



Nota Técnica

Número 183 – junho 2017

Privatização do setor de saneamento no Brasil

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Privatização do setor de saneamento no Brasil

Introdução

O governo federal está empreendendo um amplo programa de privatizações, Programa de Parcerias de Investimento (PPI)¹, que abrange diversas companhias estaduais de saneamento e poderá ser uma ameaça à universalização desses serviços no Brasil. Na contramão do que vem ocorrendo em diversos países, onde há uma tendência generalizada de reestatização desses serviços, o governo brasileiro tem acenado com incentivos para que o setor privado adquira o controle das maiores empresas de saneamento do país.

Há grandes chances de a operação do setor recair sobre empresas estrangeiras. Grupos chineses, japoneses, franceses, canadenses, entre outros, têm demonstrado bastante interesse em adquirir ativos do setor de infraestrutura do Brasil, sobretudo nos setores de saneamento e energia elétrica.

Para atrair a iniciativa privada e o capital estrangeiro, o governo admite a necessidade de alterações no atual modelo de regulação da economia brasileira. Nesse sentido, o PPI tem como objetivo principal designar ao Estado o papel de “regulador” e acabar com qualquer “entrave burocrático”, inclusive ambiental, para a transferência de empresas estatais para a iniciativa privada.

Esta Nota Técnica tem como objetivo apresentar os principais elementos envolvidos no processo de privatização do setor de saneamento em curso no Brasil. Inicialmente são apresentadas as medidas do programa de privatização. Na sequência, são feitas algumas breves considerações sobre o papel vital da água, e, por conseguinte, do caráter estratégico para o desenvolvimento social e econômico do país. A experiência internacional, com a reestatização dos serviços de saneamento, e a nacional, com o setor privado, são os temas da terceira e quarta seções, respectivamente. Ao final, alguns apontamentos sobre o assunto.

O programa de privatização do saneamento no Brasil

O governo federal lançou, em setembro de 2016, o Programa de Parceria do Investimento (PPI), que normatiza o processo de concessões e privatizações para os

¹ O PPI foi definido pela Lei 13.334/2016 (BRASIL, 2016a).

próximos anos². O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ficará encarregado de formar e participar do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (Faep), de natureza privada, cuja finalidade será estruturar e moldar as parcerias com a iniciativa privada e programas de desestatização, atuando junto a qualquer órgão ou entidade da União, estados, Distrito Federal e municípios.

A Resolução nº 4, editada pelo Conselho do PPI também em setembro do ano passado, “opina pela qualificação de empreendimentos públicos estaduais de saneamento por meio de contratos de parceria com o setor privado”. Até 80% dos investimentos feitos pela iniciativa privada nessas parcerias poderão ser financiados pelo BNDES. Na Resolução são apresentadas as datas estimadas para o edital e o leilão de três empresas estaduais de saneamento: Cedae (RJ), Cosanpa (PA) e Caerd (RO) têm edital previsto para o segundo semestre de 2017 e leilão marcado para o primeiro semestre de 2018.

Em 7 de março desse ano, foram anunciados mais 55 projetos do PPI, entre eles a desestatização de outras 14 empresas estaduais de saneamento. A desestatização da Depasa (Acre), Caesa (Amapá), Casan (Santa Catarina), Casal (Alagoas), Cagece (Ceará), Caema (Maranhão), Cagepa (Paraíba), Compesa (Pernambuco), Caern (Rio Grande do Norte) e Deso (Sergipe) tem previsão de leilão para o primeiro semestre de 2018; Embasa (Bahia), Agespisa (Piauí), ATS (Tocantis) e Cosama (Amazonas), para o segundo semestre de 2018.

Importante mencionar que alguns governadores, como, por exemplo, Rui Costa, da Bahia (SECOM, 2016), e Camilo Santana, do Ceará (O POVO, 2017), têm afirmado que não há interesse em privatizar as empresas estaduais de saneamento, ainda que elas estejam listadas no programa. Essa situação coloca dúvidas quanto à própria operacionalização do programa de privatizações, uma vez que o plano é federal, as empresas são estaduais e a concessão dos serviços de água e esgoto é municipal.

Segundo o BNDES, 20 consórcios estão pré-qualificados e aptos a participar do lote de editais para a contratação dos estudos para os processos de parcerias e desestatização. Todos os valores propostos pelos consórcios vencedores dos leilões já efetuados para a contratação dos estudos foram bastante inferiores aos valores iniciais

² O PPI (Lei 13.334/2016) abrange diversos setores da área de infraestrutura e, ao que tudo indica, deverá se sobrepor ao PAC como política de Estado para os setores de infraestrutura no país.

apresentados pelo BNDES - os valores das propostas de estudos para a Compesa (PE) e a Deso (SE), por exemplo, ficaram em menos de 70% do valor inicial. Quanto ao perfil das empresas que compõem os consórcios qualificados, em muitos casos, guardam, há muito tempo, relação estreita com os grandes grupos privados do mercado de saneamento e já modelaram concessões para eles. Esses dois aspectos levantam questões sobre a imparcialidade, a possibilidade de custos adicionais futuros e a própria viabilidade de tais estudos.

