



br
cidades

Saneamento Básico no Brasil e os Desafios da Universalização do Acesso

Edson Aparecido da Silva

Sociólogo

Mestre em Planejamento e Gestão do Território

Secretário Executivo do Observatório Nacional dos

Direitos à Água e ao Saneamento - ONDAS

@BRCIDADES

iSaneamento Básico no Brasil e os Desafios da Universalização do Acesso

A universalização do acesso aos serviços de ¹saneamento básico no Brasil, entendido aqui como uma política pública que se relaciona com a saúde, o ambiente e o desenvolvimento urbano e rural, é um dos grandes desafios a serem enfrentados pelos governos em todos os níveis e pela sociedade brasileira.

Com relação a distribuição dos responsáveis o quadro é o que segue: os operadores estaduais são responsáveis pelo atendimento de 69% da população, operadores municipais por 25% e o privado por 6% da população. Os índices de atendimento são baixos, sobretudo com relação à coleta e tratamento de esgotos, com destaque para a região norte e nordeste onde apenas 13% e 34,8% dos esgotos urbanos, respectivamente, são coletados e do ²esgoto gerado apenas 22,6% recebem algum tipo de tratamento na região norte e 34,7% na região nordeste.

Níveis de atendimento com água e esgoto dos municípios cujos prestadores de serviços são participantes do SNIS em 2017

Macrorregião	Índice de atendimento com rede (%)				Índice de tratamento dos esgotos (%)	
	Água		Coleta de esgotos		Esgotos gerados	Esgotos coletados
	Total	Urbano	Total	Urbano	Total	Total
	(IN ₂₀₁₄)	(IN ₂₀₁₄)	(IN ₂₀₁₄)	(IN ₂₀₁₄)	(IN ₂₀₁₄)	(IN ₂₀₁₄)
Norte	57,5	70,0	10,2	13,0	22,6	84,6
Nordeste	73,3	88,8	26,9	34,8	34,7	80,8
Sudeste	91,3	95,9	78,6	83,2	50,4	67,3
Sul	89,7	98,4	43,9	50,6	44,9	93,3
Centro-Oeste	90,1	98,1	53,9	59,5	52,0	92,6
Brasil	83,5	93,0	52,4	60,2	46,0	73,7

Partindo de um período mais recente, (a partir do Plano Nacional de Saneamento – Planasa – 1970/1986), veremos que o saneamento básico no Brasil iniciou uma nova fase a partir do ano de 2003.

O Planasa foi o responsável pela significativa ampliação do atendimento com abastecimento de água. Por outro lado, ampliou as desigualdades na medida em que priorizou o atendimento às áreas urbanas, e se somou a isso a lógica da auto sustentação

¹Entende-se como saneamento básico: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais, limpeza e fiscalização preventiva das respectivas redes urbanas; conforme preconiza a Lei Nacional de Saneamento, 11.445 de 05 de janeiro de 2007 e as alterações constantes da Lei nº 13.308, de 06 de julho de 2016

² Estima-se o esgoto gerado igual a água consumida

financeira que só era possível nas localidades onde haveria possibilidade de retorno financeiro. A prioridade nas ações relacionadas ao abastecimento de água, que significava a principal demanda, fez com que os outros componentes do saneamento fossem relegados à segundo plano. (Resende e Heller, 2008). Isso ajuda a explicar por que, ainda hoje, o atendimento com coleta e tratamento de esgotos é tão baixo, o mesmo ocorrendo com os resíduos sólidos e a drenagem urbana.

Com a extinção do BNH em 1986 e sua incorporação pela Caixa Econômica Federal (CEF), (Resende e Heller, 2008), e o fim do Planasa em 1990, o setor passa por intensa fragmentação e desarticulação. (Filho, 2008). Nesse momento passa a vigorar um período denominado de “vazio institucional” por agentes atuantes no saneamento.

Esse período foi fortemente marcado pela diminuição e suspensão dos investimentos no setor, já que o FGTS perdia sua capacidade de concessão de empréstimos fruto da queda de arrecadação e a “concessão de empréstimos além das possibilidades do FGTS, durante o período Collor”. (Resende e Heller, 2008 p. 284).

A superação desse quadro se inicia em 2003 com a retomada do financiamento para as companhias estaduais e aos prestadores municipais, e se aprofunda com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Esse novo momento foi marcado também por outras iniciativas importantes. Merece destaque algumas delas. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, atende uma antiga reivindicação dos movimentos pela reforma urbana. Deu “endereço” para as políticas urbanas como desenvolvimento urbano, mobilidade, habitação e saneamento. Também são criadas as secretarias nacionais de Desenvolvimento Urbano; Saneamento, Habitação e Mobilidade. No caso do saneamento a criação Ministério das Cidades não foi suficiente para pôr fim aos vários ministérios que tratam da política de saneamento.

