



Associação Nacional dos Serviços  
Municipais de Saneamento

# **O PANORAMA DAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SANEAMENTO BÁSICO BRASILEIRO**

BRASÍLIA/DF, JUNHO DE 2020

## RESUMO

As políticas voltadas para o saneamento apresentam múltiplas faces, articulando-se diretamente ao desenvolvimento urbano e à saúde pública. Após a promulgação da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) em 2007, o setor tem obtido avanços e se consolidado como uma política de extrema importância para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. A pujança do setor e o seu potencial econômico trás, historicamente, uma disputa do setor privado pela prestação dos serviços públicos de saneamento básico, a esta disputa, diferentemente da forma como é tratado pelos operadores públicos, o setor privado chama de “mercado”. Principalmente nos últimos 3 (três) anos com o apoio do governo federal, os grupos vinculados ao setor privado defendem a sua participação de forma mais agressiva em detrimento da participação do Estado. O momento atual vem aflorar as disputas que o setor privado historicamente tem travado desde as primeiras eleições pós-democratização (1989), e estão expressas em discussões no Congresso Nacional durante as três últimas décadas. Com a aprovação da Lei 11.445/2007 (Lei do Saneamento) tivemos nesta última década uma “estabilidade” que não tínhamos desde a extinção (1986) do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). As tentativas de modificação da Lei do Saneamento estão relacionadas, diretamente, à criação de condições ainda mais favoráveis à ampliação da participação do capital privado na prestação dos serviços de saneamento, em detrimento das diretrizes de políticas públicas e de bem-estar social, conforme preconizadas pela CF88. Os dados e indicadores do saneamento desde a aprovação da Lei (2007) são muito favoráveis, tanto quando se analisa os investimentos, principalmente no período do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Saneamento, quando, também se analisa o crescimento da regulação, do planejamento e da formalização de contratos para a prestação dos serviços. É incontestável a importância da presença do Estado e de modelos de bem-estar social que são adotados em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um dos maiores desafios do saneamento, como de tantas outras políticas públicas, é o enfrentamento da crise econômica verificada no Brasil. Em momentos de crise, o Estado brasileiro deve reafirmar seus preceitos Constitucionais Democráticos e Republicanos, fortalecendo o pacto federativo e a autonomia do ente municipal e, conseqüentemente a sua titularidade sobre os serviços de saneamento básico.

## SUMÁRIO

1.	O saneamento no Brasil e a Constituição Federal de 1988 .....	5
2.	A Lei do Saneamento Básico – nº 11.445 de 2007 .....	6
3.	Necessidade de investimentos no setor.....	12
4.	Sobre a participação privada em concessões de serviços de saneamento básico no Brasil .....	18
5.	As tarifas de água adotadas por companhias privadas são mais caras.....	19
6.	A disputa do setor privado pelos serviços de saneamento básico no Brasil	21
7.	Votação do Projeto de Lei 4.162/2019 para atualização do marco legal do saneamento básico .....	25
8.	Considerações finais – Consolidação das ideias .....	26
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	29

## 1. O saneamento no Brasil e a Constituição Federal de 1988

Para que possamos entender melhor a última década de saneamento no Brasil, é importante contextualizá-lo na Carta Constitucional de 1988 (CF88). O saneamento está presente na CF 88 no contexto do Estado de bem-estar, permeando os artigos de nºs. 23, 182, 186, 193, 219, 230 e 231 que explicitam seus direitos e condições.

O artigo 30, inciso V da CF-88, versa sobre a titularidade dos serviços públicos e define a competência de municípios para organizarem e prestarem, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local que têm caráter essencial, incluído o de transporte coletivo. Esse entendimento fundamenta a tese da titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, por se tratar de “serviço público de interesse local”.

O tema saneamento básico é citado na CF-88 em três momentos: i) Inciso XX do Art. 21 (p. 32) o qual afirma que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; ii) Inciso IX do Art. 23 (p. 35), que trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cabendo aos entes da Federação promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; e iii) no Art. 200 (p. 155), Título VIII, do Capítulo II - Da Seguridade Social, na Seção II - Da Saúde.

No âmbito federal, o Art. 200 destaca-se dos demais porque aborda o saneamento básico estabelecendo competência objetiva na formulação de políticas públicas do setor, também como uma atribuição do Sistema Único de Saúde – SUS (Gonçalves, 2019).

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

I – .....

IV – participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico; (CF-88, p. 155).

Como exposto acima, os serviços de saneamento básico foram incorporados no texto constitucional em diferentes vertentes, todas associadas a uma concepção ampla de bem-estar social, definindo diretrizes atreladas ao desenvolvimento urbano, habitação, transporte urbano e saúde pública, com evidentes reflexos sobre a qualidade de vida da sociedade em geral. Sua implementação cabe aos Municípios e Estados com o apoio da União, fortalecendo, assim, o pacto federativo.

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) da República Federativa do Brasil ficou conhecida como a “Constituição Cidadã”, por ter sido concebida no processo de redemocratização e na retomada do Estado democrático de direito, tendo

incorporado premissas do Estado de bem-estar social, conforme o modelo social democrata do norte europeu. (Esping-Andersen, 1990)<sup>1</sup>.

O federalismo e conseqüentemente o Pacto Federativo, reafirmado na CF-88 é composto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. No novo ambiente geopolítico, pós-redemocratização (1985), como seria previsível, os grupos da situação e oposição se reorganizaram no intuito de consolidarem seus espaços (Kinzo, 2001)<sup>2</sup>. Neste contexto federativo o saneamento se desenvolveu sob a égide da nova CF 88.

## **2. A Lei do Saneamento Básico – nº 11.445 de 2007**

A lei de saneamento em vigor (Lei nº 11.445, 2007) foi gestada a partir do ano de 2003, quando o Governo Federal rearranjou sua estrutura concentrando-se em questões sociais mais prementes, entre as quais, a situação do saneamento básico no País, com destaque para o baixo crescimento nos índices de cobertura para abastecimento de água potável em periferia de Regiões Metropolitanas e, principalmente, a reduzida expansão da rede coletora de esgotamento sanitário, observados na década anterior, a desigualdade na oferta desses serviços, os impactos sobre o meio ambiente oriundos do baixo índice de tratamento dos esgotos, a ineficiência na prestação dos serviços, a baixa qualidade dos serviços públicos de transporte e mobilidade, como também a má qualidade das habitações nas áreas de baixa renda. Desta forma foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), em 1º de janeiro de 2003, por Medida Provisória que posteriormente se transformou na Lei nº 10.683 de 2003.

O recém-criado Ministério das Cidades passou a ser o responsável pela implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e pelas políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana. Em sua estrutura organizacional, foi criada a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), com a missão de assegurar os direitos humanos fundamentais de acesso à água potável e à vida em ambiente salubre nas cidades e no campo, mediante a universalização do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais.

A estruturação do novo Ministério contou com a participação de várias representações, destacando-se o protagonismo da Associação Nacional dos

---

<sup>1</sup> Ver textos: Esping-Andersen, 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge. Gough, Ian. 1999. "Welfare regimes: On adapting the framework to developing countries". *Global Social Policy Program. Working Paper 1*. Univ. Bath <http://www.bath.ac.uk/Faculties/HumSocSci/IFIPA/GSP/>. Pierson, Christopher. 2003. 'Late Industrialisers' and the Development of the Welfare State. UNRISD. Background paper for the Project "Social Policy in a development Context", Geneve: UNRISD.

<sup>2</sup> Maria D'Alva Gil Kinzo, possui graduação em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo(1972), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo(1978), doutorado em Social Studies pela University of Oxford(1985) e pós-doutorado pela Georgetown University (1990). Atualmente é Professora Associada da Universidade de São Paulo.

Serviços Municipais de Saneamento (Assemae)<sup>3</sup> na montagem da Secretaria de Saneamento. Destaca-se, também, o protagonismo dos movimentos de Reforma Urbana<sup>4</sup>.

A partir dessa nova estrutura institucional, foram priorizadas três agendas, sendo elas: i) a primeira se refere à retomada dos investimentos federais, dirigida à ampliação de infraestrutura em serviços de saneamento que desde 1998 se encontravam sob forte restrição; ii) a segunda foi a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), com a incumbência de promover a integração das iniciativas de saneamento ambiental que se encontravam dispersas em vários órgãos do Governo Federal e; iii) a terceira previu a elaboração de proposta para uma política nacional de saneamento.

A SNSA passou a abrigar também toda a equipe do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). Salles (2009) enfatiza que, com a posse do novo governo, os planos de privatização das companhias estaduais foram abandonados, sendo substituídos por apoio técnico federal às empresas públicas para sua reestruturação financeira e operacional.

Conforme descrito na Revista Saneamento para Todos (BRASIL, 2009), o PMSS, a partir de 2006, apresentou mudanças conceituais, tendo sua atuação sido dirigida à reestruturação dos operadores públicos estaduais e municipais, apoiando ações nas áreas institucional, operacional, administrativa, financeira, comercial e jurídica. A atuação envolveu financiamento sem ônus para a elaboração de estudos e trabalhos de consultoria técnica especializada, desenvolvimento de modelos de financiamento, elaboração de estudos sobre política tarifária e subsídios, definição de instrumentos e estrutura de regulação, controle e capacitação. A maior atuação do Programa consistiu na assistência às companhias estaduais que apresentavam indicadores de ineficiência. Nessa direção, foram celebrados acordos de cooperação técnica entre as respectivas entidades e o Ministério das Cidades.

No que se refere às diretrizes aprovadas a respeito das políticas públicas de saneamento básico, tanto Salles (2009) quanto Sallum (2016) descrevem que o governo (2003-2010) interrompeu o processo de privatizações.

