



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Saneamento no olhar dos direitos humanos

A falsa narrativa da privatização

Renata de Faria Rocha Furigo

Observatório Nacional dos Direitos a Água e ao Saneamento

Ricardo de Sousa Moretti

Universidade Federal do ABC (UFABC)

Patrícia Finamore Araujo

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Universidade Federal do Pará (UFPA)

Ana Lucia Britto

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

APRESENTAÇÃO

Os princípios normativos que regem os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário (DHAES), de acordo com os Artigos 11 e 12 do Comentário Geral n. 15 dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018), incluem aspectos de: disponibilidade, em que o abastecimento de água deve ser contínuo e em quantidade suficiente; qualidade e segurança, com água isenta de agentes nocivos à saúde, instalações sanitárias higiênicas; aceitabilidade social e cultural, quando soluções tecnológicas combinam com padrões sociais e culturais das populações; acessibilidade física, garantindo infraestrutura adequada no domicílio e fora dele, com segurança física para os usuários; e acessibilidade econômica, em que os custos dos serviços não interferem na garantia de outros serviços essenciais.

Considerando a acessibilidade econômica, pode-se afirmar que os serviços de água e esgoto que têm sido valorizados no Brasil são baseados no modelo empresarial, em que se busca, por meio de tarifas, financiar totalmente as atividades e gerar lucros e dividendos para investidores. Esse modelo, além de não garantir a realização plena dos direitos humanos, segue na contramão da universalização dos serviços, precarizando as condições de vida de parcela significativa da população, prejudicando as condições de saúde pública e facilitando a degradação ambiental, pela lentidão das ações de tratamento de efluentes e despoluição das águas.

Neste sentido, a presente comunicação pretende analisar o discurso da privatização destes serviços e alguns de seus resultados já conhecidos no Brasil e no mundo, bem como debater o caráter da acessibilidade econômica diante do atual déficit nacional de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Para acreditar que a privatização dos serviços de saneamento básico vai aproximar o Brasil da meta de atender indistintamente a toda população, incluindo moradores de locais onde a instalação do serviço é cara e a expectativa de receitas é baixa, ou atender pessoas que têm dificuldade de pagar a tarifa integral dos serviços, é necessário acreditar que a lucratividade não é a principal motivação de uma empresa privada, o que não é verdade. Veja-se a legislação brasileira, que foi revisada em 2020 com o intuito de promover a privatização do setor, favorecendo a criação de um modelo similar ao de energia elétrica, com grandes blocos de concessão, contratos de longo prazo, lucros sólidos, tarifas de valores crescentes e abusivos, formando um conjunto capaz de atrair investidores no mercado financeiro.

A Lei Federal 14026/2020, que revisou o marco legal do saneamento básico, permite e estimula a concentração de serviços numa grande região, padronizando normas tarifárias para facilitar o equilíbrio econômico e financeiro das empresas privadas. Busca também padronizar as regras dos serviços em todo o território nacional, por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), que teria o compromisso de fiscalizar, mas se comporta como agente do mercado, atendendo a interesses das próprias empresas (CALISTO, 2022). No leilão da CORSAN, Companhia Riograndense de Saneamento, concessionária de 317 municípios, os dirigentes da ANA participaram presencialmente e literalmente bateram o martelo para dar ganho à AEGEA, única empresa participante do processo, que arrematou a estatal num lance único de 4,515 bilhões, com um ágio de 1,15% sobre o valor inicial de 4,15 bilhões de reais (INFOMONEY, 2022).

Por outro lado, a sustentabilidade da prestação do serviço de saneamento depende de uma adequada política tarifária. Quando os preços não cobrem os custos dos serviços, pode haver aumento do consumo de água, causando estresse das fontes naturais, ao mesmo tempo em que acarreta intermitências na distribuição e, conseqüentemente, desigualdades na prestação dos serviços. Para que seja socialmente justa, a tarifação deve garantir o acesso de todos os indivíduos, segundo suas condições econômicas, sem que haja sacrifícios às práticas de higiene e saúde. Se o usuário não puder garantir outras necessidades básicas por causa do dispêndio com água, ou ainda, se for desconectado do sistema por incapacidade de pagamento, certamente isso o levará a adotar práticas inadequadas de saneamento e a consumir água a partir de fontes inseguras à sua saúde (VARGAS LOPEZ, 2018).

