

# 4

## PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO

Mauro Soares Carneiro<sup>1</sup>



**RESUMO:** A baixa cobertura de saneamento básico no Brasil é um grave problema que restringe a capacidade econômica, turística, educacional e produtiva do País. Os ganhos com a universalização do saneamento básico são muito superiores aos custos necessários para a sua implementação. Ao longo dos últimos anos, o País tem enfrentado uma grave crise fiscal que impede que o governo tenha capacidade de custear a expansão do saneamento básico. Dessa forma, a universalização só será possível por meio da participação da iniciativa privada, prática que nem sempre tem sido satisfatória em experiências internacionais devido às particularidades do setor. No entanto, o Projeto de Lei nº 3.261/2019, que altera o marco regulatório do saneamento básico no Brasil, aponta um novo caminho para a participação privada no setor. O projeto já foi aprovado pelo Senado Federal e, até a conclusão deste artigo, estava em tramitação na Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Saneamento Básico. Déficit de Saneamento Básico. Participação Privada. Alterações no Marco Legal de Saneamento Básico.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo da Assembleia Legislativa de Pernambuco. Bacharel em História pela UNB.

# 1. INTRODUÇÃO

O déficit de saneamento básico do Brasil é um problema que atravessa séculos, afeta todas as regiões do País, gera enormes prejuízos para a saúde, educação, turismo e meio ambiente, além de cercear a capacidade de crescimento.

Para enfrentar tal problema, surgiram propostas legislativas de alteração no modelo de provisão e gestão dos serviços de saneamento executados no País. Tais propostas, que estão em tramitação no Congresso Nacional, geram grande controvérsia, mobilizando argumentos contra e a favor da reforma do modelo.

Nesse sentido, o artigo inicialmente explana o conceito de saneamento básico e apresenta o panorama da área no Brasil e em Pernambuco, apontando os efeitos negativos da falta de saneamento para a economia, a saúde, o turismo e a produtividade dos trabalhadores. Apresenta-se, ainda, a repartição de competências legais e constitucionais relacionadas à gestão do saneamento, bem como o histórico da participação privada no setor.

Em seguida, é descrita também a experiência de outros países na gestão do saneamento básico, tendo como foco o crescente movimento de remunicipalização do saneamento observado internacionalmente, em especial na Europa e na América do Norte. Por fim, analisa-se a Medida Provisória nº 868/2018 e o Projeto de Lei do Senado nº 3.261/2019, que atualizam o marco legal do saneamento básico e suscitam grande debate legislativo.

## 2. CONCEITO DE SANEAMENTO BÁSICO

Nos termos do inciso I, do art. 3º da

Lei nº 11.445/2007, o saneamento básico engloba o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, limpeza urbana e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

O saneamento básico, de acordo com Carlos Silva Sousa<sup>2</sup>, é um conjunto de medidas para a conservação do meio ambiente e prevenção de doenças, ou seja, é um conjunto de intervenções multidimensionais articuladas a fatores sociais, econômicos, políticos e culturais.

As conceituações apresentadas demonstram que a disponibilização dos serviços de saneamento básico são competências estatais, de caráter essencial e com forte vinculação à promoção da saúde e melhoria da qualidade de vida, visando à dignidade da população.<sup>3</sup>

Nota-se que o aspecto principal do saneamento básico é a busca da universalização, ou seja, o esforço estatal deve se concentrar em tornar esse serviço acessível a todas as pessoas, uma vez que a sua ausência gera graves prejuízos ao Estado e à coletividade.

## 3. PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Apesar de se encontrar entre as 10 maiores economias do mundo, de acordo com os dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil se posiciona apenas na 112ª colocação no Índice de Desenvolvimento do Saneamento, em pesquisa realizada entre 200 países, conforme estudo elaborado pelo Instituto Trata Brasil no ano de 2011.

A falta de saneamento básico impacta especialmente as regiões Norte e Nordeste, como evidencia o gráfico seguinte, referente ao ano de 2017:

<sup>2</sup> SOUSA SILVA, Carlos; SOUSA SILVA, Scarlet; ALVARES, Aline. *Diretrizes normativas para o saneamento básico*. Caderno de Geografia, PUC-MG, v.25, n. 43, p.102. 2015.

