

V-781 - REGIONALIZAÇÃO E PRIVATIZAÇÃO RECENTES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO NO BRASIL

Luiz Roberto Santos Moraes⁽¹⁾

PhD em Saúde Ambiental. Professor Titular em Saneamento aposentado e Professor Emérito da Universidade Federal da Bahia.

Selma Cristina da Silva

Engenheira Sanitarista e Ambiental (UFBA), Especialista em Recursos Hídricos (UFBA), Mestrado em Recursos Hídricos (UFCG), Doutorado em Tecnologia Ambiental (UnB), Pós-doutorado em Tratamento de Efluentes Industriais (UFMG). Professora Associada (CETEC/UFRB) e da Pós-graduação em Engenharia Agrícola (CCAAB/UFRB).

Endereço⁽¹⁾: Rua Félix Mendes, 217, ap. 1.002, Garcia, Salvador, Bahia. CEP: 40.100-020 - Brasil - Tel: +55 (71) 3011-1237 - e-mail: moraes@ufba.br.

RESUMO

O Governo federal promoveu alterações nas Diretrizes Nacionais sobre o Saneamento Básico, Lei 11.445/2007 por meio da Lei n. 14.026/2020. As principais alterações foram: criação de novas formas de regionalização; redução da alocação de recursos fiscais e financiamento de infraestrutura; e ampliação da prestação dos serviços públicos por parte de empresas privadas. Essas alterações foram embasadas em discurso de ineficiência das Companhias Estaduais de Água e Esgoto-CEAE, da crise fiscal enfrentada pelo País e na necessidade de investimentos privados. Dessa forma, esse trabalho buscou observar a situação atual do processo de regionalização para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto nos estados do Brasil de forma a atender à Lei n. 14.026/2020, bem como o avanço das privatizações desses serviços públicos no País. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica (documental) exploratória de natureza qualitativa e, analisados artigos técnicos, legislações e outros estudos relacionados à regionalização e microrregionalização do saneamento básico, além de dados em plataformas digitais oficiais dos governos federal e estaduais. Os resultados mostraram que embora o processo do estabelecimento da regionalização nos estados esteja praticamente concluído, ainda há um longo caminho a ser percorrido até chegar na fase de licitação dos blocos. Alguns blocos regionais, como nos estados de Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro, foram criados antes de lei de microrregionalização. Porém, após a Lei n. 14.026/2020, apenas Alagoas promulgou Lei Complementar instituindo os blocos microrregionais, mantendo os mesmos blocos propostos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES. Embora o processo de microrregionalização e suas privatizações tenham ocorrido antes da referida Lei, a exigência feita pelo governo federal acelerou o processo e proporcionou o aumento da participação privada na prestação dos serviços públicos de água e esgoto, o que indica a necessidade de estudos mais detalhados que avaliem o impacto de tal participação.

PALAVRAS-CHAVE: serviços públicos; abastecimento de água; esgotamento sanitário; regionalização; privatização.

INTRODUÇÃO

Os índices de atendimento populacional com abastecimento de água e esgotamento sanitário eram, em 2010, respectivamente, de 81,1% e 46,2% (SNIS, 2010), e passou em 2021 a 84,2% e 55,8% (SNIS, 2021), refletindo a falta de maior investimento na área. Buscando a universalização dos serviços públicos de água e esgoto a fim de melhorar o quadro sanitário do País, o governo federal promoveu alterações na Lei n. 11.445/2007 (BRASIL, 2007) por meio da Lei n. 14.026/2020 (BRASIL, 2020), em plena pandemia da COVID-19. As alterações criaram novas formas de regionalização; reduziu a alocação de recursos fiscais e financiamento de infraestrutura; e, ampliou a prestação dos serviços por parte de empresas/grupos privados/financeiros. Essas alterações foram embasadas em discurso de ineficiência das Companhias Estaduais de Água e Esgoto-CEAE, da crise fiscal enfrentada pelo País e na necessidade de investimentos privados. Os debates relativos ao aumento do acesso à água e ao esgotamento sanitário vêm ocorrendo há mais de 200 anos nos países em desenvolvimento e ainda assim isso é um grande desafio para os países em desenvolvimento (PRASAD, 2007). Dessa forma, muitos países têm buscado parcerias com empresas privadas ou a privatização plena dos serviços.

