



## **1. Considerações Iniciais**

Em 2017 a Organização das Nações Unidas – ONU – divulgou um relatório mundial em que afirmava que três em cada dez indivíduos – 2,1 bilhões de pessoas – não possuem água potável em casa. Pior do que estes dados são os que se referem ao saneamento básico seguro, onde seis em cada dez indivíduos – 4,5 bilhões de cidadãos – não tem saneamento básico em seus lares. Segundo o relatório, a maior carência se encontra nas zonas rurais. Em muitas casas, escolas e postos de saúde, faltam água e sabão para a correta higienização. Como efeito desta grave situação, cerca de 360 mil crianças menores de cinco anos morrem, anualmente, devido a diarreia. A água infectada e o parco serviço de saneamento contribuem para a transmissão de doenças como a hepatite A, o cólera, leptospirose e a febre tifoide (ONU, 2017).

Tais dados demonstram que o saneamento se baseia como parte inarredável da atividade urbana, já que se insere como um dos itens que compõe a ordenação da cidade e influencia o pleno funcionamento da vida do cidadão no ambiente urbano. Estão inclusas no setor de saneamento básico, as seguintes interfaces: recursos hídricos, esgotamento sanitário, saúde pública, uso e ocupação do solo, cadeias econômicas que geram resíduos, entre outros.

Diversos estudiosos têm utilizado a expressão ‘saneamento ambiental’ para denominar os serviços referentes à água, drenagem urbana, esgoto e lixo. A aplicação desta expressão amplia a ideia de ‘saneamento básico’, que era destinada apenas aos serviços de água e esgoto. Eles utilizam esta abordagem, pois justificam que ‘saneamento ambiental’ apresenta um escopo maior, como o combate à poluição sonora e do ar. Mas, para efeito deste texto, será adotado o termo ‘setores de saneamento básico’, por abranger os diversos serviços e promover diversos direitos fundamentais, tais como o meio ambiente, a saúde e a dignidade humana.

Com o crescimento dos municípios, não se deve pensar em esgotamento sanitário sem explicar como se dá a dragagem urbana ou como se é feita a sua limpeza. Portanto, foi fundamental que se ampliasse o conceito.

Os serviços de saneamento básico estão atrelados à diferentes organizações administrativas, dentre as quais se destacam: órgãos da administração direta e indireta, empresas estatais e iniciativa privada, através de concessões comuns e PPPs.

O principal foco para se pensar no saneamento básico, é que ele deve se apresentar efetivamente como um compromisso do Estado e ser garantido, com qualidade, sem discriminação de acesso, atendendo aos moradores dos centros convencionalmente urbanizados e aos domiciliados nas áreas rurais.

As externalidades negativas advindas da não oferta de saneamento ostensivo geram os seguintes prejuízos: expansão das enfermidades; danificação do meio ambiente e precarização urbanística. A interconexão do tema com o meio ambiente, a economia em suas vertentes macro e microeconômicas, o desenvolvimento social e a saúde pública fez com que a Administração Pública percebesse a importância do debate e propusesse políticas públicas mais prospectivas para o setor.

A partir deste panorama, o artigo, que não tem a pretensão de exaurir o tema, objetiva demonstrar os benefícios das Parcerias Públicos Privadas – PPPs – no setor de saneamento básico, apresentando casos de sucesso. Após esta rápida introdução, o texto apresentará o histórico brasileiro do setor de saneamento básico, em seguida, o cenário atual no setor de saneamento e, por fim, as PPPs brasileiras no ramo do saneamento básico.

## **2. Histórico brasileiro do setor de Saneamento básico**

No princípio do século XIX o abastecimento público de água, aqui no Brasil, era feito em fontes e bicas nos povoados que se formavam, cabendo a cada povoado captar e distribuir a água. A ablação do lixo era de responsabilidade das famílias.

Com a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, adveio um importante adensamento populacional nas vilas e cidades e, como resultado, incrementou a demanda por abastecimento de água. Este fluxo migratório provocou a implementação de uma infraestrutura sanitária mínima.

A partir da metade do século XIX se iniciou a instalação do saneamento e a sua gestão, com a publicação de leis referentes ao setor. Porém, as redes de abastecimento de água e esgoto atendiam apenas as elites urbanas, provocando, assim, muitas queixas.

A datar da década de 1910, em face da imperícia de os Estados e Municípios dominarem as epidemias da febre amarela e da peste, houve uma grande busca de auxílio financeiro e técnico junto à União (REZENDE; HELLER, 2008). No final da 1ª

Grande Guerra, a convergência das ações públicas passou a ser encarado como instrumento de combate às doenças e para incrementar a saúde da população. Segundo Hochman (1998:37) o Governo tencionava instaurar uma política nacional de saneamento como saída “de recuperação e integração do país o que, por sua vez, exigia uma reforma que possibilitasse a unificação e centralização das políticas de saúde e saneamento nas mãos do governo federal.” Encetou, então, a interferência do Estado, com a criação de diversas seções e departamentos que objetivavam expandir os serviços de esgoto e água em locais de pouco interesse das concessionárias.

A partir do decenário de 1940, a União passou a monitorar a política sanitária dos Estados e Municípios. Grotti (2017: 108) denota que “em decorrência, os Estados passam a criar estruturas administrativas para os serviços de saneamento, assumindo a implantação dos sistemas, e, nos termos do art.13 da Constituição de 1934, repassando-os aos Municípios para que os administrassem.” Os dois decênios seguintes expressaram uma época de modificação entre a centralização da gestão e a prestação dos serviços de maneira autônoma. A inépcia financeira e técnica da grande maioria das cidades em gerenciar e conservar os serviços de saneamento resultou em desbarato dos investimentos realizados até então.

Até 1960, o Brasil não expunha uma política de financiamento, no setor de saneamento, em âmbito estadual ou nacional, mas municipal. De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades, o Brasil, na década de 1960, apresentava os indicadores de saneamento básico em último lugar, na América Latina. Observa-se, portanto, que o serviço era muito precário onde, apenas 50% da população urbana tinham alcance à água própria para o consumo e 25% desta população tinham acesso ao esgoto sanitário (BRASIL, 2010). Ainda que as dificuldades de financiamento persistissem, no período entre 1964 e 1966, o Governo Militar instituiu o ‘plano global de desenvolvimento’; intitulado Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG. Um dos objetivos do programa era de amainar os desníveis socioeconômicos e as tensões criadas pelo desequilíbrio nos investimentos, por intermédio das melhorias na qualidade de vida (MARINHO, 2006). Conquanto a fase militar tenha impulsionado o setor de saneamento, não elaborou políticas integralizadas com o setor de saúde.

Em 1971, o Banco Nacional de Habitação implementou o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA – cujo objetivo era de que os Estados ampliassem nas cidades o abastecimento dos serviços de água e esgoto. Tal otimização se deu em maior nível nas regiões Sul e Sudeste do país, localidades onde a explosão demográfica era maior. Portanto, o Plano foi tipificado, mormente, se consolidando por iniciativa dos Municípios, mas com critérios pontuais, isolados e dispersos, sem abranger a dimensão necessária para a universalização do serviço.

Segundo Grotti (2017:111) havia a obrigação de criar as “Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBs –, às quais foram concedidos os sistemas de saneamento urbano, condição *sine qua non* para que os Municípios recebessem recursos financeiros da União.” Neste âmbito, foram concebidas 27 CESBs, configurados como sociedade de economia mista, que passaram a superintender os serviços de suprimento e distribuição de água de diversas cidades brasileiras, através de contratos de concessão, com prazos estipulados entre 20 e 25 anos. Além das CESBs foram criados os Fundos Estaduais de Água e Esgoto – FAEs – e os programas estaduais trienais. Conforme Saddy (2017:135) a metodização utilizada pelo PLANASA afinava “a regulação exercida sobre a verificação do cumprimento do plano, realizada pelos poder público federal e estadual, com a regulação exercida sobre a execução dos contratos administrativos celebrados entre os Municípios e as CESBs.” O autor ainda denota, dizendo que “os Municípios delegavam aos Estados a prestação dos serviços de água e esgoto; e os Estados, por sua vez, remetiam à União, por meio do Banco Nacional de Habitação – BNH<sup>1</sup> – as atribuições de formulação da política de saneamento.” Contudo, na prática, o financiamento não se manifestou de modo análogo entre o BNH e os Estados. De acordo com Oliveira e Sanchez (1996), apenas 35% dos recursos financeiros foram concebidos dos fundos estaduais.

