

Privatizar ou não privatizar: eis a questão. A única questão? A reedição da agenda liberal para o saneamento básico no Brasil

To privatize or not to privatize: that is the question. But is it the only question? Reediting the liberal agenda for drinking water supply and sanitation in Brazil

Privatizar o no privatizar: esa es la cuestión. ¿Pero la única pregunta? Reeditando la agenda liberal de abastecimiento de agua y saneamiento en Brasil

Ana Cristina Augusto de Sousa ^{1,2}
Paulo Rubens Guimarães Barrocas ¹

doi: 10.1590/0102-311X00048917

A crise financeira do Estado do Rio de Janeiro, Brasil, abriu a porta para uma importante mudança do paradigma de prestação dos serviços de saneamento em todo o país: a privatização das companhias estaduais de saneamento. O acordo que permitiu a renegociação da dívida estadual exigiu como contrapartida a transferência dos ativos da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) para a União, com o compromisso de privatizá-la em até dois anos. Esse arranjo inédito mostrou que o Governo Federal possui uma agenda própria para o saneamento no Brasil: ao todo, 18 governadores já formalizaram o interesse em aderir ao programa de desestatização proposto pelo atual governo para o setor ¹.

Não é a primeira vez que o Governo Federal tenta promover a privatização dos serviços de saneamento no país. No início de 1999, o presidente Fernando Henrique Cardoso se comprometia junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em vender as empresas estaduais de saneamento, junto com as operadoras de energia e os bancos estaduais ². A partir de orientações enviadas pelo Banco Mundial ³, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) encaminhou diversos projetos de lei para viabilizar a abertura do setor à iniciativa privada, incluindo um do então senador José Serra e outro, mais importante, de origem do próprio Executivo, no ano 2001 ^{4,5}. Esses projetos pretenderam estadualizar a titularidade dos serviços – que é municipal – antes que os leilões das empresas estaduais de saneamento ocorressem, pois só assim seria possível precificá-las corretamente, garantindo aos futuros compradores a sua carteira de clientes. Apesar do apoio de diversos governadores aliados, incluindo o do Estado do Rio de Janeiro à época, a oposição dos municípios no Congresso impediu a votação da lei até o fim do mandato tucano, garantindo assim a sobrevivência das empresas estaduais em questão ⁶.

Quase duas décadas depois, as empresas de saneamento mantiveram-se na liderança do serviço, operando em 65% dos municípios do país. Juntas, elas levaram água a quase 110 milhões de brasileiros e coletaram o esgoto de 57 milhões deles. Mas o setor como um todo sofreu importantes mudanças que passaram despercebidas aos olhos do grande público. Novas instituições foram criadas, a legislação foi modernizada e mais recursos foram disponibilizados. As próprias empresas estaduais diversificaram os seus arranjos, na busca por sustentabilidade financeira. A CEDAE, que se manteve estatal, quem diria, se tornou lucrativa. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), duas gigantes do setor, optaram por abrir o capital, preservando o controle estatal. A privatização, por sua vez, também não desapa-

¹ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.
² Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, Brasil.

Correspondência

A. C. A. Sousa
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rua Leopoldo Bulhões 1480, sala 922, Rio de Janeiro, RJ 21031-210, Brasil.
anacris.sousa@ensp.fiocruz.br



receu do cardápio, embora não tenha um peso relevante: *holdings* compostas por famosas empresas nacionais hoje atendem aproximadamente 20 milhões de pessoas em quase 500 municípios do país. A universalização do acesso, no entanto, parece um sonho ainda distante de alcançar: 35 milhões de brasileiros ainda não dispõem de acesso à água e mais de 100 milhões não têm seus esgotos coletados, sendo forçosamente levados ao uso de soluções individuais, nem sempre seguras, para atender às suas necessidades vitais (Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. <http://www.snis.gov.br>, acessado em 20/Mar/2017).

Novamente, a solução oferecida pelo Governo Federal para equacionar esse problema é privatizar as empresas estaduais de saneamento. Ele argumenta que só o investimento privado pode ser capaz de dar conta da hercúlea e dispendiosa tarefa de levar o acesso a quem não tem. Negociou diretamente com os governadores essa proposta, entretanto não abriu diálogo com os municípios, excluindo prefeitos e câmaras municipais da arena decisória do setor.