As novas modalidades de regionalização foram criadas com o discurso que haveria ganho de escala, viabilidade técnica e econômico-financeira e universalização dos serviços públicos de água e esgoto (BRASIL, 2020). Porém, as novas alternativas de regionalização propostas pela Lei n. 14.026/2020, visam apenas a ampliação de participação das empresas privadas na prestação dos serviços públicos de água e esgoto no País (CRUZ et al., 2021), o que pode gerar problemas futuros, visto que haverá dificuldades dessas empresas em atender a população nos municípios e localidades (periferia das grandes e médias cidades, das pequenas cidades e do campo, da floresta e das águas), cujo déficit dos serviços é persistente. A participação privada na prestação dos serviços públicos de água e esgoto, pode ocorrer por meio de diversas modalidades (concessão plena ou parcial, subconcessão, parceria público-privada-PPP, abertura de capital).

Nas concessões plenas, os contratos implicam a transferência do poder concedente para o contratado de toda a operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, bem como a responsabilidade de realizar os investimentos necessários por determinado período. Os contratos são longos (em geral 35 anos), e a concessionária é remunerada por meio da cobrança de tarifas aos usuários. Abrangem os serviços públicos de água e de esgotamento sanitário e a regras sobre a qualidade dos serviços, sendo a composição das tarifas são definidas pelo poder público (entidades de regulação infranacionais). Na **concessão parcial**, a prestação dos serviços pode ser para um ou outro entre esses serviços (água ou esgoto). O modelo segue as mesmas disposições de uma concessão plena quanto à remuneração e regulação. Na **subconcessão** há a sub-rogação (terceiro assume uma dívida de um devedor e, ao mesmo tempo, adquire o direito de cobrá-la) de todos os direitos e obrigações do subconcedente nos limites da subconcessão, nos termos do art. 26 da Lei n. 8.987/1995 (Lei das Concessões). Só ocorre por meio de licitação e pode ser plena ou parcial. A **Parceria Público-Privada (PPP)**, é um contrato administrativo entre o poder público e uma empresa privada de prestação de serviços. Seguem o disposto na Lei 11.079/2004. As PPP preveem aporte de recursos pela administração pública, seja em adição à tarifa paga pelo usuário (concessão patrocinada), ou no modelo de concessão administrativa por serviços prestados, direta ou indiretamente, ao poder público. Ambas são previstas pela Lei n. 8.987/1995 (Lei das Concessões). Podem ser de água e esgoto; somente de água ou operação do sistema de esgotamento sanitário. **Locação de ativos** é um modelo de contratação própria, no qual o particular, com recursos próprios ou de terceiros, financia e constrói determinado ativo (bens e direitos da empresa e que podem ser convertidos em dinheiro) e, posteriormente, faz a locação deste à Administração Pública por prazo determinado para prestar um serviço público (ABICON SINDCON, 2022; RILLO, 2018; BRAGA NETO, 2012).

Anteriormente a essa Lei, a regionalização era apenas a da época do Planasa (1971-1986), na qual os municípios delegavam a prestação dos serviços públicos de água e esgoto às CEAE, que são de abrangência regional. Esse modelo de regionalização ainda prevalece em todo o País, atendendo o maior percentual da população brasileira. Porém, há uma incerteza no futuro dessas CEAE após a promulgação da Lei n. 14.026/2020, visto a crescente privatização delas, bem como vem crescendo a atuação das empresas privadas na área.