É preciso ainda considerar os desdobramentos do processo de renegociação das dívidas dos estados com a União (Lei Complementar nº 156/2016, antigo PLP 257 (BRASIL, 2016b); o Novo Regime Fiscal (Emenda Constitucional nº 95/2016, antes PEC 241/2016 (BRASIL, 2016c)) e; o “Plano de recuperação fiscal para os estados” (Lei Complementar nº 159/2017, antigo PLP 347), que prevê a privatização de ativos estaduais como contrapartida para o recebimento de ajuda financeira da União, como é o caso da Cedae, no Rio de Janeiro. Em 20 de fevereiro de 2017, a Assembleia Legislativa do RJ aprovou o projeto de lei enviado pelo Executivo para autorizar a venda de ações da empresa como contrapartida para viabilizar um empréstimo de R\$ 3,5 bilhões do governo federal ao estado.

A política federal de privatização para o setor tem como base, ao que parece, somente um “estudo”, elaborado recentemente pela Casa Civil da presidência da República, denominado “Diagnóstico Saneamento”. No documento, o governo federal faz uma avaliação setorial e propõe 13 medidas para adequar o setor ao programa de privatização em curso. A Tabela 1, a seguir, apresenta, de forma resumida, as 13 propostas do governo federal para o setor de saneamento no Brasil.

TABELA 1
Propostas do governo federal para o setor de saneamento no Brasil

1. Uniformização da regulação do setor	Regulação integrada para os quatro componentes do saneamento (água, esgoto, resíduos e drenagem) e centralizada, em nível nacional, por meio da Agência Nacional de Águas (ANA).
2. Racionalização das competências ministeriais e de recursos	Revisão ampla das competências dos diversos órgãos do governo federal envolvidos no saneamento, transferindo a maior parte para o Ministério das Cidades.
3. Revisão do Plansab	Revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico, nos moldes dos aspectos metodológicos do Plano Decenal de Energia, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), atualizado a cada dois anos, com foco na maior participação da iniciativa privada.
4. Programa de parceria com a iniciativa privada	Estímulo de parceria com a iniciativa privada para a construção e operação de redes de abastecimento e tratamento de água, esgoto e resíduos sólidos.
5. Parcerias estratégicas nas empresas estaduais	Com a participação acionária minoritária do FGTS, BNDESpar, BB e outros fundos de investimentos, estabelecimento de parcerias em que “acordos de acionistas bem estruturados garantiriam os interesses dos sócios privados minoritários”.
6. Revisão da Legislação de Consórcios	Revisão da Lei 11.107/2005 para estimular a participação privada no setor.
7. Simplificação dos processos de financiamento e de acesso aos recursos do Orçamento Geral da União (OGU)	Revisão de “fluxos processuais com vistas a otimizar os prazos”.
8. Gestão da Informação	A ANA passaria a ser responsável pela definição dos indicadores de saneamento e a gestão do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS).
9. Enfrentamento de Perdas	Criação de linhas especiais de financiamento com recursos do OGU.
10. Estímulo à ligação das residências às redes de esgoto	Alteração da Lei de Saneamento para autorizar cobrança de tarifa pela disponibilidade de infraestrutura.
11. Programa de capacitação técnica	Envolvimento da ANA na capacitação das agências estaduais, regionais e municipais.
12. Revisão do licenciamento ambiental	Consideração de externalidades positivas no licenciamento das obras. Revisão da Lei de crimes ambientais.
13. Assentamentos urbanos irregulares de baixa renda	Alteração da Lei de Saneamento para dar segurança jurídica aos investimentos em áreas irregulares. Revisão do Plansab para “comportar possibilidades de enfrentamento da oferta de saneamento inclusive nas favelas”.

Fonte: Presidência da República. Casa Civil. Diagnóstico Saneamento

Apesar de não estar publicado em nenhum sítio oficial, o documento, cujo formato é de apresentação, teve ampla repercussão e foi alvo de severas críticas por parte de importantes instituições e especialistas do setor.

Em síntese, as críticas mostram que o “diagnóstico” trata os serviços públicos de saneamento básico como mercadorias e a água, como commodity, desconsiderando o caráter essencial à vida e ao bem-estar da população, caracterizando o setor meramente como um ambiente de negócios. As propostas são orientadas exclusivamente para estimular e garantir a participação da iniciativa privada. Além disso, o material apresenta um perfil do setor a partir de dados do Instituto Trata Brasil, organização mantida por fornecedores de materiais e equipamentos e operadores privados da área de saneamento básico, em vez de dados oficiais disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações do Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades.

O diagnóstico também desconsidera o principal instrumento de planejamento da área do saneamento básico do país, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), elaborado com a participação da sociedade e aprovado pelos Conselhos Nacional da Saúde, do Meio Ambiente, de Recursos Hídricos e das Cidades, instâncias de controle social, formadas por representantes da sociedade civil e do poder público (MORAES, 2017).

