

O processo de democratização no acesso aos serviços de saneamento no Brasil no contexto das Parcerias Público-Privadas

DEMÉTRIUS RODRIGUES DE FREITAS FERREIRA*

Resumo

O presente artigo se propõe a discutir a necessidade de democratização dos serviços de saneamento no Brasil face ao emprego de Parcerias Público-Privadas (PPP) como uma pretensa estratégia mais eficiente para alcançar a universalização. A partir de uma perspectiva normativa, o artigo foi dividido em três sessões: na primeira apresentamos os vários desafios para efetivação direito humano ao saneamento e introduzimos o conceito de condicionantes sistêmicas como um aporte de contribuição para compreensão dos desafios apresentados; na segunda sessão, discutimos o instrumento de PPP inserido no processo de reforma do Estado brasileiro como uma estratégia limitada para alcançar a democratização no acesso ao saneamento; na terceira sessão, apresenta-se a conclusão do estudo, abordando o papel estratégico do Estado na defesa do direito humano ao saneamento.

Palavras-chave: Democratização; Saneamento; PPP, Reforma do Estado; Universalização.



* **DEMÉTRIUS RODRIGUES DE FREITAS FERREIRA** é Sociólogo. Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco; membro da rede WATERLAT-GOBACIT. E-mail: demetriusrodrigues@gmail.com.

Os desafios para garantir o direito humano ao saneamento

O acesso aos serviços de saneamento, desde 2010, é reconhecido como um direito humano fundamental, aprovado em resoluções da Assembleia Geral da ONU (A/RES/64/292) e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (A/HRC/RES/15/9). Todavia, no mundo, segundo dados do *Global Analyses and Assesment of Sanitation and Drinking Water* (GLASS, 2014), cerca de 748 milhões de pessoas não tem acesso à água potável, mais de 1/3 da população global (aproximadamente 2,5 bilhões) não tem sequer instalações sanitárias e milhões não possuem água para lavar as mãos com sabão, uma simples prática para evitar doenças diarreicas que acarretam cerca de 2 milhões de óbitos ao ano. No Brasil, estimou-se em 2011 que mais de 35 milhões de brasileiros careciam de atendimento por água tratada e mais de 100 milhões não tinham acesso aos serviços de coleta de esgotos, sendo expostos a condições de vida insalubres (KRONEMBERGER, 2013).

Historicamente, os serviços de saneamento foram expandidos fortemente através do Estado, onde logrou universalizar os serviços principalmente nos países desenvolvidos. Castro (2006) analisou esse processo, no qual observou uma associação direta entre a conquista histórica pelos direitos sociais com a expansão do acesso ao saneamento, identificando-a como um processo de cidadanização. Em tese, considerando a importância desses serviços para a

manutenção da sociedade, este deve ter caráter universal e deve ser independente da posição social dos indivíduos.

Todavia, principalmente para a maioria dos países subdesenvolvidos, a universalização do saneamento ainda é um desafio. Em específico para o Brasil, parte do debate sobre os obstáculos para a universalização ganham a grande mídia como questões de “vontade política”¹ e capacidade de investimento para arcar com os custos da infraestrutura. Referente ao fator vontade política, vários especialistas destacam a falta de insulamento burocrático das diferentes esferas estatais para planejar e executar políticas de saneamento, que geralmente esbarram em ações políticas mal planejadas e ineficazes em expandir os serviços. Quanto aos custos da expansão, em 2013 foi divulgado o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSB) que estimou em cerca de 298 bilhões de reais como o montante necessário para universalizar tanto o segmento de abastecimento de água como o de esgotamento sanitário até 2033, aporte que dificilmente seria financiado apenas com recursos públicos, como indicado por Vasconcelos (2010).

Todavia, fatores e processos exógenos aos serviços, que podem moldar e definir a forma como são organizados e prestados para além das metas de eficiência e racionalidade econômica ainda ganham pouco destaque nas discussões do setor. Castro (2009) denomina de condicionantes sistêmicas tais fatores, a exemplo das características socioeconômicas da população, como igualmente importantes às questões

¹ Em entrevista ao jornal *Estadão de S. Paulo*, o presidente do Instituto Trata Brasil, Édson Carlos, afirmou que a falta de vontade política é um obstáculo para a universalização dos serviços de saneamento (ESTADÃO, 2015). No Portal do Saneamento Básico, os especialistas Adalberto

Mendes e Rodrigo Lopes, também apontam a falta de vontade política como um forte obstáculo (disponível em: <https://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/politica/falta-vontade-politica-para-o-meio-ambiente/>).