Segundo Sallum (2016)<sup>5</sup>, a administração governamental (2003-2010) contribuiu para a construção de uma “nova” forma de Estado, dando sequência às

---

<sup>3</sup> Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1984. A entidade busca o fortalecimento e o desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços municipais de saneamento responsáveis pelos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo dos resíduos sólidos e drenagem urbana.

<sup>4</sup> Esse movimento é acompanhado por intelectuais que tinham como ideário a transformação da cidade e se organizou a partir da Assembleia Nacional Constituinte (1986), quando se cobra uma reforma urbana, baseada na justiça de distribuição do espaço urbano. Em 2018, o movimento se fazia representar pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR) que é uma articulação nacional que reunia movimentos populares, sociais, ONGs, associações de classe e instituições de pesquisa com a finalidade de lutar pelo direito à cidade com vistas a modificação do processo de segregação social e espacial e direcionado à construção de cidades verdadeiramente inclusivas e democráticas.

<sup>5</sup> Brasília Sallum Junior, Professor Titular de Sociologia da Universidade de São Paulo e Pesquisador do CNPq. Graduado em Ciências Sociais (1970), doutor em Sociologia (1979) e Livre-Docente (1995) pela Universidade de São Paulo. Participa dos conselhos editoriais de Lua Nova - Revista de Cultura

ações de seu antecessor (1995-2002) e propôs a figura da “parceria” como mecanismo de articulação entre o setor público e as empresas privadas. Essa iniciativa foi aprovada pelo Congresso em fins de dezembro de 2004, com posterior promulgação da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu normas para Parcerias Público-Privada (PPP), regulando as associações público-privadas<sup>6</sup> para obras de infraestrutura.

Na Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) foram articuladas, desde a sua criação em 2003, negociações com atores e instituições representativas de interesses ligados ao saneamento básico para a elaboração de uma proposta de legislação específica. O desafio era enorme, pois o objetivo mais geral foi incorporar ao futuro texto da Lei uma visão mais ampla que articulasse a política pública de saneamento com a saúde, desenvolvimento urbano e meio ambiente (Gonçalves, 2019).

Após exaustivos debates e com a participação de vários segmentos vinculados ao saneamento, tais como a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES)<sup>7</sup>, a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON)<sup>8</sup>, a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe)<sup>9</sup>, a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA)<sup>10</sup>, e a Federação Nacional dos Urbanitários (FNU)<sup>11</sup>, ocorreu uma ampla negociação e, em 23 de maio de 2005 o Governo Federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), encaminhou à Câmara dos Deputados o texto do marco regulatório para a política de saneamento sob a forma do Projeto de Lei – PL 5.296/05.

---

e Política, Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, Sociologia & Política e Sociologia & Antropologia. É assessor do CNPq, da CAPES e da FAPESP.

<sup>6</sup> Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas para Parcerias Público-Privadas.

<sup>7</sup> A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES, fundada em 1966, é uma associação com fins não lucrativos que reúne, no seu corpo associativo, pessoas físicas e jurídicas do setor de saneamento e meio ambiente. Tem como missão ser propulsora de atividades técnico-científicas, político-institucionais e de gestão que contribuam para o desenvolvimento do saneamento ambiental, visando à melhoria da saúde, do meio ambiente e da qualidade de vida das pessoas.

<sup>8</sup> A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), fundada em 1984, é uma entidade civil sem fins lucrativos, representativa das Companhias Estaduais de Saneamento Básico.

<sup>9</sup> A Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), fundada em 1984, é uma entidade civil sem fins lucrativos, representativa das Companhias Estaduais de Saneamento Básico. Suas associadas atuam em 4.030 municípios, atendendo cerca de 74,2% da população urbana brasileira em abastecimento de água e 66,6% com esgotamento sanitário, conforme dados do SNIS/2015.

<sup>10</sup> Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental é um coletivo que congrega sindicatos, associações de classe, ONGs e movimentos sociais. Tem como princípio fundamental a defesa da universalização e do acesso aos serviços de saneamento ambiental no Brasil, bem como a gestão pública dos serviços com qualidade e controle social.

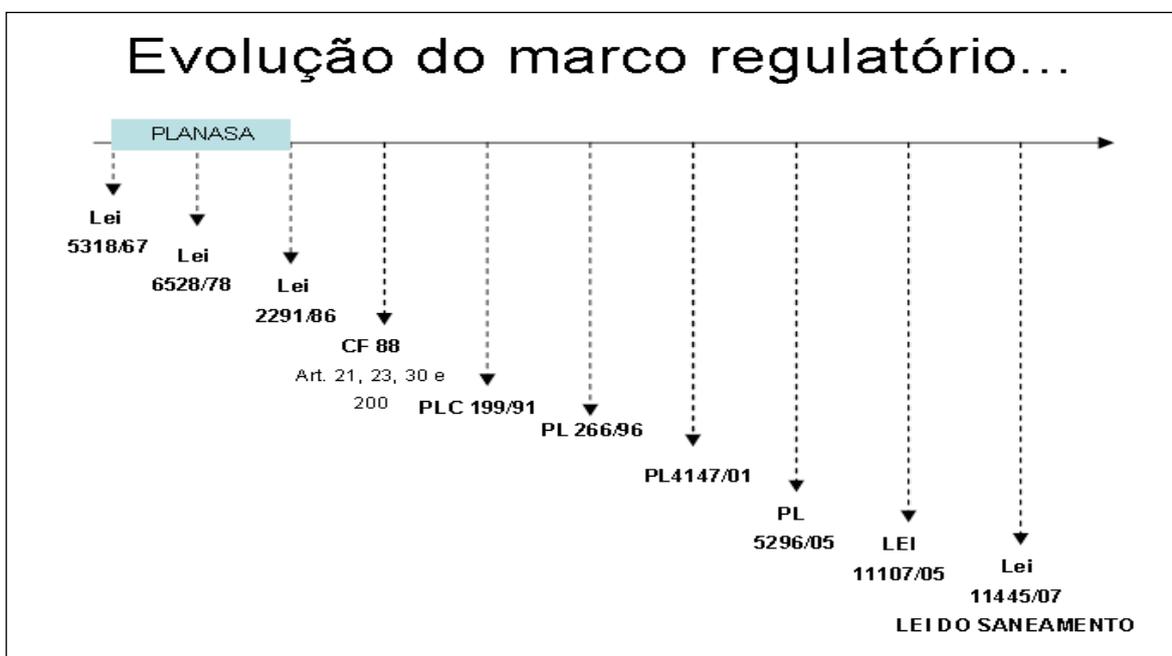
<sup>11</sup> A Federação Nacional dos Urbanitários (FNU) foi fundada em 20 de novembro de 1951, na cidade do Rio de Janeiro, e representa 202 mil trabalhadores(as) do ramo urbanitário em atividade, além de 119 mil aposentados. Ao todo, são 41 entidades sindicais filiadas à Federação. Hoje, está presente em todas as regiões do País, atuando em defesa dos direitos dos(as) trabalhadores(as) dos setores de energia, saneamento, meio ambiente e gás.

Neste Projeto foram resgatados temas importantes advindos do Projeto de Lei nº 199/93, tais como: a necessidade de criação do fundo de saneamento; o controle social; normas relativas à relação entre saneamento, saúde e meio ambiente (salubridade ambiental); a universalização dos serviços, entre outros. Foram incorporados de outros Projetos de Lei alguns conceitos tais como: regulação; contratualização (necessidade de contratos entre o prestador e o titular dos serviços) e gestão compartilhada na prestação dos serviços em regiões metropolitanas.

O entendimento, na maioria das entidades, é que a nova Lei, após aprovada, forneceria as bases institucionais e regulatórias para que Estados e Municípios, como gestores dessa política, formulassem as suas diretrizes e leis complementares, em função das especificidades regionais e locais. Assim, após várias negociações entre representantes do Governo Federal e entidades da sociedade civil, no final do ano de 2006 o texto da Lei foi aprovado pelo Congresso Nacional e, em 5 de janeiro de 2007, foi sancionada pelo Presidente da República a Lei 11.445 de 2007, que estabelece as diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico.

Entre a extinção do PLANASA (1986) e a Lei nº 11.445, de 2007, transcorreram-se 21 anos, o que pode ser demonstrado na linha do tempo, apresentada no quadro abaixo.

**QUADRO 1: Evolução do marco regulatório**



Fonte: Salles,2009.

Importante destacar que a Lei nº 11.445/2007 incorporou inovações para que fosse possível tornar mais eficazes as políticas aplicadas pelos entes federativos, tais como:

- A definição dos componentes dos serviços públicos do saneamento básico;
- Os princípios da universalização e da equidade;
- A salubridade ambiental;
- A economicidade e fiscalização.

