

## O que esperar do novo marco do saneamento?

What to expect from the new sanitation framework?

¿Qué esperar del nuevo marco de saneamiento?

Ana Cristina Augusto de Sousa <sup>1,2</sup>

doi: 10.1590/0102-311X00224020

Alterações importantes no Marco Legal do Saneamento Básico acabaram de ser aprovadas. O Projeto de Lei, bastante polêmico, alterou dispositivos fundamentais de sete leis que regulavam o setor no país, constituindo, historicamente, a intervenção mais radical já realizada no setor desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1970 <sup>1</sup>. O governo alega que as alterações “modernizam” a legislação e estabelecem condições sadias de competição entre as empresas, permitindo aos investidores privados mais segurança ao aportar recursos nesses serviços. Mas o que o conhecimento já consolidado no campo tem a dizer sobre as novas regras e o que se pode concluir sobre os prováveis efeitos dessa reconfiguração?

Inicialmente, que a competição na produção de bens que exigem elevados investimentos fixos e efeitos de escala pode ser contraproducente, quando não inviável, como no caso do saneamento. Os economistas chamam de monopólios naturais, porque o alto volume de recursos exigidos para a implantação dos serviços e o tempo de retorno exigem contratos longos e exclusivos (de 20 a 35 anos) para compensar o investimento. Nos monopólios naturais, a competição pode ser feita na entrada, por meio de licitação para a prestação dos serviços. Isso já é permitido no país há décadas.

É importante perceber que, ao concorrer, as empresas vão apresentar propostas. É uma vez vencedora, um compromisso de, no mínimo, duas décadas será assumido com uma operadora, que é quem vai dizer o custo do serviço. A agência reguladora fixará limites a essa cobrança, mas ela, mesmo munida de bons contratos na partida, é passível de captura por interesses econômicos. Os custos de reversão dessa escolha são altíssimos. E, ao contrário de uma operadora de telefonia que você pode trocar a qualquer tempo, não haverá três canos, um de cada empresa, para levar água à sua casa.

Além disso, não se pode falar em modernização quando o modelo proposto tem sido rejeitado no mundo inteiro, onde 90% dos sistemas são geridos pelo poder público. Um estudo internacional mostra que diversas cidades que privatizaram o saneamento desistiram e retomaram os serviços. Os motivos listados foram basicamente: subinvestimento, disputas sobre custos operacionais, aumento brutal de preços e tarifas, dificuldade em monitorar os operadores privados, falta de transparência financeira, demissão da mão de obra e baixa qualidade geral do serviço prestado. No mundo inteiro, a privatização elevou os preços. Por que seria diferente no Brasil <sup>2</sup>?

Segundo o governo, porque para universalizar o acesso, na “conjuntura de grave crise fiscal com restrição de investimentos públicos, só resta constituir sólidas parcerias com a iniciativa privada” <sup>3</sup>. O que não

<sup>1</sup> Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.  
<sup>2</sup> 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 21041-210, Brasil.  
anacris.sousa@ensp.fiocruz.br



se fala é que o montante estimado para cumprir a tarefa (R\$ 20 bilhões/ano) representaria apenas 0,3-0,5% do PIB brasileiro, algo perfeitamente factível caso isso fosse uma prioridade. Além disso, nada na literatura científica consultada indica superioridade de operadoras privadas <sup>4</sup>. Os últimos números do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) mostraram que, em média, as empresas privadas que atuam no país não apresentaram índices menores de perdas na distribuição de água ou maior produtividade de pessoal. O último estudo sobre o investimento de empresas regionais de água e esgoto do Brasil mostra que a abertura ao capital privado não produziu resultados substancialmente diferentes na cobertura ou redução do déficit. Mas a rentabilidade delas, pasmem, só perdeu para a do setor financeiro (bancos)! Os autores acreditam que a opção preferencial pela remuneração dos acionistas (dividendos) constrangeu as decisões de investimento na ampliação da cobertura. Por isso, um dos riscos desse modelo é justamente comprometer a universalização <sup>5</sup>.

A alegação de que a Lei fará empresas públicas e privadas competirem em pé de igualdade também não procede. No projeto, os ministros reclamam que operadores privados não passam de 3% no país. Isso ocorre porque a maior parte dos municípios, por inúmeras razões, tem optado por renovar a concessão com as operadoras públicas. Entre elas, pode-se citar o despreparo para operar diretamente os serviços, as alianças com governos estaduais e até a desconfiança em relação à iniciativa privada. Mas essa é uma opção, não é uma obrigação.

A nova Lei, por sua vez, também não obriga a privatização. Mas produz e viabiliza diversos constrangimentos que acabam induzindo-a. Quando o Governo Federal deixa claro que o socorro financeiro a um estado/município endividado depende da adesão à privatização do saneamento no seu território, ele não impõe uma obrigação ao ente no sentido estrito do termo, mas cria um forte constrangimento para tanto. Afinal, se não houver acordo, a dívida continua e o ente federado terá de arcar com os custos dessa decisão, como deixar de pagar os servidores e paralisar os serviços públicos, penalizando ainda mais a população <sup>6</sup>.

