

Leo Heller: 'Estamos vivendo um retrocesso enorme, que atrasará o cumprimento do plano de saneamento básico'

23/03/2017

do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz

ELIANE BARDANACHVILI

A Lei nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, completou dez anos em 2017. Embora deva-se comemorar sua promulgação, uma vez que representou grande avanço, por formalizar uma regulação para o setor até então inexistente, o cenário do saneamento, passado esse período, aponta que o país ainda está distante da universalização do serviço. De nada adianta, no entanto, fazer previsões negativas, que soam "simplistas", sem que se leve em conta a complexidade do processo, analisa o relator especial das Nações Unidas para o Direito Humano à Água e ao Esgotamento Sanitário e pesquisador da Fiocruz-Minas, Léo Heller, em entrevista ao blog do CEE-Fiocruz. "Investir R\$ 1 milhão no setor, hoje, não significa que no ano que vem haverá aumento de um ou dois pontos percentuais na cobertura. Não é tão imediato assim", observa.

Por outro lado, explica, Leo Heller, é necessário que o governo implemente as políticas de saneamento previstas na lei de 2007, orientando-se pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), instituído pelo decreto nº 8.141, de 2013. Elaborado durante os anos de 2008, 2009, o Plansab foi pensado para um país bem diferente do que este que temos hoje. "O que se enxergava na época era um país em pleno crescimento econômico, baixa inflação, baixo desemprego e, principalmente, esse cenário trazendo um melhor preparo da máquina pública, digamos assim, para se planejar, para estabelecer políticas mais estáveis, mais contínuas", diz Leo. "Eu diria que o Plansab não apontou para a visão de que a privatização resolve todos os problemas do setor de saneamento. Essa, no entanto, é a grande diretriz do governo", observa.

Leia a entrevista a seguir.

O cenário do saneamento básico no Brasil ainda é pouco favorável. Podemos, ainda assim, dizer que houve avanços, após os dez anos da implementação da Lei nº 11.445/2007?

Podemos formular a resposta da seguinte maneira: a lei sem dúvida trouxe avanços, porque estabelece uma regulação para o setor que nunca existiu neste país, define regras claras para prestação de serviços, para a relação entre prestador e titular. Hoje, ela é uma condição para que os contratos tenham valor legal. E trata, ainda que timidamente, do controle social. Então, a gente precisa comemorar essa lei, porque ela estabelece esse patamar mínimo para que o setor avance. A lei é uma condição necessária para esse avanço, no entanto, não é suficiente. O avanço depende da implementação das políticas, de o governo de ocasião priorizar a gestão, enquadrar, sintonizar suas políticas com a lei. A lei não impede que o governo ignore a necessidade de financiar o setor, não vincula uma parcela do orçamento para o saneamento, por exemplo. O governo pode, simplesmente, zerar a cota destinada ao saneamento, dizer que é função dos prestadores do serviço arrecadar tarifas para esse

atendimento. O que asseguraria que as políticas de fato fossem mais atreladas a lei é o Plansab [Plano Nacional de Saneamento Básico].

O Plansab prevê que os serviços de água esgoto devem chegar a toda a população até 2033. Uma pesquisa divulgada pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em janeiro do ano passado, apontou que levando-se em conta o cenário atual, só universalizaríamos o atendimento em 2043, no caso da água, e em 2054, no caso do esgotamento sanitário. Como vê esses dados? Essa previsão pode ser melhorada?

Pessoalmente, acho essas previsões bastante simplistas. Eles fazem projeções em períodos muito curtos de tempo e projetam para um horizonte muito longo. Por que é simplista? O plano é muito recente, e não é linear a evolução do atendimento. Quando se investe em saneamento, o ciclo é muito lento. Investir R\$ 1 milhão no setor, hoje, não significa que no ano que vem haverá aumento de um ou dois pontos percentuais na cobertura. Não é tão imediato assim. Muitos investimentos, inclusive, não elevam a cobertura, são feitos em tratamento de água, em novas fontes de produção, não necessariamente são investimentos que expandem o atendimento à população. É preciso, então, tomar muito cuidado com essas projeções. Concordo que o Plansab foi desenvolvido, pensando-se em um cenário para o país muito mais otimista do que nós temos hoje; já podemos afirmar que o cenário político, econômico, institucional atual não foi o cenário enxergado pelo Plansab. O plano foi elaborado em 2008, 2009, e o que se enxergava na época era um país em pleno crescimento econômico, baixa inflação, baixo desemprego e, principalmente, esse cenário trazendo um melhor preparo da máquina pública, digamos assim, para se planejar, para estabelecer políticas mais estáveis, mais contínuas. Mas estamos vivendo um retrocesso enorme, e isso deve trazer, sem dúvida nenhuma, atrasos enormes no cumprimento do plano. Agora, dizer que será em 2033 ou em 2047 é muito simplista, muito antecipado.