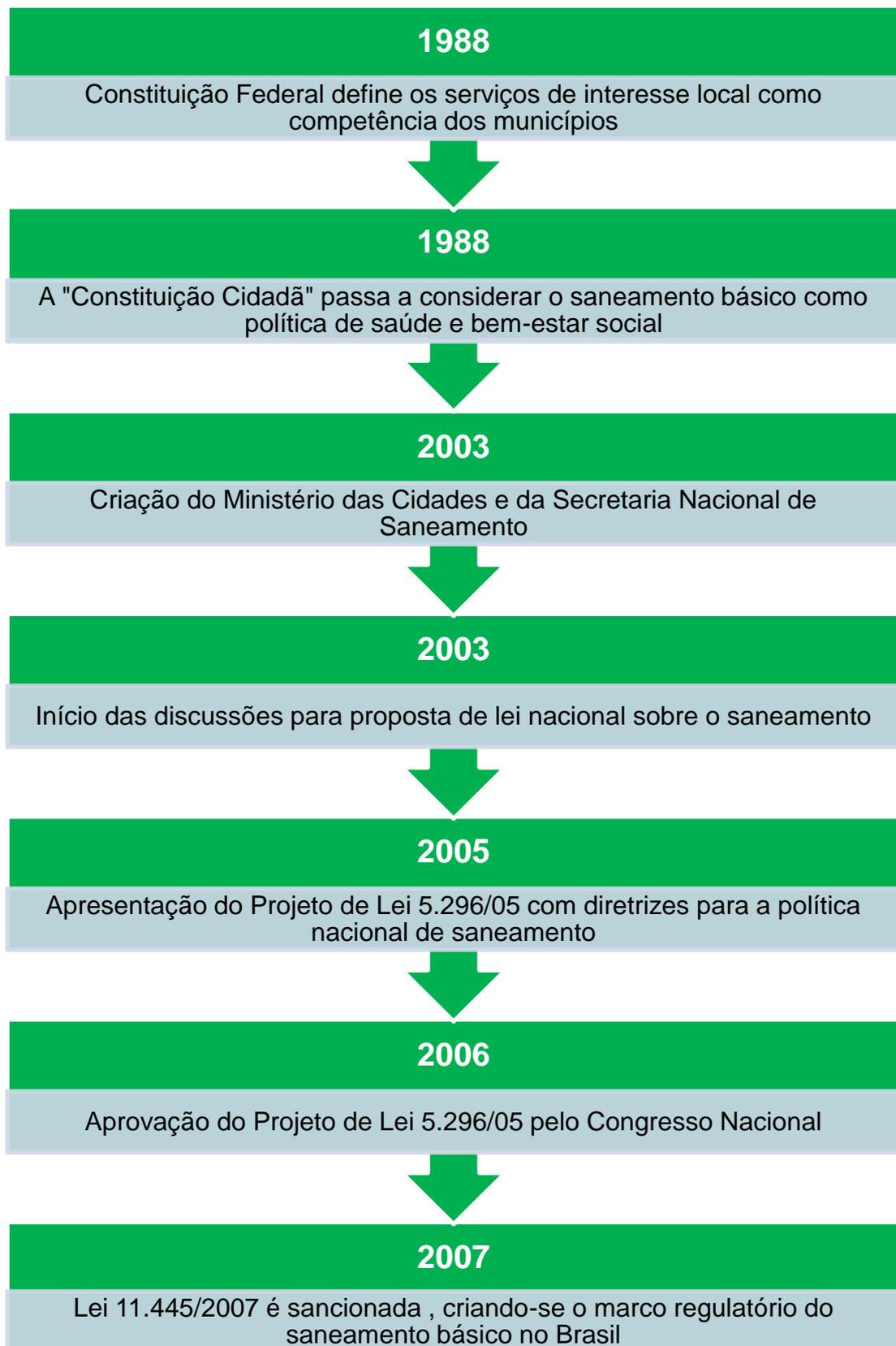
A Lei está alicerçada em quatro pilares, sendo eles:

- O **planejamento** (obrigatoriedade de que o titular dos serviços elabore o plano municipal de saneamento e o revise de quatro em quatro anos);
- A **contratualização dos serviços** (que o titular dos serviços tenha um contrato válido e vigente junto ao prestador dos serviços - público ou privado);
- A **regulação** (que o titular regule diretamente ao delegue a outro ente público a regulação dos serviços) e;
- O **controle social** (a prestação dos serviços deve ser transparente e fiscalizada pela sociedade).

Peixoto (2009) aborda um quesito importante para que se alcance a universalização que é a cobrança. Esta cobrança deve estar no contexto da modicidade tarifária e a regulação econômica dos serviços de saneamento deve garantir tarifas que não impeçam o acesso das classes mais necessitadas.

No tocante à economia de escopo e de escala, Montenegro (2009) comenta sobre a importância da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, modelo ideal a ser seguido por Municípios integrantes de Regiões Metropolitanas – RMs, o que é também abordado por Cunha (2011), quando avalia que os consórcios públicos podem ser instrumentos importantes para a coordenação entre as políticas de saneamento básico, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e saúde pública.

## Antecedentes do marco legal do saneamento básico no Brasil:



### 3. Necessidade de investimentos no setor

Em 2007, após a aprovação de um marco regulatório para as políticas de saneamento, os principais desafios correspondiam à implementação dos instrumentos trazidos pela Lei e a necessidade de investimentos de grande monta, em resposta aos indicadores de atendimento dos serviços que se apresentavam desfavoráveis.

Desta forma, o Governo Federal utilizou-se do chamado “*Spending Power*”<sup>12</sup>, ou seja, o aporte de recursos financeiros, tanto por meio do Orçamento Geral da União (OGU), quanto dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), respectivamente administrados pelos bancos públicos Caixa Econômica Federal (CAIXA) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Assim, procurou-se associar a liberação destes recursos à obrigatoriedade da implantação de alguns instrumentos trazidos pela Lei 11.445/2007, na expectativa de obter avanços significativos em termos de elevação da cobertura e da qualidade desses serviços.

Neste contexto, quando do ato das contratações de operações financeiras (onerosas e não onerosas), junto ao Governo Federal, foi definido que os titulares dos serviços, quando não estivessem exercendo diretamente o seu papel de provedores, deveriam estar regularizados junto aos seus prestadores de serviços, (empresas privadas ou Companhias Estaduais de Saneamento Básico - CESBs) quanto às suas respectivas concessões ou contratos de gestão associada, assim como dispor de agências reguladoras dos serviços. Em caso contrário, as partes seriam obrigadas a assinar termos de compromisso para a regularização da situação até o prazo final dos desembolsos financeiros previstos em contratos.

O grande volume de recursos aplicados em investimentos foi iniciado em 28 de janeiro de 2007, quando do lançamento do **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**<sup>13</sup> que incluiu o componente saneamento como parte da “Infraestrutura Urbana e Social”.

O PAC foi implementado em duas fases, a primeira foi iniciada no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), chamado de PAC1 e vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) sob a administração da então Ministra Dilma Rousseff, e o PAC2, lançado em 2011, ou seja, o programa foi mantido e estendido durante o primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014).

O Ministério das Cidades foi responsável pela liberação dos investimentos organizados em três grupos de municípios classificados por porte populacional: i) grandes regiões metropolitanas do País, municípios com mais de 70 mil habitantes

---

<sup>12</sup> Spending Power: é o poder de investir e/ou de gastar utilizado pelo poder público quando oferece recursos financeiros com condicionantes de regras para o acesso.

<sup>13</sup> PAC: Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável.

nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e acima de 100 mil nas regiões Sul e Sudeste; ii) municípios com população entre 50 mil e 70 mil nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes nas regiões Sul e Sudeste; os projetos em municípios com menos de 50 mil habitantes foram coordenados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), vinculada ao Ministério da Saúde.

Observa-se na Tabela 1, abaixo, que nos períodos do PAC1 (2007-2010) e do PAC2 previsto para o período de (2011-2014) foram comprometidos recursos da União, entre o Orçamento Geral da União (não onerosos) e empréstimos (onerosos), valores na ordem de R\$ 98,4 bilhões correntes, o que representa um investimento anual em média de R\$ 12,3 bilhões.

**Tabela 1 - Gastos comprometidos e desembolsados em iniciativas de saneamento básico (em valores históricos)**

ANO	Comprometidos (R\$ 1,00)			Desembolsados (R\$ 1,00)		
	EMPRÉSTIMO	OGU	TOTAL	EMPRÉSTIMO	OGU	TOTAL
2003	1.668.985.322	551.538.774	2.220.524.096	119.025.438	619.662.218	738.687.656
2004	2.857.529.020	1.103.793.780	3.961.322.800	329.572.192	704.576.107	1.034.148.299
2005	53.856.563	2.004.748.837	2.058.605.400	575.091.371	799.186.509	1.374.277.880
2006	1.823.215.881	2.451.828.883	4.275.044.764	1.734.863.875	1.430.599.979	3.165.463.854
2007	5.304.435.865	4.940.512.277	10.244.948.142	1.718.163.800	1.810.617.262	3.528.781.062
2008	6.225.356.186	5.971.220.658	12.196.576.844	2.209.028.968	3.446.691.212	5.655.720.180
2009	3.169.811.384	6.582.218.013	9.752.029.397	3.257.138.218	3.547.356.343	6.804.494.561
2010	5.618.966.759	4.561.320.179	10.180.286.938	3.158.562.189	3.239.071.924	6.397.634.113
2011	2.759.731.082	4.244.206.669	7.003.937.751	3.580.839.547	3.688.809.817	7.269.649.364
2012	4.108.387.112	8.951.499.846	13.059.886.958	3.086.752.707	5.899.863.729	8.986.616.436
2013	7.907.565.318	10.508.292.332	18.415.857.650	3.877.969.695	6.432.556.659	10.310.526.354
2014	9.475.758.242	8.133.531.193	17.609.289.435	4.482.648.252	6.909.224.974	11.391.873.226
2015	3.997.334.545	5.348.190.710	9.345.525.255	5.195.839.004	6.129.951.757	11.325.790.761
<b>Total</b>	<b>54.970.933.279</b>	<b>65.352.902.151</b>	<b>120.323.835.430</b>	<b>33.325.495.256</b>	<b>44.658.168.490</b>	<b>77.983.663.746</b>

Fonte: Apresentação Casa Civil da Presidência da República (novembro/2016). Dados fornecidos pelo Ministério das Cidades.