<sup>3</sup> PRADO, Ivan Pedro; MENEQUIN, Fernando. *Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/ Textos para discussão nº 248 – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 mai. 2019.

**Tabela 1 – Dados de saneamento básico (2017)**

LOCALIDADE	PARCELA DA POPULAÇÃO TOTAL QUE MORA EM DOMICÍLIOS SEM ACESSO À ÁGUA TRATADA (% DA POPULAÇÃO) (SNIS)	PARCELA DA POPULAÇÃO TOTAL QUE MORA EM DOMICÍLIOS SEM ACESSO AO SERVIÇO DE COLETA DE ESGOTO (% DA POPULAÇÃO) (SNIS)	VOLUME DE ESGOTO NÃO TRATADO (ÁGUA CONSUMIDA - ESGOTO TRATADO) (MIL M³) (SNIS)	RAZÃO ENTRE VOLUME DE ESGOTO TRATADO E VOLUME DE ÁGUA CONSUMIDA (%) (SNIS)
Brasil	16,6%	47,6%	5.145.758,46	45,1%
Norte	42,7%	89,8%	349.474,10	17,4%
<b>Nordeste</b>	26,8%	73,1%	1.102.793,27	33,5%
Sudeste	8,7%	21,4%	2.519.234,88	51,2%
Sul	10,4%	56,1%	793.649,33	42,6%
Centro-Oeste	9,9%	46,1%	380.606,88	48,6%
<b>Pernambuco</b>	20,9%	72,3%	175.371,36	31,2%

Fonte: Painel Saneamento Brasil do Instituto Trata Brasil, com base no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Os números demonstram a precariedade do saneamento básico brasileiro. A ausência de um sistema universal de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgoto repercute negativamente em diversas áreas.

Na área de saúde, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), houve, no ano de 2017, um total de 258.826 internações por doenças associadas à falta de saneamento. Apenas as doenças por infecções gastrointestinais na rede hospitalar do Sistema Único de Saúde (SUS), relacionadas à falta de saneamento, custaram R\$ 101,5 milhões aos cofres públicos, no ano de 2016.<sup>4</sup>

No âmbito do turismo, de acordo com estudos elaborados pelo Instituto Trata Brasil, estima-se que a universalização do saneamento geraria praticamente 500 mil novos postos de trabalho e um incremento do PIB nacional na ordem de R\$ 12 bilhões.

Os afastamentos de trabalhadores por doenças decorrentes da falta de saneamento, apenas no ano de 2012, geraram custos aos empregadores na ordem de mais de R\$ 1 bilhão em horas pagas e efetivamente não trabalhadas.

Além disso, a ausência de saneamento reforça as disparidades sociais, como demonstra o quadro a seguir, com indicadores relativos ao exercício de 2016:

**Tabela 2 – Indicadores de educação, aluguel e remuneração média de habitantes com saneamento e sem saneamento em 2016**

INDICADORES	COM SANEAMENTO	SEM SANEAMENTO
Escolaridade média (anos)	8,63	6,46
Valor médio do aluguel residencial por mês	761,47	368,05
Remuneração média do trabalho	2.551,45	1.214,88

Fonte: Instituto Trata Brasil.

Nota-se que a ausência de saneamento está associada às disparidades sociais que caracterizam a sociedade brasileira. As pesquisas recentes corroboram que os benefícios sociais e econômicos da universalização do saneamento básico

superam os gastos a serem realizados.

De acordo com estudo promovido pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), a cada R\$ 1 investido no saneamento, haveria o retorno de R\$ 2,50 ao setor produtivo.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> DE FREITAS, Fernando Garcia; MAGNABOSCO, Ana Lelia. *Benefícios econômicos e sociais da expansão do Saneamento Básico*. Instituto Trata Brasil, 2018.

<sup>5</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Saneamento básico: uma agenda regulatória e institucional*. Brasília: CNI, 2018.

Observa-se que são inegáveis os ganhos com a universalização. O Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado em 2013, prevê que, até 2033, o Brasil alcançaria a meta de universalização do saneamento básico, orçada em aproximadamente R\$ 298 bilhões. De acordo com o já referido estudo elaborado pela CNI, para atingir essa meta seria necessário um investimento médio anual na área de saneamento de aproximadamente R\$ 22 bilhões, ou seja, o país teria que elevar seus gastos na área em 60%.