A criação do Conselho Nacional das Cidades, espaço que garantiu, enquanto existiu de fato, expressiva representação social e governamental, e significou importante espaço de debates sobre as políticas públicas. Nesse momento, passa por um processo de desmonte desencadeado a partir de 8 de junho de 2017, quando é publicado o decreto 9.076/2017, que retirou o poder de convocar e organizar a Conferência do Conselho Nacional das Cidades e adiou a realização da 6ª Conferência Nacional, de 2017, para 2019.

Com relação ao marco legal, somente em 2005, através do Projeto de Lei (PL) 5.296, abre-se a possibilidade de ter-se uma legislação que norteasse o setor. Essa construção envolveu muitos atores que atuam no saneamento. Em 5 de janeiro de 2007 o PL é aprovado e se transforma na Lei 11.445 que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010.

Outro marco importante foi a edição da Lei dos Consórcios Públicos – Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que no seu artigo 13 trata da questão do saneamento. Diz esse artigo: “Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua

validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos”. O estabelecimento do contrato de programa diferencia a relação que se estabelece entre um ente público e um ente privado e entre entes públicos. Isso significou um importante avanço na medida em que permite que se concretize a parceria público-público. Além disso a Lei garante a extinção automática de contrato em caso de haver transferência dos serviços à iniciativa privada. O que no caso de saneamento se configura enquanto uma trava importante para o processo de privatização já que os “ativos” mais importantes das empresas estaduais de saneamento são os contratos de programa firmados com os municípios. Todos esses avanços estão em risco com as novas ofensivas do atual governo.

A Luta Contra a Privatização dos Serviços de Saneamento no Brasil

O saneamento básico no Brasil não sofreu o mesmo grau de privatização que setores como energia, telecomunicações e outros, como aconteceu no auge do neoliberalismo, por não ser um serviço de concessão federal. A titularidade dos serviços, sendo dos municípios, dificultou e ainda dificulta um avanço maior do setor privado sobre os serviços. Porém, as iniciativas no sentido de se avançar na privatização nunca cessaram.

Atualmente o setor de saneamento básico sofre novos ataques na perspectiva do avanço do processo de privatização. Em um dos seus primeiros atos após o golpe, o governo de Michel Temer criou o Programa de Parceria de Investimentos (PPI), através da MP 727, depois convertida na Lei 13.334/2016. Designou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como responsável por articular um processo de modelagem para as privatizações das empresas estaduais de saneamento, essa foi a forma prevista para negociar as dívidas dos estados com a união. O PPI continua em vigor com o atual governo.

Com as dificuldades encontradas, de levar adiante o projeto de privatizações, em razão das dificuldades impostas pelo atual marco legal do saneamento, a saída encontrada foi a edição da Medida Provisória (MPV) 868/2018 de 27 de dezembro de 2018, cujo objetivo é modificar, entre outras, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, que criou a Agência Nacional de Águas e a Lei 11.445 de 5 de janeiro de 2007, que definiu as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Numa rápida síntese a intenção do governo é ampliar a possibilidade de participação do setor privado no saneamento, acabando com o instrumento de contrato de programa, obrigando a licitação para prestação dos serviços, criando uma nova forma de regionalização, que não tem previsão constitucional, entre outras.

Desafios Universalização do Acesso aos Serviços de Saneamento Básico

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico (água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem) passa necessariamente pela construção de um outro modelo de País e de cidades, com maior inclusão social, onde haja integração das políticas públicas como saúde, habitação e meio ambiente. Em que haja geração de emprego e renda, garantia de acesso à educação. A luta pela universalização dos serviços de saneamento básico não podem e não devem estar dissociadas dessas lutas gerais.

Porém, uma série de desafios estão colocados no campo específico do saneamento, como a retomada dos investimentos tendo como instrumento orientador o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab); um amplo programa de recuperação e revitalização dos operadores públicos dos serviços com a garantia de um profundo processo de acompanhamento por parte da sociedade, de forma a garantir a adequada utilização dos recursos públicos; que o saneamento seja uma política pública de promoção de saúde e da igualdade social, com o controle estatal e popular dos serviços; garantir na Constituição Federal: “Água e o Saneamento Básico como Direito Social, Humano e Essencial”, de forma a se aproximar da Resolução da ONU, que em 2010 aprovou resolução que garante que o acesso à água limpa e segura e ao saneamento básico são direitos humanos fundamentais; garantir o acesso de todos à água de qualidade e aos serviços públicos de saneamento básico de forma universal e integral, com transparência nas ações e submetido ao controle social; que o Saneamento Básico seja prioridade de Estado, com recursos garantidos de forma perene e permanente conforme previsto no PLANSAB; implementar a Lei Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e o Plano Nacional de Saneamento básico (PLANSAB); desonerar o setor de saneamento básico do PIS/Cofins e instituir o Fundo Nacional de Universalização para o Saneamento Básico e subsídios para a população de baixa renda.

