

Cidades Inteligentes

Saneamento no rumo certo?

AMAURI POLLACHI

SANEAMENTO NO RUMO CERTO?

O direito humano à água, embora incontestado, tem sido um tema secundário na elaboração e efetivação dos tratados internacionais e da legislação nacional, a surgir de forma derivada de outros direitos definidos nos documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) ou na Constituição Federal de 1988 (CF88)¹.

Somente com a Resolução 64/292, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 28 de julho de 2010, foi declarada a existência do “**direito à água potável e segura e ao saneamento como direito humano essencial para o gozo pleno da vida e de todos os direitos humanos.**”²

No Brasil, o direito de acesso à água e ao saneamento ainda não está assegurado na CF. Entretanto, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 06/2021, já aprovada no Senado e que aguarda votação em plenário da Câmara dos Deputados poderá incluir no artigo 5º, a garantia a todos do “acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico.”

Para assegurar esse direito fundamental à população brasileira um longo caminho foi trilhado. Evoluímos das fontes e chafarizes do início do Século XX para sistemas que garantem água potável e esgoto tratado a milhões de pessoas nas maiores cidades. É preciso deixar claro: o panorama atual do atendimento e das deficiências não é consequência de modelo e forma de prestação de serviços, mas sim da prioridade política dedicada ao saneamento.

Por várias décadas do século XX a política pública de saneamento básico foi relegada a um segundo – ou terceiro – patamar de prioridades da gestão pública. Era voz corrente que investir recursos públicos em saneamento não trazia votos.

Nos anos 1970, a explosão demográfica e a deterioração da saúde pública nos grandes centros urbanos, levou o governo militar a implantar o Plano Nacional de Saneamento (Planasa), com o objetivo de ampliar o abastecimento de água e esgotamento sanitário sob rígido comando e controle do governo federal. Mediante constrangimento financeiro, os serviços então prestados pelos municípios foram absorvidos por Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), únicos entes públicos que recebiam recursos federais para investimentos, oriundos do FGTS.

A crise financeira dos anos 1980 atingiu em cheio o setor. De modo geral, ainda havia inadequada oferta de serviços e baixa eficiência operacional, embora o atendimento urbano em abastecimento de água e coleta de esgotos tenha evoluído, respectivamente, de 60% e 22% em 1970, para 86% e 48% em 1990.

A CF88 estabeleceu o município como ente federativo para a prestação de serviços de interesse local, inclusive o saneamento, de certa forma a reverter a imposição coercitiva do Planasa.

Na década de 1990, a ampliação do atendimento em saneamento foi muito pequena. Dentre os vários obstáculos podem ser destacados: (i) a extinção do Planasa aliada à ausência de instrumentos de promoção do saneamento em plano federal; (ii) a disputa de competências entre CESBs e municípios pela gestão dos serviços que extrapolam o interesse local nas grandes

¹ POLLACHI, A.; FERRARA, L.N.; SILVA, E.A. Direito à água: emergência em tempos de pandemia. In: **Direito em tempos de crise: Covid-19**. 1ª ed. São Paulo: Quartier Latin, 2020, v.2, p. 191-214.

² ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. 64/292. **El derecho humano al agua e el saneamiento**. 2010. Disponível em: <https://undocs.org/es/%20A/RES/64/292>. Acesso em 30 de abril de 2020.