OBJETIVOS

O trabalho tem como objetivos apresentar a situação atual do processo de regionalização para a prestação dos serviços públicos de água e esgoto no estados do Brasil de forma a atender à Lei n. 14.026/2020 e o avanço da privatização desses serviços públicos no País.

METODOLOGIA UTILIZADA

Para desenvolvimento deste estudo e do presente trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica (documental) exploratória de natureza qualitativa, bem como foram analisados artigos técnicos e outros estudos relacionados à regionalização e microrregionalização do saneamento básico, principalmente os serviços públicos de água e esgoto. Além disso, buscou-se as legislações e dados em plataformas digitais oficiais dos governos federal e estaduais, referências bibliográficas e documentos relacionadas ao assunto, visando avaliar e discutir a situação atual do processo de regionalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário nos estados brasileiros.

A revisão bibliográfica foi realizada com base em artigos científicos, teses, dissertações, documentos governamentais (leis e decretos) e outros, obtidos em plataformas digitais, entre elas: Google Acadêmico; Periódicos da Capes; Repositório de Universidades; Planalto Central; Legislações Federais; Governos Estaduais etc., utilizando-se os descritores: regionalização do saneamento básico; regionalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário; microrregionalização do saneamento básico; microrregionalização do abastecimento de água e do esgotamento sanitário.

Os dados foram obtidos no site do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento-SNIS, atual Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico-Sinisa, e de relatórios da Abcon-Sindcon de 2023 e 2024.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na **Figura 1**, pode ser observada a situação da microrregionalização e o número de blocos regionais em cada estado brasileiro, até maio de 2023.

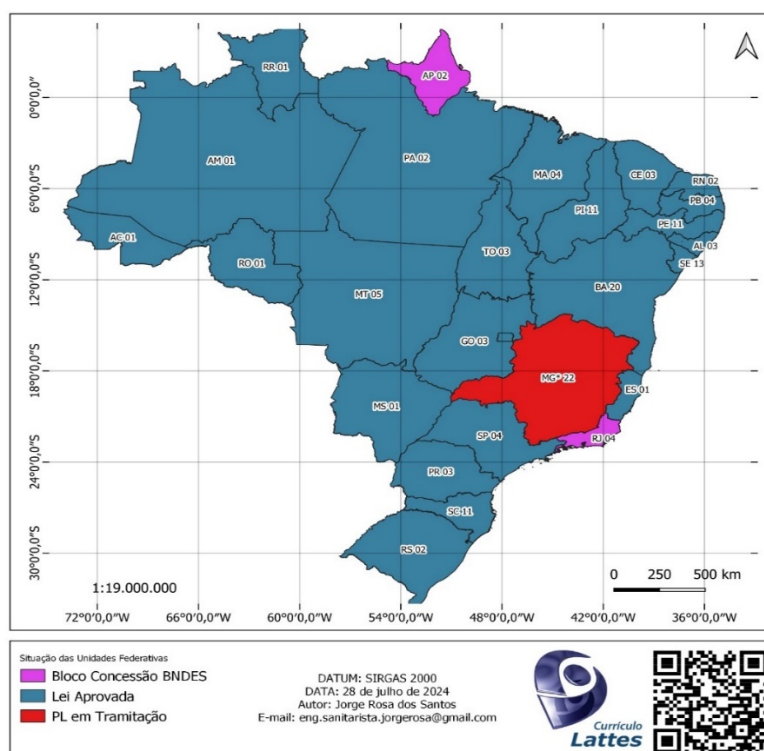


Figura 1: Situação da regionalização do saneamento básico ou dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil e número de blocos regionais em cada estado.

Todos os municípios, inclusive aqueles com contratos de programa e de concessão vigentes, poderão aderir aos blocos para terem apoio técnico e financeiro do estado para estudos de modelagem de contratos de concessão comum ou por PPP, com vistas à prestação dos serviços públicos de água e esgoto, ou a apenas um deles.