De qualquer maneira, não temos uma evolução lenta demais?

Temos um artigo publicado em que falamos em *legado de políticas prévias*. O setor de saneamento, principalmente depois do Planasa [Plano Nacional de Saneamento, de 1971], na década de 70, durante a ditadura militar, estabeleceu uma maneira de fazer e gerenciar que não se rompe muito rapidamente; isso traz um legado, traz uma herança, que é esse modelo em que há predominância das companhias estaduais, com uma visão muito empresarial da prestação de serviços, pouco abertas a participação, que planejam com base em uma racionalidade muito econômica, não em uma racionalidade social. Esse legado é muito forte, e uma lei não é suficiente para romper. Entre os anos 1970 e início dos anos 2 mil, estamos falando de mais de 30 anos de um modelo que veio se consolidando, se fortalecendo. As pessoas têm dificuldade de pensar fora da caixa. A caixa é o modelo Planasa. As mudanças começam a aparecer muito lentamente no início do governo Lula [2003-2006]. Temos um marco importante em 2007 [com a Lei 11.445, que prevê a elaboração do Plansab] e outro, em 2013 [com a publicação do Plansab, em maio]. Mas isso transformar-se em mudança de cenário não é muito simples. E, agora, o quadro é muito pior.

Como levar à frente o Plansab no atual cenário político e econômico?

Uma das grandes virtudes do Plansab é que ele não é um plano rígido, que se joga fora e acabou, caso o cenário mude. É um plano que procura trazer uma flexibilidade, uma dinâmica, no sentido de se atualizar e se adaptar a novos cenários. A própria lei estabelece que o Plano tem que ser atualizado anualmente e revisado a cada quatro anos. Ele foi aprovado em dezembro de 2013. Assim, em dezembro de 2017, deverá ser realizada uma revisão. Essa revisão consiste na mudança de algumas metas. As grandes diretrizes estratégicas permanecem. A pergunta é: a política atual – não sei se podemos dizer que existe uma política –, corresponde ao que Plansab enxergou quando foi concebido? Eu diria que o Plansab não apontou para a visão de que a privatização resolve todos os problemas do setor de saneamento. Essa, no entanto, é a grande diretriz do governo Temer, uma crença na iniciativa privada como panaceia para resolver os problemas do setor. Isso definitivamente não foi apontado pelo Plansab.

Essa visão de que o serviço privado tem mais qualidade e agilidade, em relação ao público não é incomum também no seio da sociedade. Que aspectos negativos da privatização poderia apontar, no caso do setor de saneamento?

Essa é uma boa pergunta. O discurso que está sendo construído atualmente é de que esse modelo atual, que tem a predominância da gestão pública, não dará conta de universalizar o serviço. Primeiro, nem é verdade que a gestão do saneamento no Brasil é inteiramente pública, existe uma parcela dos serviços, em torno de 10%, que tem gestão privada. Mas o discurso de que "o público falhou, logo, o privado é a solução!" é um discurso também simplista e talvez enviesado. Poderíamos dizer que o modelo atual tem se mostrado incapaz, talvez, de avançar mais, mas isso não tem como decorrência que a alternativa é necessariamente a privatização, há outras possibilidades de fortalecer o setor público, de renovar a forma como o serviço é prestado, de pensar em modelos mais criativos, como os consórcios. Está se construindo no entanto um discurso pró-privatização.

É difícil dizer que o público sempre será melhor que o privado, ou vice versa, existem experiências no mundo de ótimos serviços prestados por setores públicos e ótimos serviços prestados por setores da iniciativa privada, mas estes, em geral, estão em países desenvolvidos, que já universalizaram o saneamento básico. Pode haver uma experiência ou outra em países em que o saneamento não se universalizou, mas nesses casos, os recursos para expandir, para incluir a parte da população não incluída, em geral, vêm de fundos públicos, não da empresa privada. As empresas privadas, em geral, não investem os próprios recursos, o próprio patrimônio nessa expansão. Há vários estudos sobre privatizações no mundo que mostram que os recursos para expandir – e muitos não expandem – vêm dos bancos públicos, tipo BNDES, aqui no Brasil, recursos arrecadados da população por meio de taxas, ou por tarifas cobradas da população pela concessionária. A tarifa gera um superávit que é investido no sistema. Então, não tem dinheiro novo nessas experiências internacionais de privatização, ao contrário do que o governo tem dito, alegando que não tem capacidade de avançar e, por isso, vai buscar dinheiro na iniciativa privada.

