

NOTA TÉCNICA Nº 01/2023/CRDH-NAGÔ

Governador Valadares, 27 de junho de 2023.

Referente ao projeto de concessão à iniciativa privada dos serviços de água e esgoto de Governador Valadares (MG).

INTRODUÇÃO

Esta nota técnica, emitida pelo Centro de Referência em Direitos Humanos da UFJF-GV (CRDH)¹ e pelo Núcleo de Agroecologia de Governador Valadares (NAGÔ)², visa analisar o contexto e os impactos que a concessão à iniciativa privada dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos poderá vir a ter sobre o direito humano à água à população de Governador Valadares.

Os serviços de saneamento básico no âmbito municipal são atualmente prestados pelo poder público por meio da autarquia Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), criada há mais de setenta anos pela Lei nº 276, de 1º de setembro de 1952. Tratou-se de uma iniciativa pioneira de Governador Valadares, já que este foi o primeiro SAAE criado no país, tendo servido de modelo para diversos municípios brasileiros.

A despeito dessa antiguidade na prestação do serviço, bem como da personalidade jurídica do SAAE, em junho de 2022 a Prefeitura de Governador Valadares, por meio de uma resolução do Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP)³, designou três empresas para elaborarem estudos de viabilidade para prestação de serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto. Pela escolha das empresas, pode-se afirmar que, desde o início, o processo esteve voltado para a entrega dos serviços à iniciativa privada. Afinal, as empresas escolhidas ou possuíam contratos de concessão plena e parciais para os serviços públicos de água e esgoto em outros municípios, ou possuíam experiência em assessoria para a estruturação de projetos similares de concessão de serviços públicos, o que sinaliza conflito

¹ O Centro de Referência em Direitos Humanos da UFJF-GV é um programa de extensão vinculado à UFJF, que atua desde 2013 na região do Médio Rio Doce em diversas frentes vinculadas à observação e ao combate a violações de direitos humanos em suas mais variadas formas, tendo também como objetivo a formação em direitos humanos e mitigação de conflitos. Vide: <https://www.ufjf.br/crdh/>

² O Núcleo de Agroecologia de Governador Valadares (NAGÔ) é um programa de extensão vinculado à UFJF, que busca fortalecer a Agroecologia e a Educação Intercultural na luta pelo Bem Viver no Território Médio Rio Doce, viabilizando a superação dos problemas socioambientais enfrentados pelos agricultores familiares e comunidades tradicionais da região. Vide <https://sites.google.com/view/nagoufjfgv/>

³ Resolução CGPP nº. 002, de 21 de junho de 2022, publicada no Diário Oficial Eletrônico de Governador Valadares em 21 de junho de 2022.

de interesse⁴.

Com o nome de “Mais Saneamento”, em 24 de janeiro de 2023, o Poder Executivo apresentou, publicamente, seu plano de conceder a prestação dos serviços de água e esgoto do município à iniciativa privada e disponibilizou ao público em endereço eletrônico próprio⁵ os documentos e materiais relacionados ao projeto.

A presente nota técnica do Centro de Referência em Direitos Humanos da Universidade Federal de Juiz de Fora / *Campus* Governador Valadares foi elaborada a partir dos documentos disponibilizados e da legislação municipal, nacional e internacional, além das construções teóricas estruturadas sobre o assunto, centrando-se especificamente nos efeitos que esta medida poderá trazer à efetividade do direito humano à água e ao saneamento básico para a população valadarense.

A água e o saneamento básico são direitos humanos

Desde o ano de 2010, o acesso à água potável e ao saneamento básico é reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU)⁶ como um direito humano essencial à vida digna e imprescindível ao gozo de todos os outros direitos humanos. Não se trata, de “um bem ou serviço providenciado a título de caridade, mas de um direito legal”⁷, que deve ser garantido indistintamente a todas as pessoas.

A importância destes direitos está refletida na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável⁸, que elegeu como objetivo de desenvolvimento sustentável número 6 (ODS 6) “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” e fixou dentre as metas a serem atingidas até 2030: i) o acesso universal e equitativo à água potável e segura para todas as pessoas; ii) o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todas as pessoas; iii) a melhoria da qualidade da água, com redução à metade a proporção de águas residuais não tratadas e o aumento da reciclagem e reutilização segura; iv) o aumento

⁴ A resolução citada estabeleceu que as empresas Aquali Operações de Saneamento, Houer Consultoria e Concessões e GS Inima Brasil ficariam responsáveis pela condução dos estudos. As informações sobre as empresas foram obtidas em <https://www.houer.com.br/empresas> e <http://www.gsinimabrasil.com.br/>. Acesso em 26 de maio de 2023.