Em Minas Gerais o PL n. 2.884/2021 não foi aprovado porque foi contestado por lideranças locais. Segundo Aguiar, Haddad Filho e Bianchetti (2021), nesse estado, os critérios adotados na criação dos blocos não levaram em consideração a capacidade de pagamento da população e buscaram gerar receitas suficientes para os prestadores de serviços, o que coloca em risco a viabilidade ou o acesso da população vulnerabilizada aos serviços públicos de água e esgoto. Foram utilizados dados defasados, de 2001, o que não reflete a realidade do atendimento desses serviços no ano de elaboração da proposta de regionalização, além de excluir a população vulnerabilizada que ainda hoje não tem acesso aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. A agência reguladora estadual, a Arsae-MG, se negou, até o momento, a ampliar o desconto na tarifa social para as populações em extrema pobreza, mas a partir de 11/12/2024 terá que instituir a tarifa social de água e esgoto aprovada pela Lei n. 14.898/2024 (BRASIL, 2024).

Os estados estão enfrentando dificuldades na implementação da regionalização, e o atendimento, principalmente, às comunidades rurais ficará mais ainda prejudicado, quando os prestadores de serviços estabelecerem o lucro como parâmetro para definir investimentos e ampliação do acesso.

Nos casos em que a regionalização desconsiderou características hidrológicas, nível de atendimento dos serviços públicos de água e esgoto, capacidade técnica, características demográficas e socioeconômicas, dentre outros, os prestadores de serviços encontrarão grandes desafios para a expansão da cobertura de tais serviços.

A aprovação das leis de microrregionalização é a primeira etapa para a criação das estruturas regionalizadas, porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido para a sua implementação. Ressalta-se que o processo está caminhando lentamente, e até o momento, o estado de Minas Gerais não criou seus blocos microrregionais, que faz parte da primeira etapa do processo. Após esse processo, será necessário implantar a gestão da política, pois, ao delegar a prestação de serviços às empresas públicas ou privadas, os estados e municípios não estarão transferindo o problema para terceiros, visto que eles estarão ancorados nas instâncias de governança interfederativa, por meio do planejamento integrado, do controle social, da regulação e da fiscalização (POLLINI, CLAUZET e BARBOSA, 2023).

A lei não especifica se pode haver regionalização de um único município, contudo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES no momento da privatização da Companhia de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE), por meio de concessão privada, possivelmente para garantir o lucro das empresas privadas, dividiu o município do Rio de Janeiro em 4 (quatro) regiões, cada uma compondo 1 (um) bloco de municípios, que teriam os serviços concedidos ao setor/grupos privados/financeiros. Essas regiões não coincidem totalmente com as 4 (quatro) zonas territoriais do Município (Sul, Norte, Oeste e Central) (RIO DE JANEIRO, 2020), o que possibilitou a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água do Município por diferentes empresas privadas. Cada uma arrematou um bloco para a prestação dos serviços especificados no edital de licitação. A Cedae ficou responsável apenas pela operação da captação, adução e tratamento da água, e as empresas privadas pela distribuição da água e implantação e operação dos sistemas de esgotamento sanitário, além de toda parte comercial.

No Acre, em novembro de 2023, o Ministério das Cidades teve a iniciativa de realizar uma consulta pública sobre esse assunto, para recolher contribuições à criação do Anteprojeto de Lei Complementar para microrregionalização do saneamento básico no Estado. Em 2021, foi assinado um termo de reversão entre a Prefeitura do Município de Rio Branco e o Governo do Estado do Acre, retornando à prestação dos serviços públicos de água e esgoto para o Município (GLOBO, 2022), o que impossibilitou a concessão do bloco do Acre, proposta elaborada pelo BNDES, que estava para ser licitada. Em dezembro de 2023, foi promulgada a Lei Complementar n. 454/2023, instituindo a microrregião de saneamento básico-MSB composta por todos os municípios pertencentes ao Estado, o que obriga a participação da capital Rio Branco.