Portanto, no ritmo atual, a meta de universalização, de acordo com o estudo publicado pela CNI, só seria atingida em 2050. Diante desse cenário de necessidade de expansão de gastos e de grave crise fiscal enfrentada pelos entes federativos, torna-se necessária a busca de alianças com o setor privado.

#### 4. PARTICIPAÇÃO PRIVADA NO SANEAMENTO BÁSICO

A titularidade dos serviços de saneamento básico, conforme previsto no art. 30, incisos I e V da Constituição Federal, é atribuída constitucionalmente aos municípios, uma vez que o saneamento básico possui características que o tornam de interesse local.<sup>6</sup>

No entanto, essa titularidade deve ser dialogada, uma vez que a União detém a competência material para estabelecer diretrizes gerais para o saneamento, bem como instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos, além de possuir competência para legislar privativamente sobre as águas.

A legislação atual, segundo Dalton Bracarense, admite as seguintes formas de prestação dos serviços de saneamento básico:

- 1) Prestação direta: o município pode prestar diretamente os serviços por órgão da administração direta ou por entidade da administração descentralizada;
- 2) Prestação indireta mediante concessão ou permissão: o município pode delegar a prestação a terceiros, por meio de licitação pública e contratos de concessão (empresa privada ou estatal) ou parceria público-privada, e
- 3) Gestão associada: prestação dos serviços por meio da gestão associada com outros municípios – com ou sem participação do Estado – via convênio de cooperação ou consórcio público e contrato de programa.

No exercício de 2017, empresas privadas firmaram 135 contratos de prestação de serviços de saneamento básico, nas seguintes modalidades:

**Tabela 3 – Modalidades de contratação privada na área de saneamento básico em 2017**

MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO	NÚMERO DE CONTRATOS
Concessão plena (água e esgoto)	91
Concessão parcial (água ou esgoto)	24
Subdelegação/Locação de ativos	5
PPP	15
Total de contratos	135

Fonte: Panorama da participação privada no saneamento elaborado pela Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON).

<sup>6</sup> PRADO, Ivan Pedro; MENEGUIN, Fernando. *Os serviços de saneamento básico, sua regulação e o federalismo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/ Textos para discussão nº 248 – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 mai. 2019



As contratações privadas na área de saneamento alcançaram 325 municípios. O investimento privado realizado no ano de 2017 foi de R\$ 1,9 bilhão; já o desembolso previsto ao longo da vigência de todos os contratos é de R\$ 37,16 bilhões.

No ano de 2016, de acordo com dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), a iniciativa privada efetuou investimentos em saneamento na ordem de 20% do total direcionado ao setor, apesar de ser responsável pela prestação de serviços em apenas 6% dos municípios brasileiros.

Além do investimento, é necessário também avaliar a participação privada a partir do comparativo de indicadores de

eficiência e eficácia. Apresentam-se a seguir dados referentes ao exercício de 2017, retirados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).

Os indicadores foram divididos de acordo com os tipos de prestadores de serviços que atendem os municípios:

- 1) Entidades de direito público (administração direta ou autarquias);
- 2) Entidades públicas de direito privado (empresas estatais e organizações sociais),
- 3) Empresas privadas.

Inicialmente, apresentam-se dados relativos ao valor da tarifa média por m<sup>3</sup> e as despesas totais com o serviço por m<sup>3</sup>:

**Tabela 4 – Tarifa média praticada por m<sup>3</sup> e despesas totais com serviço de saneamento por m<sup>3</sup> em 2017**

R\$ 1,00

PRESTADORES DE SERVIÇO	TARIFA MÉDIA PRATICADA POR M <sup>3</sup>	DESPESAS TOTAIS COM O SERVIÇO POR M <sup>3</sup>
Direito Público	2,44	1,99
Direito Privado com Administração Pública	4,13	3,25
Empresa Privada	4,12	2,44

Fonte: SNIS.