técnicas e econômicas, destacando a necessidade da compreensão de relações de poder entre diferentes atores sociais no processo. Como exemplo de uma condicionante sistêmica em saneamento, o estudo de caso desenvolvido em 2006 por Rocha Ferreira (2013) é ilustrativo, analisando o racionamento de água na cidade do Recife em um regime de 20 horas com abastecimento e 28 horas sem, que, entretanto, para “áreas especiais” da cidade também conectadas ao sistema de abastecimento vigorava um racionamento de 3 horas com água e 45 horas sem água. As áreas especiais eram as favelas da cidade, frequentemente afetadas por problemas técnicos de baixa pressão da rede e intermitência. Tal constatação indicou que apesar do alto índice de cobertura na cidade, 89% na época, o racionamento de água ocorria conforme as assimetrias sociais, penalizando as populações de baixa renda, em geral.

Nesse bojo, a necessidade de democratização dos serviços nos remete a uma discussão mais ampla do que a infraestrutura no setor ou o custo das obras para universalizar os serviços. Destacamos que o baixo relevo nas discussões em saneamento sobre as condicionantes sistêmicas como um forte obstáculo na compreensão da complexidade do problema que é exclusão do acesso a um direito humano, limitando a construção de estratégias políticas para o real enfrentamento do problema. Como exemplo desta constatação, destacamos o recente emprego de PPPs, baseada na Lei nº 11.079 (2004), que busca equacionar o problema da falta de capacidade de investimento estatal em saneamento, mas não necessariamente busca solucionar a desigualdade social no acesso.

Na sessão a seguir, vamos abordar o instrumento da PPP inserido no contexto de reforma estatal, bem como suas limitações em promover a democratização do saneamento no Brasil.

Da reforma do Estado às PPPs em saneamento

No período da década de 1990, o Brasil iniciou um conjunto de reformas no sentido de redefinir e reconfigurar o papel do Estado (BRESSER PEREIRA, 2009; 2011). Essas reformas buscavam dotar o Estado de racionalidade econômica, com forte apelo a padrões gerenciais em suas funções que invariavelmente pregavam sua redução em áreas nas quais não ofertavam serviços e bens coletivos de forma eficiente. Sob inspiração da ideologia neoliberal, as reformas estavam associadas aos processos de democratização política e globalização em um contexto de crise fiscal crônica. Como resultado, observou-se um conjunto de soluções institucionais em que mercados e novos arranjos institucionais passaram a ocupar o papel do Estado, exercendo funções públicas no sentido de garantir eficiência e racionalidade fiscal.

É em função da discussão sobre o papel do Estado democrático no fornecimento de bens e serviços públicos (concepções minimalistas contra intervencionistas) face o contexto da crise fiscal que o Brasil está apostando em arranjos flexíveis para garantir padrões de eficiência na promoções de bens públicos, bem como garantir racionalidade econômico em seu padrão de intervenção. No caso, o instrumento de PPP vem a consagrar novas formas de relações entre o público e o privado, inserindo o mercado na produção de serviços públicos historicamente

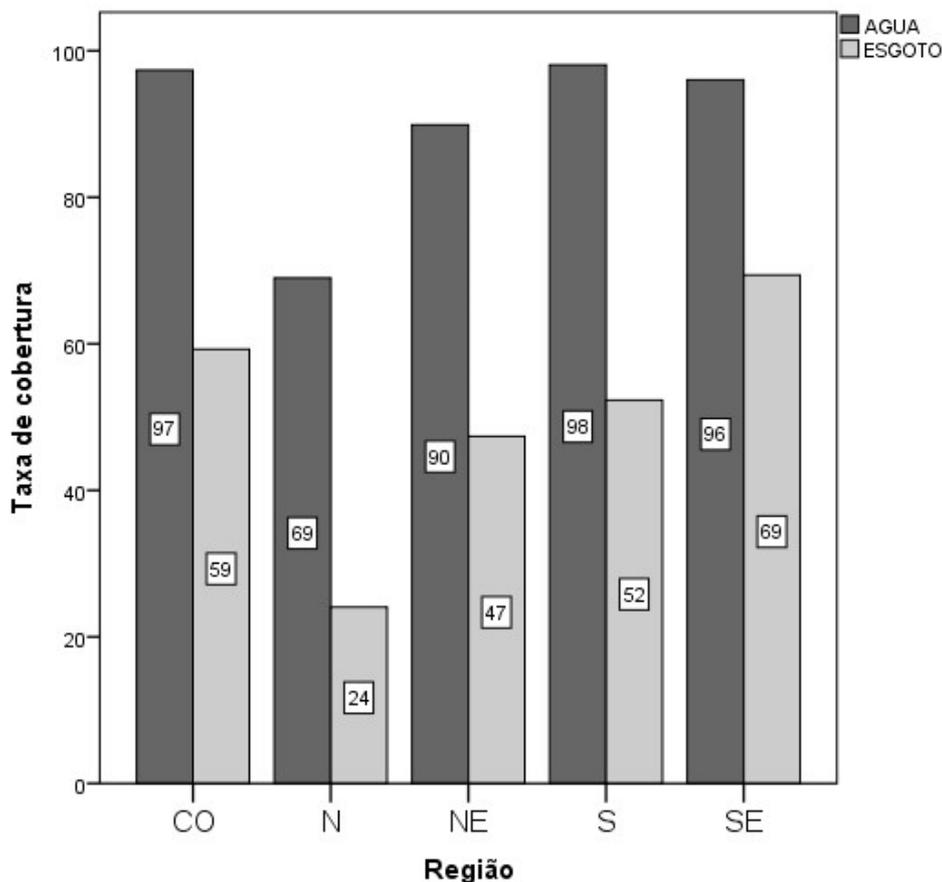
ofertados e consolidados a partir da intervenção estatal.