O Estado do Amazonas possui um total de 62 municípios, destes, 61 compõem a microrregião de água e esgoto-MRAE, visto que os serviços públicos de água e esgoto da capital Manaus foram privatizados desde o ano 2000, sem cumprir até o momento com as metas e os investimentos estabelecidos em contrato.

A prestação privada dos serviços públicos de água e esgoto vem crescendo nos últimos anos no País (**Figura 2**), tendo aumentado expressivamente após a promulgação da Lei n. 14.026/2020, com uma maior atuação de empresas microrregionais (**Figura 3**).

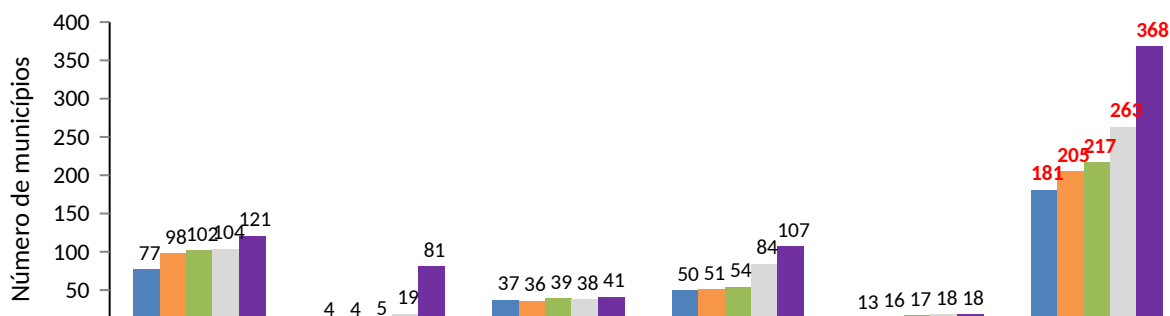


Figura 2: Evolução da participação privada na prestação de serviços públicos de água e esgoto no Brasil.
Fonte: Elaboração própria (2024) com dados de SNIS (2018-2022).

Os serviços públicos de abastecimento de água são os mais cobiçados por serem mais lucrativos. Dessa forma, o número de municípios cujos serviços públicos de abastecimento de água são operados por empresas privadas de abrangência microrregional é 2,3 vezes maior que aqueles que operam também os serviços públicos de esgotamento sanitário (**Figura 3**).

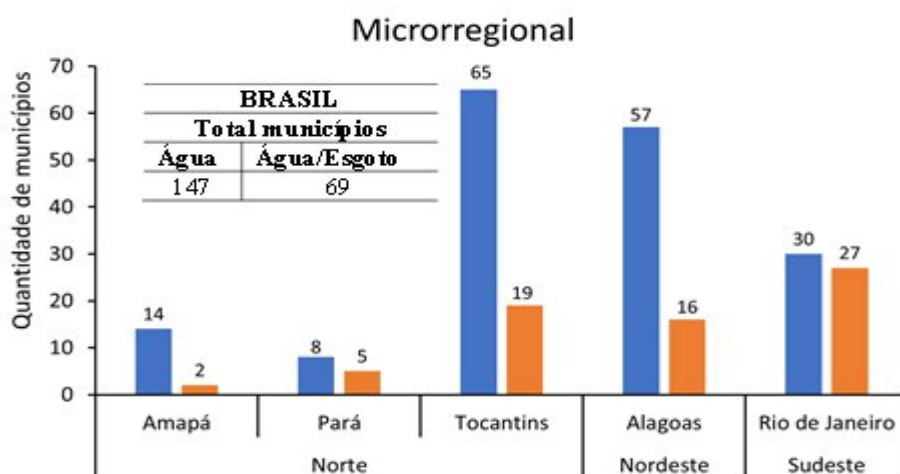


Figura 3: Número de municípios atendidos por empresas privadas de abrangência Microrregional
Fonte: Elaboração própria (2024) com dados de SNIS (2022).