Apoiadas neste Plano, as companhias estaduais de saneamento básico se robusteceram e se autorregulavam, já que passaram a representar este fornecimento dos serviços. Contudo, o PLANASA ainda não incluía em seu escopo a drenagem de águas pluviais e os resíduos sólidos. Com isto, o serviço era prestado de maneira muito precária.

---

<sup>1</sup> O BNH foi instituído pela Lei nº 4.380, no dia 21 de Agosto de 1964.

Até aqui, o setor de saneamento básico foi sujeitado a dois grandes momentos de concentração: o primeiro se refere ao início do século XX, baseado na inter-relação entre saúde pública e saneamento; o segundo se relaciona com a autonomia do setor de saneamento, assistido no final de 1960. Nesta fase, o financiamento apresentou função fulcral no alicerçamento do setor e na sua estruturação como política social (CARVALHO, 2007).

Segundo Demoliner (2008:115) o final do decenário de 1970 e início da década de 1980, o Plano estava cumprindo seu objetivo, mas a partir de então, “o desequilíbrio financeiro das Companhias Estaduais passou a ser evidenciado em razão dos agravamentos da crise econômica enfrentada pelo país.”

Sem embargo, com a extinção do PLANASA, em Julho de 1992, através da Resolução n. 076/92 do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, perdurou uma grande alteração jurídica: cabe aos municípios ou aos estados a responsabilidade de prestar os serviços de saneamento? Tal imbróglio foi resolvido recentemente.

Posterior ao PLANASA, diversos intentos foram pensados para organizar um novo marco institucional e regulatório para os setores de saneamento no Brasil. Porém, tais intentos não resultaram em um paradigma bem nítido e robusto, que perdurasse ao longo dos mandatos. Ainda hoje, são preservadas algumas formalidades advindas do Plano: o débil controle social; a baixa inter-relação e conexão entre as áreas de planejamento urbano, saúde pública e recursos hídricos; a existência das CESBs e seus tratados de concessão, entre outros fatores.

A Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995, batizada de Lei de Concessão regularizou a delegação da prestação do serviço público. Assinala-se, então, um período essencial no âmbito das concessões dos serviços públicos em setores rentáveis, dentre eles os de saneamento.

A Lei Federal 8.080, de 19 de Setembro de 1990, instituiu o Sistema Único de Saúde – SUS, propondo o incremento, a preservação e a restauração da saúde; abrangendo a promoção de ações de vigilância sanitária e saneamento básico. A partir daí, o saneamento básico passou a ser reconhecidamente relevante no cenário nacional. O art. 3º afirma que “os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o

trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (BRASIL, 1990). Deve-se salientar que o meio ambiente não degradado passa a ser visto como um aspecto de profunda e liada relação com a qualidade de vida do ser humano e, portanto, deve ser juridicamente protegido.

A experiência brasileira se apresentou de forma mais consolidada, em matéria de concessões do serviço de água e esgoto apenas na década de 1990. O setor de saneamento básico tem sido identificado como serviços públicos e os agentes privados têm se valido do regime da concessão de serviço público. Tal argumento se apresenta embasada na Lei 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995, que trata, justamente, da concessão de serviços públicos. Esta norma não delega o planejamento e a regulação – cabendo ao poder concedente –, mas, somente, a exploração do serviço.

Em 1998 foi instituído o Programa de Assistência Técnica e Parceria Público-Privada<sup>2</sup> para gerir os serviços do setor de saneamento, sendo afixado por recursos advindos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – e Caixa Econômica Federal. Apoiado nisto, no ano de 1999, foi fixado um pacto com o Fundo Monetário Internacional – FMI –, onde a União “comprometia-se a acelerar e ampliar o programa de privatização e concessão dos serviços de água e esgoto.” A resolução “afirmava estar tratando de que o acesso dos Municípios aos recursos oficiais fosse limitado.” Com tal política de parceria e privatização, a União intentou “desenvolver programas e projetos – financiados, em grande parte, pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – no sentido de tornar as companhias estaduais atraentes à iniciativa privada, o que confirma os propósitos privatistas do setor, por parte daquele governo” (BRASIL, 2006).

É forçoso notar que este conceito restritivo de saneamento básico vigorou até a promulgação da Lei nº 11.445, de 05 de Janeiro de 2007. Por esta lei, batizada de Lei Federal de Saneamento Básico, a Administração Pública passou a estabelecer o marco regulatório do setor, impondo as diretrizes, a universalização e a integralidade do saneamento básico. A partir daí, os setores de saneamento básico foram

---

<sup>2</sup> Aqui, o termo Parceria Público-Privada é utilizado no seu sentido amplo, já que não estava em voga a Lei das PPPs. Para Gasparini (2010:464) “Num sentido amplo, parceria público-privada é todo o ajuste que a Administração Pública de qualquer nível celebra com um particular para viabilizar programas voltados ao desenvolvimento socioeconômico do país e ao bem-estar da sociedade, como são as concessões de serviços, as concessões de serviços precedidas de obras públicas, os convênios e os consórcios públicos.”

ampliados, compreendendo o abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; aderindo técnicas, métodos, processos e tecnologias apropriadas, que valorizem as idiossincrasias locais e regionais.

Apenas com esta Lei, o setor foi caracterizado como 'serviço público'. Di Pietro (2014:90) define serviço público como sendo "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público."

Observa-se, portanto, que foi necessária uma sequência de leis para que o setor amadurecesse e apresentasse o seu marco regulatório.

É forçoso notar que há uma correlação entre este conjunto de serviços, porquanto todos eles se apresentam como primordiais à preservação da saúde dos cidadãos e à conservação do meio ambiente. O que se observa desta lei é que, de fato, o Brasil elaborou, com o apoio do poder legislativo, uma política pública que evidencia o desenvolvimento socioeconômico, no que se refere ao alcance dos serviços de saneamento básico e às premissas mínimas de salubridade.

Outro ponto fundamental desta legislação se apresenta ao admitir a vulnerabilidade financeira e administrativa em várias cidades brasileiras, no ofício de organizar, planejar, regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento. Com isto, foi possível criar consórcios públicos para cobrir esta lacuna, além de instituir agências reguladoras.

O Brasil, ao ser signatário dos princípios da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento e partícipe do sistema internacional de proteção aos direitos humanos admite que o desenvolvimento é um direito individual intransferível e que o equilíbrio e a equidade de oportunidades são benefícios tanto dos Estados quanto dos cidadãos que integram as nações.

Os serviços de saneamento básico podem ser entendidos sob a ótica dos direitos humanos por duas dimensões. A primeira, objetiva, demonstra que a Carta Magna determina a promoção dos direitos fundamentais como orientação para o comportamento do Estado. A segunda, subjetiva, já que o cliente-cidadão pode exigir a atuação da Administração Pública, assegurando o seu direito constitucionalmente presumido.



De acordo com Grotti (2017:140)

A natureza dos serviços de saneamento como serviço público é consagrada pela Lei nº 11.445/07 em vários dispositivos, especialmente no art. 2º, em que estão elencados os princípios que devem nortear a sua organização e prestação nos vários direitos reconhecidos aos usuários como concreção daqueles princípios. Paralelamente às mudanças advindas em seu bojo, tais como o fortalecimento da ideia de planejamento, gestão e integração entre os entes federados; a definição de que o saneamento é uma política de Estado; a universalização do serviço; a eficiência técnica e financeira e a criação de agências reguladoras. O diploma legal não previu regras de transição e mostrou-se omissivo quanto à questão da competência administrativa sobre saneamento entre Estados e Municípios.