O seu emprego está associado a um amplo e histórico processo de reforma do Estado no sentido de modernizar a gestão pública, perseguindo formas mais flexíveis e eficientes face o quadro de crise fiscal crônica que limita a presença estatal em diversos setores de infraestrutura ou gestão de determinados serviços públicos. Representa uma forma de restaurar a eficiência através da incorporação de práticas gerenciais em suas funções ou simplesmente na sua redução em funções nas quais não representa uma alternativa eficiente (RESENDE, 2013).

Neste contexto, o setor de saneamento no Brasil expressa seus problemas de eficiência a partir do dilema entre a gestão privada e a pública, passando por períodos que oscilam por incentivos ora à privatização (principalmente na década de 1990) ora pela manutenção da gestão pública (durante a década de 2000). Todavia, apesar do debate sobre o modelo de gestão mais eficiente no setor, os índices de atendimento à população com tais serviços ainda estão distantes do aceitável.

Como é possível observar na Gráfico 1, os índices de atendimento por região no Brasil são discrepantes entre si e nenhuma região logrou universalizar os serviços.

Gráfico 1 – Taxa de Cobertura dos Serviços de Saneamento por Região para o ano de 2015



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017

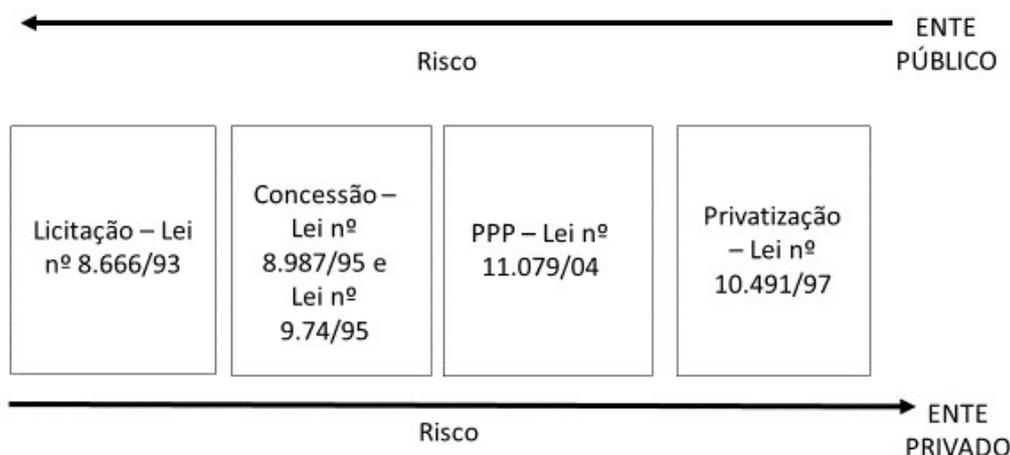
No caso do segmento de abastecimento de água, todas as regiões apresentam taxa de cobertura elevada, próximo a 100%, a exceção da região norte que apresenta reduzida cobertura dos serviços tanto em água quanto em esgoto, evidenciando a forte desigualdade regional existente no país. Em específico, para o segmento de esgotamento sanitário, sua cobertura, a exceção da região Sudeste, é inferior a 60% de coleta de esgotos, apresentando um quadro generalizado de baixa cobertura dos serviços.