As empresas privadas de abrangência microrregional não atuam apenas na prestação de serviços públicos de esgotamento sanitário, a maioria delas presta serviços públicos apenas de água ou de água e esgoto. As empresas privadas atendem apenas a 6 (seis) municípios com serviços públicos de esgotamento sanitário, distribuídos em três estados: Rio de Janeiro (3), São Paulo (2) e Santa Catarina (1) (SNIS, 2022).

A atuação dos prestadores privados de abrangência local no País, é maior para serviços públicos de água e esgoto, com os estados de São Paulo e Mato Grosso liderando o *ranking* (**Figura 4**).

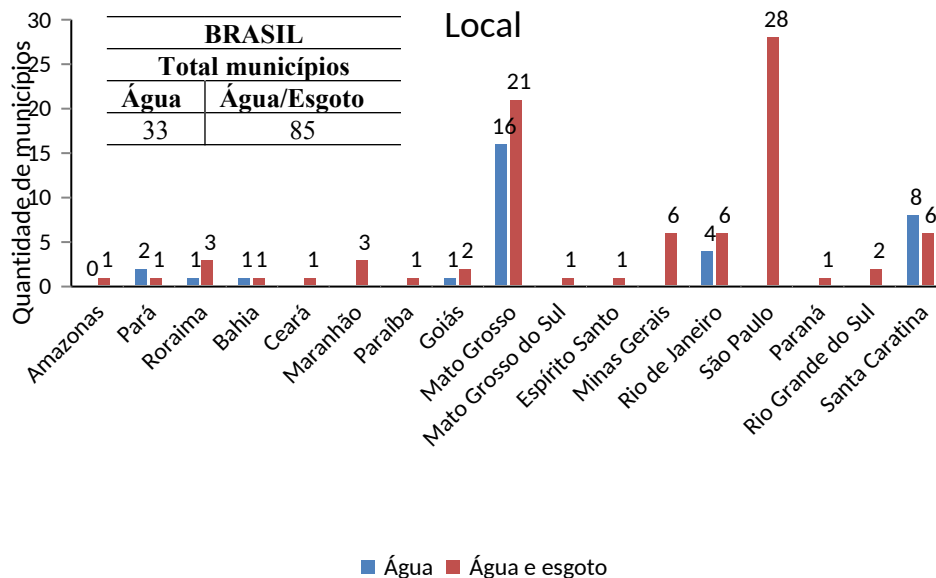


Figura 4: Número de municípios atendidos por empresas privadas de abrangência Local
Fonte: Elaboração própria (2024) com dados de SNIS (2022).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na época do Planasa, o governo federal também condicionou o acesso aos recursos da União, à delegação da prestação dos serviços públicos de água e esgoto às CEAE que estavam sendo criadas para ganho de escala. A autonomia política das entidades federativas era incompatível com a concepção de obrigatoriedade. A adesão era voluntária por convênio interfederativo, e a titularidade continuava municipal. Atualmente há uma tentativa de obrigatoriedade dos municípios aderirem aos blocos microrregionais mesmo na modalidade facultativa (Unidade Regional de Saneamento Básico-URSB). Isso porque municípios que não aderirem aos blocos regionais, não terão acesso aos recursos federais. Essa obrigatoriedade só será validada para municípios de pequeno porte e que não possuem uma boa gestão dos serviços, pois estes dependem de recursos federais que são insuficientes para atender a todos os municípios. Os municípios que têm uma boa gestão dos serviços e índices de cobertura mais próximos ou superiores às metas estabelecidas na Lei n. 14.026/2020 (99% em abastecimento de água e 90% em coleta e tratamentos de esgotos sanitários, em 2033) e não dependem de recursos federais, poderão não se interessar em aderir aos blocos microrregionais. Além disso, não há nenhuma garantia que os recursos destinados a tal finalidade sejam realmente liberados. Portanto, não será a forma de regionalização que impedirá o atendimento das metas da universalização, e sim, a limitação de recursos e a complexidade inerente à prestação dos serviços.