Uma empresa privada quer obter lucro, não?

A empresa privada vai investir o mínimo, tende a tentar maximizar o lucro. Não se trata de um discurso antiprivatista, mas de um discurso preocupado com essa orientação única por parte do governo. Estão vendendo a Cedae, o BNDES já fez um edital também para estudar a desestatização de seis companhias do Norte e do Nordeste. O que tenho feito é procurar chamar atenção para o fato de que não há evidências concretas de que esse modelo é o melhor. Por que o governo não faz uma revisão das experiências internacionais de privatização, antes de dizer que a privatização é a melhor saída? Para substituir um modelo por outro, é necessário haver convicção de que esse outro é melhor. E não é o que os estudos internacionais mostram. A privatização não é uma panaceia. A tendência hoje é o contrário, muito mais de reverter as privatizações já feitas para os serviços municipais, do que de expandir. Alguns países estão expandindo as privatizações, mas são casos muito isolados, por exemplo, os países europeus que estão sob o jugo da *troika* [Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia], pressionados a negociar, como a Grécia. E a China, que também tem, aparentemente, caminhado na direção da maior participação privada. Em vários outros países, como França, Estados Unidos, os latino-americanos, a tendência é oposta, de municipalização.

O que essa decisão, esse encaminhamento rumo à privatização pode provocar?

No caso da Cedae, por exemplo, o que preocupa muito é que a lei aprovada na Assembleia Legislativa do Estado Rio é quase um cheque em branco, não tem qualquer salvaguarda, não define obrigações. Se você vende as ações da Cedae e outras companhias para uma empresa privada, que passa a ter maioria acionária, e algo dá errado, como reverter isso? O que acontece se a empresa não cumpre metas? Isso deveria estar claro desde o primeiro momento, mas não está.

Que caminhos apontaria como mais acertados? O que poderia ter sido feito? Como funcionam os consórcios que mencionou como alternativa?

O Plansab define que as medidas para melhorar o cenário do saneamento e ampliar a cobertura têm duas naturezas: as medidas estruturais, que são as clássicas, como fazer obras, cuidar da infraestrutura, construir, colocar cano embaixo da rua etc., e as medidas estruturantes, de apoio à gestão. A racionalidade do Plansab é o entendimento de que as medidas estruturais não são suficientes e é importante fortalecer a gestão. Há diversas formas de fazer isso. O consórcio é uma forma muito interessante, porque existe um problema de escala no serviço de saneamento. Um município muito pequeno com 10 mil, 20 mil habitantes, por mais bem estruturado que seja, não vai ter capacidade de ter um engenheiro, por exemplo, para realizar determinados serviços. Estabelecem-se, então, consórcios intermunicipais, em que os municípios fazem parcerias para realizar ações conjuntas. E tem outras medidas estruturantes de apoio à gestão, para construção de laboratórios, para fazer o controle de perda de água – um problema enorme no Brasil, em que as perdas são elevadíssimas. Isso é dinheiro que poderia ser usado para expandir o sistema.

Como se poderia enfatizar o investimento nessas medidas estruturantes?

Do mesmo jeito que o Governo Federal destina recursos para a infraestrutura, deveria reservar uma parte para essas medidas. O Plansab é bastante ousado nisso, chega a indicar que elas deveriam receber uma parcela significativa dos investimentos do governo. Mas isso não tem sido feito porque não faz parte da cultura do setor. É um setor de construção civil, que valoriza inaugurar obras, contratar empreiteiras. Essas medidas invisíveis não têm muita popularidade nas políticas do Governo Federal.

A proliferação das arboviroses, zica, dengue, chicungunya, está trazendo o saneamento para a agenda de prioridades? Seria uma forma de dar visibilidade ao setor?

Infelizmente eu não tenho visto a tríplice epidemia provocar uma reação positiva, chamando atenção para as necessidades de saneamento. Tenho claro que o quadro do saneamento favorece muito a expansão dessas epidemias, que tem relação com água, esgoto, com lixo, com rio, com drenagem. Só não enxerga quem não quer. Agora, entre constatar isso e isso ser transformado em prioridade das políticas públicas tem uma distância, que não está só no setor do saneamento, está também no setor de saúde, que também prioriza outros tipos de ações – controle químico dos vetores, desenvolvimento de vacinas, que são importantes, é óbvio, mas as questões ambientais não têm sido pauta das políticas de controle das epidemias. O saneamento continua a atuar como sempre atuou, só que agora está indo para o lado da privatização, que não enxerga definitivamente a relação do saneamento com a saúde, a privatização enxerga o saneamento como um negócio, uma atividade econômica. O que poderia tornar a privatização mais voltada para os objetivos sociais de saúde pública seria uma regulação mais eficiente. É problemática a regulação do saneamento porque ele é considerado um monopólio natural, uma área que não tem concorrência, o que torna a regulação frágil e com pouca capacidade de controlar as ações dos prestadores de serviços.