Face ao desafio de expandir a infraestrutura de saneamento, vários

especialistas² passaram a defender maior participação da iniciativa privada. Neste contexto, o instrumento da PPP representou um avanço ao ordenamento jurídico das concessões no Brasil, trazendo mais equilíbrio sobre a distribuição dos riscos contratuais³ na contratação pública e proporcionando uma estrutura atrativa de negócios para o setor privado (GROSELLI, 2010; DIAS, 2014; ALBUQUERQUE, 2014). Nestes termos, a Lei nº 11.079 (2004) representa um modelo de relação mais equânime de compartilhamento de riscos (ver figura 1).

Figura 1 – Comportamento do risco na contratação pública

Fonte: DIAS, 2014; adaptado pelo autor.



Juridicamente, o instrumento PPP ocorre sob duas diferentes modalidades de concessões públicas descritas no quadro 1, a seguir:

² Pereira (2014), Lohbauer e Barata (2014) e Oliveira Jr (2015).
³ De acordo com um grupo de consultores do Banco Mundial (AIROLD *et al*, 2013) o

compartilhamento adequado do risco é a chave do sucesso de uma PPP – todo risco deve ser alocado para a entidade melhor posicionada para lidar com o problema.

Quadro 1 – Modalidades de Concessões para PPP

Patrocinada: é a concessão de um serviço público (fundamentada nas Leis federais nº 9.074/1995 – Lei de Concessões e nº 8.987/1995 – Lei de Licitações) que envolve a remuneração do concessionário com base em tarifa cobrada dos usuários e contraprestação do poder concedente.

Administrativa: também se trata de uma concessão de serviço público, porém não envolve remuneração do concessionário via tarifa cobrada dos usuários. Neste caso, o poder concedente arca integralmente com a remuneração do concessionário.

Fonte: SUNDFELD, 2005.

Trata-se de um gênero de concessão que se diferencia das formas tradicionais pelas seguintes características: seu contrato não pode ter valor inferior a 20 milhões de reais; o período de prestação dos serviços tem por tempo mínimo 5 anos e máximo de 35 anos; e a remuneração do parceiro privado poderá variar em função do desempenho do serviço prestado, conforme padrão de qualidade definido contratualmente.

Portanto, o emprego de PPP expressa uma dentre várias estratégias para garantir maior racionalidade econômica na provisão de bens e serviços públicos, de modo a diminuir a pressão orçamentária para investimentos diretos em infraestrutura e aumentar a capacidade de ofertar benefícios sociais através de bens coletivos que, em tese, não podem ser ofertados pelo Estado em um período razoável de tempo. Todavia, a participação privada na provisão de serviços públicos essenciais, apesar de buscar somar esforços para garantir a universalização, pode se mostrar um processo complexo e conceitualmente difícil de solucionar.

Do ponto de vista conceitual, empresas privadas lidam com clientes, não com cidadãos. A lógica de mercado aplicada aos serviços de saneamento, naturalmente, baseia-se na capacidade de pagamento dos clientes para custear os serviços e garantir sua manutenção. Em vários casos, podem existir mecanismos

para corrigir esse problema, como as tarifas sociais, que garantem a manutenção de clientes com baixa capacidade de pagamento, desde que associada ao baixo consumo. Todavia, quando se trata de expandir a infraestrutura, como é o caso do Brasil, dificilmente a população com baixa capacidade de pagamento terá condições de financiá-la. Mesmo com o aporte de recursos provenientes do Estado, como preconiza uma PPP, a lógica de acumulação está baseada na prestação dos serviços, via tarifa com base no consumo. Tal mecanismo, inserido em uma realidade de baixa desigualdade social, com baixa concentração de renda e com baixos níveis de pobreza, em tese, pode resultar em êxito na expansão dos serviços e na manutenção dos clientes. Entretanto, a experiência empírica nos revela que mesmo em países desenvolvidos, como aponta o relatório *“Why Public-Private Partnerships Don’t Work”* (HALL, 2014) se observa um processo de reestatização em função de conflitos sociais provenientes da exclusão sistemática de parte da população.