Outra questão é que o documento propõe que todas as decisões sejam tomadas no nível nacional, o que sobrecarregará a ANA na questão de regulamentações e capacitações técnicas, desprestigiando os órgãos estaduais de regulação do setor. As populações mais vulneráveis também serão penalizadas, pois é proposta a cobrança de tarifa pela disponibilização de infraestrutura, situação em que o prudente seriam campanhas de conscientização e assessoria técnica para que os cidadãos fizessem a ligação às redes coletoras.

Por fim, importante mencionar que o programa de privatização não prevê nenhum tipo de consulta à sociedade, como a realização de audiências públicas, imprescindíveis nas regiões onde o governo pretende privatizar os serviços de saneamento. Nesse sentido, audiências públicas têm sido provocadas pelos movimentos sindical e social nas assembleias legislativas de vários estados, como em Sergipe (16/02/2017), no Piauí (07/03/2017), Pará (17/03/2017) e Maranhão (22/03/2017). Além disso, o programa não faz nenhuma menção aos trabalhadores das empresas que poderão ser privatizadas. A falta de uma diretriz para os empregados dessas companhias

tem gerado grande incerteza e apreensão para os trabalhadores e suas famílias, sobretudo diante de uma conjuntura de recessão econômica e aumento das taxas de desemprego.

A água como recurso vital e estratégico

A água é um recurso natural renovável e esgotável, imprescindível à sobrevivência dos seres vivos e ao desenvolvimento humano, que possui, portanto, valor social e estratégico ilimitado e não pode ser tratado como simples mercadoria.

O saneamento básico está diretamente relacionado à conservação dos recursos hídricos. Em 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu o saneamento básico como direito humano. A resolução atestou a natureza distinta do saneamento em relação à água potável, mas manteve os direitos juntos (ONU BRASIL, 2016).

Os serviços de abastecimento de água e esgoto integram um conjunto de medidas que visam promover a saúde e a qualidade de vida da população. O esgotamento sanitário possui forte correlação com o controle de endemias, e, portanto, tem papel central em diversas políticas de saúde pública. Nesse sentido, a gestão dos recursos hídricos a partir de uma ótica das bacias hidrográficas pode contribuir para a otimização de diversas políticas públicas, entre elas, as de despoluição dos rios. Segundo estudos da Organização das Nações Unidas (ONU), uma criança morre no mundo a cada 2,5 minutos devido a problemas relacionados com a falta de água potável e ao saneamento ineficiente. Segundo estimativa da Organização Mundial da Saúde (OMS), para cada R\$ 1,00 investido em saneamento, há uma economia de R\$ 4,00 em saúde. Assim, os efeitos do aumento da oferta de saneamento básico são um forte vetor de desenvolvimento para os cidadãos mais vulneráveis (HELLER; CASTRO, 2013).

A água é um recurso finito e escasso. De acordo com o Relatório Mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos (2015), até 2050, é previsto aumento de 55% na demanda hídrica mundial em razão da crescente demanda do setor industrial, dos sistemas de geração de energia e do consumo doméstico. Ainda segundo o relatório, os lençóis freáticos estão baixando e a estimativa é que cerca de 20% dos aquíferos do mundo inteiro estejam em situação de sobre-exploração. Nesse aspecto, cabe lembrar que o Brasil possui dois dos maiores aquíferos do mundo: o Guarani e o Saga (Sistema Aquífero Grande Amazônia).

Segundo as Nações Unidas, o acesso à água potável e ao saneamento é um direito humano, mas a limitada implementação global desses serviços tem impacto desproporcional, em particular sobre os pobres, mulheres e crianças. Além disso, a água é essencial na maioria dos processos produtivos, inclusive nos que envolvem alimentos, energia e manufaturados. Entretanto, a maioria dos modelos econômicos não atribui valor aos serviços essenciais prestados pelos ecossistemas de água doce, levando muitas vezes à utilização não sustentável dos recursos hídricos e à degradação desses ecossistemas.

Políticas e ações de vital importância para o desenvolvimento sustentável podem ser fortalecidas (ou enfraquecidas) por meio da água, como os processos de desenvolvimento regional e da agricultura familiar, para a distribuição de renda e também para a manutenção das populações no campo.

Atender às crescentes demandas de energia gerará aumento da pressão sobre os recursos hídricos, com repercussões sobre outros usuários, como a agricultura e a indústria. Até 2050, a agricultura precisará produzir globalmente 60% a mais de alimentos, 100% a mais nos países em desenvolvimento. Entre 2000 e 2050, é previsto aumento de 400% da demanda global de água pela indústria manufatureira, o que afetará todos os outros setores, com a maior parte desse aumento em economias emergentes e em países em desenvolvimento, como o Brasil. Nesse sentido, a competição entre “usos” e “usuários” da água perpetua desigualdades e aumenta o risco de conflitos (ONU, 2015).