E como a Lei faz isso? Extinguindo os contratos de programa e fortalecendo a posição dos estados nas regiões consideradas de interesse comum (regiões metropolitanas, por exemplo). Os principais efeitos dessa medida são a asfixia dos municípios que não concordarem com a transição para o novo modelo e a facilitação das condições de venda das companhias estaduais.

Os contratos de programa são um instrumento de cooperação interfederativa que permite aos municípios delegar os serviços de saneamento para o estado sem que seja obrigatório recorrer à licitação. A extinção desse instrumento obrigará o município a licitar a concessão dos serviços, abrindo concorrência a todos os interessados. Com isso, um município que não tenha condições de assumir diretamente os serviços, mas que seja ideologicamente contrário à privatização, poderá ser forçado a contratar ou aceitar, no caso da prestação regionalizada, uma empresa privada que eventualmente saia vencedora da licitação. A Lei penaliza também o município que não concorde com a privatização da concessionária regional (empresa estadual), confrontando-o com a obrigação de arcar com os investimentos realizados ainda não amortizados, caso decida romper. Ora, que município hoje pode se dar ao luxo de assumir uma dívida dessas, assim, da noite para o dia?

A Lei permite ainda que, em caso de alienação do controle das empresas estaduais, ou de nova concessão, os novos operadores herdem os contratos integrais, nos quais dívidas anteriores (investimentos realizados ainda não amortizados) poderão ser assumidas (e muito provavelmente serão) pelo respectivo titular, o que, além de constituir uma dívida a mais para os titulares, retarda o ressarcimento ao prestador anterior (companhias estaduais). Além disso, o processo de regionalização previsto implicará o fracionamento dos contratos existentes, exigindo das companhias uma readaptação. O prazo originalmente previsto no projeto, porém, foi vetado pelo Presidente da República, já que o objetivo é privatizar da forma mais rápida possível <sup>7</sup>.

Para o governo, a prestação regionalizada, que implica a criação de blocos de municípios pelos estados com vistas à geração de ganhos de escala e viabilidade econômico-financeira dos serviços, responderia a questionamentos de que interessaria à iniciativa privada apenas os municípios superavitários, deixando os mais pobres com as concessionárias públicas. O que eles omitem é que, nesse arranjo, as garantias de investimento nas regiões pobres são apenas formais (promessas), pois o cumprimento do plano regional, apesar de recomendável, não é obrigatório (art. 17). Além disso, estará sujeito ao equilíbrio econômico-financeiro da prestadora, dispositivo que permite futuros aditamentos e revisões nos contratos, conforme a mudança de conjuntura.

É importante entender que o fato de uma empresa, pública ou privada, assumir regiões ricas e pobres de um território não garante na prática que a alocação de recursos ocorra segundo os princípios de justiça e equidade. Há desvantagens em ambas as formas de prestação. Na empresa privada, o certo é que eles se orientem ao lucro, porque esta é a finalidade de sua atividade. Na empresa pública, lógicas mais aderidas à racionalidade política tendem a prevalecer. Mas a empresa pública tem uma grande vantagem em relação a uma operadora privada, além de não visar ao lucro: ela oferece janelas de oportunidade, a cada eleição, para ajustes e correções necessários ao interesse público. Isso é praticamente impossível sob a iniciativa privada em contratos de 20/30 anos, no contexto em que ela tem atuado no país.

Na visão dos ministros, o estabelecimento de metas bem definidas nos contratos é capaz de resolver essa questão. O problema é que o mero estabelecimento de metas não assegura, por si só, o seu cumprimento. Os contratos nesse setor são longos e as justificativas para o não cumprimento delas podem ser extensas, especialmente quando há meios e recursos para judicializar a questão – o que não é problema na iniciativa privada. A aposta em regras contratuais rígidas, que assegurem o atendimento às regiões deficitárias, pressupõe poder de barganha das lideranças estaduais e exige força e comprometimento delas com a causa da universalização. Não parece ser o caso de governadores que vendem empresas do estado, em troca de algum fôlego nas finanças estaduais, ou que mantêm relações duvidosas com empresas de ramos afins <sup>8</sup>.

A empresa que assumiu o controle da Saneatins (Tocantins) em 2012 conservou os 52 municípios mais populosos (diga-se rentáveis) do estado e rejeitou 78, que hoje, dependem do poder público para acessar os serviços. Niterói, no Rio de Janeiro, por exemplo, foi parar nos tribunais. Contratos são uma parte importante do negócio, mas não resolvem, isoladamente, as questões que envolvem o poder dos grupos econômicos e o desafio de levar os serviços de saneamento a populações pobres num país desigual como o nosso. No mesmo sentido, o mero fato de pertencer ao governo também não garante a blindagem da administração contra práticas clientelistas. A governança local precisa ser minimamente capacitada para que a população não se torne refém dos prestadores, sejam eles públicos ou privados.