Deve-se observar que do montante de recursos financeiros comprometidos no período de 2007 a 2014, pouco mais de R\$ 98,4 bilhões em valores históricos, aproximadamente R\$ 60,3 bilhões haviam sido efetivamente desembolsados, significando 61,3% do total até novembro de 2016. Com as contratações, se observa a evolução nos índices de água potável e de esgotamento sanitário no período de 2007 e 2017.

A análise dos dados é feita pelos índices disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações de Saneamento (SNIS)<sup>14</sup>, vinculado ao Ministério das

<sup>14</sup> O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) foi criado em 1996 no âmbito do Governo Federal, coletando dados de água e esgoto. Em 2002, foi iniciada a coleta de dados de resíduos sólidos e, em 2015, a de drenagem urbana. O SNIS é o maior e mais importante sistema de informações do setor de saneamento brasileiro. O Sistema possui uma base de dados que contém informações e indicadores sobre a prestação de serviços de Água e Esgotos, de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem e Manejo das Águas Pluviais Urbanas. Todas as informações do SNIS são fornecidas anualmente pelos prestadores de serviços.

Cidades, que anualmente divulga informações sobre a prestação dos serviços de saneamento básico em todo o País.

Quando se analisa uma seleção de índices disponíveis para 2007, comparados aos resultados publicados para 2017, são observadas variações positivas, tal qual a evolução significativa da rede de esgotamento sanitário. Mesmo com as melhorias, deve-se observar que os desafios do setor continuam presentes principalmente quando se levam em consideração as diversidades regionais.

A Tabela 2 apresenta os índices de perdas na distribuição de água das prestadoras de serviços participantes do SNIS 2007 e 2017, segundo região geográfica do Brasil.

**Tabela 2 – Índices de perdas de água na distribuição das prestadoras de serviços  
Indicador (IN013)**

<b>Ano</b>	<b>2007</b>	<b>2017</b>	<b>Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017</b>
<b>Regiões</b>	<b>(%)</b>	<b>(%)</b>	<b>(%)</b>
Norte	56,7	55,1	-1,6
Nordeste	44,0	46,3	2,3
Sudeste	38,8	34,4	-4,4
Sul	28,1	36,5	8,4
Centro-Oeste	35,5	34,1	-1,4
<b>Brasil</b>	<b>39,1</b>	<b>38,3</b>	<b>-0,8</b>

Fonte: BRASIL (2009; 2019)

Quanto aos índices de perdas de água na distribuição, quando se comparam os anos de 2007 e de 2017, verifica-se que ocorreu uma diferença entre o dado Brasil de 0,8% a menor, o que significa uma pequena melhoria. A Região Sudeste apresentou o melhor índice diminuindo sua perda em 4,4%, enquanto a Região Sul apresentou piora de indicador, aumentando suas perdas em 8,4%. Os resultados desse indicador para os anos consultados são muito preocupantes, pois demonstra que a média das perdas de água na distribuição das prestadoras – públicas e privadas – continuam muito elevadas, significando grandes volumes de água perdidos e não faturados.

A tabela 3, a seguir, apresenta os índices de atendimento de coleta de esgoto para população urbana nacional e regional para os anos de 2007 e 2017.

**Tabela 3 – Índices de atendimento de coleta de esgotos população urbana  
Indicador (IN024)**

Região	Índice de atendimento de coleta de esgoto população urbana (%) - 2007	Índice de atendimento de coleta de esgoto população urbana (%) - 2017	Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017
Norte	6,2	13,0	6,8
Nordeste	25,4	34,8	9,4
Sudeste	70,8	83,2	12,4
Sul	37,2	50,6	13,4
Centro-Oeste	48,4	59,5	11,1
<b>BRASIL</b>	<b>49,1</b>	<b>60,2</b>	<b>11,1</b>

Fonte: BRASIL (2009; 2019)

Acerca do índice de atendimento de coleta de esgoto para população urbana, quando se comparam os resultados para os anos de 2007 e de 2017, observa-se que ocorreu um aumento no atendimento com uma elevação de 11,1%, sendo que o maior percentual de ampliação de cobertura foi localizado na Região Sul com 13,4%. Observa-se, também, que embora a Região Norte tenha apresentado, quando comparada às demais, o menor percentual de crescimento (6,82%), a evolução deste índice entre 2007 e 2017 na própria região, foi de 109,7%.

A Tabela 4, a seguir, apresenta os índices de tratamento de esgotos gerados na média nacional e regional para os anos de 2007 e 2017.

**Tabela 4 – Índices de atendimento de tratamento de esgotos gerados  
Indicador (IN046)**

Região	Índice de tratamento de esgotos gerados (%) - 2007	Índice de tratamento de esgotos gerados (%) - 2017	Diferença entre os (%) dos anos de 2007 e 2017
Norte	9,6	22,6	13,0
Nordeste	29,8	34,7	4,9
Sudeste	33,8	50,4	16,6
Sul	29,5	44,9	15,4
Centro-Oeste	41,8	52,0	10,2
<b>BRASIL</b>	<b>32,5</b>	<b>46,0</b>	<b>13,5</b>

Fonte: BRASIL (2009; 2019)

Quando comparados os resultados para os anos de 2007 e 2017 dos índices de tratamento de esgotos gerados, verifica-se que o dado Brasil apresenta uma elevação de 13,5%, sendo que o maior percentual ficou com a Região Sudeste

(16.6%). Embora a Região Norte tenha apresentado, quando comparada às outras regiões geográficas, o terceiro maior percentual de aumento de 13,0%, ao ser comparado à própria região, observa-se um aumento de 135,4%.

Um dado importante a observar é a disparidade dos índices de atendimentos quando são comparadas as regiões geográficas do País. Quando usamos os dados da Pesquisa Nacional por Domicílio, elaborada pelo IBGE (PDAD/IBGE), temos os seguintes dados:

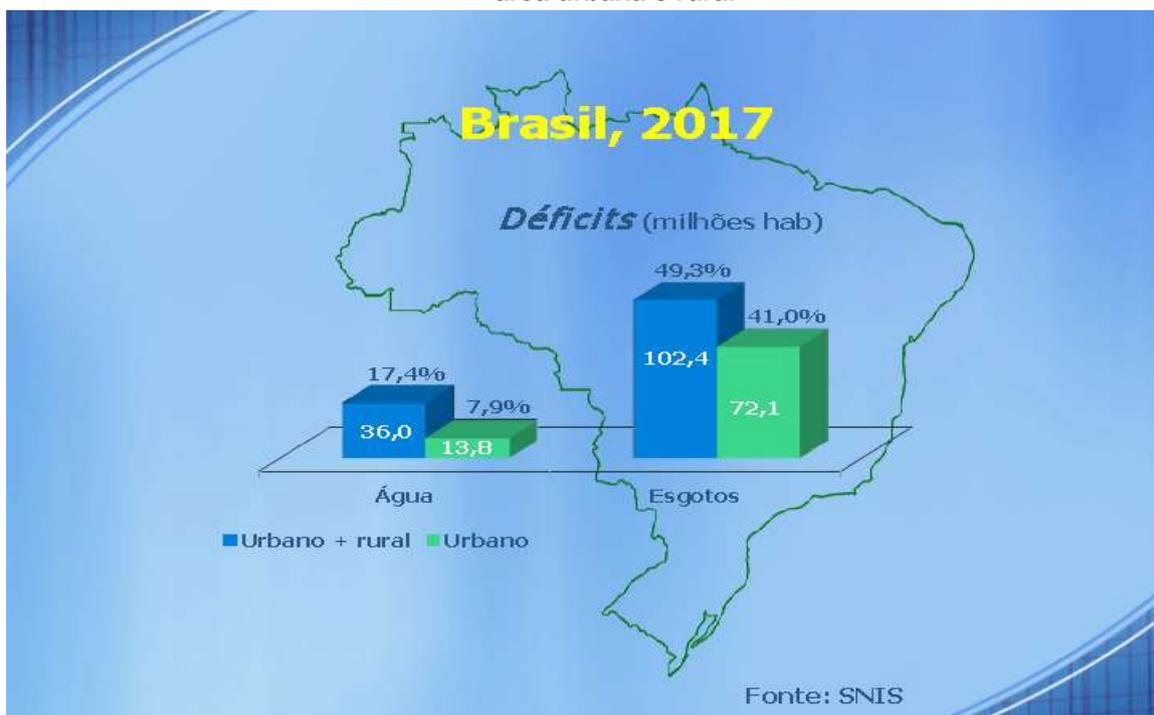
Figura 1: Abastecimento de Água – Acesso à Canalização Interna



Fonte: PNAD/IBGE (2001; 2015)

Os dados da Figura 1 apresentam melhorias constantes e consistentes principalmente na região Nordeste, que passou de 65,2% para 88% da população atendida abastecimento de água. Importante registrar que a Aesbe realizou estudos sobre o déficit no atendimento de água e esgotamento sanitário, segundo dados do SNIS (2017), apresentando a estratificação entre o urbano e o rural.