Diversas pesquisas têm apontado a escassez de água como uma das principais causas da tensão no Oriente Médio, no norte da África e na Ásia (AHMED, 2015). No caso do Brasil, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2005 e 2014, houve aumento significativo dos conflitos pela água no campo.

A Tabela 2, a seguir, apresenta o número e tipo de conflitos pela água no campo no Brasil de 2005 a 2014.

TABELA 2
Número e tipos de conflitos pela água no campo
Brasil - 2005-2014

Tipo	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Apropriação Particular	7	9	7	5	13	9	2	4	7	23	86
Barragens e Açudes	30	16	33	33	17	31	35	38	43	49	325
Uso e preservação	33	20	47	8	16	47	32	37	51	55	346
Sem informação	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	71	45	87	46	46	87	69	79	101	127	758

Fonte: Comissão Pastoral da Terra (2015)

Em 10 anos, foram registrados 758 conflitos envolvendo mais de 322 mil famílias. Dos 758 casos registrados, 346 tinham relação com uso e preservação da água, 325 com instalação de barragens e açudes e 86 eram referentes à apropriação particular de áreas em que água é considerada de bem comum (CPT, 2015).

Devido à interdependência dos rios, conflitos pela água podem ocorrer inclusive entre estados e municípios, como no caso da disputa entre São Paulo e Rio de Janeiro pela utilização da água da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, durante a crise hídrica de 2014.

A água também é um elemento de importância central nas estratégias de disputa pela apropriação e pelo domínio dos recursos naturais no mundo. Grandes corporações transnacionais, organizações não governamentais e gestores globais operam em escala mundial, articulando os interesses dos gestores técnicos que se atribuem a tarefa de “melhorar a eficácia do aproveitamento da água” e dos empresários interessados no processo de privatização deste recurso natural (BRUCKMAN, 2015).

Ou seja, deve-se considerar que o interesse das grandes corporações vai além da aquisição das empresas públicas de saneamento, quer dizer, é parte de uma estratégia de apropriação das fontes dos recursos hídricos, como, por exemplo, os aquíferos Guarani e Saga, mencionados anteriormente.

Portanto, a gestão dos serviços de água ultrapassa o caráter financeiro e econômico. Ela deve ser entendida como direito intrínseco ao ser humano. Nos últimos anos, diversas cidades do mundo têm despertado para essas questões, sobretudo após traumáticas experiências de privatizações. Em muitas localidades, a alternativa encontrada foi a reestatização dos serviços, como será visto a seguir.

A experiência internacional de reestatização dos serviços de saneamento

A experiência internacional com a privatização dos serviços de água e esgoto é bastante negativa. As políticas adotadas por diferentes países têm sido a da reestatização dos serviços, ou seja, o contrário do que o governo federal pretende praticar no Brasil.

Em 2015, foi publicado o estudo *Our public water future: the global experience with remunicipalization* (LOBINA, KISHIMOTO e PETITJEAN, 2015), que apresenta um levantamento de 235 casos de reestatização dos serviços de abastecimento de água e saneamento em 37 países, a maioria desenvolvidos (184 casos)³. A principal justificativa para a retomada dos serviços pelo poder público é a constatação de problemas na gestão privada da água, que vão desde a falta de investimento em infraestruturas até o aumento das tarifas e danos ambientais.

A maioria dos casos de reestatização ocorreu por meio da rescisão de contratos. Ou seja, os contratos privados revelaram-se tão lesivos que os municípios resolveram reestatizar os serviços, apesar da possibilidade de ter que indenizar as empresas. Segundo o estudo, o país com maior número de reestatização dos serviços é a França (94 casos), seguida pelos Estados Unidos (58), Espanha (14) e Alemanha (9). Na América Latina foram registrados casos na Argentina (8), Uruguai (1), Bolívia (2), Equador (1), Colômbia (2), Venezuela (2) e Guyana (1). No Brasil, também já ocorreram casos de reestatização, conforme será apresentado na próxima seção.

A Figura 1 apresenta um mapa com o número e a localização das cidades que reestatizaram os serviços.

³ O estudo utiliza a palavra “*remunicipalization*”, uma vez que as concessões são municipais. No entanto, aqui utilizaremos o termo “reestatização”, por entendermos ser mais adequado devido à possibilidade de maior abrangência, uma vez que apesar de a concessão ser municipal, os serviços podem ser operados por empresas regionais, como no caso das empresas estaduais aqui no Brasil.

FIGURA 1
 Número de cidades que reestatizaram os serviços de água entre 2000 e 2015



Fonte: Lobina; Kishimoto; Petitjean (2015, p. 17)

A França é o país com a mais longa história de privatização da água e também a sede das maiores multinacionais do setor, como os grupos Veolia e Suez. Não por acaso, o país apresenta tantos casos de reestatização. Na França, a maior parte dos municípios aguardou o fim dos contratos com a iniciativa privada para reestatizar os serviços. Há expectativa de que muitas outras cidades optem pela reestatização naquele país, uma vez que um grande número de contratos está para terminar nos próximos anos.