Duas observações relativas à tabela apresentada: a primeira refere-se ao baixo valor da tarifa das entidades de direito público. Em face dessa grande diferença, encaminhou-se pedido de informações, nos termos da Lei Federal nº 12.527/2011, ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR)<sup>7</sup>, questionando-se as razões para a diferença da tarifa média praticada pelos entes de direito público.

A resposta encaminhada pelo MDR destaca que a diferença apresentada tem como principal motivação a presença de 335 prefeituras que apresentam receita igual a zero, ou seja, não cobram pela pres-

tação de serviços. A ausência de receita dessas prefeituras acaba diminuindo sensivelmente o indicador referente às entidades de direito público.

Desse modo, o principal motivo para a diferença desses valores é o fato das entidades de direito público, em muitos casos, apresentarem uma estrutura remuneratória custeada parcialmente pelos usuários. Ou seja, nessas hipóteses, a remuneração do usuário para custear o serviço será deficitária, exigindo receitas não tarifárias para o custeio dos serviços.

A outra consideração diz respeito às empresas privadas que apresentam a maior

<sup>7</sup> Número de protocolo referente ao pedido de informação ao MDR: 59017000326201919.

diferença entre as despesas totais por m<sup>3</sup> e a tarifa média praticada por m<sup>3</sup>. Esse dado

evidencia que esse setor é o que busca a maior lucratividade das suas atividades.

**Tabela 4 – Indicadores de eficiência e eficácia dos prestadores de serviço de saneamento básico em 2017**

ENTIDADES	ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE DE PESSOAL TOTAL (NÚMERO DE LIGAÇÕES/ EMPREGADOS)	ÍNDICE DE ATENDIMENTO TOTAL DE ÁGUA (%)	ÍNDICE DE PERDAS NA DISTRIBUIÇÃO (%)	ÍNDICE DE TRATAMENTO DE ESGOTO (%)	DURAÇÃO MÉDIA DOS SERVIÇOS EXECUTADOS (HORA/ SERVIÇOS)	INCIDÊNCIA DAS ANÁLISES DE COLIFORMES TOTAIS FORA DO PADRÃO (%)
Direito Público	241,54	90,27	38,09	48,06	16,68	3,99
Direito Privado com Administração Pública	277,60	96,76	33,89	72,90	89,19	1,14
Empresa Privada	304,64	91,72	48,09	83,22	18,17	1,00

Fonte: SNIS.

Em metade dos indicadores eleitos como principais, os entes privados se destacam com índices superiores aos demais. Quanto ao índice de produtividade de pessoal total, as empresas privadas apresentam percentual de produção superior em 9,7% em relação às prestadoras de serviço de direito privado com a administração pública.

No que se refere ao índice de tratamento de esgoto, observa-se um desempenho superior das empresas privadas na ordem de 14,2%. Já quanto à taxa de incidência das análises de coliformes totais fora do padrão, as empresas privadas apresentaram resultados superiores aos prestadores de serviço de direito privado com administração pública na ordem de 12,3%.

O dado mais preocupante diz respeito ao índice de perdas na distribuição. A expectativa criada era que as empresas privadas teriam condições técnicas e tecnológicas para reduzir esse desperdício. No entanto, os dados analisados revelam que as empresas privadas apresentam o pior desempenho entre as prestadoras de serviço.

Outro dado importante a ser analisado diz respeito aos indicadores contábeis, que revelam a solidez financeira das entidades. Cabe destacar que os dados relativos às prestadoras de serviço de direito público não se encontram presentes no banco de dados do SNIS, provavelmente porque os órgãos governamentais não enviaram tempestivamente esses números.

**Tabela 5 – Indicadores contábeis dos prestadores de serviço de saneamento básico**

ENTIDADES	LIQUIDEZ CORRENTE <sup>8</sup>	LIQUIDEZ GERAL <sup>9</sup>	GRAU DE ENDIVIDAMENTO <sup>10</sup>
Direito Público	-	-	-
Direito Privado com Administração Pública	0,87	0,61	0,70
Empresa Privada	1,68	1,26	0,54

Fonte: SNIS.

<sup>8</sup> A liquidez corrente corresponde à divisão do ativo circulante pelo passivo circulante. Ou seja, representa o capital disponível em curto prazo para a entidade.