**Figura 2: déficit no Abastecimento de Água e no Esgotamento Sanitário estratificando área urbana e rural**

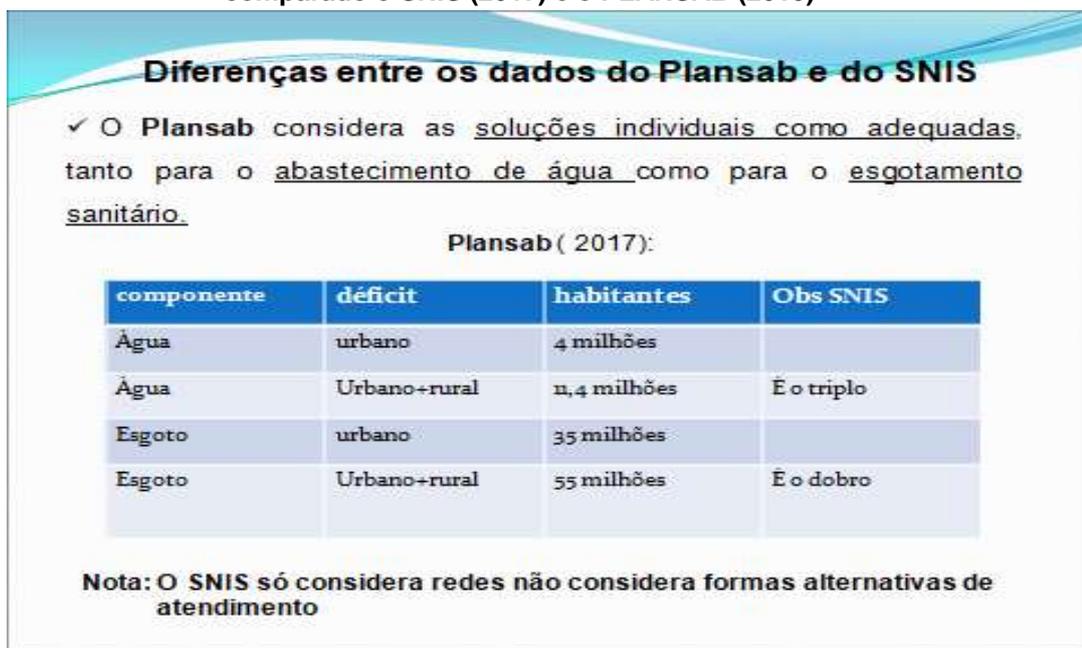


Fonte: Aesbe (2019)

Os dados da Figura 2 demonstram que 36,0 milhões de habitantes não são atendidos por rede de abastecimento de água estando assim localizados: 22,2 milhões de habitantes na área urbana e 13,8 milhões de habitantes na área rural. Enquanto para esgotamento sanitário, 102,4 milhões de habitantes não possuem rede de coleta e tratamento, estando localizados 72,1 milhões na área rural e 30,3 milhões de habitantes estão na área urbana.

A Figura 3, abaixo, demonstra a diferença de dados entre o SNIS e o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). O SNIS só considera atendimento de água e esgoto para população com redes convencionais operadas pelo setor público e pelo privado, enquanto o PLANSAB considera formas alternativas de atendimento.

**Figura 3: déficit no Abastecimento de Água e no Esgotamento Sanitário quando comparado o SNIS (2017) e o PLANSAB (2013)**



Fonte: Aesbe (2019)

Assim, quando analisamos os dados a diferença é muito grande, o que não corresponde à realidade, sendo o triplo para água e o dobro para esgotamento sanitário. Isto demonstra o grande desafio nacional para que seja implementado o Plano Nacional de Saneamento Básico e um robusto programa de saneamento rural para o país.

#### **4. Sobre a participação privada em concessões de serviços de saneamento básico no Brasil**

O setor privado desde a promulgação da CF-88 vem trabalhando junto aos poderes públicos, em nível do executivo e do legislativo, para que possa garantir por intermédio de instrumentos legais a sua participação, cada vez mais ampliada, na prestação direta dos serviços públicos de saneamento básico.

Quanto à participação privada, direta, na provisão de serviços de água e esgotos, dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON), em seu documento intitulado Panorama da Participação Privada no Brasil (ABCON, 2018), apontavam para um atendimento de 6% da população brasileira, estando presente em 322 municípios nas seguintes modalidades de contratos: i) concessão plena (prestação dos serviços de água e esgotos) em 149 municípios; ii) concessão parcial (prestação de apenas um dos serviços – água ou esgoto) em 21 municípios; iii) subconcessão (quando presta os serviços de água e de esgotos - por delegação de uma Companhia Estadual de

Saneamento) em 01 município; iv) PPPs em 66 municípios; v) subdelegação (quando presta parcialmente os serviços - de água ou de esgotos - por delegação que de uma Companhia Estadual de Saneamento) em 03 municípios; vi) locação de ativos (forma de participação de empresas privadas em empreendimentos de interesse público por meio da qual a empresa contratada constrói uma determinada instalação e a arrenda à Administração Pública durante determinada quantidade de anos) em 04 municípios; vii) outras situações não especificadas em 78 municípios.

A presença do setor privado como prestador de serviços em saneamento é assegurada na legislação brasileira em duas grandes vertentes: uma delas por meio da participação direta na operação dos serviços, e a outra via indireta a partir da abertura do capital das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), tais como já ocorreu nas duas últimas décadas com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) – maior empresa brasileira prestadora de serviços públicos de água e esgoto – com a participação privada de 49,7% das suas ações, desde 1997; a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), em 1998; a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), em 2003 e, mais recentemente a Companhia Catarinense de Águas e Saneamento (CASAN), em 2011.

Estes dados demonstram que não há nenhum tipo de impedimento para que o setor privado atue, pois está amparado tanto pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (lei de concessões), quanto pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.

## **5. As tarifas de água adotadas por companhias privadas são mais caras**

Conforme estudo publicado no dia 18/11/2019 e realizado pela Assemae, as tarifas de água adotadas por companhias privadas são mais caras quando comparadas aos valores praticados por serviços municipais e companhias estaduais de saneamento. As dez tarifas de água mais caras do país, na categoria residencial por 10 m<sup>3</sup>, vão de R\$ 94,90 a R\$ 61,00, e são cobradas em 328 municípios, dos 4.187 apurados pelo estudo da Assemae.

Segundo o estudo, os cinco municípios que possuem as tarifas de água mais caras do Brasil são atendidos pela mesma companhia privada no Rio de Janeiro. Na categoria residencial, a tarifa mais cara do Brasil é de R\$ 94,90 por 10m<sup>3</sup>/mês, servindo quatro municípios, e o quinto município tem a segunda maior tarifa, no valor de R\$ 87,30.

A pesquisa está baseada nas tarifas adotadas em 4.187 municípios brasileiros, dos quais 3.863 são assistidos por companhias estaduais, um por empresa distrital, dois por empresas intermunicipais, 211 por empresas municipais, autarquias e prefeituras e 110 municípios são atendidos por empresas privadas.

Outro estudo comparativo foi realizado em 2019 pelo sindicato dos trabalhadores em saneamento da CESAN, que apresentou as seguintes tabelas e gráficos:

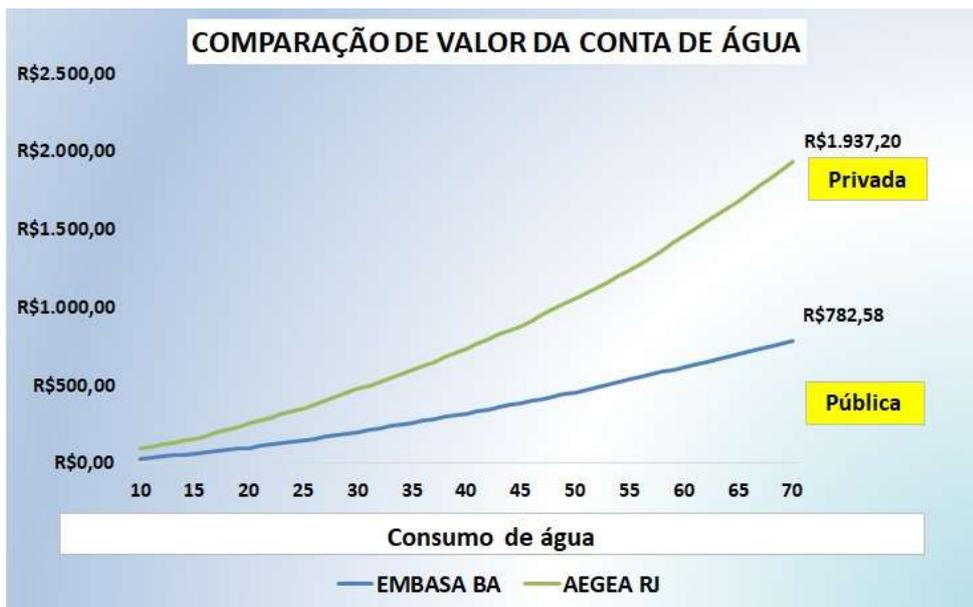
**Tabela 5 – Valor (R\$) por m<sup>3</sup> da água – tarifa residencial  
Comparativo entre prestadores públicos e prestadores privados**

VALOR PAGO POR MT <sup>3</sup> - TARIFA RESIDENCIAL										
EMPRESA	PÚBLICO		PRIVADO							
	SAEE	CESAN	BRK	BRK	AEGEA	AEGEA	BRK	AEGEA	AEGEA	AEGEA
FAIXA DE CONSUMO M <sup>3</sup>	LINHARES	ESPIRITO SANTO	CACHOEIRO	URUGUAIANA	GUARIROBA	MANAUS	TOCANTINS	MACAE	ARRAIAL DO CABO	OUTRAS CIDADES
0 A 5	1,70	3,38	3,09	5,67	4,85	3,59	4,51	3,81	8,37	9,49
6 A 10	1,70	3,38	3,09	5,67	4,85	3,59	4,51	3,81	8,37	9,49
11 A 15	2,36	3,97	6,87	5,95	6,20	6,96	6,18	3,81	11,40	12,45
16 A 20	2,36	6,78	6,87	5,95	6,33	6,96	7,91	8,38	18,18	19,94
21 A 25	2,82	7,46	7,11	8,54	6,97	10,62	9,49	8,38	18,18	19,94
26 A 30	2,82	7,46	7,11	8,54	8,59	10,62	10,99	8,38	22,03	23,93
31 A 35	3,30	7,96	8,37	8,82	10,30	14,47	11,85	11,43	22,03	23,93
36 A 40	3,30	7,96	8,37	8,82	10,30	14,47	14,63	11,43	26,49	28,69
41 A 45	3,61	7,96	8,37	8,82	10,30	16,70	16,06	11,43	26,49	28,69
46 A 50	3,61	7,96	8,37	8,82	10,30	16,70	16,06	22,86	32,36	35,24
51 A 55	3,61	8,32	8,37	9,01	11,33	16,70	19,16	22,86	32,36	35,24
56 A 60	3,61	8,32	8,37	9,01	11,33	16,70	19,16	22,86	41,41	44,76
61 A 65	3,61	8,32	8,37	9,01	11,33	19,04	19,16	30,48	41,41	44,76
66 A 70	3,61	8,32	8,37	9,01	11,33	19,04	19,16	30,48	47,05	50,89
<b>MEDIA</b>	<b>3,00</b>	<b>6,97</b>	<b>7,22</b>	<b>7,97</b>	<b>8,88</b>	<b>12,58</b>	<b>12,77</b>	<b>14,31</b>	<b>25,44</b>	<b>27,67</b>