Para os autores do estudo, as parcerias público-público podem contribuir para o processo de reestatização, como os que ocorreram na França e na Espanha. E isso pode envolver inclusive governos de diferentes países, como é o caso de Moçambique, que fechou uma parceria sem fins lucrativos com uma empresa pública holandesa de água.

Uma das mensagens deixadas no resumo executivo do estudo é exatamente que os agentes políticos evitem a privatização e as parcerias público-privadas, pois, além de não resultarem nas prometidas gestões mais eficientes e em inovações, têm trazido efeitos negativos no longo prazo para comunidades locais e governos. Uma vez assinado o contrato, a rescisão é dificultada pelo risco de pagamento de indenizações

multimilionárias. Mesmo assim, muitos desses casos demonstraram que rescindir um contrato privado é possível e menos oneroso do que sustentar a privatização no longo prazo (LOBINA; KISHIMOTO; PETITJEAN, 2015a).

Reestatização

A privatização da água em Berlim aconteceu em 1999, quando a empresa pública Berlinwasser Holding AG (BWH) vendeu, por 1,7 bilhão de euros, 49,9% das ações ao consórcio RWE e Veolia (Francesa). O contrato garantia ao consórcio o direito de controlar a gestão da companhia por meio da nomeação dos diretores executivo e financeiro. O contrato também garantia retorno de 8% sobre o capital investido pelos acionistas privados. Com o passar dos anos, o consórcio foi reduzindo investimentos e aumentando as tarifas, que cresceram mais de 35% em menos de cinco anos.

O contrato era muito impopular e a reestatização se tornou parte dos programas de três dos quatro partidos políticos da cidade. Assim, em abril de 2012, o governo municipal de Berlim comprou as ações detidas pela RWE e, em setembro de 2013, as ações da Veolia, desembolsando cerca de 1,3 milhão de euros, recurso esse a ser cobrado nas tarifas durante 30 anos. Os elevados custos dessa retomada da gestão pelo setor público recaíram, portanto, sobre a população usuária do serviço.

Em Paris, a gestão do abastecimento de água foi transferida para duas empresas privadas em 1987, a Veolia e a Suez, cada uma delas com cobertura sobre cerca de metade da cidade, por meio de contratos de concessão de 25 anos. A partir dos anos 2000, os contratos passaram a ser alvo de diversas críticas, entre as quais, a falta de transparência financeira da concessão. Os preços cobrados eram entre 25% e 30% superiores aos custos registrados na prestação dos serviços.

A reestatização dos serviços de água de Paris ocorreu em janeiro de 2010, com o fim dos prazos dos contratos de concessão. Logo, constituiu-se um novo operador público municipal chamado Eau de Paris e então foi possível reduzir as tarifas em 8%.

Em Atlanta, nos EUA, o sistema de água foi privatizado em 1999, via contrato de concessão feito por mais de 20 anos com a United Water, também subsidiária do grupo Suez. Entretanto, nos quatro primeiros anos, a empresa demitiu metade da força de trabalho, a qualidade dos serviços prestados caiu e as tarifas aumentaram. Devido à

continuidade do péssimo serviço prestado, a Câmara Municipal de Atlanta resolveu rescindir o contrato em 2003, 16 anos antes do prazo estipulado.

Em suma, a privatização dos serviços de saneamento não teve o resultado esperado em várias cidades do mundo. Ao contrário, as experiências de privatização levaram a diversos problemas, como o aumento extraordinário das tarifas, a baixa qualidade dos serviços e a falta de transparência dos contratos. A reestatização dos serviços tem sido a principal estratégia adotada diante desses problemas.

A experiência nacional com a privatização do saneamento no Brasil

De acordo com a Associação Brasileira de Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), a iniciativa privada opera os serviços de fornecimento de água e esgotamento sanitário em 316 municípios de 18 estados no Brasil. No total, são 258 contratos de prestação de serviços, distribuídos em 133 concessões plenas, 28 parciais, 15 parcerias público-privadas (PPPs), 3 locações de ativos e 1 subdelegação de serviços. Além disso, existem outros 78 contratos de assistência técnica. A estimativa da Abcon (2016) é que, nesses contratos, os serviços prestados atinjam 31,11 milhões de pessoas. Segundo o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon), somente seis empresas concentram em torno de 95% dos negócios privados, são elas: OAS, GS Inima, Odebrecht Ambiental, Águas do Brasil, Aegea e Cab Ambiental.

Importante destacar que tem crescido a participação de grupos estrangeiros no setor no país. Recentemente, o grupo japonês Itochu adquiriu 49% da participação da Queiroz Galvão na concessionária Águas do Brasil; o fundo de investimento canadense Brookfield comprou os ativos da Odebrecht Ambiental, a maior empresa privada do setor no país; e o fundo de investimento GIC de Cingapura elevou a participação no grupo Aegea.

Conforme exposto anteriormente, o aumento dos casos de reestatização dos serviços de fornecimento de água e esgoto em diversas cidades do mundo está diretamente ligado à ocorrência de problemas na prestação dos serviços pelas empresas privadas. No Brasil não é diferente. Independente do modelo privado de gestão que seja

utilizado, inúmeros são os casos de deficiência nos serviços prestados por essas empresas.