Embora o processo do estabelecimento da regionalização nos estados esteja praticamente concluído, ainda há um longo caminho a ser percorrido até chegar na fase de licitação dos blocos. Alguns blocos regionais, como nos estados de Alagoas, Amapá e Rio de Janeiro, foram criados antes de lei de microrregionalização. Porém, após a Lei n. 14.026/2020, apenas Alagoas promulgou Lei Complementar instituindo os blocos microrregionais, mantendo os mesmos blocos propostos pelo BNDES. Embora o processo de microrregionalização e suas privatizações tenham ocorrido antes da referida Lei, a exigência feita pelo governo federal acelerou o processo e proporcionou o aumento significativo da participação privada na prestação dos serviços de água e esgoto, induzindo a privatização dos mesmos, o que indica a necessidade de estudos mais detalhados que avaliem o impacto de tal participação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABCON SINDCON. ASSOCIAÇÃO E SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO. *Panorama da participação privada no saneamento*, 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2022/07/Panorama2022-baixa.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2024.

AGUIAR, A. M. S.; HADDAD FILHO, E.; BIANCHETTI, F. *Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário – Sobre a Nota Técnica Metodologia de Construção das Unidades Regionais de Saneamento Básico no Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/sobre-a-nota-tecnica-metodologia-de-construcao-das-unidades-regionais-de-saneamento-basico-no-estado-de-minas-gerais/>. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRAGA NETO, M. *Locação de ativos é ferramenta para saneamento*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-dez-19/maryberg-neto-locacao-ativos-ferramenta-saneamento-basico/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

BRASIL. *Lei n. 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978. Alterada pela Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Diário Oficial Da União: Seção 1, Seção 1, p. 3, 8 jan.2007, retificado em Seção 1, p. 1, 11 jan. 2007.

BRASIL. *Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a: Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000; Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (a Lei n. 13.529, de 4 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União: Edição 135, Seção 1, p. 1, 2020a.

CRUZ, F. P.; OLIVEIRA, B. F.; ACCIOLY, E. M. F. B.; SOARES, I. M. A Regionalização dos Serviços de Saneamento Básico e os Desafios da Universalização no Brasil: Uma Análise Exploratória de Dados Espaciais para os anos de 2010 e 2018. In: *ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 49. Anais... JEL Code – L90, L95, R10, 2021.

GLOBO. *Depasa muda de nome e assume sistema de abastecimento de água dos municípios do Acre*, 2022. Disponível em <https://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2022/04/01/depasa-muda-de-nome-e-assume-sistema-de-abastecimento-de-agua-dos-municipios-do-acre.ghtml>. Acesso em: 23 abr. 2023.

POLLINI, P.; CLAUZET, M.; BARBOSA, E. C. Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do marco regulatório (Lei n. 14.026/2020). In: IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 29, jan./jun. 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12150/1/BRUA_29_completo.PDF. Acesso em: 08 jan. 2024.

RILLO, R. *Locação de ativos: por que não? Contornos gerais de contratos de locação de ativos, uma alternativa interessante e viável para a Administração Pública*, 2018. Disponível em: <https://vernalhapereira.com.br/locacao-de-ativos-por-que-nao/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SISTEMA NACIONAL E INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2010*. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/diagnosticos-anteriores-do-snis/agua-e-esgotos-1/2010>. Acesso em: 19 jun. 2022.

SISTEMA NACIONAL E INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. *Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto. Visão Geral. Ano de referência 2020*. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021.

SISTEMA NACIONAL E INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO - SNIS. *Diagnóstico Temático - Serviços de Água e Esgoto. Visão Geral. Ano de referência 2022*. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento. Ministério do Desenvolvimento Regional, 2022.