Como o instrumento de PPPs ainda é recente no Brasil, com apenas 18 experiências em curso no país (RADARPPP, 2016), ainda é prematuro para se fazer uma avaliação dos impactos no setor de saneamento. Todavia, considerando que a realidade nacional

marcada por fortes desigualdades sociais, concentração de renda acentuada e altos níveis de pobreza, além de centros urbanos caracterizados por alto nível de informalidade, fenômeno descrito por Maricato (2003) como as cidades informais, supõem-se que dificilmente as PPPs serão estratégias bem-sucedidas em universalizar ou garantir efetivamente o direito humano ao saneamento.

Quanto a democratização, destacamos essa concepção em complemento a noção de universalização pois em alguns casos universalizar pode estar associado a mera existência de redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sem considerar o acesso da população a essa infraestrutura. Portanto, nossa noção de democratização está associada à inclusão social no acesso independente da condição social dos indivíduos. Um exemplo emblemático de universalização sem democratização pode ser observado no caso da PPP de esgotamento sanitário do Recife. Neste caso, em seu contrato (CONTRATO DE CONCESSÃO ADMINISTRATIVA, 2013), propõe-se a expansão da

cobertura do esgotamento sanitário em 90% (tecnicamente universalizado) sem prestar os serviços na maioria das áreas de baixa renda da cidade sob o pretexto de que tais áreas devem ser urbanizadas pela prefeitura para posteriormente serem conectadas aos sistemas em processo implantação. Ironicamente, as áreas de baixa renda, localizadas em sua maioria em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) abrigam mais de 50% da população local, de acordo com levantamento recente realizado pela Prefeitura (RECIFE, 2014).

A experiência de Recife nos mostra o quanto pode ser falacioso debater o acesso ao saneamento apenas via capacidade de investimento. Neste sentido, retomo a importância de inserir a perspectiva das condicionantes sistêmicas na discussão sobre a garantia do direito ao saneamento que dificilmente será compreendido via capacidade de investimentos, públicos ou privados.

Um outro exemplo da falácia da universalização via PPP, pode ser observado na Figura 2, a seguir:



Figura 2 – Palafitas na beira do rio Capibaribe – Recife/PE
Fonte: Acervo do autor, 2012

Por um lado, a universalização do esgotamento sanitário é amplamente divulgada em jornais locais⁴ e apresentada como a garantia formal dos direitos sociais. Por outro lado, observa-se que o acesso ao saneamento é mais complexo do que a existência da rede coletora de esgotos. Como pode ser observado, as palafitas do Rio Capibaribe retratam um estilo de vida no qual o direito humano ao saneamento é negado, não apenas pela ausência dos serviços, mas pela própria condição de exclusão social, inviabilizando o acesso ao serviço e assegurando uma condição de subcidadania.

Desse modo, destacamos que o emprego de PPPs em saneamento, sem a devida

compreensão das diferentes relações de poder existentes, podem levar a soluções equivocadas e até mesmo perversas, acarretando em novas formas de exclusão social.

Conclusão

A estratégia do emprego de PPP como forma de alavancar recursos para investir em saneamento pode levar a consequências indesejadas. Apesar do contexto de crise fiscal crônica pela qual passa o Estado Brasileiro, tal estratégia pode redirecionar a noção de cidadania, que fundamenta o direito humano de acesso aos serviços de saneamento historicamente analisada por Castro (2010), para uma noção de cliente e pode

⁴ O Jornal do comércio deu publicidade a PPP de esgotamento sanitário do Recife como uma solução para a cidade entre os anos de 2012 e

2015. (Ver as edições no caderno economia nas datas 22/04/2012; 23/04/2012; no caderno cidades em 01/08/2012; 07/11/2015)

contribuir para agravar as desigualdades sociais. Portanto, garantir a inclusão de parcela da população desassistida historicamente pelo Estado se torna uma questão complexa, pois dado o grau de desigualdade social e pobreza dos grandes centros urbanos no Brasil, dificilmente se poderia garantir o retorno financeiro dos investimentos necessários via autosustentação tarifária.

Advogamos nesta reflexão que o setor privado via o instrumento de PPP apresenta limites para garantir o direito humano ao saneamento. Destacamos que para além da necessidade de recursos e questões técnicas, aspectos sociais são fundamentais para se compreender a efetiva capacidade de democratização nos serviços de saneamento e que dada a limitada racionalidade econômica (mecanismo de tarifação) para expandir os serviços, defendemos que o Estado ainda é um ator central para expandir e garantir o acesso ao saneamento independente da condição social.

Referências

ALBUQUERQUE, Guilherme da Rocha. **Elaboração de um modelo de valoração quantitativa das garantias para o setor de saneamento com útil**: o caso da PPP de esgoto para a região metropolitana do Recife e município de Goiana. 2014. 78 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola de Pós-graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Construindo o Estado republicano**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 414 p.