\* DADOS REFERENTES A MAIO. \*\* TARIFA CESAN ATUALIZADA COM O REAJUSTE DE AGOSTO

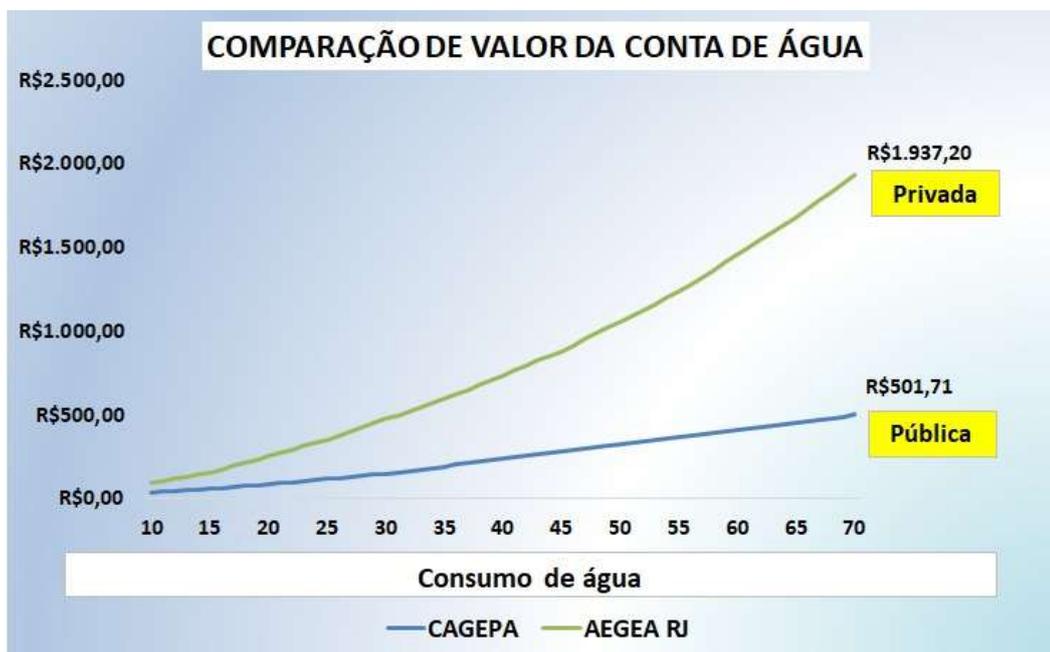
Fonte: Sindicato trabalhadores da CESAN (2019)

**Gráfico 1: Comparação de valor (R\$) por m<sup>3</sup> da conta água  
Comparativo entre a EMBASA e a AEGEA RJ**



Fonte: Sindicato trabalhadores da CESAN (2019)

**Gráfico 2: Comparação de Valor (R\$) por m<sup>3</sup> da conta de água  
Comparativo entre a CAGEPA e a AEGEA RJ**



Fonte: Sindicato trabalhadores da CESAN (2019)

## **6. A disputa do setor privado pelos serviços de saneamento básico no Brasil**

Com a promulgação da Lei do Saneamento, em 2007, as disputas entre os grupos que representam o setor privado e os que defendem, prioritariamente, a prestação dos serviços por provedores públicos ficaram menos evidentes e um tanto quanto arrefecidas. No entanto, após o impeachment da presidente Dilma, ocorrido em agosto de 2016, o então vice-presidente Michel Temer, já na Presidência da República e pressionado pelo setor privado, publicou duas Medidas Provisórias com vistas a alterações do marco regulatório, aprovado em 2007 (Gonçalves, 2019).

Com o novo alinhamento do Governo Federal, a partir do segundo semestre de 2016, as teses do setor privado apoiando a ampliação da sua participação na prestação dos serviços de saneamento, a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) foi incumbida de iniciar estudos visando à revisão das legislações pertinentes.

As principais justificativas formais usadas pelo Governo Federal para iniciar as discussões da revisão da legislação são elencadas a seguir: i) a Emenda Constitucional – PEC 241<sup>15</sup>, aprovada em 13/12/2016, que instituiu o teto de gastos públicos por 20 anos (congelando os orçamentos e os gastos federais) e que

<sup>15</sup> A PEC 241 aprovada em 13/12/2016 teve como objetivo frear a trajetória de crescimento dos gastos públicos. Fixou, por até 20 anos, podendo ser revisado depois dos primeiros dez anos, como limite para as despesas, o gasto realizado no ano.

impactaria na redução de investimentos em saneamento; ii) o diagnóstico da prestação dos serviços de água e esgotos, embasado principalmente nos indicadores de atendimento dos serviços conforme os dados históricos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), considerados insatisfatórios e demonstrando que o prazo para a universalização dos serviços seria ainda mais longo do que o previsto no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)<sup>16</sup>.

O embasamento legal de apoio às propostas de alteração da legislação, em discussão no segundo semestre de 2016, foi sistematizado, inicialmente, a partir de alguns artigos que constam da CF-88 e que dão competência à União de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e, ainda, competiria aos Municípios organizarem e prestarem diretamente, sob regime de concessão ou permissão (ato discricionário do titular permitindo a prestação dos serviços), os serviços públicos de interesse local. Por último, destacava-se também que compete ao Sistema Único de Saúde (SUS) participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico.

Salvaguardado o texto constitucional, as mudanças propostas referiam-se às seguintes Leis e seus respectivos regulamentos:

- **Lei nº 9.984/2000** – conhecida como Lei da ANA - que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos;
- **Lei 10.257/2001** – conhecida como Estatuto das Cidades - que define parâmetros urbanísticos nas cidades (municípios) estabelecendo: a) diretriz geral da política urbana e do saneamento ambiental; b) que compete a União promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de saneamento básico;
- **Lei nº 11.107/2005** – conhecida como Lei dos Consórcios Públicos - que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências;
- **Lei 11.445 de 2007** – conhecida como Lei do Saneamento - que Institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- **Lei nº 12.305/2010** - conhecida como Lei dos Resíduos Sólidos - que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

Em 6 de julho de 2018, o Presidente da República encaminhou o texto das mudanças como Medida Provisória – MP nº 844. A MP incorporou alguns conceitos do PL nº 4.147 de 2001 que tinha como base questões para a privatização do setor que não haviam prosperado, como o da titularidade compartilhada, da regulação por

---

<sup>16</sup> O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), lançado pelo Ministério das Cidades, em 2013, previa a necessidade de investimentos na ordem de R\$ 400 bilhões até o ano de 2033, e estes valores foram corrigidos em 2018 para o montante de pouco mais de R\$ 500 bilhões.

órgão federal, da possibilidade de venda das companhias estaduais cujos contratos de concessão, antes firmados com os respectivos titulares passariam, automaticamente, caso a MP fosse aprovada, ao controle privado.

Com o início da tramitação da MP nº 844/18, os representantes das instituições favoráveis<sup>17</sup>, todas do setor privado e das instituições contrárias<sup>18</sup>, na qual a Assemae esteve inserida e atuando de forma protagonista, voltaram a se organizar para defender seus respectivos interesses.

Nos debates ocorridos no Congresso Nacional durante a vigência da Medida Provisória nº 844 (julho a novembro de 2018), as entidades favoráveis defenderam a aprovação do texto na forma originalmente apresentada, enquanto as entidades contrárias apontavam inconsistências, assim como a sua inconstitucionalidade, pois poderia provocar a desestruturação da política pública de saneamento, com a proposta de retirada do conceito fundamental da universalização (no art. 11 que trata das condições de validade dos contratos, a MP retirava o termo universal e integral da prestação dos serviços) e do ganho de escala com a prestação regionalizada (no artigo 10-A que trata da publicação de edital de chamamento público, a aprovação da MP poderia aumentar, ainda mais, a seleção adversa ao interesse público, ou seja, poderia induzir as operadoras públicas e privadas a competir apenas por municípios superavitários, deixando os deficitários ao encargo do setor público, ou seja, aos municípios e estados. Dessa maneira, a MP caso aprovada, poderia dificultar a prestação do serviço de forma regionalizada e a prática de subsídios cruzados, podendo provocar o agravamento das diferenças na qualidade e na cobertura dos serviços, com prejuízo para a população mais carente).