As metas e objetivo de universalização compreendem soluções gradativas e contínuas, além de mecanismos para monitorar e controlar as ações planejadas.

Esta norma foi alterada pela Lei nº 13.329, de 01º de Agosto de 2016, instituindo o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – RESIB –, cuja finalidade é de incitar a pessoa jurídica que presta serviços públicos de saneamento básico a expandir seus investimentos, mediante a concessão de créditos advindos do Programa de Integração Social – PIS –, do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP – e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS. Destarte, esta medida subentende que as instituições que fornecem o serviço de saneamento ampliem seus investimentos no setor, e, por outro lado, obtenham créditos no recolhimento dos impostos.

Outro avanço para o Brasil, foi promulgar a Lei nº 12.305, de 02 de Agosto de 2010, que principia a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS –, com o objetivo de encarar os principais obstáculos decursivos da ingerência dos resíduos sólidos. A legislação prevê a diminuição da geração de resíduos, tendo como asserção a prática de hábitos de consumo sustentáveis, a ampliação da reciclagem, a reutilização dos resíduos sólidos que podem ser reutilizados e a destinação correta dos rejeitos. Será que o país evolui nestes oito anos?

Para se adequar a esta Política, a Prefeitura de Campinas teria que investir R\$ 800 milhões. Assoberbado com as despesas em áreas consideráveis como educação, saúde e segurança pública, este projeto se torna infactível. Uma das soluções apresentadas é realizar uma PPP.

Na próxima seção, será analisado o panorama geral dos setores de saneamento básico no Brasil.

### **3. Cenário brasileiro atual nos setores de Saneamento**

A ONU prevê que até 2050 cerca de 45% da população mundial não terá acesso à quantidade mínima de água segura para consumo diário. A poluição é uma dos maiores incentivadores para esta situação.

Segundo Anthony Lake, diretor-executivo do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – “água segura, saneamento eficaz e higiene são fundamentais para a saúde de cada criança e de cada comunidade e, portanto, são essenciais para a construção de sociedades mais fortes, saudáveis e mais equitativas”, ou seja, exercem efeitos sobre o bem-estar físico, mental e social do indivíduo. O diretor acrescenta, “à medida que melhoramos esses serviços nas comunidades mais desfavorecidas, estamos oferecendo-lhes uma oportunidade mais justa para que desfrutem de um amanhã melhor” (ONU, 2017). Ter-se-á, então, a noção de dignidade do cidadão.

Nos dias que correm, cerca de 35 milhões de brasileiros ainda não são admitidos com os serviços de água potável, e mais de 100 milhões não dispõem a coleta de esgoto sanitário – metade da população do país. Os anais do saneamento brasileiro demonstram que os atos de coleta e tratamento do esgoto podem não apresentar o resultado almejado caso o incentivo financeiro em infraestrutura seja exercido sem a apropriada competência institucional do município e sem examinar as especificidades das elucidações demandadas em função da amplitude de solvência dos corpos receptores e do escoamento disponível nos rios.

Dissecando estes dados, observa-se que no Brasil, 9,1 mil toneladas de esgotos são geradas por dia. Destes, 18% dos cidadãos têm seu esgoto coletado e não tratado – atendimento precário; e 27% não possuem coleta nem tratamento, ou seja, não têm atendimento por serviço de coleta sanitário. Estes dados revelam um cenário preocupante: 45% da população brasileira não dispõe de saneamento básico adequado (ANA, 2017). Para piorar este cenário, em 2016 o investimento brasileiro no setor de saneamento foi de R\$ 11,33 bilhões, ou seja, apenas 0,18% do

PIB nacional<sup>3</sup> (ABCON e SIDCON, 2018). Oferecer o esgoto sem o tratamento adequado implica no comprometimento da qualidade da água nas zonas urbanas, impactando diretamente na saúde e bem-estar da população, como na balneabilidade e irrigação, por exemplo.

Os dados de 2018 da Superintendência de Água e Esgoto de Catanduva – SAEC – são alarmantes, já que asseveram que uma grande parte dos municípios brasileiros apresentam perdas d’água, seja por fraudes, vazamentos ou falhas na aferição do consumo. Por exemplo, em Bauru, o índice de perdas foi de 51,52%; Araraquara, 52,93%; São José do Rio Preto, 32%; Votuporanga, 23,30%; São Carlos, 43,57%; Barretos, 28%; e Bebedouro, 44,20% (SAEC, 2018). São os bairros cuja população tem maior renda, que mais malbarata a água. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – SNIS, no ano de 2016, o Brasil desperdiçou 38% de água potável (SNIS, 2016).

Este exemplo evidencia que o país não dispõe de um serviço perdurável e crível de supervisão e controle da qualidade das águas. Não obstante, esta particularidade também está diretamente ligada à falta de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, sobretudo nas zonas urbanas. Segundo Scriptori (2010:19) Os entes privados tendem a ser mais eficientes e sustentáveis que os agentes públicos, “em termos de menor despesa total com os serviços por m<sup>3</sup> de água faturado e menor quantidade de empregados próprios por mil ligações de água e esgoto.”

Hoje, a iniciativa privada e a Administração Pública compreendem que não faltam recursos no mercado para que o saneamento obtenha mais investimentos. Então, cabe as seguintes reflexões: por que ainda se tem grande insustentabilidade no setor? Por que os indicadores do setor não apresentam resultados adequados? A carência se encontra em interesses políticos, na falta de bons projetos e no ciclo prejudicial de corporativismo, o que resulta na dificuldade de recursos indicados ao setor serem efetivamente convertidos em benefício da sociedade. Observa-se um grande desinteresse político para com o setor de saneamento. Na pressa de anunciar o projeto, a Administração Pública malogra nos estudos técnicos, gerando