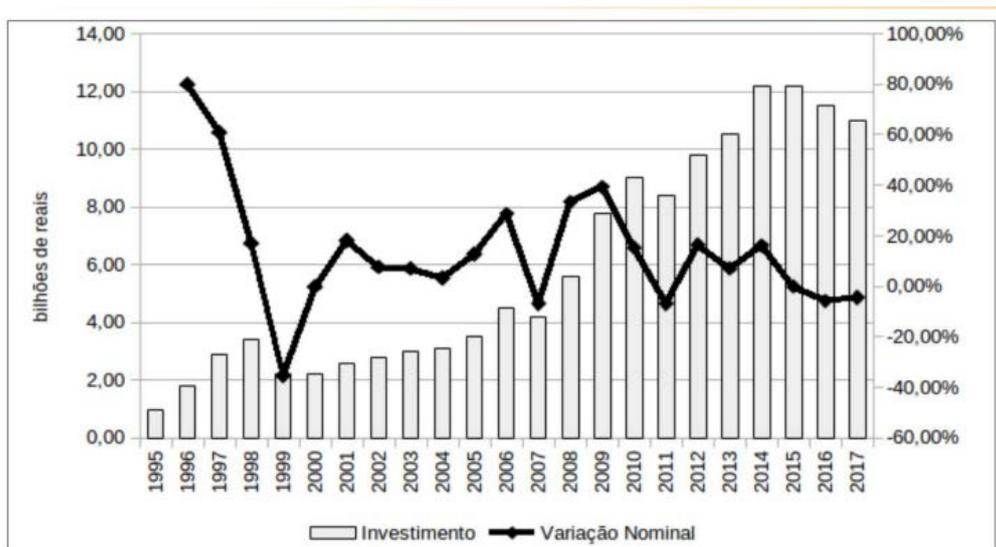
idades; (iii) o direcionamento dos organismos internacionais de fomento (Banco Mundial, BID, FMI) para a privatização, em sintonia com o neoliberalismo do Consenso de Washington.

Em 2003, no primeiro governo Lula, o saneamento passa a ter um “endereço” na Secretaria Nacional de Saneamento Básico, subordinada diretamente ao Ministério das Cidades. Retomou-se o financiamento de investimentos e, após ampla discussão com toda a sociedade, foi aprovada a Lei nº 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais e a Política Nacional, definindo o saneamento básico como o conjunto de serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Os princípios fundamentais da lei incluem: universalização do acesso; integração com outras políticas públicas; eficiência, sustentabilidade econômica e modicidade tarifária; controle social. Também estabeleceu um enfoque ampliado para a gestão dos serviços por meio de planejamento, regulação, fiscalização e prestação de serviços.

Importante conquista desse período foi o primeiro Plano Nacional de Saneamento Básico, concluído em 2012 e revisado em 2019, ferramenta essencial para identificar prioridades e alinhar ações e investimentos voltados para a universalização do acesso para toda a população.

No período de 2008 a 2017, pós Lei 11.445/2007, por meio dos Programas de Aceleração do Crescimento (PACs 1 e 2) investiu-se em água e esgotos com recursos federais três vezes mais do que nos dez anos anteriores à lei, conforme mostra a figura abaixo.