<sup>9</sup> A liquidez geral corresponde à soma do ativo circulante e do realizável de longo prazo dividido pela soma do exigível a longo prazo e do passivo circulante. Esse dado revela a solidez da entidade no longo prazo.

<sup>10</sup> O grau de endividamento representa a divisão da soma do exigível a longo prazo, passivo circulante e resultado de exercícios futuros pelo ativo total. Ou seja, representa o quanto a entidade tem de dívidas se comparado com seu patrimônio.

Os indicadores contábeis apontam que as empresas privadas apresentam maior robustez financeira, em comparação com as prestadoras de serviço de direito privado com administração pública.

Os dados presentes nesse capítulo revelam que as empresas privadas ampliaram as possibilidades de investimento no setor de saneamento básico, bem como possuem uma capacidade maior de honrar os compromissos financeiros assumidos. No entanto, é necessário que a administração pública aperfeiçoe os mecanismos contratuais de modo que os indicadores de eficácia e eficiência apresentem melhores resultados, especialmente quanto às perdas de distribuição de água.

## 5. EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL EM SANEAMENTO BÁSICO

Em 2015, a publicação da obra “O futuro da água: a experiência global de remunicipalização” lançou um novo olhar sobre o debate do saneamento básico.<sup>11</sup> O

livro identificou um movimento global voltado a encerrar a etapa da privatização de águas e saneamento e retornar a responsabilidade de prestação desses serviços para os municípios: essa mudança foi denominada como remunicipalização.<sup>12</sup>

Observa-se que, até o ano 2000, ocorreram apenas dois casos de remunicipalização no mundo, ao passo que, no intervalo entre 2000 e 2015, foram identificados 235 casos em 37 países. Em 75% dos casos, esse movimento ocorreu em países de alta renda, sendo 94 na França e 58 nos EUA.

Ou seja, nota-se que esse movimento ocorre, prioritariamente, em países que ultrapassaram a etapa da universalização dos serviços de saneamento básico e que apresentam uma administração pública com gestão eficiente e profissional.

Em regra, essa transição ocorreu após os municípios encerrarem contratos prestados insatisfatoriamente por entes privados ou não renovados após a expiração do prazo estipulado. Segue quadro com as motivações das remunicipalizações ocorridas entre 2000 e 2015:

**Tabela 6 – Motivo das remunicipalizações**

MOTIVO	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Decisão de remunicipalização ainda não implementada	16	6,8%
Prazo contratual expirado, seguido de remunicipalização	105	44,7%
Privado vendeu sua participação	4	1,7%
Contrato foi terminado precocemente	92	39,1%
Privado se retirou da operação	7	3%
Não disponível	11	4,7%

Fonte: Livro *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*.

<sup>11</sup> KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. TNI, 2015.

<sup>12</sup> Em outras palavras, a remunicipalização pode ser definida como a passagem dos serviços relacionados à água do setor privado, em qualquer uma de suas formas, para a gestão e o controle totalmente público.

Os principais motivos elencados pelo estudo para o rompimento da gestão privada de saneamento são: investimentos insuficientes em infraestrutura, aumento do preço das tarifas, danos ambientais, baixa transparência da gestão privada e prestação de serviços de baixa qualidade. Visando ilustrar esse panorama, serão analisados dois casos emblemáticos: o primeiro refere-se aos municípios norte-americanos e o segundo à remunicipalização na Alemanha, especialmente na cidade de Berlim.

Segundo artigo de Mary Grant<sup>13</sup>, a maioria da população norte-americana recebe água em seus lares e tem seu esgoto coletado por entidades públicas. Cerca de 86% da população tem a distribuição de água realizada por governos municipais ou outras entidades públicas. Entre 2007 e 2013, a população com serviços relacionados à água prestados por entes privados caiu em 7 milhões, ao passo que a parcela dos habitantes providos por serviços estatais cresceu em 17 milhões.

Pesquisa realizada em 2012 pelo ICMA<sup>14</sup> demonstra que apenas 6% dos municípios americanos contratam com entes privados os serviços de água e esgoto para a população. A maioria dos contratos nos Estados Unidos são rompidos após o fim do prazo estipulado por conveniência estatal.