Para se pensar na justa acessibilidade econômica desses serviços, é preciso rever a organização do setor de saneamento sob diversos fatores. Um exemplo é o parâmetro utilizado para avaliar a qualidade da prestação do serviço: o percentual de domicílios para os quais há disponibilidade de redes públicas. Este parâmetro é insuficiente, já que parte dos habitantes, principalmente em assentamentos urbanos precários, não tem condição financeira para arcar com os custos de conexão (MORETTI e SILVA, 2022). Assim, não basta que a concessionária disponibilize redes de infraestrutura para que se efetive o serviço de saneamento, mas que haja conexão para a água

potável entrar na moradia, e ser utilizada para as práticas de ingestão, alimentação, higiene e limpeza. É preciso ainda que o efluente possa sair dessa moradia para o devido tratamento. A moradia, portanto, faz parte do sistema de saneamento, mas não é considerada nos indicadores de serviço.

Outro fator diz respeito à interrupção do fornecimento de água nos casos de inadimplência, o que constitui violação direta aos DHAES. Experiências com hidrômetros sociais, que foram utilizados pela COPASA de Minas Gerais, ou do volume mínimo vital de água, estabelecido em políticas públicas de cidades como Bogotá e Medellín (VARGAS LOPEZ, 2018), asseguram o fornecimento de uma quantidade mínima de água para pessoas que não conseguem pagar pelos serviços.

A regulamentação da tarifa social é outro fator de suma importância. Trata-se de um subsídio direto que visa assegurar a modicidade tarifária dos serviços de saneamento, em consonância com a Lei Federal 11.445/2007, que define as diretrizes nacionais para os serviços de saneamento básico. A falta de regulamentação faz com que os critérios de aplicação pelos prestadores de serviços não sejam uniformes, causando prejuízos à população. A aplicação automática desta tarifa para domicílios incluídos no CAD Único do Governo Federal, medida que foi aprovada em locais como Minas Gerais, Distrito Federal e São Paulo, têm enfrentado dificuldades para implementação prática, podendo-se prever um quadro ainda mais difícil caso avancem os processos de privatização (SILVA e MORETTI, 2022).

Finalmente, a prestação de serviços de bebedouros e banheiros públicos será alijada da discussão num processo de privatização do setor, considerando sua invisibilidade na política atual, ao mesmo tempo em que se multiplicaram os casos de população em situação de rua, ocorridos principalmente no período da pandemia da Covid-19. Tem-se hoje cidades com dezenas de milhares de pessoas nesta situação, trazendo à tona a urgência de uma política pública de oferta destes serviços, que são estratégicos para essas pessoas, assim como para trabalhadores das ruas, que necessitam de acesso à água potável e de espaços adequados e seguros para a prática de higiene.

Propõe-se, portanto, para este debate sobre a acessibilidade econômica dos serviços de água e esgoto no Brasil, alguns elementos de crítica ao que se considera falsa narrativa da privatização como caminho para atingir metas de universalização impostas recentemente pela legislação brasileira. Neste sentido, pretende-se discorrer sobre a necessidade da aplicação, em larga escala, da tarifa social e a necessidade de estabelecer regras para cortes e interrupções de fornecimento de água para populações em situação de vulnerabilidade, com a finalidade de garantir a realização dos direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário. Apresenta-se o caso da privatização da CEDAE, no Rio de Janeiro; e as dificuldades de se realizar os direitos humanos a água e ao saneamento na região amazônica, a partir da experiência relatada sobre a situação de vulnerabilidade no Pará e a política estatal de saneamento ali conduzida.

A dinâmica do mercado financeiro impõe retrocessos na acessibilidade e na qualidade dos serviços, colocando em risco a saúde das pessoas e dos ecossistemas. Entretanto, experiências ao redor do mundo demonstram as possibilidades de se estender os serviços a população vulnerável, a partir de

estratégias que superam paradigmas econômicos e políticos conservadores, para realizar os direitos humanos a água e ao saneamento.

ACESSIBILIDADE ECONÔMICA DO SANEAMENTO

As prestadoras de serviços de água e esgotamento sanitário, a partir de diretrizes do PLANASA, Plano Nacional de Saneamento da ditadura militar, adotaram, entre seus princípios, a autossustentação financeira com recursos oriundos das tarifas. Esta diretriz, se por um lado impulsionou a busca de eficiência, por outro lado provocou o afastamento das prestadoras de serviço, mesmo as públicas, das iniciativas que poderiam se constituir em “mau negócio”. A condicionante financeira e a ótica de “modelo de negócios” provocaram o distanciamento dos objetivos associados à saúde pública, que permaneceram com papel coadjuvante ao dos bons resultados financeiros. Neste contexto, a oferta de serviços nas áreas rurais e nas favelas, às populações em situação de vulnerabilidade, e nos contextos fora do domicílio, ficou incluída na lista de ações que a coordenação financeira das prestadoras de serviço de saneamento passou a evitar.