Com o relatório da MP nº 844 aprovado em 31 de outubro de 2018, a Comissão Mista o encaminhou à Secretaria da Câmara dos Deputados para as devidas apreciações em plenário, o que não ocorreu e, no dia 19 de novembro de 2018 a MP nº 844/18 perdeu validade. Não satisfeito, o Governo Federal, em 27 de dezembro de 2018, já em pleno recesso parlamentar, editou, com pequenas mudanças, uma nova Medida Provisória - MP nº 868, iniciando sua tramitação em fevereiro de 2019, já com as posses do novo Presidente da República (2019-2022) e dos novos congressistas para a Legislatura (2019-2022). O novo Governo assumiu o texto enviado pelo governo anterior, defendendo a sua aprovação.

Considerando que os textos das MPs nº 868 e nº 844 eram muito semelhantes, os blocos de entidades favoráveis e contrárias reiniciaram suas articulações. Em 29 de janeiro de 2019, as entidades: ABES, Aesbe, Assemae e ABAR, que atuavam contra a aprovação da MP anterior, reafirmaram seu propósito

---

<sup>17</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI); a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON); a Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB); o Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (SIDCON) e; o Instituto Trata Brasil (ITB).

<sup>18</sup> Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR); a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE); a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE); a Associação Brasileira de Municípios (ABM); a Frente Nacional de Prefeitos (FNP); a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) e; a Federação nacional dos Urbanitários (FNU).

de combate à MP nº 868. Assim, em 5 de fevereiro de 2019, as quatro entidades entregaram ao Secretário Nacional de Saneamento do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)<sup>19</sup>, o documento único com posicionamentos e proposituras para uma nova tentativa de adequação da Medida Provisória (Assemae, 2019).

Os defensores da manutenção prioritária da gestão pública apontavam que, embora o setor privado reclamasse dos entraves para aumentar sua participação na prestação dos serviços, o País, desde a CF 88, garante a participação do setor privado na prestação dos serviços públicos e, desde 1995, foi aprovada pelo Congresso Nacional uma legislação que regulamenta os contratos de concessão. Nesse ambiente legal e institucional não haveria restrições à atuação de qualquer tipo de empresa interessada em atuar nesse segmento.

Em geral, os textos das MPs nº 844 e 868 atendem as reivindicações do setor privado visando à facilitação da venda das Companhias Estaduais de Saneamento, pois, as Companhias ao serem vendidas terão seus contratos de programa (instrumentos firmados entre o poder concedente, ou seja, os municípios, e a empresa estatal de saneamento) convertidos, automaticamente, em contratos de concessão, garantindo ao prestador privado assumir os serviços naquela localidade, sem que necessitem participar de licitação. Ainda de acordo com as proposições indicadas em ambas as MPs, os municípios ficariam impedidos de renovarem automaticamente seus contratos de programa com as Companhias Estaduais, sendo obrigados a fazerem chamamento para manifestação de interesse do setor privado. Com isso, no entender de alguns dirigentes das associações que defendem a permanência prioritária da atuação de provedores públicos desses serviços, como também de alguns analistas na área jurídica, o pacto federativo poderia ser atingido.

Outro aspecto crítico presente na redação das MPs analisadas acima é a proposta de “regulação federal”, que se daria por intermédio da Agência Nacional de Águas (ANA), seja por atos normativos com vistas à unificação nacional, proposta que fere a autonomia de agências reguladoras instituídas até aquele momento, tanto em nível estadual quanto em nível municipal ou intermunicipal. Além destes aspectos, ainda consta do texto da MP nº 868 que a Agência Nacional de Águas (ANA) ficaria responsável pela liberação de recursos financeiros da União direcionados a investimentos em saneamento básico.

Tal qual ocorreu com a MP 844, a MP nº 868 não foi apreciada pelo plenário da Câmara dos Deputados e, no dia 05 de junho de 2019, a proposta perdeu sua validade. Com a derrota das duas MPs, o Governo Federal e sua base no Poder Legislativo (Senado e Câmara Federal) iniciou uma nova articulação para atualizar o marco legal do saneamento básico. Dessa vez, foi criado o Projeto de Lei 3.261, de 2019, que mantinha os prejuízos para os serviços públicos do setor, com especial limitação da titularidade dos municípios.

---

<sup>19</sup> O novo Ministério do Desenvolvimento Regional, criado em 01/01/2019 absorveu as atribuições dos extintos Ministérios das Cidades, e do Ministério da Integração Nacional.

Após negociação com os diversos segmentos do saneamento, a proposta foi substituída pelo Projeto de Lei L 4162/19, do Poder Executivo, o qual teve aprovação do Plenário da Câmara dos Deputados em dezembro de 2019. Atualmente, o texto está sob avaliação do Senado Federal. Se aprovado pelo plenário do Senado sem qualquer alteração, o texto segue para sanção presidencial. Caso contrário, terá que ser analisado novamente pela Câmara dos Deputados.

## **7. Votação do Projeto de Lei 4.162/2019 para atualização do marco legal do saneamento básico**

A Assemae vê com preocupação o anúncio de que o projeto de revisão do marco legal do saneamento básico poderá ser votado em breve, conforme divulgado pela agência de notícias do Senado Federal no último dia 19 de junho de 2020. A entidade defende que a proposta deve considerar os impactos sociais e econômicos da pandemia de Covid-19, o que não está contemplado pelo Projeto de Lei 4.162/2019, cujo texto foi elaborado em um cenário anterior ao contexto atual.

Em recente carta enviada aos Senadores da República, a Assemae lembrou que a pandemia de Covid-19 impõe desafios mais urgentes na área de saneamento básico, como o suporte financeiro para compensar a queda de arrecadação dos serviços municipais do setor, que alcançou a média de 21% no mês de abril de 2020 quando comparado ao mesmo período do ano passado.

A Assemae entende que não é adequado discutir e aprovar um novo marco legal do saneamento básico às escuras, sem considerar os impactos que o setor tem passado nesses últimos meses. Com a possível votação do projeto, a estabilidade e segurança jurídica da proposta serão comprometidas, já que a tendência é ter de fazer novas alterações mais à frente para responder aos efeitos econômicos e sociais decorrentes da pandemia.

Há de se destacar, ainda, que o atual Projeto de Lei 4.162/2019 não apresenta soluções para fomentar a ampliação de investimentos destinados aos serviços públicos de saneamento básico, que respondem pelo atendimento de mais de 90% da população brasileira. Tal fato é mais uma forte justificativa para adiar a votação do projeto, com a possibilidade de revisar e incluir dispositivos que fortaleçam todos os atores do setor, sejam eles públicos ou privados.

A Assemae espera que os parlamentares tenham sensibilidade para rever a possibilidade de votação do projeto, respeitando a histórica contribuição dos serviços municipais para a saúde e qualidade de vida dos brasileiros. Só após ter certeza dos desdobramentos desta atual crise, será viável construir e debater um texto que realmente operacionalize a tão almejada universalização do saneamento básico no País.

## **8. Considerações finais – Consolidação das ideias**

O saneamento básico, constitucionalmente, está no bojo do Estado de bem-estar e transcende a esfera da saúde, com sua transversalidade acolhida nas políticas públicas de desenvolvimento urbano.

O estabelecimento de um novo pacto federativo adotado na Constituição Federal de 1988 e a arguição das competências entre Estados, Municípios e a União constituíram um avanço importante com a definição das titularidades referentes aos serviços públicos, sendo que os serviços de saneamento ficaram a cargo do poder local (Municípios).

A aprovação da Lei de Consórcios Públicos (nº 11.107 de 2005) também foi um passo muito importante para que os entes da Federação pudessem se unir na prestação dos serviços públicos adotando a gestão associada, sendo incorporado na Lei do Saneamento em 2007. Assim, o setor tem avançado com a utilização dos contratos de programa firmados entre Municípios e Estados e, entre os próprios Municípios para regulação e prestação dos serviços.

A Lei de Concessões (1995) e a de Parcerias Público-Privadas - PPPs (2004) garantiram as condições de estabilidade necessárias para o avanço do setor privado em concorrências governamentais dirigidas à habilitação da prestação de serviços públicos. Especificamente, no que se refere à política pública dirigida ao saneamento básico, os embates entre grupos de interesses empresariais, movimentos sociais e sindicais parte da burocracia estatal, além da interferência de organismos multilaterais (FMI, BIRD e BID), estenderam-se por aproximadamente 20 anos até a aprovação da Lei nº 11.445/2007.

A aprovação da Lei 11.445 de 2007 foi um grande avanço para as políticas públicas de prestação dos serviços de saneamento básico, pois após um hiato de 21 anos, com o fechamento do Planasa (1986), conseguiu-se chegar a um texto de consenso de forma democrática e participativa. Nestes 12 anos de vigência, o texto não sofreu nenhuma ação judicial, assim, proporcionando um ambiente estável e seguro.

Com a aprovação deste marco regulatório, foram estabelecidas obrigadoriedades para a relação entre o poder concedente e o concessionário, tanto público quanto privado. A obrigadoriedade da formalização da contratualização (contrato de concessão quando oriundo de processo licitatório, ou contrato de programa quando oriundo de gestão associada entre entes federados) e da regulação, como forma de validade dos contratos, propiciou uma maior estabilidade jurídica para prestadores dos serviços. Agregada a isto, a obrigadoriedade do planejamento, por intermédio dos planos de saneamento básico, e o instituto do controle social implicaram a possibilidade de maior transparência.

Mesmo com os desafios existentes, os dados e indicadores comprovam avanços nas políticas e ações em saneamento. Como exemplo da preocupante situação de gestão, observou-se que, mesmo a partir dos investimentos do PAC-Saneamento de pouco mais de R\$ 12 bilhões correntes ao ano, entre 2007 e 2014,

quando se observam os valores comprometidos e os efetivamente desembolsados, fica demonstrado que as dificuldades quanto à realização dos investimentos transcendem, em muito, a indisponibilidade de recursos financeiros.