Em que sentido a ausência de concorrência dificulta a regulação?

Ao compararmos saneamento com a telefonia – em que há vários prestadores e cada um de nós pode escolher qual o tipo de contrato quer fazer –, no saneamento não temos opção, precisamos fazer contrato com quem tem a rede na nossa porta. Isso caracteriza o que os economistas chamam de monopólio natural. É muito mais difícil regular um monopólio natural do que o setor de telefonia, por exemplo, em que a agência reguladora pode fazer uma comparação do desempenho e de preços entre os diversos prestadores. No saneamento, não. A regulação, do ponto de vista econômico é frágil, regular tarifas etc.

Por que na Constituição o saneamento não consta como um direito, assim como a saúde e a educação? Não foi considerado na época um direito fundamental?

No período constitucional, o setor de saneamento estava muito desmobilizado. Quando a comparamos com o setor de saúde – que fez um trabalho muito interessante de mobilização social e de pressão sobre os constituintes – o setor de saneamento ficou silencioso, não teve

a mobilização necessária. A Constituinte foi muito movida pela pressão da sociedade, e isso não ocorreu no caso do saneamento. Poderíamos dizer que direito ao saneamento está implícito no artigo da Constituição que trata do direito social, mas penso que seria muito importante que se explicitasse o direito humano ao saneamento, à água e ao esgotamento sanitário, conforme define a resolução das Nações Unidas e várias resoluções de assembleias gerais de conselhos de direitos humanos. Vários países já incorporaram isso às suas constituições depois da resolução da ONU. No Brasil, há um projeto de Emenda Constitucional em tramitação no Congresso, para nesse sentido, mas penso que não é prioridade do Congresso Nacional aprovar isso, hoje.

Qual o peso dos municípios na implementação da política de saneamento? O que é esperado da instância municipal, no que diz respeito a um maior protagonismo?

O saneamento é um serviço muito local. Além disso, o município, pela Constituição, é o titular do serviço. Então, se esperaria dos municípios, como você disse, que tivessem um papel mais protagonista na prestação do serviço. Mas temos um quadro bastante diversificado no país. Há muitos municípios, por exemplo, a maioria das capitais, em que a prestação de serviço é feita pela companhia estadual; há municípios grandes e pequenos em que a gestão é municipal – o município ou presta diretamente o serviço ou, na maioria dos casos, criou uma autarquia que é responsável por essa prestação. O que se espera é que o serviço prestado no nível municipal tenha eficiência, eficácia e efetividade cada vez maior – e nós temos alguns bons exemplos no país de bons serviços municipais. E, no caso em que há delegação do serviço para uma companhia estadual, ou, em alguns casos, para uma empresa privada, que o município tenha mais controle sobre essa delegação. O município de São Paulo, por exemplo, ao conceder o serviço para Sabesp, entende que seu papel já se encerrou e que compete agora ao governo do estado garantir um bom serviço. Não deveria ser assim, porque se trata de uma concessão, uma delegação, e o município deveria ter um papel ativo na regulação. Mas isso não acontece, na maioria dos casos. É como se o município dissesse: “agora não é mais comigo, é com o governo estadual”. Não é isso que a Constituição e a lei estabelecem.

Além de observar a lei de 2007 e do Plansab, o Brasil tem o desafio de cumprir os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs), até 2030. O objetivo nº 6 trata expressamente da “disponibilidade de água e saneamento para todos”...

As metas 1 e 2 do Objetivo 6 são muito relacionadas a água e esgoto, e são bastante avançadas em relação à agenda anterior dos ODMs [Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, cujo cumprimento deveria se dar até 2015] e são uma oportunidade para o Brasil avançar. O Brasil está se organizando, um pouco timidamente ainda para monitorar essas metas, mas a meu ver é um caminho sem volta e é preciso assumir os ODSs como algo dentro da política pública do país. O Plansab, inclusive, precisaria ser adaptado aos ODSs; as metas são mais avançadas do que o Plano. O Brasil é signatário, está comprometido formalmente com a agenda.

(Colaborou: Daiane Batista/CEE-Fiocruz)