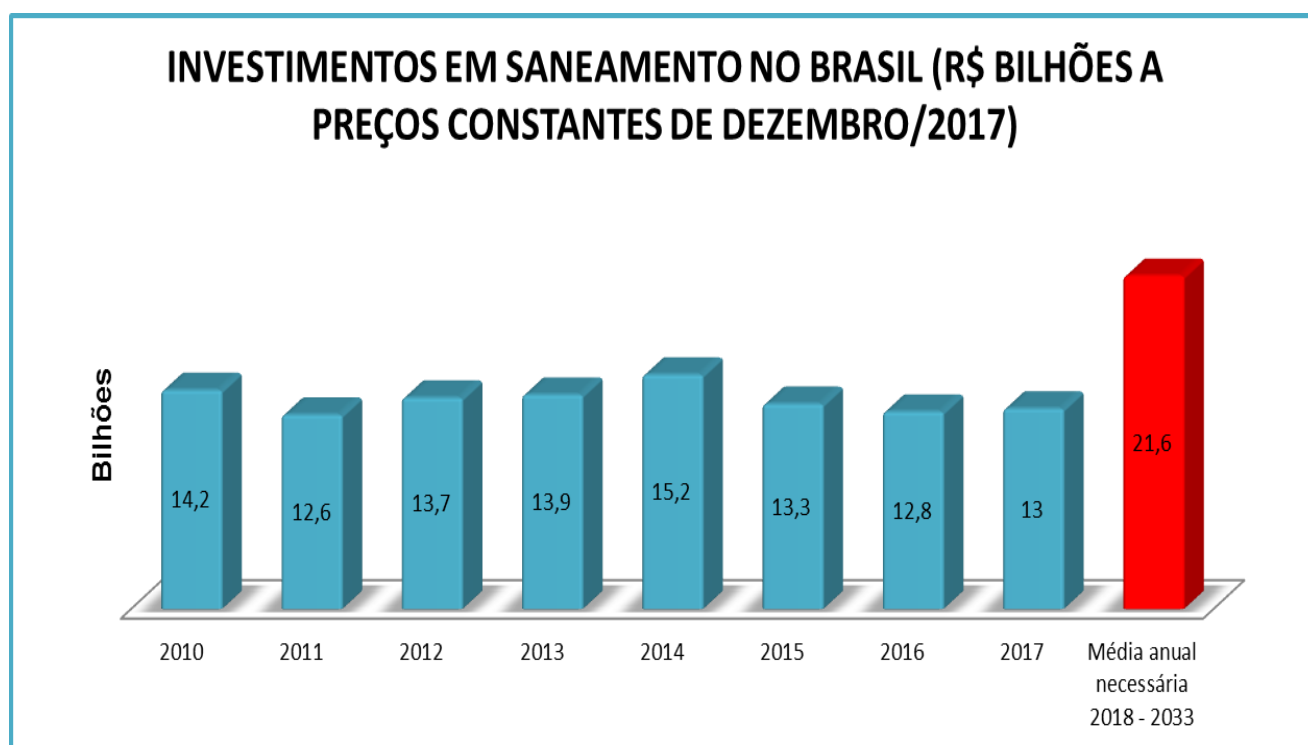
---

<sup>3</sup> Conforme Bielschowsky (2002), em 1970 o PLANSA investiu 0,46% do PIB em obras de abastecimento de água e tratamento de esgoto.

atrasos, maiores custos e até suspensão das obras, provocando dificuldades financeiras.

Para combater este cenário embaraçoso e inconveniente, a Confederação Nacional das Indústrias – CNI – elaborou um gráfico de valores que são investidos atualmente e o quanto deveria investir no setor de saneamento, aqui no Brasil. Tais dados serão representados a seguir, no Gráfico 01, como se pode constatar.

GRÁFICO 01: Investimentos em saneamento no Brasil (R\$ Bilhões a preços constantes de Dezembro/2017).



Fonte: CNI, 2018.

Este gráfico demonstra a evolução dos investimentos brasileiros no setor de saneamento. Como pode se observar a média anual necessária entre os anos de 2018 e 2033 deve obedecer a um investimento anual de R\$ 21,6 bilhões de reais, quase o dobro do que foi aplicado no ano de 2017. Tal valor não foi executado nos últimos anos e, dificilmente, será praticado nas próximas décadas. Ainda assim, o estudo demonstra que caso sejam investidos estes montantes, a universalização do serviço de saneamento será alcançada apenas em 2050. Gradualmente, este cenário se torna mais improvável e ímprobo (CNI, 2018).

De acordo com o Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB, para universalizar o serviço de esgoto, os governantes brasileiros teriam que investir, até o ano de 2033, o montante de R\$ 300 bilhões de reais, porém, no ano de 2017, apenas 10% do montante foi investido, conforme se pode ver no sítio do Governo Federal: “os investimentos em saneamento básico devem ganhar um incremento de R\$ 5,8 bilhões neste ano. Bancos públicos, como a Caixa Econômica Federal e o BNDES, vão financiar, no total, cerca de R\$ 9 bilhões em projetos” (BRASIL, 2017). Os agentes privados e públicos terão que se empenhar e somar os esforços para generalizar os serviços de qualidade, estabelecendo padrões e normas; precatar e coibir o abuso do poder econômico; e, por fim, promover o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos e a modicidade tarifária<sup>4</sup>, ainda que os indivíduos estejam situados em assentamentos irregulares, porém consolidados.

Não basta, apenas, computar as despesas, mas igualmente, considerar os resultados e as benfeitorias que este investimento traria, caso o recurso financeiro fosse alocado de forma responsável. Para tanto, no setor de saneamento básico, é fundamental que os estudos ambientais e todas as demais elucubrações sejam discutidos com a participação de investidores privados de infraestrutura.

Neste mesmo documento a CNI apresenta algumas recomendações que, na visão deles, se faz deveras eficientes no setor de saneamento: a) estabelecer diretrizes regulatórias transparentes e adequadas, além de adequar os convênios entre as agências reguladoras e os titulares dos serviços, de modo a atenuar a desagregação do setor; b) regimentar o reuso da água, para garantir a segurança jurídica dos produtores e clientes-cidadão; c) estender o programa de concessões do BNDES para mais Estados e Municípios; d) criar condições para que o planejamento do setor seja executado com eficiência – qualidade técnica, definição de indicadores e monitoramento e controle; e) resumir o termo ‘licenciamento ambiental’ para o setor de esgoto e água; f) regimentar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico – REISB; g) reavaliar o Plano Nacional de Saneamento Básico de forma mais realista, considerando a diversidade de municípios e o atual contexto orçamentário e fiscal do país; h) instituir

---

<sup>4</sup> Princípio que, calcado no dever de universalização dos serviços públicos, em atendimento ao princípio da dignidade humana, faz com que as tarifas sejam as menores possíveis, desde que isso não afete, de modo direto, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão.

o Conselho Nacional de Política de Saneamento, sob o comando da Casa Civil e atuação paritária da sociedade civil e dos setores regulados (CNI, 2018).

O documento da CNI sai em defesa da sociedade, ao buscar eficiência no setor de saneamento. Apesar deste pleito, a declaração não apresenta uma proposta inovadora, que difira do conservadorismo tão característico do setor. Como se pôde observar a CNI não contemplou a admissão de novas tecnologias como agente impulsionador, intensificando a eficiência das obras e proporcionando maiores benefícios e retornos à sociedade. Além disso, a CNI fraqueja ao 'se esquecer' que a burocracia imposta pelas instituições regulatórias e de controle, se apresentam como agentes que intensificam as paralisações e atrasos nas obras públicas.

Deve-se avaliar, ainda, que com oito anos de promulgação da PNRS, o país evoluiu muito pouco. Dados de 2016 da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais – ABRELPE – demonstram que sete milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos não tiveram sua coleta de forma apropriada. Neste mesmo ano, os recursos financeiros empregados foram de apenas R\$ 9,92 por indivíduo/mês (ABRELPE, 2016). Valor irrisório, haja vista os graves problemas à saúde da população. Fora isto, os 'lixões' deveriam ter sido sucedidos por aterros sanitários até o ano de 2014, porém, até 2017 ainda havia dois mil lixões espalhados pelo Brasil. A lei não pode ser apenas teórica. É preciso que haja planejamento e implementação efetiva da coleta seletiva, logística reversa, reciclagem e parcerias entre os setores público e privado.

Apenas em 11 de Maio de 2018, o Governo Federal assinou o Decreto nº 9.373 que dispõe sobre a alienação, a cessão, a transferência, a destinação e a disposição final ambientalmente adequada de bens móveis – mobiliários, veículos, equipamentos eletrônicos – no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. A perspectiva é de avigorar a sustentabilidade na Administração Pública. A medida veio complementar a PNRS.

No dia 06 de Julho de 2018, o Presidente Michel Temer publicou a Medida Provisória 844/2018<sup>5</sup>, que atualiza o Marco Legal do Saneamento Básico. Esta MP atribui à Agência Nacional de Águas – ANA – a capacidade de edicionar as diretrizes

---

<sup>5</sup> Ainda que apresente efeitos jurídicos imediatos, a MP deverá ser enviada para o Congresso Federal, com vistas à apreciação e, dependendo, se fixar como lei ordinária.

concernentes ao serviço de saneamento no país. A admissão de normas de parâmetro nacional busca facilitar para que se tenha um ambiente jurídico com maior segurança, com homogeneidade regulatória e tencionando atrair mais investimentos para o setor. A ANA se apresentará como um autêntico e permanente tribunal arbitral, predisposto a coibir conflitos regulatórios ou da competência dos entes federativos nos setores de saneamento básico, mas certamente necessitará de uma grande mudança institucional e uma transformação de conhecimento do seu corpo técnico-gerencial, já que a ANA foi originada para regular o sistema de recursos hídricos.

