista o GIC (fundo soberano de Singapura); Iguá (que tem como acionista indireto o fundo canadense AIMCo); e a GS Inima (da coreana GS)ⁱⁱⁱ. Ou seja, o saneamento aparece como verdadeiro negócio onde os fundos permanecem enquanto houver garantias de preservação dos retornos do capital investido.

Outra questão que surgiu de forma intensa no debate sobre a nova lei diz respeito à segurança jurídica para aporte de recursos privados. Longe de ser um “porto seguro”, juridicamente a lei é frágil e já gera contestações na justiça. Logo após sua aprovação, duas Ações Diretas de Inconstitucionalidades (ADIs), já foram protocoladas no Supremo Tribunal Federal (STF). Os motivos são vários, entre eles, destacam-se as confrontações com decisões anteriores do STF, como as ADIs.1842-RJ; 2077-BA; 2095-RS e 2340-SC), além de artigos da Constituição Federal (C.F), como o artigo 241 que trata da gestão associada de serviços públicos; e o artigo 175 que diz: “incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Há, ainda, o artigo 30, inciso V, que diz: [compete aos municípios] “V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”; e o artigo 25, §3º, que atribui aos Estados a capacidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões. Nesse último caso, a Lei 14.026/2020 traz arranjos regionais para a prestação dos serviços que não encontram amparo na C.F.

É preciso reconhecer que os problemas do setor são antigos, historicamente foi negligenciado por sucessivos governos. Essa negligência começou a ser superada a partir de 2003 com a criação do Ministério das Cidades (hoje Ministério do Desenvolvimento Regional); da aprovação da Lei 11.445/2007, da Secretaria Nacional de Saneamento; do

Conselho das Cidades; da retomada dos investimentos; e da possibilidade de um maior protagonismo municipal.

Esse processo demonstrou que o papel do Estado é estratégico para o avanço do saneamento básico. No caso dos investimentos, de 2003 a 2017 foram contratados R\$166,1 bilhões entre recursos onerosos e não onerosos, desses R\$117,4 bilhões foram executados, ou seja 70,7%. Quando somamos aos recursos executados com os investimentos de outras fontes, R\$67,5 bilhões, atingimos um total de cerca de R\$185 bilhões^{iv}.

Para avançarmos na universalização é preciso ter um olhar na perspectiva do acesso aos serviços de abastecimentos de água e esgotamento sanitário como direito humano fundamental, como consta da declaração das Nações Unidas desde 2010^v, da qual o Brasil é signatário. É preciso olhar para as populações em processo de vulnerabilidade, em particular as mulheres, as meninas, e a população que trabalha nas ruas e as que vivem em situação de rua, o que significa que as políticas de saneamento devem ir além do domicílio.

Saneamento Básico não deve integrar o conjunto de obras de infraestrutura como portos, aeroportos e estradas, como muitos querem fazer crer. Saneamento precisa ser pensado como uma política pública que se relaciona com a qualidade de vida das pessoas e que deve ser planejada de forma integrada com outras políticas públicas, como desenvolvimento urbano, habitação, meio ambiente, assistência social e saúde. E quem tem competência e condições para integrar essas políticas públicas é o Estado e não o setor privado, que não tem obrigação e nem vocação para isso.

Criar, fortalecer e consolidar instrumentos de participação e controle social deve ser estratégico, afinal, os governos passam, os comandos dos serviços de saneamento também, mas os usuários permanecem. Os instrumentos ajudam a criar perenidade das políticas de saneamento básico. É preciso reconhecer que uma política como essa é incompatível com uma visão de lucro, do retorno financeiro, de negócio e da satisfação dos acionistas nacionais e internacionais.

Garantir saneamento para toda a população brasileira, independentemente da sua capacidade de pagamento e da sua condição de moradia, passa necessariamente pela destinação perene de recursos, seja de financiamento ou de recursos não onerosos. Em ambos os casos, é importante criar mecanismos que qualifiquem o gasto público, por exemplo, criando mecanismos que vinculem a liberação de recursos à melhoria da gestão, sempre na perspectiva do aumento da população e do atendimento com qualidade. É preciso criar um fundo público para a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, como já existe em outros setores como energia e telefonia, promover a desoneração dos operadores e destinar esses recursos para o fundo. Também se faz necessária a criação de um programa de recuperação e revitalização dos operadores públicos de saneamento, estaduais e municipais.

Dessa forma, acreditamos que o saneamento básico ocupará seu papel de destaque entre as políticas públicas, lugar que nunca poderia ter deixado de ocupar, para garantia de uma vida digna das pessoas e pelo desenvolvimento do País.

*** Sociólogo, mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, secretário executivo do Observatório Nacional do Direitos Humanos à Água e ao Saneamento (Ondas)**

ⁱ “Nova lei de saneamento anima fundos globais de investimento” – Jornal Folha de São Paulo, 25 de junho de 2020. Disponível em: [\[Link\]](#)

ⁱⁱ Esteban Castro em: A participação do setor privado nos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário - resposta aos fracassos do setor público? Disponível em: [\[Link\]](#)

ⁱⁱⁱ Instituto Mais Democracia. Disponível em: [\[Link\]](#)

^{iv} Fonte: PLANSAB 2019 (SNIS e SIAFI)

^v Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. Disponível em: [\[Link\]](#)