O cenário recente da economia brasileira, particularmente após a crise econômica, iniciada em 2015, faz com que a superação da escassez de recursos e a maximização da eficiência e eficácia dos investimentos sejam os principais pontos a serem considerados em qualquer tipo de análise. A necessidade de investimentos projetados no Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2013) traz um alerta quanto às preocupações, se olharmos na perspectiva social, pois a meta para a universalização, ou seja, de levar os serviços às populações mais pobres, está distante.

A partir de agosto de 2016, quando Michel Temer, assumiu a Presidência da República e retomou a pauta do mercado e de compromissos com o setor privado, amparando-se, ao menos formalmente, na crise econômica, com a restrição de recursos públicos e nos indicadores de gestão e cobertura para os serviços, apontados como desfavoráveis, verificou-se o retorno das disputas entre instituições representantes de interesses públicos e privados. A restrição e ausência de investimentos em vários setores importantes são agravadas pela Emenda Constitucional – PEC 241, aprovada em 13/12/2016, que instituiu o teto de gastos públicos por 20 anos (congelando os orçamentos e os gastos federais) e que impacta na redução de investimentos em saneamento.

Atualmente está sendo travada a disputa pela prestação dos serviços de saneamento (água e esgoto), estando clara a ótica do setor privado que visa basicamente o lucro e, em contraponto a visão do setor público que defende a manutenção estatal que visa ao bem-estar e, conseqüentemente, ao atendimento universal dos serviços.

O atendimento de forma direta à população se dá, atualmente, pelas companhias estaduais que atendem aproximadamente 75% da população, enquanto os Municípios atendem cerca de 20% e os concessionários privados de 6%. Quando se avalia a participação privada de forma mais ampla, não só pela prestação direta dos serviços, o capital privado se faz presente mais amplamente nesta atividade, pois aproximadamente 49% das ações das maiores companhias estatais de saneamento (SABESP, COPASA, SANEPAR e CASAN) estão em mãos de pessoas físicas e jurídicas e com possibilidade real de ampliação, considerando-se que outras companhias estatais estão realizando estudos para colocarem suas ações no mercado e/ou, ainda, serem colocadas à venda.

Como já demonstrado, um dado importante que deve ser reafirmado é que os serviços prestados por empresas privadas possuem tarifas superiores às praticadas pelos prestadores públicos. Isto está demonstrado por estudo realizado pela Assemae.

Desde a emissão das Medidas Provisórias nº 844 e nº 868, ambas de 2018, pela primeira vez a ABES, a Assemae, a Aesbe, a ABAR, a FNU, a FNSA, a FNP e a ABM permaneceram unidas, em oposição às MPs. Entretanto, a ABCON, o SINDCON, a CNI, o ITB e outros setores privados foram favoráveis a ambas.

Segundo Moraes (2009), os países da periferia capitalista são compelidos a adotar o tripé neoliberal (desregulamentação, privatização e abertura comercial) para obter a credibilidade da parte dos novos protagonistas do mundo globalizado, os mercados financeiros. Desde os anos 1990, as instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a ser protagonistas de propostas de reformas do papel do Estado, no âmbito das políticas sociais nos países em desenvolvimento. As privatizações de empresas estatais e de serviços públicos passaram a compor o receituário destas instituições, com o aceite dos Estados-Nação. O mesmo autor complementa que essa noção se vincula à visão liberal clássica, na qual a liberdade ou as condições de vida dependem das capacidades individuais. Na visão neoliberal, o mercado é capaz de oferecer as condições para que os próprios indivíduos conquistem a sua condição de vida. Daí surge a noção de produtividade individual, competitividade entre cidades e entre diferentes instituições do Estado. Dessa forma, o espaço público, entendido aqui no sentido do coletivo, esvai-se, dando lugar ao indivíduo, ao privado, ao mercado.

Como aprendizado, a experiência internacional deve ser observada, tanto nos movimentos de reestatização dos serviços de saneamento, tendo como exemplo, a França e a Alemanha, como também deve-se observar o Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu, que em suas conclusões e recomendações, alerta que as Parcerias Público Privadas (PPPs) não podem nem devem ser tratadas como o meio principal de solução dos problemas reiteradamente apontados em relação aos serviços públicos. Isso ficou patente quando os projetos de PPPs foram auditados, e concluiu-se que, em muitos casos, os benefícios esperados não se concretizaram. Os atrasos na entrega das obras, os aumentos dos custos e a subutilização dos equipamentos e serviços públicos foram parcialmente atribuídos a análises inadequadas e a abordagens desajustadas e, ainda, se verificou que o quadro institucional e jurídico não era adequado a projetos de PPPs apoiados pela União Europeia (EU, 2018).

Para que o Brasil possa atender os compromissos definidos pelas Nações Unidas, em setembro de 2015, em que foi pactuado o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável para Água Potável e Saneamento (ODS - Objetivo 6), cujas metas estabelecem até 2030 alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura e à rede coletora de esgotamento sanitário e higiene adequados e equitativos para todos, deve-se buscar novas alternativas e ações estratégicas que possam corroborar para o cumprimento deste objetivo.

Concluindo, reafirmamos que o Estado brasileiro deve trabalhar para o bem-estar do seu povo, visando garantir condições de vida digna com serviços de saneamento equânimes e preços públicos compatíveis ao respectivo poder de pagamento das famílias, estratificando-os entre as classes mais pobres e menos favorecidas. Em resumo, a garantia do direito de bem-estar social preconizado na CF88, deve necessariamente ser entendida e praticada, independentemente da condição financeira e de pagamento dos respectivos estratos sociais e, para isto, os serviços sob a gestão pública são imprescindíveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR). Disponível em: <<http://abar.org.br/agencias-associadas/agencias-municipais>> e <<http://abar.org.br/agencias-associadas/agencias-estaduais>>. Acesso: 05 dez. 2019.

Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae). Disponível em: <<http://www.assemae.org.br>>. Acesso: 05 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. <http://www.assemae.org.br/noticias/item/4735-entidades-protocolam-proposta-conjunta-para-a-mp-868?highlight=WyJtcCIsODY4LCJtcCA4NjgiXQ==>. Acesso: 05 dez. 2019.

Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE). Disponível em: <<http://www.aesbe.org.br/carta-de-governadores-afirma-que-mp-844-2018-vai-desestruturar-saneamento/>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>>

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Política Urbana. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS**. Série Modernização do Setor Saneamento. Livros de 1 a 8. Brasília (DF); 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Seção 1, p. 1917.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU/PR. Programa de Modernização do Setor Saneamento - PMSS. Série Modernização do Setor Saneamento. **O Pensamento do Setor Saneamento no Brasil: perspectivas futuras**. Livro 16. Brasília, DF; 2003.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Conversão da Medida Provisória nº 103 de 2003. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 mai. 2003. Seção 1, ed. 102, p 2.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Brasília: MCIDADES. 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em 24 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Grupo Interministerial de Saneamento Ambiental. **Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e política de saneamento ambiental**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Brasília, DF, Seção 1, ed. 252, p. 6.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, 7 abr. 2005. Seção 1, ed. 252, p. 6.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2007**. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2009. 233 p.: texto, gráficos, mapas.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. **Saneamento Para Todos**, ano 4, nº 6. Dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Gastos comprometidos e desembolsados em iniciativas de saneamento básico** (em valores históricos). nov. 2016. Transparência apresentada em reunião na Casa Civil da Presidência da República.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico de Serviços de Água e Esgoto – 2016**. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2018. Disponível em <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em 21 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades/snis>>. Acesso em: 21 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Brasília: SNS/MDR, 2019. 226p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento e Orçamento. **PAC2**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/cidademelhor/saneamento>>. Acesso em: 21 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Sistema Nacional de Informações sobre saneamento**. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br>>. Acesso em 7 mar. 2018.

CUNHA, Mário Wagner Vieira da. Resistência da burocracia às mudanças sociais, no setor público, e no setor privado. In: **Resistências à mudança**: Fatores que impedem ou dificultam o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Centro Latino-Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, 1960. (Anais do Seminário Internacional, reunido no Rio de Janeiro).

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010264451991000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264451991000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 nov. 2018.

European Union (EU). Relatório Especial nº 09/2018: **Parcerias Público-Privadas na UE**: insuficiências generalizadas e benefícios limitados. 2018. Disponível em: <<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=45153>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

Federação Nacional dos Urbanitários (FNU). Disponível em: <<http://www.fnucut.org.br/entenda-como-a-mp-do-saneamento-prejudica-diretamente-a-populacao-e-os-municipios-mais-pobres/>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

GONÇALVES, Sergio Antonio. **A política pública de saneamento no Brasil: da Lei 11.445/2007 aos movimentos político-institucionais para sua revisão**. Rio de Janeiro: ENSP, 2019. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Fundação Oswaldo Cruz, 2019.

KINZO, Maria D'alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo Perspec, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 3-12, dez-2001. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010288392001000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392001000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 3 dez. 2018.

MONTENEGRO, Marcos Helano Fernandes. Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico. In: Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Berenice de Souza Cordeiro (Org.). Brasília: Editora, 2009, pp. 146-162, V.1.

PEIXOTO, João Batista. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. In: In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) **Prestação dos serviços públicos de saneamento básico**. Berenice de Souza Cordeiro (coord). Brasília: Editora, 2009, pp. 497-508, v.3.

SALLES, Maria José. **Política Nacional de Saneamento: percorrendo caminhos em busca da universalização**. Rio de Janeiro: ENSP, 2009. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Fundação Oswaldo Cruz, 2009.

SALLUM JR., Brasílio; GOULART, Jefferson O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Sociologia Política**. [online]. 2016, vol.24, n.60, pp.115-135. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316246001>>. Acesso em: 16 mai. 2018.