E por falar em população, a Lei revogou dispositivos que protegiam populações vulneráveis, de acordo com a renda. O saneamento rural foi gravemente prejudicado com a supressão parcial do Art. 10, que permitia a contratação de operadores comunitários por meio de convênio ou termo de parceria. Trechos que permitem ao prestador utilizar métodos alternativos e descentralizados em áreas rurais, remotas ou em núcleos urbanos informais consolidados, sem prejuízo da cobrança, reforçam a preocupação quanto à adoção de métodos menos seguros de oferta dos serviços justamente onde concentra-se o déficit de acesso.

A resposta trazida pelo governo para “modernizar” o setor não é inédita no país <sup>9</sup>. Há dois anos, esse mesmo projeto foi submetido duas vezes pelo Executivo sob a forma de medida provisória. Uma razão para isso é a falência da agenda neoliberal para a água no resto do mundo, que vem expulsando os grupos financeiros do saneamento desses mercados. Segundo um ministro do governo federal, “*a nova lei vai padronizar regras e dar a segurança jurídica que investidores do mundo todo aguardavam*” <sup>10</sup>. Parlamentares que negociaram a sua aprovação têm ligações inequívocas com as empresas transnacionais empenhadas na aquisição e exploração de reservas de água doce do mundo <sup>11</sup>, e o Brasil é a maior mina de ouro azul do planeta.

Infelizmente, o acesso ao saneamento ainda não é percebido como direito humano, apesar de seu reconhecimento pela Organização das Nações Unidas desde 2010. Se houvesse vontade política, a gestão pública poderia ser aprimorada com coordenação federativa, planejamento e transferência regular de recursos vinculados para o setor, a exemplo de outros setores <sup>12</sup>. Mas esses são pontos que os propositores da Lei ignoraram para abrir espaço aos que lucram com essa lacuna.

## Informação adicional

ORCID: Ana Cristina Augusto de Sousa (0000-0002-5288-2274).

## Referências

1. Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União 2020; 16 jul.
2. Satoko K, Olivier P, Steinfors L. Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back privatisation. [https://www.tni.org/files/publicationdownloads/reclaiming\\_public\\_services.pdf](https://www.tni.org/files/publicationdownloads/reclaiming_public_services.pdf) (acessado em 23/Jul/2020).
3. EMI nº 00184/2019 ME MDR. Brasília, 8 de julho de 2019. [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=480E77B5B4BB4070F870030C89AC740F.proposicoesWebExterno1?codteor=1787462&filename=Tramitacao-PL+4162/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=480E77B5B4BB4070F870030C89AC740F.proposicoesWebExterno1?codteor=1787462&filename=Tramitacao-PL+4162/2019) (acessado em 27/Jul/2020).
4. Scriptore JS, Toneto Junior R. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Rev Adm Pública* 2012; 46:1479-504.
5. Sarti F, Ultremare F. Padrão de investimento e a estratégia financeira das grandes empresas regionais do setor de Água e Esgoto (A&E) no Brasil. In: Heller L, organizador. Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos, Fundação Oswaldo Cruz; 2018. p. 105-29.
6. Savedra P. Exclusão do Rio do Regime de Recuperação Fiscal ameaça pagamento de servidores. *O Dia* 2019; 20 set. <https://odia.ig.com.br/colunas/servidor/2019/09/5682885-exclusao-do-rio-do-regime-de-recuperacao-fiscal-ameaca-pagamento-de-servidores.html>.
7. Brasil. Mensagem nº 396, de 15 de julho de 2020. Diário Oficial da União 2020; 16 jul.
8. Tomazelli I. Em busca de alívio de R\$ 62 bi, Rio entrega plano de recuperação fiscal O Estado de S.Paulo 2017; 13 jun. <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-busca-de-r-62-bi-rio-entrega-plano-de-recuperacao-fiscal,70001838873>.
9. Sousa ACA, Costa NR. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). *Ciênc Saúde Colet* 2011; 16:3541-52.
10. Brasil. Novo Marco de Saneamento é sancionado e garante avanços para o país. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/07/novo-marco-de-saneamento-e-sancionado-e-garante-avancos-para-o-pais> (acessado em 27/Jul/2020).
11. Peres J. A privatização do saneamento saiu do jeito que as empresas queriam. *The Intercept Brasil* 2019; 6 jun. <https://theintercept.com/2019/06/06/saneamento-privatizacao/>.
12. Sousa ACA, Gomes JP. Desafios para o investimento público em saneamento no Brasil. *Saúde Debate* 2019; 43(n.esp. 7):36-49.

---

Recebido em 28/Jul/2020

Versão final reapresentada em 17/Set/2020

Aprovado em 23/Set/2020