As principais causas para o encerramento desses contratos com as entidades privadas foram:

1) Redução de gastos: de 2007 a 2010, a transferência desses serviços para o poder público reduziu os custos na ordem de 27%;

2) Busca de melhoria na prestação dos serviços; e

3) Reforço na gestão municipal e melhoria na organização dos recursos sanitários.

Parte-se do pressuposto que o poder público pode realizar planejamentos de maior prazo e encontra-se mais próximo dos anseios populares se comparado à iniciativa privada.

Desse modo, nota-se que a opção norte-americana pelo controle público dos serviços de saneamento básico passa pela eficiência e eficácia da gestão pública.

Já no caso da Alemanha, segundo artigo elaborado por Christa Hecht<sup>15</sup>, a água é tradicionalmente gerenciada pelos municípios. A partir do século 19, corporações públicas foram sendo formadas para garantir a distribuição de água e a coleta de esgoto dos centros industriais, bem como evitar a proliferação de doenças. Até o ano de 2015, existiam mais de 12 mil associações ligadas aos serviços relacionados à água e esgoto.

Na Alemanha, os municípios são responsáveis por prover a distribuição de água e a coleta de esgoto, podendo prestar esses serviços diretamente, por meio das associações, em parcerias público-privadas ou por concessões com o setor privado.

**Tabela 7 – Proporção da participação dos setores público e privado na estrutura de saneamento básico na Alemanha em 2014**

ESTRUTURA LEGAL	TRATAMENTO DE ESGOTO	FORNECIMENTO DE ÁGUA
Administração pública direta	92%	64%
Companhias públicas	28%	23%
Parcerias público-privadas	-	21%
Outras companhias privadas	8%	15%

Fonte: Livro *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*.

<sup>13</sup> GRANT, Mary. *Water in public hands remunicipalisation in the United States*. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. TNI, 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

<sup>14</sup> Disponível em: <[https://icma.org/publications?field\\_publication\\_type\\_tid%5B%5D=8](https://icma.org/publications?field_publication_type_tid%5B%5D=8)>. Acesso em: 27 jun. 2019.

<sup>15</sup> HECHT, Christa. *German municipalities take control of water*. In: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E. e PETITJEAN, O. *Our Public Water Future - The global experience with remunicipalisation*. TNI, 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>>. Acesso em: 25 abr. 2019.



No processo histórico do saneamento básico alemão, observa-se, a partir das décadas de 80 e 90, uma expansão da privatização do setor, especialmente na parte oriental da Alemanha. A experiência desse período demonstrou que o setor público consegue prestar os serviços com tarifas menores e maior responsabilidade com o meio ambiente.

Um caso emblemático refere-se à remunicipalização ocorrida em Berlim. Em 1999, aproximadamente 50% da companhia pública responsável pelo saneamento básico do município foi vendida para um consórcio de empresas da Alemanha e da França. Os termos do acordo de privatização parcial incluíam: quatro anos sem aumento de tarifa, impedimento de demissões até 2014 e investimentos na ordem de 2,5 bilhões de euros nos 10 anos seguintes à assinatura do contrato.

No entanto, em 2014, as taxas de água aumentaram aproximadamente 35%. Além disso, entre 1999 e 2011, os investidores privados receberam 1,5 bilhão de euros em lucros. Apesar do alto lucro recebido, os investimentos em infraestrutura foram reduzidos no período de 2009 a 2013.

O descontentamento popular diante dos incrementos tarifários acirrou o debate, e passou-se a questionar a privatização. Diante desse quadro, uma proposta de referendo foi organizada pelos cidadãos em 2011, solicitando maior transparência acerca dos termos contratuais da privatização. Poucos dias após o referendo, o contrato foi publicado e os cidadãos tiveram ciência das condições excessivamente benéficas aos investidores, que ensejaram os aumentos excessivos das tarifas.

Após essa análise contratual, em 2012 o governo de Berlim ordenou que o consórcio diminuísse o preço da água em 18%. A análise efetuada demonstrou que os preços praticados eram significativamente mais altos em comparação com outras companhias que prestavam os mesmos serviços. Nos anos de 2012 e 2013, Berlim comprou as ações do consórcio privado pelo montan-

te total de 1,24 bilhão de euros, por meio de um empréstimo com prazo de pagamento de 30 anos. Após a remunicipalização, observa-se que houve crescimento dos investimentos em infraestrutura e redução dos preços das tarifas.