É estratégica a ampliação do contingente populacional atendido com tarifa social, um dos elementos estruturadores para assegurar a acessibilidade econômica à água e ao esgotamento sanitário prevista para realização dos direitos humanos. Porém esta ampliação ficou prejudicada por regras administrativas e burocráticas das “empresas de saneamento”. Parcela expressiva da população que precisa deste benefício está desassistida e isto pode ser constatado quando se compara o percentual de domicílios que tem tarifa social com aquele que está cadastrado nas bases de apoio social, como por exemplo, o CADÚnico.

A ótica financeira da gestão do saneamento se manifesta ainda em outros problemas ambientais, entre os quais o baixíssimo percentual de tratamento de esgotos, mesmo quando são coletados pela rede pública, ou ainda pela existência generalizada de ligações cruzadas entre as redes de esgoto e de águas pluviais, que faz com que o esgoto continue chegando aos corpos de água mesmo quando o sistema formal de esgoto está concluído. Tanto o tratamento de esgotos quanto a interceptação das ligações cruzadas, alinham-se com aquelas medidas que não interessam na estrita ótica financeira das “empresas de saneamento”.

Identifica-se clara necessidade de mudança do paradigma exclusivamente financeiro do setor de saneamento, considerando o potencial impacto na redução dos gastos com a prevenção de doenças e melhoria da saúde pública. As prestadoras públicas precisam assumir o caráter público do fornecimento de água potável e esgotamento sanitário, mesmo para aqueles que têm dificuldade de pagar a tarifa integral. O “remédio” que tem sido apontado pelos setores que têm interesse na privatização é a concessão do serviço e desmonte da estrutura pública que se construiu pela coletividade nos últimos anos. Os operadores privados não escondem o seu interesse em operar nos grandes centros e nos locais onde o serviço é financeiramente interessante. Porém, constrói-se uma falsa narrativa de que a privatização da prestação dos serviços trará investimentos para a universalização do acesso, viabilizando-se o atendimento dos setores que ficaram historicamente excluídos. Os resultados da

operação privada no Brasil e no mundo desmentem de forma clara a proposta fantasiosa e urge esclarecer a natureza dos desafios de reaproximação do setor de saneamento com as metas de saúde pública.

A PRIVATIZAÇÃO DA CEDAE/RJ: DISTORÇÕES DA TARIFA SOCIAL PARA AUMENTO DE GANHOS DAS EMPRESAS

Nos últimos dois anos houve profundas mudanças na prestação do serviço de abastecimento de água no Rio de Janeiro. A CEDAE, empresa estadual de economia mista que desde a década de 1970 operava os serviços, foi substituída por três empresas privadas na distribuição de água. As novas concessões trouxeram novos contornos para os desafios e disputas que já ocorriam para o atendimento da população mais carente.

Apesar de não ser regulamentada, a CEDAE possuía uma política abrangente de atendimento à população mais pobre, notadamente aquela residente em favelas, com a isenção das tarifas de água. Por não haver cobrança, o volume ofertado era contabilizado como perdas do sistema ou como água de serviço. No entanto, a intermitência nestes locais sempre foi elevada e não havia controle sobre perdas físicas. Os próprios moradores realizavam manobras nas redes para lidar com as falhas no abastecimento. Quando ocorria o corte por inadimplência, as famílias faziam ligações clandestinas ou se endividavam com a concessionária (BRITTO, ARAÚJO, 2021).

As empresas privadas iniciaram sua atuação publicizando suas ações, com destaque para a hidrometração e a tarifa social em favelas e periferias. Os setores de responsabilidade social realizaram intensa articulação com lideranças comunitárias e incentivaram a formalização das ligações, ainda que não tenham sido realizadas melhorias nas redes de distribuição e a regularização do abastecimento. e sem transparência sobre os critérios para acessar o benefício da tarifa social.

Nos processos de concessão dos serviços não ocorreram mudanças na política tarifária, mas a tarifa social passou a ser restrita a 5% dos usuários, sob o risco de aumento tarifário para os demais usuários. Este percentual não atende a demanda de famílias pobres do Estado do Rio de Janeiro, considerando o número de famílias inscritas no CADÚnico. Como resultado, a empresa Águas do Rio, ganhadora de dois dos quatro lotes da concessão, solicitou 19,3% de reajuste tarifário no primeiro ano da concessão, dos quais 6% são referentes à ampliação da cobertura da tarifa social.