A irresponsabilidade de tal conduta pode gerar um alto preço a pagar. O prefeito do Rio de Janeiro, por exemplo, ameaçou rescindir o contrato com a CEDAE, por não ter sido consultado sobre a operação de venda da empresa ⁷. A cidade do Rio de Janeiro é a principal cliente da empresa e a maior fonte de sua arrecadação. No sistema de financiamento praticado pelas empresas estaduais, é a arrecadação dos clientes ricos que subsidia a expansão dos serviços entre os clientes pobres. Sem os primeiros, como ficarão os segundos? O governo não tem essa resposta. Mas a economia sim: os preços praticados tenderão a aumentar, o que penalizará particularmente os mais pobres. A aposta do governo na privatização do saneamento é altamente controversa. Diversos especialistas no assunto posicionaram-se contra essa via, especialmente porque o acesso à água se trata de um direito humano e de saúde, que deve ser garantido a todos. Além disso, não há ainda um só estudo sólido que tenha comprovado, definitivamente, que o desempenho de agentes privados no setor seja superior ao dos agentes estatais. Na verdade, a opção por privatizar está na contramão de muitos países que a puseram em prática. França, Alemanha e Portugal estão reestatizando esses serviços, depois do fracasso de gerir a água com agentes do mercado ⁸. Em países pobres, como a Bolívia, o resultado foi a eclosão de violentas revoltas populares, depois que a privatização produziu o aumento abusivo do custo da água e a penalização das populações pobres ⁹. O que esperar do Brasil, onde o déficit de atendimento possui o mesmo perfil?

Muitos apostariam em regras contratuais rígidas, que assegurassem o atendimento às regiões deficitárias. Uma espécie de contrapartida obrigatória para a exploração das zonas mais ricas. Contudo, para isso seria necessário que os nossos executivos estaduais fossem fortes e tivessem poder de barganha e comprometimento com a causa da universalização. Não parece ser o caso de governadores que vendem suas empresas, em troca de algum fôlego nas finanças estaduais, ou que mantêm relações duvidosas com empresas de ramos afins. Os contratos são uma parte importante do negócio, no entanto não resolvem, por si só, todas as questões que envolvem o desafio de levar os serviços de promoção à saúde, como o saneamento, a populações pobres. Em Recife, Pernambuco, a parceria público-privada firmada pela Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA) com a Odebrecht está sendo revisada a pedido do Tribunal de Contas do Estado (TCE), depois que a auditoria do órgão percebeu que os atrasos de mais de dois anos nas obras estariam gerando um lucro indevido de R\$ 34,6 milhões à empresa. Segundo o TCE, a concessionária estaria recebendo as parcelas previstas pela parceria público-privada, sem investir o que foi combinado, incrementando em mais de 30% o valor que seria recebido pela empresa ao final do contrato ¹⁰. Em Tocantins, a *holding* da Odebrecht que adquiriu o controle da Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS) em 2012 assumiu a gestão dos 52 municípios mais populosos (rentáveis) do estado e transferiu os 78 restantes para uma agência estadual do governo criada para tal fim. Pela assessoria prestada durante a transição da carteira, a empresa ainda foi reembolsada pelo governo ¹¹. No Amazonas, onde a situação do acesso é bastante crítico, a privatização retirou a capital, Manaus, da carteira da Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA), deixando-a à própria sorte com os demais municípios do estado ¹². Até casos “bem-sucedidos” como o de Niterói, no Rio de Janeiro, levantaram controvérsias: segundo a CEDAE, o valor pago pelo m³ de água fornecido à empresa não cobre, nem de longe, os custos de produção ¹³. A briga foi parar nos tribunais.

Operadores públicos, por sua vez, também não se mostraram os reis da equidade, em se tratando de saneamento. Com o fim do mandato tucano, o novo governo trouxe-lhes fôlego, e recursos não lhes

faltaram depois do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. Diante dos incentivos recebidos, era de se esperar melhores resultados do que os apresentados. A maior parte das obras contratadas, todavia, levavam mais de um ano para começar e, em seguida, paralisavam no meio do percurso, frustrando o anseio das famílias que seriam atendidas¹⁴. Assim como os contratos não asseguram a responsabilidade social no investimento dos agentes privados nas regiões pobres, o mero fato de pertencer ao governo também não garante, por si só, o comprometimento das lideranças estaduais com a universalização e a blindagem de sua administração contra a prática clientelista típica do Poder Executivo no Brasil. A principal vantagem de uma empresa administrada pelo Estado é a janela de oportunidade que se abre, a cada eleição, para os ajustes e correções necessárias ao interesse público, o que, de outra forma, dificilmente seriam possíveis, dado o contexto em que a iniciativa privada vem atuando no país.