## **6. A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 868/2018**

A Medida Provisória nº 868/2018 foi publicada em 12 de dezembro de 2018, com o prazo de vigência encerrado em 4 de junho de 2019. A MP encontra-se no cerne do debate acerca da ampliação da participação privada no saneamento básico do Brasil.

Os pontos principais da proposta legislativa são: atribuir à Agência Nacional de Águas (ANA) competência para editar normas de referência nacional sobre o serviço de saneamento básico, ampliar as competências da ANA e alterar a disciplina da celebração de contratos de programa pelos titulares dos serviços de saneamento.

A proposta de atribuir à ANA a competência de elaborar as normas nacionais de referência regulatória do setor de saneamento básico, de acordo com a exposição de motivos da MP, baseia-se na grande variedade de regras presentes no setor, uma vez que o arranjo institucional atribui a 49 agências reguladoras a regulação de 2.906 municípios dos 5.570 existentes. Ou seja, 48% dos municípios não possuem nenhum tipo de regulação em um ambiente em que cada município pode ter a sua agência reguladora. Dessa forma, ao estabelecer essa competência para a ANA, o texto legal visa padronizar as regras de regulação do setor de saneamento básico.

O contrato de programa, por sua vez, é um instrumento pelo qual um ente federativo transfere a outro a execução de serviços. No caso do saneamento básico, o contrato de programa é usualmente celebrado entre o município e as companhias ou empresas estaduais de saneamento.

O grande debate em torno da MP 868/2018 refere-se à celebração dos contratos de programa. Nos termos atualmente vigentes, estabelecidos pelo art. 24, inciso XXVI da Lei Federal nº 8.666/1993, é dispensável a licitação dos referidos contratos de programa. Atualmente mais de 70% dos municípios brasileiros são atendidos por contratos sob gestão das companhias estaduais.

A MP alterava completamente a estrutura dos contratos de programa na área de saneamento, uma vez que exigia que, anteriormente à sua celebração, o titular dos serviços publicasse um edital de chamamento público. Caso houvesse no mínimo um prestador de serviço, além do interessado em celebrar o contrato de programa, a administração estaria obrigada a realizar o processo licitatório, nos termos da legislação vigente.

Na prática, a proposta dificulta o processo de dispensa de licitação dos contratos de programa e garante à iniciativa privada a possibilidade de participar desse processo de contratação. Essa medida gerou fortes reações por parte dos estados, uma vez que, na visão das companhias estaduais de saneamento, a MP enfraquece as empresas estaduais, debilita o mecanismo de subsídio cruzado<sup>16</sup>, mantém o baixo investimento em saneamento nas pequenas cidades e tende a gerar aumento das tarifas.

Diante da resistência apresentada pelos estados, o governo federal não conseguiu aprovar a medida provisória no prazo constitucional. Dessa forma, a vigência da MP expirou no dia 3 de junho de 2019. No entanto, o conteúdo das discussões tratadas no âmbito da MP integrou o Projeto de Lei nº 3.261/2019, aprovado pelo Plenário do Senado Federal em junho de 2019 e

encaminhado para discussão na Câmara dos Deputados.

O projeto de lei mantém a possibilidade de a ANA editar normas de referência sobre o serviço de saneamento. A principal inovação da propositura é a proibição de celebração de contratos de programas, convênios, termos de parceria ou outros instrumentos considerados juridicamente como de natureza precária.

No entanto, a propositura resguarda que os contratos de programa para prestação de serviços de saneamento vigentes permanecerão em vigor até o término contratual, garantindo ainda que esses contratos poderão ser convertidos em contrato de concessão, bem como ter os prazos prorrogados com o objetivo de garantir a amortização dos investimentos necessários à universalização. Essa previsão legal resguarda a segurança jurídica dos contratos em vigor e ameniza o impacto imediato das mudanças jurídicas propostas.