Os prestadores privados, buscando a realização dos lucros, visam extrair o máximo de ganhos na prestação, seja reduzindo custos, aumentando receitas, ou ambos (GUASCH, STRAUB, 2009). A tarifa social no Rio de Janeiro passou a ser uma forma dupla de aumento de receita para as empresas, seja pela maior arrecadação com a sua cobrança a usuários antes isentos, ainda que não tenham sido realizados investimentos nas áreas de ocupação precária, seja pela possibilidade de reajuste tarifário acima da média dos últimos anos. O cenário que se desenha é o agravamento das condições de acesso da população mais pobre aos serviços, devido a incapacidade de pagamento.

O DESAFIO DE UNIVERSALIZAR O SANEAMENTO NA AMAZONIA

A comunicação trata do caso dos indicadores de cobertura de saneamento básico e a urbanização dos municípios do Estado do Pará. Adquire centralidade nesta análise o papel institucional da Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA), empresa pública de economia mista que, como tantas nos anos 1970, foi unificada e estadualizada com o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) da ditadura de 1964-1985 e encontra-se em situação crítica, financeira e tecnicamente. Após a aprovação da lei da privatização do saneamento (Lei Federal 14026/2020) opera-se tanto uma frente para inviabilizar entes públicos e estatais no setor quanto outra frente para dar a empresas privadas o crédito e as condições legais e financeiras da concessão dos serviços.

No Estado do Pará, de renda média-baixa no contexto nacional, com altos índices de aglomerados subnormais, o modelo tarifário herdado da ditadura é ainda mais inviável. O Norte do país, por sua vez, se caracteriza por baixos investimentos em infraestrutura, densidades menores e grandes extensões territoriais, com impactos sobre tecnologias, sistemas e seu planejamento. Não sendo a COSANPA o único prestador de serviço de saneamento básico no Estado, em seus 144 municípios atuais, a Companhia, no entanto é sem dúvida o principal agente do setor, e suas ações impactam os demais municípios.

O Pará, apesar de sua renda baixa, não possui uma política definida de tarifa social de água e esgoto a partir da COSANPA, ou de agentes prestadores de serviço relevantes, mesmo no contexto da microrregião. Essa é uma das contradições claras da prestação do serviço. Nos últimos anos o Estado abriu mão, até a atual gestão do Governo do Pará, de inserir-se no Sistema e Plano Nacional de Saneamento Básico, não tendo concluído seu Plano Estadual ou apoiado consistentemente os planos municipais. Ao contrário, há cerca de 10 anos nota-se sucessão de empresas privadas do setor de saneamento ocupando parte da estrutura institucional da Companhia Estadual, incluindo funções técnicas e estratégicas. Na gestão metropolitana de resíduos sólidos a partir da capital há prestação de serviços de conglomerado privado de atuação nacional, com demandas judiciais e ambientais pendentes. Investe-se, contraditoriamente, na modernização parcial de redes em áreas urbanas com capacidade de pagamento maior, quando mesmo a Região Metropolitana de Belém ainda possui 36% de municípios sem acesso à água potável por rede pública.

Analisar o quadro de deficiência de atendimento, relativo ao caso institucional e o novo quadro regulatório do setor, no caso do Pará, adquire maior relevância com a instalação, em 2022, de um Comitê Estadual de Desestatização, em que se discute o conjunto de novos arranjos administrativos para a desobrigação do Estado sobre os assuntos públicos, a exemplo do que foi feito com Hospitais Regionais na área da Saúde. A contradição, no entanto, persiste, entre falta de cobertura, baixas receitas tarifárias e perspectiva de subsídios públicos para que agentes empresariais privados, inclusive estrangeiros assumam o setor.

TARIFAS SOCIAIS DE ÁGUA E ESGOTO E GARANTIA DE VOLUME MÍNIMO GRATUITO: O QUE NOS DIZEM AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

O direito humano à água e ao esgotamento sanitário reconhecido pela ONU em 2010 assegura a todos, sem discriminação, acesso à água e ao

esgotamento de forma segura e acessível economicamente. A Constituição brasileira garante o direito à saúde e à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Moradia e saúde, assim como ambiente ecologicamente equilibrado são indissociáveis de acesso adequado ao saneamento básico ao abastecimento de água e à coleta e tratamento de esgoto. Contudo, a garantia desse acesso passa pelo modelo tarifário adotado pelos prestadores. Atualmente o modelo tarifário, e dentro dele, o acesso a tarifas sociais são definidos nos contratos de prestação de serviços, variando bastante no território nacional. Deveríamos ter um modelo único, que através de uma tarifa social viabilizasse o acesso a todos? E para os que vivem na extrema pobreza, que não podem arcar com nenhuma forma de pagamento, seria possível viabilizar um volume mínimo gratuito? Diante a essencialidade dos serviços, como deve ser tratar a inadimplência dos mais pobres que, por situações diversas, não conseguem pagar a tarifa social que lhes foi outorgada?