Porém, as agências reguladoras brasileiras estão ‘revestidas’ de muitos políticos – e pouco técnicas – há muitos anos, demonstrando poucas melhorias. O que se vê é que o país enfrenta grande risco regulatório, falta de planejamento e poucos projetos de qualidade. Tal cenário é apregoado pelo economista George Stigler, que fundamentou a Teoria ‘Captura do Regulador’ – *Capture Theory* – ao demonstrar que as pressões exercidas por um pequeno grupo acabam determinando e distorcendo o funcionamento ideal das agências reguladoras e, com isso, afetando diretamente os interesses coletivos. As instituições são vistas como ‘agência capturada’. Tal Teoria explicita, portanto, que a agência reguladora deveria permanecer equidistante das externalidades negativas, que deterioram sua atuação.

No setor de saneamento, os estímulos corretos das agências reguladoras fazem total diferença. Para tal, deve-se suplantar a ideia de ‘entrega de obra’, sem obedecer aos padrões predeterminados, e emergir a proposta de oferecer serviços de maior qualidade. Por exemplo, observa-se em diversas regiões, ainda hoje, que as empresas são contratadas para implantar alguns quilômetros de rede coletora de esgotos, mas que não interliga com nenhuma Estação de Tratamento de Esgoto – ETE, impossibilitando a sua utilização. Ao invés disso, os gestores públicos devem instituir indicadores de qualidade e contar com o apoio da população para fiscalizar o destino adequado dos resíduos sólidos, a condição da água para que se apresente própria ao consumo e, também, a coleta e tratamento do esgoto. Seillier (2018) é categórica ao afirmar que “se os usuários desconhecem as condições em que o serviço é prestado, qual nível de qualidade eles podem cobrar, e em quais situações podem recorrer ao regulador, é difícil convencê-los que eles são usuários de um serviço.” A gestora ainda acrescenta, afirmando que “a transparência que o setor

precisa é aquela que faça a população entender seu funcionamento. Quais são as possibilidades alternativas de prestação dos serviços e quais são os respectivos custos e benefícios de cada alternativa?”, indaga a gestora.

A partir da MP, as companhias estaduais de saneamento poderão ser privatizadas sem que os contratos percam a validade.

Um dos grandes méritos da MP é ela definir, no seu art. 8º - A, claramente, que os Municípios e o Distrito Federal são titulares dos serviços públicos de saneamento. Todavia, passa sua titularidade ao Estado, caso sejam considerados a ‘função pública de interesse comum’ nas regiões metropolitanas, conforme determina a Carta Magna. Neste sentido, cabe o seguinte questionamento: será que estes critérios geográficos são benéficos à sociedade?

Em região metropolitana pode-se fazer uma gestão associada, sempre que haja interesse comum. Isto flexibiliza o setor já que poderão tratar diretamente com cada município da região metropolitana, individualmente.

Outro ponto interessante da MP é observado nas transformações referentes ao regime de delegação ou subdelegação na prestação de serviços de saneamento, direcionando a expansão da participação do ente privado na execução dos investimentos. O paradigma da subconcessão, ainda que não tivesse exteriorizada sua previsão legal, algumas companhias estaduais de saneamento já vinham lançando mão para fechar parcerias com os entes privados. Nesta perspectiva, a MP vem imprimir maior proteção e garantias jurídicas quanto ao acatamento deste tipo de modelagem às companhias estaduais de saneamento. A subconcessão é a solução de algumas cidades que contam com companhias estaduais que não tenham condições de investir em determinadas localidades.

Com o propósito de incitar a competição nos setores de saneamento, a MP inova ao determinar às cidades interessadas em negociar diametralmente com as empresas estaduais a imposição de consulta prévia ao mercado, para observar se há propostas mais eficientes e vantajosas. Na circunstância de haver, ao lado da companhia estatal, pelo menos um interessado, a divulgação da licitação será obrigatória. Com sítio, o acordo direto com as companhias estaduais só será validado após a averiguação da não existência de policitações advindas do setor privado em operar o serviço de modo mais econômico. Esta ordenação colaborará para que haja maior participação do privado nos setores de saneamento básico, o que deve



resultar em melhores tarifas e condições para o usuário-cidadão. Porém, a Medida dificulta os subsídios cruzados<sup>6</sup> entre os projetos, demonstrando um desserviço às políticas de universalização do setor. Mas, a MP valida o pacto federativo ao admitir a execução das cidades ao mesmo tempo em que vivifica a gestão associada<sup>7</sup> e o planejamento regional para proporcionar maiores viabilidades socioeconômicas e ganhos de escala.

Um fato extremamente importante da MP é que ele adicionou o reuso da água. O reaproveitamento da água para fins não potáveis já é utilizado em diversos Estados-Nação. Com a inserção do vocábulo na Medida Provisória, a proposição avançará para reuso potável da água, tornando-a 'água segura' através de novas tecnologias.

A implantação da MP parece ser bem-vinda em diversos aspectos, como se pode notar. Com mais de 10 anos da Lei nº 11.445/2007, a Lei precisava ser reformulada e atualizada, mas via projeto de lei, conversando com os *stakeholders* do setor. Fazer uma MP como esta demonstra certo imediatismo – pouco planejamento – tão comum no Brasil.

Seu grande desafio será o de verificar até que ponto as parcerias entre os atores públicos e privados serão capazes de avançar na direção da universalização do saneamento no Brasil.

#### **4. As PPPs brasileiras no setor de Saneamento básico**

O Brasil tem necessidades expressivas de investimento para obedecer às metas de suprimento universal dos serviços de tratamento de água e esgoto, mas as instituições estatais e os governos locais têm capacidade limitada para investimentos necessários e para atingir os objetivos estabelecidos. Sozinho, o Governo não tem dinheiro, fôlego, tecnologia e agilidade para acatar todas as demandas da sociedade.

---

<sup>6</sup> Os subsídios cruzados são um mecanismo que viabiliza as cidades com menos recursos econômicos e financeiros acessarem os serviços.

<sup>7</sup> A gestão associada de serviços públicos pode abranger a cooperação entre entes de esferas distintas, como diversos municípios e um estado; um município, um estado e a União, entre outras possibilidades.

Para tanto, é preciso que a Administração Pública convide os atores privados, e os insira no esforço nacional para expandir os investimentos no setor de saneamento.

A Lei 11.079, de 30 de Dezembro de 2004, também conhecida como Lei das Parcerias Público-Privadas – PPPs – passou a ser apontada por alguns especialistas, como uma opção indispensável para atrair a atenção dos atores privados na efetivação de obras públicas. Ainda que o decreto não alterasse a estrutura de financiamento à época, poderia se ter reverberações no setor de saneamento.

Os experimentos internacionais sinalizam que não há um modelo exclusivo para modificar a insuficiência e baixa qualidade na prestação dos serviços de saneamento. Todavia, a parceria com o setor privado tem assumido um papel crucial e indispensável para a ampliação e prolongamento da importância dos serviços disponibilizados.

As PPPs se adequam no processo de reforma do papel do Estado. Caracteriza-se por uma modalidade de contrato entre o agente público e privado, no fornecimento de serviços públicos e desempenho de projetos, por intermédio da partilha de riscos. Costumeiramente, os projetos de PPP estão direcionados ao setor de infraestrutura, tais como: construção e gestão de ferrovias, rodovias, portos e aeroportos; serviços ligados à iluminação pública; edificação e operação de hospitais, escolas, parques, presídios setores de saneamento, entre outros.

O BID (2015:34) denota que

Nas PPPs a Administração Pública passa a definir o resultado. O compromisso contratual é finalístico e amplia a possibilidade de implementação de eficiências por parte do setor privado. O setor público se depara, durante o processo de modelagem de um projeto de PPP, com o aparente conflito de escolha entre a segurança decorrente da definição em detalhes dos meios envolvidos no projeto dentro da concepção tradicional e a fluidez decorrente da definição dos resultados esperados de um projeto de PPP.

De acordo com Campos (2014:54) “as PPPs se configuram como um dos principais instrumentos para que o governo possa descentralizar a administração dos investimentos transmitindo-a ao setor privado, mantendo seu papel de regulador e fiscalizador.”