A proposição exige, portanto, que a prestação de serviços públicos de saneamento básico se realize por meio de concessão, previamente licitada, nos termos da legislação vigente. Além disso, excepcionalmente, o projeto de lei autoriza a assinatura de contratos de concessão por dispensa de licitação com empresas públicas ou sociedade de economia mista do segmento de saneamento básico caso não apareçam interessados no procedimento licitatório, ou se não houver viabilidade econômica que justifique sua privatização.

Uma das críticas à MP 868/2018 referia-se à possibilidade de a iniciativa privada priorizar as licitações referentes aos grandes centros urbanos, que são mais lucrativos. Dessa forma, os municípios menores continuariam sem investimentos e atratividade.

O PLO do Senado, visando minimizar

---

<sup>16</sup> De acordo com Thaissa Brandão Lobo Costa, os subsídios cruzados são caracterizados pela elevação dos preços cobrados por uma empresa a uma determinada classe de consumidores, com o objetivo de, por meio da receita adicional obtida, compensar as perdas decorrentes da cobrança a outra classe de consumidores de preços inferiores ao custo. Os subsídios cruzados também podem ser utilizados de modo que as diferenças no custo não reflitam em preços distintos, de modo que aqueles com menores custos subsidiem os mais onerosos via pagamento de uma mesma tarifa.

tal efeito, prevê que os estados estabeleçam blocos para a prestação de serviços de saneamento, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços. O objetivo da criação desses blocos é obrigar o concessionário a atender municípios de diferentes portes e rentabilidades.

Outra medida importante prevista na propositura é que os contratos relacionados à prestação dos serviços de saneamento básico devem priorizar o desempenho, especialmente em metas de expansão dos serviços, e a redução de perdas na distribuição de água tratada, que no Brasil possui um alarmante índice, superior a 30% do total de distribuição.

Portanto, nota-se que o PLO procura possibilitar a participação da iniciativa privada na prestação de serviços de saneamento básico, evitando, contudo, danos aos consumidores, especialmente àqueles residentes em áreas onde a exploração de tais serviços seria menos rentável. Nesse sentido, a reformulação do modelo de gestão do saneamento deve levar em consideração a experiência de outros países, onde a privatização do saneamento sem a instituição das devidas salvaguardas aos consumidores (em termos de qualidade e custo) acabou levando à reestatização do serviço.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados demonstram que a falta de saneamento traz custos enormes ao País, tornando urgente a busca de uma solução para tal problema. O quadro de austeridade fiscal em que o País vive nos últimos anos eleva o desafio, uma vez que a escassez de recursos públicos torna necessário um maior fluxo de investimentos privados para o saneamento básico. Ao longo do artigo, demonstramos que a participação privada é tímida, abarcando apenas 6% dos municípios.

Essa participação, conforme dados do SNIS, ampliou as possibilidades de investimento no setor de saneamento básico. No entanto, os índices de eficiência, especialmente o de perdas na distribuição de água, ainda não atingiram o nível esperado. A atuação da iniciativa privada precisa ser avaliada também diante do movimento global de remunicipalização. Nesse sentido, observa-se que a imensa maioria dos países que encerraram a etapa de privatização dos serviços de saneamento básico possuem maior renda e desenvolvimento, logo suas estruturas administrativas encontram-se consolidadas e com capacidade de investimento.

O artigo também pontuou, de modo abreviado, os principais impactos e debates das mudanças legislativas no marco legal do saneamento básico no Brasil. As alterações propostas visam retirar os entraves à participação privada, especialmente quanto à formatação jurídica dos contratos de programa pactuados entre os municípios e as companhias e empresas públicas estaduais de saneamento. Nesse tocante, observa-se que, nos futuros instrumentos contratuais com o setor privado, a administração pública deverá pactuar indicadores de desempenho que visem à redução das perdas na distribuição de água, sob pena de rescisão contratual em caso de atuação insatisfatória.

O objetivo do artigo foi trazer subsídios para a discussão da participação privada no setor de saneamento básico, ressaltando que a experiência internacional aponta para vários riscos na abertura desse mercado, especialmente quanto aos danos ambientais e elevação de tarifas, dentre outros. Vê-se que é inevitável a abertura do mercado de saneamento básico para a participação privada. No entanto, é necessário que a administração pública se atente às particularidades desse setor e efetue uma regulação efetiva dos serviços contratados.