A seguir são descritos quatro casos de prestação dos serviços pela iniciativa privada no Brasil: (1) uma PPP celebrada entre o governo de Pernambuco, Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) e a Odebrecht Ambiental; (2) uma concessão parcial entre a Odebrecht Ambiental e a Saneatins, para atendimento das maiores cidades do Tocantins; duas concessões plenas, (3) uma entre a prefeitura de Manaus e a Manaus Ambiental (parceria entre os grupos Águas do Brasil e Solví) e (4) outra em Itu, no estado de São Paulo, entre a prefeitura e a Concessionária Águas de Itu.

Em 2013, o governo de Pernambuco assinou contrato de PPP entre a Compesa e a Odebrecht Ambiental, com o objetivo de universalizar os serviços de esgotamento sanitário em 15 municípios (14 da Região Metropolitana do Recife e a cidade de Goiana, na região da Mata Norte), previsto para 12 anos. A PPP tem como meta aumentar a coleta de 30% para 90% e o tratamento de 10% para 100% do esgoto coletado nesses municípios. O contrato tem prazo de 35 anos e prevê investimentos na ordem de R\$ 4,5 bilhões (CAMAROTTO, 2013).

No entanto, recentemente, o corpo técnico do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE) divulgou estudo que constatou diversas irregularidades na PPP. Apesar de dois anos de atraso no cronograma de obras, a parceira privada não teve a receita diminuída. De acordo com o contrato, a Odebrecht Ambiental recebe de contrapartida da Compesa 86,5% do que a estatal pernambucana recolhe nos locais atendidos pela PPP, algo em torno de R\$ 15,0 milhões por mês. Ainda de acordo com o TCE, a Odebrecht Ambiental deveria ter construído e entregue cinco novas estações de tratamento nos últimos três anos, mas apenas uma dessas teve a obra iniciada (BARBOSA, 2016).

Em Tocantins, problemas no acordo firmado entre o governo do estado e a Odebrecht Ambiental levaram à suspensão do contrato e à retomada dos serviços pela Agência Tocantinense de Saneamento (ATS). Entre 2013 e 2015, foram instauradas duas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) para investigar a Saneatins/Odebrecht Ambiental com a finalidade de analisar, entre outros pontos, a diferenciação nas cobranças dos serviços nos municípios atendidos pelo consórcio, além da metodologia para aferição do valor da tarifa e problemas na operação da venda da Saneatins para a Odebrecht Ambiental (MEDEIROS, 2013).

Com a suspensão das CPIs da Saneatins na Assembleia Legislativa de Tocantins, o Ministério Público Estadual (MPE) determinou a abertura de cinco procedimentos investigativos de supostas práticas lesivas ao consumidor. Entre as possíveis irregularidades estariam aumento das tarifas de água e esgoto, cobrança abusiva de instalação de equipamentos nas residências, destruição de ruas para instalação de equipamentos sem os devidos reparos, cobrança de tarifa mínima em contas suspensas, classificação de consumidores residenciais como consumidores industriais, entre outros (Conexão TO). Cabe destacar que apenas do Programa Saneamento para Todos, do Ministério das Cidades, com financiamento da Caixa Econômica Federal, foram repassados mais de R\$ 500 milhões para que a Saneatins universalizasse a coleta e o tratamento de esgoto no estado.

Diante de todos esses problemas, os serviços de fornecimento de água e tratamento de esgoto de 78 municípios do Tocantins, que vinham sendo mantidos pela Saneatins, passaram a ser realizados pela ATS. Desde maio de 2013, a Agência assumiu a operação dos serviços de saneamento, conforme Protocolo de Intenções ajustado em agosto de 2010 entre a Saneatins e o governo daquele estado (TOCANTINS, 2017). Apesar disso, conforme mencionado anteriormente, a ATS é das empresas listadas no programa de desestatização do PPI.

Em Manaus, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário também são administrados pela iniciativa privada. Desde maio de 2012, a Manaus Ambiental é responsável por tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto na capital amazonense.

A Manaus Ambiental, empresa do grupo Águas do Brasil e Solví, substituiu a também privada Águas do Amazonas, empresa que assumiu os serviços em 2000, depois que a Suez (empresa francesa) venceu o leilão da Manaus Saneamento (subsidiária da Companhia de Saneamento do Amazonas – Cosama). A antiga concessionária deveria fazer investimentos e melhorias no sistema de abastecimento, mas não houve evolução satisfatória e a população continuou sofrendo com a falta de água. Em 2007, foi feita uma repactuação para dar à empresa nova oportunidade de fazer os investimentos necessários em Manaus. No entanto, não houve melhora e, em maio de 2012, a Águas do Amazonas foi substituída pela Manaus Ambiental na operação dos serviços.