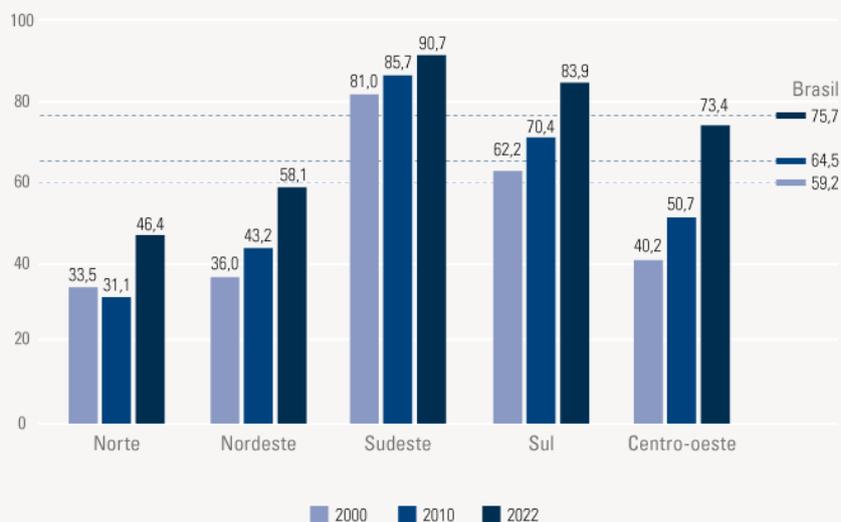
Fonte: PAC – 7º Balanço 2015-2018

O resultado desses investimentos legou evidente benefício para a população brasileira. O Censo IBGE 2022 mostrou que o índice de domicílios conectados à rede de coleta de esgoto, que era de 44,4% em 2000 e 52,8% em 2010, saltou para 62,5% da população do Brasil. Se considerados aqueles que têm fossa séptica, solução tecnológica usual para áreas rurais e periurbanas, o atendimento em esgoto considerado adequado alcança 75,7% em 2022. Esse avanço ocorreu em todas as regiões, conforme mostra a figura a seguir³.

³ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39237-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-por-cor-e-raca-persistem#:~:text=Destaques,52%2C8%25%20em%202010>. Acesso em 26/fev./2024.

Moradores em domicílios com esgotamento sanitário por rede coletora, pluvial ou fossa séptica (%)

Segundo Grandes Regiões



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2022
Características dos domicílios - Resultados do universo



Contudo, cerca de 49 milhões de pessoas ainda vivem em lares sem descarte adequado de esgoto, o que equivale a aproximadamente 24% da população do país. Os maiores desafios concentram-se nas regiões Norte e Nordeste, bem como em pequenos municípios. O Censo 2022 também mostrou a alarmante disparidade entre grupos raciais, pois entre pretos e pardos, que compõem pouco mais da metade da população brasileira, o percentual de pessoas sem acesso adequado ao esgoto chega a 68,6%, enquanto entre os brancos esse número é de 29,5%.

Os indicadores de tratamento de esgotos ainda são baixos. Em SNIS (2023)⁴ aponta-se que, no Brasil, 52,2% dos esgotos gerados são tratados.

O abastecimento de água potável por meio de redes de distribuição atendia 82,9% da população (167,5 milhões de pessoas) em 2022. Se consideradas as formas de abastecimento por poços, cisternas e nascentes o percentual, 96,9% da população tem acesso à água por formas consideradas adequadas conforme o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Os maiores déficits também se concentram nas regiões Norte e Nordeste, respectivamente com 55,7% e 76,3%. Enquanto isso o Sudeste alcançou 91,0% com abastecimento por redes de distribuição⁵.

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel/es>

⁵ Disponível em [https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202402/censo-2022-maioria-dos-brasileiros-mora-em-casas-mas-cresce-proporcao-dos-que-vivem-em-apartamentos#:~:text=O%20Censo%202022%20tamb%C3%A9m%20registra,a%20C3%A1gua%20n%C3%A3o%20c hegava%20encanada](https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202402/censo-2022-maioria-dos-brasileiros-mora-em-casas-mas-cresce-proporcao-dos-que-vivem-em-apartamentos#:~:text=O%20Censo%202022%20tamb%C3%A9m%20registra,a%20C3%A1gua%20n%C3%A3o%20c hegava%20encanada.). Acesso em 05/mar./2024.

Embora houvesse nítidos avanços positivos, as desigualdades regionais no atendimento em saneamento persistem, especialmente até 2017. Em consequência das políticas federais adotadas nos 20 anos recentes, a taxa de crescimento dos domicílios abastecidos com água foi muito maior no período de 2004 a 2015, em que houve os grandes investimentos oriundos do PAC, do que a partir de 2017, com a redução de investimentos em saneamento que se verificou a partir dos governos Temer e Bolsonaro (MORETTI et al, 2024) ⁶.

Ao contrário da narrativa frequentemente disseminada na mídia tradicional, não há qualquer evidência de que a privatização da prestação de serviços de saneamento – fortemente incentivada a partir da promulgação da Lei 14.026/2020 alterando a Lei 11.445/2007 – tenha produzido qualquer impacto significativo no quadro apurado pelo Censo IBGE 2022.

Segundo Naves (2021)⁷, a Lei 14026/2020 é uma aposta para acelerar a expansão do saneamento por meio da “abertura de oportunidades e articulação de incentivos para o setor privado. Trata-se de uma fórmula “pró-mercado” (...) ao estilo da onda privatizante que prometia revolucionar os serviços públicos nas últimas décadas do século passado.”