Este arbítrio de que o Estado deve ser um agente regulador reforça a idealização de que o Governo deve se apresentar como um autêntico estrategista, interpretando os princípios executivos, normativos e judicantes para a efetivação das políticas públicas e, não, simplesmente, um piloto dos processos políticos e econômicos.

A Lei das PPPs oportuniza a repartição de riscos entre os atores e tem a remuneração do agente privado ajustada a padrões de desempenho previamente definidos nos contratos. Contudo, é vetada a celebração de contratos com o objetivo exclusivo de provimento de equipamentos e instalação ou execução de obras. Os contratos são definidos em duas modalidades, onde a forma de rendimentos compreende, parcial ou totalmente, o auxílio pecuniário da administração pública, quais sejam: na concessão administrativa, sendo usuário indireto ou direto dos serviços, cabe ao Governo o pagamento integral ao ente privado; na concessão patrocinada, a Administração Pública integra a receita originária da cobrança de tarifa do usuário-cliente.

Ao consentir garantias a projetos de infraestrutura nos setores de saneamento, a Administração Pública ostenta um passivo contingencial que pode se apresentar extremamente dispendioso para a sociedade, no futuro, caso os riscos não forem acertadamente ponderados e quantificados.

Do mesmo modo que a Lei das PPPs contribuiu para a expansão significativa da atratividade dos projetos em função do compartilhamento de riscos entre os parceiros, a Lei também assente a relevância do financiamento para a efetivação destas parcerias, ofertando múltiplos instrumentos que afiancem as operações financeiras. Como corolário, é possível singularizar cada modelo de negócio, observando efetivamente cada empreendimento desde a elaboração do edital, até a concretização do projeto.

Há diversos benefícios nas localidades que passam a contar com as PPPs de saneamento, desde a perspectiva de mais recursos para a Administração Pública continuar investindo no segmento e em outros setores, até a valorização imobiliária e urbana, com a recuperação de áreas degradadas e, por fim, redução das taxas de doenças. Lamentavelmente, há uma interpretação bastante deturpada de diversos cidadãos de que, com a participação do agente privado, ele quererá ter um grande lucro e os cidadãos mais pobres serão diretamente atingidos. Como demonstrado,

esta população já não conta com os serviços, pois o déficit está concentrado, sobretudo, nas áreas mais distantes e carentes. Nota-se, portanto, que o problema já existe; não será criado pela ação do privado.

Os parâmetros e procedimentos capazes de solucionar estas dificuldades se referem a minimização do custo médio ponderado do capital; ao incremento da base de ativos, melhorando, assim, a qualidade do investimento; e, por fim, a contenção das despesas e, por consequência, a ampliação da receita. O arranjo entre as medidas empresariais e as técnicas indicadas a aperfeiçoar a gestão de operações e de recursos resulta em maior eficiência. O ente privado traz para o saneamento um olhar empresarial que se torna necessário para assegurar o devido gerenciamento dos recursos hídricos. De nada valem os grandes investimentos se as execuções são tecnicamente deficientes.

Isto posto, é fantasioso afirmar que a participação do ente privado gera incremento significativo nas tarifas cobradas. O estudo divulgado pela CNI afirma que as empresas cobram tarifas de, apenas, R\$ 0,11 centavos de real acima das tarifas praticadas pelas companhias estaduais (CNI, 2018). Aplica-se, neste conjunto, a noção de *value for money*<sup>8</sup>, isto é, o cliente-cidadão se dispõe a pagar pela qualidade, ampliação e melhoria do serviço prestado. É cognoscível que o ente privado mire o lucro, mas, conjuntamente, pode ter um interesse social atrelado.

Este dado demonstra que o equilíbrio econômico-financeiro não está assegurado apenas em uma tarifa alta, mas a sustentabilidade empresarial também está apoiada na eficiência gerencial que, se bem administrada, faz com que a tarifa cobrada se manifeste em receita suficiente para gerar o lucro e liquidar as despesas, viabilizando a prestação dos serviços.

Um exemplo bastante significativo aconteceu durante a gestão do ex-Prefeito Eduardo Paes, no Rio de Janeiro, em 2012, quando concedeu ao ente privado o serviço de coleta e tratamento do esgoto sanitário da Área de Planejamento 5 – AP-5 –, que abrange 22 áreas, entre eles Campo Grande, Santa Cruz, Realengo, Guaratiba e Bangu, e uma população estimada em 1,8 milhão de habitantes. Quando iniciou a concessão, apenas 5% do esgoto eram tratados. Hoje, após investimentos de R\$ 465 milhões de reais, a taxa está em 35%. Niterói, que tem este

---

<sup>8</sup> A *Value for Money* se baseia na avaliação de vantagem para a Administração Pública quando executando uma PPP.

serviço também concedido à iniciativa privada, conta com 100% de esgoto tratado (O GLOBO, 2018).

A efetivação das PPPs no setor de saneamento básico confronta com desafios jurídicos e econômicos significativos e graves, ainda irresolvidos no setor, dentre os quais se ressalta: a) indivisibilidade no planejamento de políticas do setor de saneamento, saúde pública, gestão de serviços de limpeza urbana e de recursos hídricos, e proteção ambiental. O sortimento de documentos atravança a articulação do planejamento, impedindo as definições e metas do setor; b) dificuldade de financiabilidade dos projetos estruturados do setor; c) pouco conhecimento do potencial das receitas acessórias relacionadas aos projetos; d) baixa capacidade institucional dos municípios para elaboração e avaliação dos projetos; e) urgência de descentralizar as atividades de planejamento, regulação e prestação de serviço, para que se tenha maior probabilidade de monitoramento e controle sobre a prestação dos serviços.

É forçoso notar que não existe público contra privado. Existe o saneamento e sua falta. É preciso manter esta união entre os atores. Assim, o saneamento precisa ser minimamente priorizado.

A regulação tem papel basilar para que os serviços de saneamento básico sejam universais. Ainda que as agências reguladoras apresentem quadros técnicos insuficientes e pouco qualificados, sua atuação favorece para que: a) as políticas públicas sejam executadas; b) as instituições prestadoras dos serviços apresentem maior efetividade e sustentabilidade; c) haja consolidação da segurança jurídica para os contratos assinados com os entes privados (GALVÃO JÚNIOR; PAGANINI, 2009). Por sua vez, Scriptore (2010:28) admoesta que “o papel da regulação é de avaliar os custos externos e redistribuí-los aos que lhe deram origem.” Estes processos necessitam ser coordenados com diafanidade e sancionados por um intenso e amplo debate.

Uma vez em que se vive em um ambiente de crises orçamentárias, econômicas e políticas, as PPPs concretizam e consolidam um caminho viável ao provimento de serviços e bens públicos de relevância, com o intento de satisfazer as necessidades coletivas da sociedade. Destarte, se este momento diligencia mudanças que proporcionem o serviço público eficiente e a um custo sustentável pelo cliente-cidadão, as parcerias se apresentam como uma moderna modelagem

de projetos de infraestrutura de saneamento, sobretudo para médios e pequenos municípios.

Para estimular a eficiência e a remuneração do ente privado, Scriptor (2010:53) denota que

O *price cap*<sup>9</sup> – preço máximo – define uma tarifa máxima por determinado período e permite que o concessionário obtenha os ganhos de produtividade alcançados neste período. A vantagem deste método consiste no estímulo que ele traz para a eficiência da empresa. No entanto, só funciona adequadamente se houver uma fiscalização no que diz respeito à qualidade dos serviços, uma vez que esta pode ser sacrificada, com o objetivo de reduzir custos.

Assim, foge do *trade-off* entre o custo e a qualidade que o agente privado arrosta ao gerenciar a concessão de algum serviço público. Nesta circunstância, ao se observar que a performance está abaixo do que foi acordado, pode-se haver a execução de multas e penalidades outras.