Propostas

Diante do exposto e na perspectiva da construção de um novo projeto para as cidades brasileiras não se pode deixar de considerar que o saneamento ambiental é um direito de todos e que, portanto, deve-se buscar sem tréguas a universalização do acesso. Para isso, propomos:

1. Reforçar que a competência/titularidade dos serviços de saneamento básico é municipal do serviço de saneamento é municipal;
2. reforçar os consórcios públicos como instrumento de gestão associada e cooperação interfederativa como forma de fortalecer a gestão pública, em oposição à privatização dos serviços;
3. defender o instrumento do Contrato de Programa como forma de relacionamento entre entes da federação para a prestação dos serviços de saneamento, conforme preconizado na Lei 11.107 de 6 de abril de 2005 que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, (ver artigo13);

4. reforçar e garantir os instrumentos de participação e controle social sobre a prestação de serviços públicos. Lutar pela reativação do Conselho Nacional das Cidades, bem suas Câmaras Técnicas;
5. garantir, de forma perene e tendo como balizador o PLANSAB, recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para aqueles municípios com maior dificuldade de captação de recursos. E de outras fontes onerosas como FGTS, FAT e BNDES;
6. buscar apoio para a elaboração e implementação dos planos municipais de saneamento;
7. romper com a dominância do modelo tecnológico tradicional pouco adequado às áreas de assentamentos precários (como ocupações de favelas e morros), à zona rural e aos pequenos municípios;
8. desenvolver a integração da política de saneamento com outras políticas públicas, sobretudo as de habitação e desenvolvimento urbano, de forma a se garantir o planejamento e gestão integrada de todos os componentes do saneamento básico;

Conclusão

A mesma população, submetida ao processo de desenvolvimento desigual e antidemocrático, que marca a história das cidades brasileiras, forçada a morar nas periferias das periferias ou ocupar os prédios das regiões centrais das cidades, são as mesmas que não tem acesso aos serviços de saneamento básico. O mesmo ocorre na área rural.

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico está diretamente ligada à redução das desigualdades sociais. Não é possível olhar somente para as políticas de saneamento ou sua relação com a saúde sem olhar para as condições habitacionais, por exemplo, ou seja, sem considerar o ambiente. Por isso é importante a integração das políticas públicas. A articulação maior entre os Estados, os municípios e entre esses e o Governo Federal. Mas nada disso prospera sem a organização e mobilização do povo. A instituição e o funcionamento de instrumentos de controle social, sejam eles institucionais, ou não, são importantes, mas é estratégico que instrumentos de controle social institucionalizados não sejam meramente avalizadores de políticas governamentais, ou mesmo que se conformem em tratar das políticas secundárias enquanto as políticas centrais, estratégicas, ficam no âmbito dos governos e não raro a partir de acordos com os interessados com maior poder de interlocução junto a estes, espaço normalmente ocupado por representantes de grandes grupos econômicos, e não pelos movimentos sociais. É preciso enfrentar os processos de cooptação que por vezes ocorrem nesses espaços, ou o distanciamento das bases que devem ser representadas.

Não é possível que em pleno século XXI com tamanho desenvolvimento tecnológico, as pessoas não tenham acesso à água em quantidade e qualidade adequada, à coleta e tratamento de esgotos, à coleta e destinação adequada dos resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais. Aliás, muitas pessoas sequer tem acesso a banheiro e continuam fazendo suas necessidades a céu aberto. É contra isso que temos que lutar, sem tréguas.

~~Edson Aparecido da Silva~~

~~Sociólogo~~

~~Mestre em Planejamento e Gestão do Território~~

~~Secretário Executivo do Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento – ONDAS~~

~~03/05/2019 (22/05/2018)~~

Bibliografia

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. **O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2008. 387 p.

ARAÚJO FILHO, Valdemar Ferreira de. O Quadro Institucional do Setor de Saneamento Básico e a Estratégia Operacional do PAC: Possíveis Impactos Sobre O Perfil Dos Investimentos e a Redução do Déficit. Ipea Regional e Urbano, Rio de Janeiro, p.61-68, dez. 2008. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1_cap9.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento. Sistema de Informações sobre Saneamento básico. 2017. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>>. Acesso em: 03 dez. 2019.

ⁱ Esse texto foi originalmente apresentado ao BR cidades em maio de 2018 e atualizado/adaptado em maio de 2019.