Se o modelo de prestação dos serviços que atendia mais de 70% da população brasileira por meio de CESBs não se apresentava satisfatório em alguns casos, os bem sucedidos exemplos de CESBs em estados de grande contingente populacional indicam um risco significativo com a extinção generalizada desse modelo.

Tome-se o caso da Sabesp, estatal paulista de saneamento que atende 31 milhões de pessoas em 375 municípios. No Censo 2022, o estado de São Paulo tem o melhor serviço de esgoto do país: 90,8% da população tem acesso ao sistema de coleta, enquanto a média nacional é de 62,5%. Esse resultado se deve à Sabesp ser uma empresa saudável financeiramente que possui política de dividendos para investir 75% de seus lucros e tem capacidade técnica e econômico-financeira para atender e superar as metas de universalização. Mesmo assim, o governo estadual insiste em vender a empresa tão somente para auferir recursos para outras finalidades que não o saneamento. É um desvio do caminho seguro para um resultado futuro incerto.

O conceito de universalização do saneamento, isto é, da garantia de acesso de todos os domicílios ao abastecimento de água e à coleta e tratamento dos esgotos, está alinhado com os Direitos Humanos à Água e ao Saneamento (DHAES). Reconhece-se como aspecto positivo da nova lei o estabelecimento das metas de 99% da população deve ter acesso a água potável e 90% a coleta e tratamento de esgotos até 31/12/2033. Porém, visto que os déficits se concentram em áreas e municípios com a parcela mais pobre da população, portanto com baixa capacidade de pagamento de tarifas, a condição de acesso econômico para o pleno exercício dos DHAES deverá ser um grave obstáculo.

Por evidente, a indução legal quase mandatária para que os serviços sejam prestados por empresas privadas será outro grande obstáculo à universalização, pois, via de regra, aonde falta saneamento não há expectativa de retorno financeiro de investimentos que demandam

⁶ MORETTI, R.S.; HELLER, L.; MONTENEGRO, M.H. **Censo 2022: Avanço no saneamento básico não se deve à privatização**. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento – ONDAS, Fev/2024. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/censo-2022-avanco-no-saneamento-basico-nao-se-deve-a-privatizacao/> . Acesso em 04/fev./2024.

⁷ NAVES, R. **O Brasil está no rumo da universalização do saneamento?** Disponível em: <https://www.miqalhas.com.br/amp/depeso/356921/o-brasil-esta-no-rumo-da-universalizacao-do-saneamento> . Acesso em 26/fev./2024.

elevados valores. Consequentemente, para garantir a lucratividade e o ressarcimento dos valores dispendidos com o pagamento das outorgas onerosas para obtenção das concessões, as tarifas sob a gestão de empresas privadas serão mais elevadas.

Moretti, Heller e Montenegro (2024) alertam que

Prestadoras de serviços de água e esgotamento sanitário usualmente adiam os investimentos em tratamento de esgotos. Infelizmente predomina a ótica financeira, em prejuízo da saúde pública, e, em muitos estados, as prestadoras de serviço recebem o mesmo valor, quer colem e tratem os esgotos ou façam apenas sua coleta e disposição dos esgotos brutos no ambiente. Com a privatização dos serviços, esse quadro pode piorar, se não houver uma ação contundente das agências reguladoras, o que não tem se verificado até então. (MORETTI et al, 2024)

Por sinal, exemplos desastrosos mundo afora deveriam desmotivar soluções que se apoiam em preconceitos de “especialistas” sobre a condução da prestação de serviços essenciais pelo poder público. Relatório do *Transnational Institute* (TNI) traz evidências da onda de remunicipalização (ou reestatização) de serviços públicos, principalmente saneamento e energia⁸. Entre 2000 e 2019, mais de 2.400 cidades em 58 países retomaram para si os serviços públicos. Paris, Berlim, Atlanta, Buenos Aires, La Paz, Johannesburgo, Baltimore, Lyon, Nápoles, Setúbal são alguns exemplos. Em quase todos os casos, os motivos são: má qualidade dos serviços, tarifas exorbitantes, investimentos não realizados, falta de transparência, lucros excessivos e abusivas remunerações de diretores⁹.