De acordo com dados da empresa Radar PPP, hoje, o Brasil conta com 1377 projetos de concessões distribuídos em 22 segmentos. Destes, 193 são voltados para o setor de saneamento. De acordo com a base de dados da instituição, o país tem 782 projetos de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI<sup>10</sup>. Deste total, 110 se referem ao setor de saneamento (RADAR PPP, 2018).

As PPPs de saneamento básico tem procurado restringir custos, mas, principalmente, aprimorar a prestação de serviços. Para isto, os agentes privados têm estudado inúmeras maneiras de reduzir as perdas, com a inserção de novas tecnologias e sofisticação do relacionamento com o cliente-cidadão.

Um exemplo de PPP de sucesso é o caso da Iguá Saneamento, que conta com 18 operações no Brasil e atende cerca de 6,5 milhões de indivíduos. A concessionária criou o Iguá Lab, cujo objetivo é a busca constante de startups que ofereçam soluções eficientes, ágeis e inovadoras para o setor de saneamento básico, além da transformação digital. A instituição busca soluções inovativas que auxiliem os departamentos de gestão, finanças, engenharia – para minimizar as

---

<sup>9</sup> De acordo com a autora, “o mecanismo do *price cap* foi estabelecido na Inglaterra, num contexto de reformas e privatizações. Em 1989e 1990, foi introduzido no setor de abastecimento de água.”

<sup>10</sup> O Decreto Federal nº 8.428, de 02 de Abril de 2015 instituiu o PMI. O objetivo é de que haja aproximação e diálogo entre os entes público e privado, a respeito de um projeto de PPP. Tal interação é importante para que as empresas participem do processo de levantamento, estudos e elaboração de projetos e programas e, igualmente, ofereçam e fomentem as informações técnicas para a Administração Pública.

perdas e atingir a sustentabilidade financeira – e relacionamento com o cliente, buscando compreender as particularidades locais e a realidade dos custos do serviço. As inovações se materializam com a inserção de novas ideias, produtos, serviços e processos com fins de obter resultados socialmente eficazes e economicamente desejáveis.

Com o advento e o progresso da tecnologia, a eficiência e os benefícios no setor de saneamento poderão atingir níveis inauditos. Para tanto, os investidores devem entender com perspicácia as novas oportunidades e, os gestores públicos, arregar as demandas regulatórias impostas pela realidade atual, com a devida cautela de, de modo algum, limitar a inovação. Desregular e regular são fundamentais, respeitando as particularidades de cada caso.

Dado que o Brasil tem muitos municípios de médio e pequeno porte, os serviços de resíduos sólidos, por exemplo, podem ser exequíveis com a atuação e gestão associada, por intermédio de convênios de cooperação ou consórcios públicos. O risco preponderante dos consórcios é de que as junções entre as cidades participantes sejam determinadas de acordo com as dimensões conjunturais e políticas da região.

De acordo com o *caput* do art. 12 da Lei nº 11.445/2007 “nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade independente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única das funções de regulação e fiscalização” (BRASIL, 2007).

Seillier (2018) denota que

A gestão associada, que possibilita a dispensa de licitação através dos contratos de programa, é muito importante em diferentes situações para o setor de saneamento básico, como por exemplo: consórcios intermunicipais de resíduos sólidos, consórcios para a atividade de regulação de serviços de saneamento básico, e, destacadamente, convênio entre municípios e estados possibilitando a celebração de contratos de programa entre os primeiros e as empresas estaduais de saneamento.

Para tanto, é um grande desafio para o país oferecer a possibilidade de elaborar os planos de saneamento básico em uma escala regional, em vez da obrigatoriedade de cada município apresentar seu plano de saneamento individualmente. Agindo em conformidade com esta alternativa, será possível que as cidades ofereçam os serviços de forma mais congruente e eficiente. Contudo, é

fundamental que se respeite as particularidades e reais necessidades de cada município, buscando incitar o que for de interesse de cada um. Por exemplo, caso o município X não queira participar do projeto de coleta e tratamento de resíduos sólidos, mas deseja associar-se ao projeto de coleta de esgoto, que assim o faça. De acordo com a análise publicada pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – ABES (2017:21) “no caso da prestação regionalizada, o desafio de buscar aderência entre o plano, o contrato e a regulação em cada município soma-se ao da busca por uniformidade regulatória e por compatibilidade de planejamento em todos os municípios.”

Como exemplo de programa de saneamento em escala regional, cita-se o PMI do Projeto *Esgotamento Sanitário – Municípios Operação Sul*, sendo o órgão responsável a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, em Minas Gerais. O projeto tem o objetivo de fazer um levantamento de estudos e propostas para a estruturação de PPP administrativa, tendo em vista a implementação, operação, manutenção, otimização e expansão dos sistemas de esgotamento sanitário das cidades inclusas na Operação Sul da COPASA. Os municípios de Bom Jesus da Penha, Botelhos, Cabo Verde, Caldas, Camanducaia, Cambuquira, Campanha, Carmo da Cachoeira, Carmo do Rio Claro, Carvalhos, Congonhal, Cruzília, Delfinópolis, Fama, Ibiraci, Ipuiúna, Itapeva, Madre de Deus de Minas, Natércia, Nova Resende, Santa Rita de Caldas e Tiradentes compõem o 1º lote, com um prazo de concessão de 20 anos. Já, o 2º lote, é composto por municípios que contam com o período de 24 anos de concessão. São eles: Além Paraíba, Antônio Prado de Minas, Cataguases, Conselheiro Lafaiete, Divino, Guaraciaba, Lagoa Dourada, Pirapetinga, Presidente Bernardes, Santo Antônio do Aventureiro, Santos Dumont, São João do Manhuaçu, São João Nepomuceno, Ubá e Visconde do Rio Branco. No ano de 2017, a população destas cidades variou entre 1.664 habitantes em Antônio Prado de Minas e 127.369 domiciliados em Conselheiro Lafaiete. Ao todo, sete empresas se interessaram e tiveram autorização para realizar os referidos estudos nos Municípios.

Com essa cooperação entre os municípios, é plenamente viável que se realize uma PPP consorciada factível e que atenda as demandas realistas da população e do agente privado. Como o custo é alteroso, os municípios sozinhos,



por serem tão pequenos, não conseguiriam avançar nesta política. Observa-se, também, esta modelagem em numerosas cidades italianas e francesas.

Como se vê, é mito considerar que o setor privado opera apenas em cidades de grande porte. Na época atual, os agentes privados servem 322 cidades, o que equivale a 6% do mercado nacional. Por volta de 72% dos municípios que contam com a parceria do setor privado apresentam, somente, 50 mil habitantes e 58% dos municípios com até 20 mil habitantes.

Em suma, a Lei das PPPs pode ser útil no setor de saneamento básico, nos seguintes pontos: a) presunção de múltiplas formas de remuneração do privado, e não só a tarifária; b) pluralidade de objetos suscetíveis de delegação ao ente privado; c) pagamento às concessionárias de acordo com o seu desempenho na execução do projeto; d) respaldo e preservação ao crédito dos financiadores. Neste caso, a remuneração pode ser adotada segundo o desempenho da concessionária. Podem ser convencionadas metas relativas à quantidade produzida de água própria para o consumo; ao quantitativo de casas ligadas à rede coletora de esgoto; a porcentagem de purificação da água. A concretização destes indicadores se sujeita às políticas públicas estipuladas no contrato.

Para tal, é fundamental que se tenha a estruturação de um grupo técnico especializado e capacitado na análise de PPP no setor de saneamento dentro da Administração Pública. De igual forma, o empenho político é basilar para o sucesso destas PPPs. Por fim, a cooperação entre as diversas pastas dentro da Administração Pública é importante elemento facilitador do processo.

## **5. Considerações Finais**

A percepção do saneamento brasileiro na atualidade passa, fatalmente, pela análise do tratamento do setor pelo Estado. A admissão destes serviços foi modificada, ao longo dos anos, sobretudo devido a correlação do setor com o controle de doenças e os processos socioeconômicos, políticos e culturais de cada época.