Por tudo isso, é preciso, de uma vez por todas, transcender a discussão unicamente centrada nos prestadores de serviços e encarar os obstáculos estruturais e internos ao funcionamento desse setor no Brasil. Outras dificuldades, que não de ordem financeira, poderiam explicar o reiterado fracasso dessa política pública no país. Porém, essa questão não é sequer cogitada por governo, imprensa ou gestores do ramo. A insistência em reduzir toda discussão sobre a universalização do saneamento aos prestadores de serviços, além de não contribuir para trazer à tona o conhecimento sobre os reais obstáculos que atingem o setor, também serve para ocultar do debate público as vantagens e os beneficiários que a reedição dessa antiga agenda pretende implementar.

Colaboradores

Ambos os autores participaram igualmente da confecção do texto.

Agradecimentos

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) pelo financiamento da pesquisa que permitiu essa reflexão.

Referências

1. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Saneamento: 18 estados confirmam ao BNDES interesse em concessões e parcerias com a iniciativa privada. <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/impressa/noticias/conteudo/saneamento-18-estados-confirmam-ao-bndes> (acessado em 20/Mar/2017).
2. Fundo Monetário Internacional. Memorando de política econômica, 1999. <http://www.receita.fazenda.gov.br> (acessado em 10/Out/2007).
3. Banco Mundial. Regulação do setor saneamento no Brasil: prioridades imediatas. Brasília: Banco Mundial; 1999.
4. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 266, de 5 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes para o exercício do poder concedente e para o interrelacionamento entre união, estados, distrito federal e municípios em matéria de serviços público de saneamento, e da outras providências. <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1668> (acessado em 20/Mar/2017).

5. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.147, de 20 de fevereiro de 2001. Institui diretrizes nacionais para o saneamento básico e dá outras providências. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=26401> (acessado em 20/Mar/2017).
6. Sousa ACA, Costa NR. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). *Ciênc Saúde Coletiva* 2011; 16:3541-52.
7. Setti R. Crivella diz que pode romper com CEDAE e criar empresa municipal de saneamento se prefeitura não influir na privatização. *Extra* 2017; 20 fev. <http://extra.globo.com/noticias/rio/crivella-diz-que-pode-romper-com-cedae-criar-empresa-municipal-de-saneamento-se-prefeitura-nao-influir-na-privatizacao-20954582.html> (acessado em 20/Mar/2017).
8. Lobina E, Kishimoto S, Petitjean O. Veio pra ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global. Londres: Public Services International Research Unit/Amsterdã: Transnational Institute/Paris: Multinationals Observatory; 2014.
9. Drummond N. A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural. *Revista NERA* 2015; 18:186-205.
10. Barbosa M. PPP do Saneamento terá revisão: TCE solicita o reequilíbrio financeiro do Programa Cidade Saneada. *Folha de Pernambuco* 2016; 19 dez. <http://www.folhape.com.br/economia/economia/economia/2016/12/19/nws,10903,10,550,economia,2373-ppp-saneamento-tera-revisao.aspx> (acessado em 20/Mar/2017).
11. Companhia de Saneamento do Tocantins. Notas explicativas da administração às demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2015. <http://www.odebrechtambiental.com/tocantins/wpcontent/uploads/sites/21/2014/01/DFs-Saneatins-2015.pdf> (acessado em 20/Mar/2017).
12. Oliveira CF. Água e saneamento básico: a atuação do grupo Suez em Limeira e Manaus [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo; 2007.
13. Vargas MC, Lima RF. Concessões privadas de saneamento no Brasil: bom negócio para quem? *Ambiente & Sociedade* 2004; 7:67-94.
14. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Ministério das Cidades. Tabela PAC saneamento (2007-2015). Brasília: Ministério das Cidades; 2015.

Recebido em 24/Mar/2017

Versão final reapresentada em 04/Abr/2017

Aprovado em 25/Abr/2017