_____. Luiz Carlos. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2. ed. Rio de Janeiro: 34, 2011. 366 p.

CASTRO, José Esteban. Systemic conditions and public policy for water and sanitation

services (WSS) policy). In: CASTRO, José Esteban; HELLER, Léo. **Water and sanitation services: public policy and management**. S.i: Earthscan, 2009. p. 19-29.

CASTRO, José Esteban. **Water, Power and Citizenship: social struggle in the basin of Mexico**. Oxford: Palgrave Macmillan, 2006.

CONTRATO de concessão administrativa para exploração do sistema de esgotamento sanitário da região metropolitana do Recife e do município de Goiana. Recife: Secretaria do Governo do Estado de Pernambuco, 2013.

DIAS, Osorio Carcalho. **Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas**. 2014. 335 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

ESTADÃO: Saneamento básico e vontade política. São Paulo, 08 dez. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,saneamento-basico-e-vontade-politica--imp-1808388>>. Acesso em: 05 mar. 2017.

GROSELLI, Ricardo. **Parcerias Público-Privadas no Setor de Infraestrutura em Saneamento**: uma análise da relação entre o Estado e a iniciativa privada. 2010. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

HALL, David. **Why Public-Private Partnerships Don't Work**: the many advantages of public alternative. London: Ppsu, 2014. 55 p.

KRONEMBERGER, Denise. Análise dos Impactos na Saúde e no Sistema Único de Saúde Decorrentes de Agravos Relacionados a um Esgotamento Sanitário Inadequado dos 100 Maiores Municípios Brasileiros no Período 2008-2011. Instituto Trata Brasil, 2013. 74 p.

LOHBAUER, Rosane; BARATA, Rodrigo Sarmiento. Faltam recursos para o saneamento?. Observatório das PPPs. Weblog. [Online] disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-faltam-recursos-para-o-saneamento> [acessado em 10 março 2017].

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, S.i, v. 48, n. 17, p.151-167, nov. 2003.

OLIVEIRA, Junior. PPP - alternativa para melhores serviços públicos. Observatório das PPPs. Weblog. [Online] disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-ppp-alternativa-para-melhores-servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos> [acessado em 10 março 2017].

PEREIRA, Bruno. O governo federal e o desafio de melhorar o ambiente de negócios para as PPPs. Observatório das PPPs. Weblog. [Online] disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-o-governo-federal-e-o-desafio-de-melhorar-o-ambiente-de-neg%C3%B3cios-para-ppps> [acessado em 10 março 2017].

PLANO Nacional de Saneamento. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2013. 172 p.

RADAR. **PPP Summit 2016**: rumo aos 100 contratos. São Paulo: Radar PPP, 2016.

RECIFE, Prefeitura da Cidade. Atlas de infraestrutura das comunidades de interesse social do Recife. 2014

REZENDE, Flávio Cunha. **Os leviatãs estão fora do lugar**. Recife: Editora UFPE, 2016. 282 p.

ROCHA FERREIRA, Hermelinda Maria. A política de racionamento de água em assentamentos precários do Recife, Brasil. In: CASTRO, José Esteban, HELLER, Léo, MORAIS, MARIA DA PIEDADE (eds.) O Direito à Água como Política Pública: uma Exploração Teórica e Empírica. Brasília: IPEA; 2013.

SNIS - Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (2015) Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos 2015. Disponível em <http://www.snis.gov.br>, consultado em fevereiro de 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. Guia jurídico das parcerias público-privadas. In: Parcerias público-privadas. Coordenador Carlos Ari Sundfeld. São Paulo: Malheiros Editores. 2005.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010: 64/292 – the human right to water and sanitation. New York: UN, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/U9ddxY>>.

_____. Resolution adopted by the Human Rights Council: 15/9 – human rights and access to safe drinking water and sanitation. New York: UN, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/8QeeMb>>.

UN (United Nations). Water Global Analysis and Assessment of Sanitation and Drinking-Water (GLAAS). Report: investing in water and sanitation: increasing access, reducing inequalities. Genova, 2014.

VASCONCELOS, Ronald Fernando Albuquerque. **Enigma de Hidra**: o setor de saneamento entre o estatal e o privado. Recife, 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION AND UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND JOINT MONITORING PROGRAMME FOR WATER SUPPLY AND SANITATION (JMP). Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation. Genova: UNICEF, New York And Who, 2008. 58 p.