Em abril de 2012, foi anunciada a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Municipal de Manaus, para que os vereadores investigassem o fornecimento e a distribuição de água e o contrato da prefeitura com a empresa Águas do Amazonas. No entanto, as queixas em relação às empresas que administram os serviços de água e esgotamento sanitário ainda continuam. Essa situação ocorre tanto em comunidades periféricas como nos bairros mais centrais da cidade.

Em Itu, São Paulo, onde a gestão do saneamento básico era privada desde 2007, a prefeitura decretou intervenção em junho de 2015 e encerrou o contrato de concessão. Após 10 anos de gestão privada, a Câmara Municipal criou, em janeiro de 2017, a Companhia Ituana de Saneamento (CIS) e devolveu ao poder público a administração do saneamento básico no município. O objetivo é adotar medidas para evitar a repetição da crise que levou a cidade a um profundo e longo racionamento de água, durante fevereiro de 2014 a janeiro de 2015 (ASSEMAE, 2017).

O principal motivo que levou ao rompimento com a gestão privada em Itu foi o não cumprimento dos investimentos previstos em contrato. Além disso, auditoria realizada na concessionária revelou várias irregularidades na prestação do serviço, desde aumento abusivo de tarifa a sucateamento de equipamentos e instalações.

Esses exemplos realçam que o serviço prestado pela iniciativa privada no país não conseguiu se mostrar melhor tampouco mais econômico do que o serviço oferecido pelas concessionárias públicas, como sustentam os argumentos em prol da privatização. As concessionárias privadas de saneamento não demonstraram ser mais eficientes na prestação dos serviços, bem como não conseguiram atender aos usuários de forma adequada e satisfatória.

Considerações finais

Esta Nota procurou apresentar os diferentes elementos envolvidos no processo de privatização do setor de saneamento, em curso no país. Até março, já haviam sido incluídas 17 companhias estaduais de saneamento no PPI. Apesar da relevância do assunto, não se tem conhecimento, no entanto, de nenhum estudo mais elaborado que apresente argumentos consistentes e dê sustentação a tal política. Além disso, o plano de privatização não contempla nenhum mecanismo de consulta à sociedade.

A partir do que se demonstrou neste trabalho, é possível elencar um conjunto de questionamentos e críticas ao programa.

1. A política de privatização não leva em conta o caráter essencial do setor, e o acesso à água e ao saneamento como direito humano, conforme reconhecido pelas Nações Unidas. Trata a questão meramente como negócio.
2. Desconsidera a importância estratégica do setor: os impactos em termos de saúde pública, na interação entre rios e bacias hidrográficas e o cuidado na utilização dos aquíferos, num contexto de sobre-exploração das fontes hídricas e de aumentos de conflitos devido à escassez de água em várias regiões do mundo, inclusive no Brasil.
3. Não há evidências concretas de que as empresas privadas prestam serviço melhor do que as públicas. O que se observa em nível mundial é uma tendência de reestatização dos serviços devido a sérios problemas com os prestados pela iniciativa privada. E no Brasil não é diferente - a inserção privada tem se mostrado muito mais como problema do que como solução. Devido à finalidade estritamente econômica das empresas privadas, estas ofertam serviço somente a quem pode pagar, o que dificulta ainda mais o alcance da universalização dos serviços de saneamento no país.
4. Contratos com a iniciativa privada podem envolver a ocorrência de custos adicionais, como aqueles decorrentes de processos de investigação, renegociação ou até rescisão dos contratos, o que impacta as tarifas e reduz os recursos disponíveis para a universalização dos serviços.
5. A redução da presença do Estado no setor diminui, por si só, a capacidade do controle social, aumentando os riscos de impactos ambientais e sociais.

Diante do exposto, é imperativo que a sociedade participe desse processo. Para tanto, é necessário, de um lado, suspender a atual política de privatização do setor, e de outro, desenvolver mecanismos/canais de consulta social em nível nacional e regional, aprofundando as discussões iniciadas no Plansab. Ao longo desse processo, o mais

prudente seria concentrar os poucos recursos disponíveis para o setor no fortalecimento dos serviços prestados pelas concessionárias públicas do país.

Referências bibliográficas

AHMED, Nafeez. Guerras hídricas: Estudos relacionam escassez de água a onda de revoltas civis no Oriente Médio. **Opera Mundi**, São Paulo, 04 ABR. 2015. Disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/samuel/40007/guerras+hidricas+estudos+relacionam+escassez+de+agua+a+onda+de+revoltas+civis+no+orientem+medio.shtml>. Acesso em: jun. 2017.

ASSEMAE. Saneamento de Itu retorna para mãos públicas. **Assemae**, Brasília, DF, 30 jan. 2017. Disponível em: <http://assem.org.br/noticias/item/1995-saneamento-de-itu-retorna-para-maos-publicas>. Acesso em fevereiro de 2017.

BARBOSA, Marina. TCE aponta atraso na PPP do saneamento. **Folha PE**, Recife, em 11 out. 2016. Disponível em: <http://www.folhape.com.br/economia/economia/geral/2016/10/11/NWS,1962,10,478,ECONOMIA,2373-TCE-APONTA-ATRASO-PPP-SANEAMENTO.aspx>, acesso em: nov. 2016.

