

A falsa dicotomia “público vs privado” no saneamento básico– o que nos mostra a experiência internacional!

Rudinei Toneto Júnior*
Amaury Patrick Gremaud**
Alexandre Ganan de Brites Figueiredo***

Uma falsa dicotomia que opõe “público” e “privado” tem marcado o debate sobre o marco legal do saneamento básico no país, especialmente no que toca às suas metas de universalização até 2033. Desde a edição da Lei 14.026/2020, ganhou força uma visão favorável à maior participação do setor privado na provisão dos serviços, em função, da suposta ineficiência dos prestadores públicos e uma também suposta incapacidade de realizar os investimentos para estender a rede de atendimento na proporção necessária para a universalização.

Desse discurso, deriva uma também falsa relação de causa e consequência que tem obliterado as soluções concretas nesse debate. Segundo esse ponto de vista – equivocado – a provisão privada dos serviços de saneamento seria a única forma de garantir a expansão almejada. Em consequência, o caminho para se alcançar a necessária universalização até 2033 seria a substituição de um modelo no qual predomina a prestação pública por outro no qual a provisão privada seria a predominante.

Esse ponto de vista, refém de uma concepção mais ideológica do que amparada em dados concretos, além de ignorar o grande volume de recursos públicos no setor, não contribui para a construção de necessárias novas soluções que articulem público e privado em conjunto. Afinal, um país com as dimensões e disparidades do Brasil não terá o grave déficit do saneamento solucionado por uma fórmula geral. O que pode atender a uma região não necessariamente atenderá à outra e isso implica na necessária diversidade das formas de provisão.

Atualmente, a prestação desses serviços no país é predominantemente pública, tanto para água como para esgotamento sanitário. Mais de 90% da população que recebe os serviços é atendida por prestadores públicos, quer seja pelas companhias estaduais de saneamento que atuam em diversos municípios de um mesmo estado buscando explorar as economias de escala e a possibilidade do subsídio cruzado, quer seja diretamente via autarquias municipais e prestadores locais, que se restringem a prestar os serviços em uma única

localidade. Há também algumas empresas microrregionais que atuam em poucos municípios próximos.

Em conjunto, o grupo dos prestadores públicos foi responsável pelo investimento de R\$ 324,6 bilhões no setor, entre 2002 e 2021, o que corresponde a 92% do total investido em saneamento no país. Por sua vez, a maior parte desses recursos vem das companhias estaduais, com 79% do total¹. É fato que o volume de recursos necessário para a universalização é imenso: R\$ 893,3 bi, conforme valor atualizado em 2022². Mas não se pode dizer que os investimentos públicos sejam irrelevantes para o setor e tampouco que, até este momento, haja investimentos privados que os supram. O mais acertado seria criar condições para a necessária e importante participação privada (que ainda é pequena) sem que isso implique no sacrifício da provisão pública.

Para o atual debate brasileiro, é interessante analisar como se dá a provisão dos serviços de saneamento em outros países, especialmente aqueles nos quais a universalização é mais avançada. Evidentemente, não se trata de escolher um modelo a importar. O Brasil tem especificidades históricas, econômicas, sociais e políticas que, internamente, também são variadas, o que nos obriga à construção de soluções igualmente próprias e variadas. Contudo, a análise de outras experiências é reveladora à medida em que pode nos ajudar a dissolver nossos preconceitos internos.

A começar pelos Estados Unidos: lá, onde os serviços públicos (ou “utilities”) são majoritariamente entregues à iniciativa privada, cabendo ao Estado a regulação, o mesmo não se dá com a provisão de água. Conforme a *United States Environmental Protection Agency*, mais de 80% da população norte-americana recebe água potável de prestadores públicos e locais. Pesquisa recente que analisou os 500 maiores provedores do serviço mostrou que os preços das tarifas são mais baixos onde a provisão é pública do que na minoria de locais onde ela é privada. Por outro lado, contata-se também dificuldades em se financiar investimentos que melhorem e expandam o serviço.

¹ Conforme o estudo “Avaliação dos Investimentos e seus Impactos nos Sistemas de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Brasil no período de 2002 a 2021”, da Aesbe. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novo/estatais-de-saneamento-lideram-investimentos-no-setor-de-saneamento-basico-aponta-estudo/>

² KPMG & ABCON. *Atualização dos valores de investimentos para a universalização dos serviços de saneamento*. 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/analises-conjunturais/atualizacao-dos-valores-de-investimentos-para-a-universizacao-dos-servicos-de-saneamento>

Na França, pátria de grandes companhias privadas de saneamento inclusive com atuação global, predomina a outra modalidade de provisão. Lá, 39% da população recebe serviços de água e esgoto de companhias públicas enquanto a maioria de 60% está concedida ao setor privado (os 1% restantes referem-se a companhias de capital misto). Mas é digno de nota que o Estado é titular de parte relevante das ações das companhias privadas, sendo majoritário, por exemplo, na Suez.