O exemplo mais recente é o da Thames Water, há 35 anos prestadora privada dos serviços de água e esgoto de Londres, afundada em vultosas dívidas e péssimo desempenho que resultam na degradação da qualidade das águas do Rio Tâmis e na má balneabilidade das praias¹⁰.

A solução de privatização ampla, geral e irrestrita alimentada por outorgas onerosas da concessão, atíça governadores e prefeitos a conduzir o saneamento por essa trilha sonhando com milhões ou bilhões de reais ingressando nos cofres públicos. Logo, o concessionário privado buscará desenfreadamente um resultado financeiro de curto prazo capaz de ressarcir esse saque inicial da outorga e obter elevada rentabilidade operacional ao longo do prazo contratual.

As experiências privadas em várias cidades brasileiras demonstram que a ótica financeira prevalece sobre a universalização e a ótica de saúde pública, tampouco garantem o acesso físico e econômico a quem mais precisa de saneamento: a população pobre, periférica e distante dos centros urbanos.

É preciso que o governo federal atue para ampliar as oportunidades de crédito e financiamento aos entes públicos que atuam na área de saneamento básico, e para impedir a formação de um

⁸ Transnational Institute (TNI). **Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation.** Amsterdam / Paris, 2017. Disponível em: www.tni.org/reclaiming-public-services. Acesso em 23/fev./2024.

⁹ Transnational Institute (TNI). **The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services.** Amsterdam / Paris, 2020. Disponível em www.tni.org/futureispublic. Acesso em 23/fev./2024.

¹⁰ The Guardian. **A situação miserável de Thames Water é um dos melhores argumentos que temos para defender a propriedade pública.** 28 de junho de 2023. Tradução disponível em: <https://ondasbrasil.org/a-situacao-miseravel-de-thames-water-e-um-dos-melhores-argumentos-que-temos-para-defender-a-propriedade-publica/>. Acesso em 23/fev./2024.

oligopólio constituído por quatro ou cinco grandes grupos empresariais que almejam controlar a prestação de serviços para a maior e mais rentável parcela da população brasileira.

Sem dúvida, a universalização poderá ser alcançada desde que com a participação, o controle social e a provisão de recursos públicos por meio de um fundo nacional.

Amauri Pollachi

Graduado em Engenharia e História pela Universidade de São Paulo (USP), é mestre em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC, instituição na qual é pesquisador. Conselheiro do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (Ondas) e da Engenharia pela Democracia (EngD), é diretor da Associação dos Profissionais Universitários da Sabesp

Sindicatos filiados

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Acre

Sindicato dos Engenheiros no Estado de Alagoas

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Amapá

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Amazonas

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Ceará

Sindicato dos Engenheiros no Distrito Federal

Sindicato dos Engenheiros no Estado de Goiás

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Maranhão

Sindicato dos Engenheiros no Estado de Mato Grosso

Sindicato dos Engenheiros no Estado de
Mato Grosso do Sul

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Pará

Sindicato dos Engenheiros no Estado do Piauí

Sindicato dos Engenheiros no Estado do
Rio Grande do Norte

Sindicato dos Engenheiros no Estado do
Rio Grande do Sul

Sindicato dos Engenheiros no Estado de Roraima

Sindicato dos Engenheiros de Santa Catarina

Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo

Sindicato dos Engenheiros, Arquitetos e Geólogos no
Estado do Tocantins



SDS Edifício Eldorado, salas 106/109

CEP 70392-901 – Brasília/DF

Tel.: (61) 3225-2288 – secretaria@fne.org.br

www.fne.org.br

 /FNEngenheiros  /fnengenheiros  /FNESind