BRASIL. **Medida Provisória 727, de 12 de maio de 2016**: cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e dá outras providências. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-727-12-maio-2016-783107-norma-pe.html>.

BRASIL. Casa Civil. **Diagnóstico setorial**. Brasília, DF, [2016].

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei 13.334 de 13 de setembro de 2016**: cria Programas de Parcerias de Investimentos – PPI, altera a Lei n. 10.683 de 28 de maio de 2003 e dá outras providências. Brasília, DF, 2016a.

BRASIL. Leis e Decretos. **Lei Complementar n. 156, de 28 de dezembro de 2016**: estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014... Brasília, DF, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm.

BRASIL. Leis e Decretos. **Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016**. Brasília, DF, 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: jun. 2017.

BRUCKMANN, M. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana**. 5. ed. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2016. v. 1. 129 p.

CAMAROTTO, Murilo. Pernambuco assina PPP de R\$ 4,5 bi para saneamento. **Valor Econômico**, Brasília, 17 fev. 2013. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/3008508/pernambuco-assina-ppp-de-r-45-bi-para-saneamento>, Acesso em: nov. 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT. **2014 bate recorde de conflitos pela água e famílias envolvidas**. Goiânia, 2015. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/2493-2014-bate-recorde-de-conflitos-pela-agua-e-familias-envolvidas>. Acesso em: jun. 2017.

HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban. **Políticas públicas e gestão de saneamento**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

INSTALADA CPI da Saneatins. Assembleia Legislativa do Tocantins, Palmas, em 28 dez. 2013. Disponível em: <http://www.al.to.gov.br/noticia/5189/instalada-cpi-da-saneatins>, acesso em: nov. 2016.

JUSTIÇA determina suspensão dos trabalhos da CPI da Saneatins. **Agora Tocantins**, Palmas, em 29 abr. 2015. Disponível em: <http://agora-to.com.br/noticias/139622/justica-determina-suspensao-dos-trabalhos-da-cpi-da-saneatins/>, acesso em: nov. de 2016.

LOBINA, E. KISHIMOTO, S. PETITJEAN, O. Our public water future: the global experience with remunicipalization. Unidade Internacional de Pesquisas e Serviços Públicos (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório Multinacional, 2015. Disponível em: <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>

MEDEIROS, Marisa. Instalada a CPI da Saneatins. **Assembleia Legislativa do Tocantins: Novo Tempo**, Palmas, 28 dez. 2013. Disponível em: <http://www.al.to.leg.br/noticia/5189/instalada-cpi-da-saneatins>. Acesso em: maio 2017.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Reação ao saneamento básico como ambiente de negócios. **Assemae, Artigos**, Brasília, DF, 19 jan. 2017. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/artigos/item/1962-reacao-ao-saneamento-basico-como-ambiente-de-negocios>. Acesso em: jun. 2017.

MPE apura supostas práticas lesivas ao consumidor. **Conexão Tocantins**, Palmas, em 23 set. 2016. Disponível em: <http://conexaoto.com.br/2016/09/23/mpe-apura-supostas-praticas-lesivas-ao-consumidor-por-parte-da-saneatins>, acesso em: nov. de 2016.

NÃO existe possibilidade de privatização, diz governo. **O Povo**, Fortaleza, 10 mar. 2017. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/jornal/politica/2017/03/nao-existe-possibilidade-de-privatizacao-diz-governo.html>. Acesso em: jun. 2017.

ONU. **Água para um mundo sustentável**: sumário executivo, 2015. Relatório mundial das Nações Unidas sobre Desenvolvimento dos Recursos Hídricos.

ONU BRASIL. **Assembleia Geral da ONU reconhece saneamento como direito humano distinto do direito à água potável**. Brasília, DF, 04 jan. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-agua-potavel/>. Acesso em: jun. 2017.

SECOM. Embasa não será privatizada: afirma governador. **SulBahia News**, Salvador, 29 nov. 2016. Disponível em: <http://www.sulbahianews.com.br/embasa-nao-sera-privatizada-afirma-governador/>. Acesso em: jun. 2017.

TOCANTINS. Estado; Agência Tocantinense de Saneamento. **Acesse sua conta**. Palmas, 2017. Disponível em: <http://ats.to.gov.br/acesse-sua-conta/#sthash.27ZShU2U.dpuf>.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: dieese@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Luís Carlos de Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio

Coordenadora de pesquisas e tecnologia: Patrícia Pelatieri

Coordenador de educação e comunicação: Fausto Augusto Júnior

Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira

Coordenadora de estudos em políticas públicas: Angela Maria Schwengber

Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas

Equipe Técnica

Rede Saneamento

Gustavo Teixeira (Subseção FNU)

Elder Teotonio de Arimatea Costa (Subseção Sindae-BA)

Elizama Paiva (Subseção Sindiágua-CE)

Jéssica Naime (supervisora técnica do ER RJ) - revisão técnica