É preciso destacar ainda que, na França, há um forte movimento em defesa da reestatização desses serviços amparado tanto em queixas contra os preços como na falta de investimentos pelos atores privados, que optariam por direcionar seus ganhos para a distribuição de lucros. Mais de 100 reestatizações foram realizadas na França desde 2001, com destaque para a experiência de Paris, apresentada como modelo nesse sentido. Nesse caso, a ideia segundo a qual a privatização por si só traria eficiência, investimentos e, conseqüentemente, preços mais baixos, aparentemente não se verificou de modo contundente.

Por sua vez, a Alemanha é um exemplo de predomínio da provisão pública: 60% da população do país é atendida pelo Estado, 20% por companhias de capital misto e os demais 20% por empresas totalmente privadas atuando mediante concessão. Há forte tradição municipalista que remete à unificação ainda no século XIX, quando a Prússia concedia às cidades autonomia para fundarem empresas públicas encarregadas do abastecimento de água. Em outro caso paradigmático, a provisão de água em Berlim, que havia sido privatizada na década de 1990, foi reestatizada em um processo concluído em 2013. Também aqui, os preços das tarifas justificavam a mobilização pelo retorno da provisão pública.

Já na Inglaterra, a totalidade dos serviços é prestada por empresas privadas. O caso inglês é uma referência que influenciou, por exemplo, o Chile. Trata-se de um modelo adotado na década de 1980 quando, sob o período Thatcher, as 10 empresas públicas inglesas que realizavam a provisão dos serviços foram privatizadas. Tais companhias, aliás, haviam sido criadas na década de 1970 para regionalizar a prestação, dividindo o país a partir de 10 bacias hidrográficas. Lá, a regionalização antecedeu a privatização. Mas lá, como na França e na Alemanha, há um movimento de questionamento da qualidade dos serviços, do baixo nível dos investimentos e dos preços das tarifas.

Por fim, em Portugal há predomínio do setor público: 84% da população do país recebe serviços de água e esgoto de companhias públicas. O Relatório anual da Entidade Reguladora dos Serviços de Água e Resíduos de Portugal (ERSAR) aponta para um modelo de gestão diversificado. Predomina a prestação direta pelos municípios individualmente ou por meio de associações entre eles, mas há ainda a atuação de uma entidade vinculada ao poder central, a Empresa Portuguesa de Águas Livres (EPAL), que abastece Lisboa. O setor privado, minoritário, atua por meio de parcerias com o Estado ou sem elas (e mesmo nesse caso é comum que os municípios participem do capital social da empresa). Além disso, também há o instituto da gestão concessionada. Nota-se aqui, mesmo que com participação minoritária, o crescimento da ação privada com diversos arranjos e tipos de parcerias com as entidades públicas.

Esse breve giro por experiências no saneamento de países com IDH mais elevado que o brasileiro indica que não existe uma solução única para a universalização dos serviços. Sobretudo, indica também que a provisão pública ou é predominante ou, ao menos, essencial na maior parte deles. Isso não implica, no sentido oposto, em uma conclusão que vete a participação privada, pelo contrário. Implica sim em criar condições nas quais essa participação se desenvolva com segurança jurídica, de modo que os investimentos ocorram, e nos marcos do interesse público, garantindo a modicidade tarifária, inclusive em parceria com a provisão estatal quando for o caso.

A questão da universalização do saneamento no Brasil não está no caráter público ou privado da provisão, mas sim na existência de incentivos, no respeito às características regionais, no envolvimento democrático da sociedade civil, na transparência, na regulação adequada, nos novos mecanismos de financiamento e na combinação de soluções possíveis que envolvam a dimensão pública e a privada. Nesse último caso, a possibilidade de companhias estaduais estabelecerem PPPs, ampliada pelo Governo Federal desde abril deste ano, revela-se um caminho para a ampliação do esgotamento sanitário, por exemplo.

Em suma, é preciso superar a dicotomia público x privado, bem como o preconceito contra a provisão pública assim como contra a prestação privada, para se caminhar com mais celeridade rumo a 2033. No atual ritmo, é certo que não chegaremos à universalização apenas com o investimento público, mas tampouco o faremos sem ele.

*Rudinei Toneto Jr. é Professor Titular do Departamento de Economia da FEA-RP/USP e coordenador de projetos da FUNDACE.

** Amaury Patrick Gremaud** é Professor do Departamento de Economia da FEA-RP/USP e Presidente da FUNDACE.

Alexandre G.de B. Figueiredo é Professor visitante no PROLAM-USP e pesquisador da FUNDACE.