Baseando-se no princípio de que saneamento básico e qualidade de vida são fatores imanentes, de tal modo que o segundo só é alcançado com a presença do primeiro, fica evidente que as condições adequadas do saneamento básico retratam as questões alusivas aos direitos fundamentais do cidadão e à dignidade humana.

Desta forma, o saneamento básico deve ser visto como uma responsabilidade da nação brasileira. É forço notar, porém, que o saneamento nunca foi tratado, aqui no Brasil, com a necessária atenção e primazia. Está passado da hora de o ser. O princípio fundamental, assegurado na Carta Magna, da dignidade do cidadão, decreta que se empreguem recursos a fim de desenvolver este segmento. Indubitavelmente, este incremento virá com a criatividade e esforço jurídico.

Ainda muito afastado dos intentos de eficiência e universalização dos serviços de saneamento, o país não pode renunciar os investimentos privados que visam apressurar este setor que gera tantas externalidades positivas. Seja na privatização das companhias estaduais, concessão comum, PPP ou subdelegação, a MP 844/2018 apresenta uma grande aptidão ao incitar a estruturação de novos projetos, com mais capacidade regulatória e possibilidade normativa para inovações inteligentes. E, quem sabe, consiga modificar a 'sentença', conferida à população mais carente de estar excluída dos serviços de saneamento básico.

Nesta perspectiva, muito além de reencetar os projetos sobrestados, é substancial que se refaça os estudos mal estruturados e diminua os riscos regulatórios. Tal objetivo é o de ampliar o diálogo, a transparência, e o *accountability* junto aos atores envolvidos, além de procurar minimizar os custos de retomada da obra. Para uma PPP de saneamento básico avançar, é fundamental que se disponha de tecnologias aprovadas e já consagradas, curva de demanda efetiva e muita vontade política.

Como ficou demonstrado no texto, o que se verifica é que não basta ter recursos financeiros e edificar obras, pois, ainda que os setores de saneamento básico apresentem avanços, é necessário que se realize adaptações e ajustes para que a população seja atendida permanentemente com qualidade, que os indivíduos tenham acesso pleno aos serviços dos setores de saneamento, segurança técnica e operacional, indicadores de investimento, tarifas justas e, ao mesmo tempo em que os serviços prestados sejam viáveis empresarialmente e sustentáveis economicamente.

## 6. Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS – ANA. *Atlas Esgotos: despolição das bacias hidrográficas*. 2017. Disponível em: <http://atlasesgotos.ana.gov.br>. Acesso em 01 de Maio de 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – ABCON; SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO – SINDCON. *Panorama 2018: da participação privada no saneamento*. 2018. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2018/04/PANORAMA-PDF-FINAL.pdf>. Acesso em 02 de Maio de 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL – ABES. *Projeto de Regulação de águas e saneamento*. 2017. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/uploads/DiagSetorial.pdf>. Acesso em 02 de Julho de 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE. *Panorama 2016 dos Resíduos Sólidos no Brasil*. 2016. Disponível em: <http://www.abrelpe.org.br/Panorama/panorama2016.pdf>. Acesso em 23 de Junho de 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. *O investimento em infraestrutura no Brasil: Parcerias Público-Privadas e operações urbanas*. Brasília: BID, 2015.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Investimento e reformas no Brasil: indústria e infraestrutura nos anos 1990*. Brasília: IPEA / CEPAL, 2002.

BRASIL. *Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990*. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm). Acesso em 08 de Julho de 2018.

\_\_\_\_\_. *Caderno setorial de recursos hídricos: saneamento*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2006. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/bibliotecavirtual/arquivos/Caderno%20Setorial%20-%20Saneamento.pdf> Acesso em 22 de Junho de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.445, de 05 de Janeiro de 2007*. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em 24 de Junho de 2018.

\_\_\_\_\_. *Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB: subsídios para o projeto estratégico de elaboração do PLANSAB, parte 2*. 2010. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/saneamento-ambiental/acoes/plansab/Subsidios%20e%20analises%20ProjEstrategico%20-%20Parte2.Pdf>. Acesso em 10 de Junho 2018.

\_\_\_\_\_. *Investimentos em saneamento somam R\$ 9 bilhões em 2017*. 2017. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2017/01/investimentos-em-saneamento-somam-r-9-bilhoes-em-2017>. Acesso em 08 de Julho de 2018.

CAMPOS, César. *Editorial*. Rio de Janeiro: Cadernos FGV Projetos. Ano 9, nº 23, p. 54 – 61, 2014.

CARVALHO, Vinícius. *Estado e setor privado na gestão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise jurídica a partir do exemplo francês*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. *Saneamento básico: uma agenda regulatória e institucional*. 2018. Disponível em: [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/1b/2b/1b2bf87a-f062-49e1-a2d0-5b8e841b3bb1/24\\_-\\_saneamento\\_basico\\_resumo.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/1b/2b/1b2bf87a-f062-49e1-a2d0-5b8e841b3bb1/24_-_saneamento_basico_resumo.pdf). Acesso em 07 de Julho de 2018.

DEMOLINER, Karine. *Água e saneamento básico: regime jurídico e marcos regulatórios no ordenamento brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2014.

GALVÃO JÚNIOR, Alceu; PAGANINI, Wanderley. *Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil*. In: Revista Sanitária Ambiental. Rio de Janeiro, 2009.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

GROTTI, Dinorá. *A evolução jurídica do serviço público de saneamento básico*. In: Tratado sobre o marco regulatório do saneamento básico no direito. São Paulo: Editora Contracorrente, 2017.

HOCHMAN, Gilberto. *A era do saneamento: as bases da política da saúde no Brasil*. São Paulo: Hucitex, 1998.

MARINHO, Maria. *Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto)*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2006.

O GLOBO. *Concessão de saneamento da Barra melhoraria serviço*. 2018. Disponível em: <http://www.m.oglobo.globo.com/opiniao/concessao-de-saneamento-da-barra-melhoraria-servico-22922081?versao=amp>. Acesso em 30 de Julho de 2018.

OLIVEIRA, Carlos; SANCHEZ, Oscar. *Descentralização e saneamento básico no estado de São Paulo*. Debates Socioambientais, São Paulo: Cedec, ano I, n. 3, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU: 4,5 bilhões de pessoas não dispõem de saneamento seguro no mundo*. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-45-bilhoes-de-pessoas-nao-dispoem-de-saneamento-seguro-no-mundo>. Acesso em 03 de Maio de 2018.

RADAR PPP. *Painel de Mercado*. 2018. Disponível em: <https://www.radarppp.com/painel-do-mercado>. Acesso em 08 de Julho de 2018.

REZENDE, Sonaly; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

SADDY, André. *Regulação do Saneamento Básico: obrigatoriedade da existência de uma entidade que preste e outra que regule e fiscalize os serviços de saneamento básico*. In: Aspectos jurídicos do saneamento básico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SCRIPTORE, Juliana. *A Parceria Público-Privada no saneamento básico brasileiro: uma proposta para o desenvolvimento do setor*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia. Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 2010.

SEILLIER, Martha. *Portal Saneamento Básico entrevista com exclusividade Martha Seillier – Chefe da Assessoria Especial da Casa Civil da Presidência da República, e responsável pelos estudos de Modernização do Marco Regulatório do Setor de Saneamento Básico*. Entrevista concedida a Clóvis Betti, 2018. Disponível em: <https://www.saneamentobasico.com.br/entrevista-martha-seillier>. Acesso em 03 de Junho de 2018.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2016*. 2016. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>. Acesso em 24 de Junho de 2018.

SUPERINTENDÊNCIA DE ÁGUA E ESGOTO DE CATANDUVA – SAEC. *Perda de água em Catanduva é inferior à média brasileira*. 2018. Disponível em: <http://www.saec.sp.gov.br/site/index.php/2018/03/06/perda-de-agua-em-catanduva-e-inferior-media-brasileira>. Acesso em 04 de Junho de 2018.