Para ajudar nessa reflexão, é importante olhar o que está sendo proposto em outros países em diferentes contextos, com base em modelos que podem servir-nos de referência. No mundo, vários prestadores de serviços de água e esgoto adotam sistemas tarifários que incluem mecanismos que permitem cobrar diferenciadamente o consumo de usuários pobres, mercedores de proteção no uso desses serviços essenciais. Henri Smets (2004, 2008) se propõe a fazer uma taxonomia dos diferentes mecanismos voltados para a promoção do acesso aos serviços de populações pobres e vulneráveis, identificando duas formas de ajuda aos usuários de baixa renda ou mais vulneráveis: redução das tarifas (ajuda a priori) ou ajuda financeira para pagar a tarifa (ajuda a posteriori). Na ajuda a priori encontram-se as Tarifas Sociais.

Os diferentes modelos de ajuda a priori podem considerar diferentes características dos usuários, segundo prioridades e necessidades definidas nas políticas públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de cada país. Essas diferentes características são estabelecidas segundo as especificidades de cada local. Podem ser por idade (tarifas específicas para determinadas categorias de pensionistas, na Austrália, tarifas reduzidas para os pobres de mais de 60 anos, no México), condições de saúde (tarifas específicas para portadores de determinadas doenças, na Inglaterra e na Austrália), tamanho da família (tarifas específicas para famílias numerosas, na Bélgica, em Luxemburgo, na Grécia, em Barcelona, na Espanha), renda (Portugal, Estados Unidos, Austrália, África do Sul, França, Chile, Colômbia).

Além das tarifas sociais, alguns países proíbem o corte total de água, sendo garantido um volume mínimo essencial para os usuários. Isso ocorre na França, na Itália, e em alguns municípios colombianos (Medellín e Bogotá).

O debate pretende discutir essas experiências de tarifas sociais e de acesso a um volume mínimo gratuito, como possíveis referências para promover acessibilidade universal aos serviços no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRITTO, A.L.N.P, ARAUJO, P.F; A tarifa nos serviços de água e esgotos no Rio de Janeiro. In: BRITTO, A.L; MORETTI, R.S (Org.). Água como direito - tarifa social como estratégia para acessibilidade econômica. Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília: ONDAS. 2021. p. 174-195.

CALISTO, D.A. A selvageria da privatização do saneamento no Brasil. Texto de interação Ondas-Privaqua. Disponível em <https://ondasbrasil.org/a-selvageria-da-privatizacao-do-saneamento-no-brasil/>. Acesso em 20 dez 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Comentário Geral n. 15 Artigos 11 e 12 (O direito à água). Comentários gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos. 2018. p. 353-369.

GUASCH, J. L., STRAUB, S. Corruption and concession renegotiations: evidence from the water and transport sectors in Latin America. *Utilities Policy*, vol. 17, No. 2, 2009

INFOMONEY. Consórcio AEGEA vence leilão de privatização da Corsan com lance único de R\$ 4,15 bilhões. Infomoney, 20 dez 2022. Disponível em <https://www.infomoney.com.br/mercados/consorcio-aegea-vence-leilao-de-privatizacao-da-corsan-com-lance-unico-de-r-415-bilhoes/>. Acesso em 20 dez 2022.

MORETTI, R.S., SILVA, E.A. O lucro que vem do esgoto. *Jornal GGN*, 11 de agosto de 2022. Disponível em <https://jornalggn.com.br/artigos/o-lucro-que-vem-do-esgoto-por-ricardo-de-sousa-moretti-e-edson-aparecido-da-silva/>. Acesso em 23 dez 2022.

SILVA, E.A., MORETTI, R.S. Sabesp paga milhões a acionistas, mas posterga ampliação de tarifa social para pobres. *Revista Holofote*, 10 de agosto de 2022. Disponível em <https://www.holofotenoticias.com.br/eco/sabesp-paga-milhoes-a-acionistas-mas-posterga-ampliacao-de-tarifa-social-para-pobres>. Acesso em 23 dez 2022.

SMETS, H. De l'eau potable à un prix abordable: la pratique des états. Paris: Academie de l'Eau, 2008. 286p.

SMETS, H. La solidarité pour l'eau potable: aspects économiques. Paris: Harmattan, 2004. 290p.

VARGAS LOPEZ, L.M. Avaliação do Programa Volume Mínimo Vital de Água Potável gratuito na Colombia: os casos de Bogotá e de Medellín. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018. 210 p.