⁵ Documentos disponíveis em: <https://drive.google.com/drive/folders/1d4Rpuv4g-ld2B-TGYxIIjHw4aHA2mgVm>. Acesso em 26 de maio de 2023.

⁶ Resolução A/RES/64/292, de 28.07.2010, da Assembleia Geral das Nações Unidas

⁷ ONU. O direito humano à água e saneamento – Comunicado à Mídia. Disponível em: https://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief.pdf. Acesso em 26 de maio de 2023.

⁸ Resolução A/RES/70/1, de 25.09.2015, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que acordou 17 objetivos de desenvolvimento sustentável e 169 metas integradas e indivisíveis a serem plenamente implementadas até o ano de 2030.

da eficiência do uso da água, reduzindo a sua escassez e assegurando retiradas sustentáveis; v) o fortalecimento da participação das comunidades locais na gestão da água e do saneamento.

No contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e com vistas a estimular o cumprimento do ODS 6, é aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 17 de dezembro de 2015 a Resolução A/RES70/169, que complementa o conteúdo da resolução anterior sobre o direito à água e ao saneamento (Resolução A/Res/64/292) e reafirmam-se diversos compromissos e entendimentos da ONU sobre o tema.

A partir do texto dessa resolução, pode-se afirmar que o direito humano à água e o direito humano ao saneamento:

- a) derivam do direito a um nível de vida adequado e estão indissociavelmente ligados ao direito ao mais alto nível possível de saúde física e mental, bem como ao direito à vida e à dignidade humana;
- b) são essenciais à realização de todos os direitos humanos;
- c) devem ser universais e equitativos, de forma que toda as pessoas tenham direito para uso pessoal e doméstico à água suficiente, salubre e aceitável, e que seja física e economicamente acessível;
- d) que todas as pessoas, sem discriminação têm direito ao acesso físico e econômico, em todas as esferas da vida, a um saneamento saudável, higiênico, seguro, social e culturalmente aceitável, que proporcione privacidade e garanta dignidade;
- e) devem ser progressivamente realizados pelo Estado a todas as pessoas, sem discriminação, eliminando as desigualdades de acesso, em particular para aqueles que pertencem a grupos vulneráveis e marginalizados, com base em raça, gênero, idade, deficiência, etnia, origem, cultura, religião e origem nacional ou social ou por qualquer outro motivo, com vistas a eliminar progressivamente as desigualdades baseadas em fatores como disparidade entre áreas rurais e urbanas, residência em favelas, nível de renda e outros fatores relevantes;
- f) é responsabilidade dos Estados garantir a promoção e proteção de todos os direitos humanos que são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados, e que devem ser tratados globalmente e de forma justa e equitativa e com a mesma atenção;
- g) estão estreitamente relacionados entre si, mas devem ser diferenciados por conta de características particulares e do constante descuido com que o saneamento é tratado.

Além do direito à água e ao saneamento estarem consignados em diversas normas de direito internacional como direito humano, pode-se afirmar que também constitui um direito fundamental protegido pela Constituição da República de 1988 (CR), mesmo que ainda não estejam expressamente mencionados no texto constitucional⁹. Isto porque eles se compreendem tanto na proteção de outros direitos fundamentais elencados na Constituição como na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, é impossível negar, por exemplo, que o direito à água e ao saneamento são indissociáveis e imprescindíveis à efetivação do direito à dignidade (art. 1º, CR), do direito à saúde, à alimentação adequada, da proteção à maternidade e à infância (art. 6º, CR).

Da mesma forma, o direito à água e ao saneamento são abrangidos pelo direito fundamental ao meio ambiente, nos termos do art. 225 da CR. Para que se possa atingir um ambiente ecologicamente equilibrado como bem comum do povo e essencial à sua sadia qualidade de vida, é preciso que se faça respeitar o direito à água e ao saneamento básico. Vale lembrar que este direito possui uma dimensão intergeracional, pois impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Esta interdependência acima explicitada entre os direitos fundamentais já estava evidenciada pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico e foi confirmada pela Lei Federal nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (“Novo Marco Legal do Saneamento Básico”).

Atualmente em vigor, o novo marco legal do saneamento definiu em seu artigo 3º que saneamento básico é o “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas”. Além disso, estabeleceu dentre os princípios que devem informar a prestação desses serviços a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço; a integralidade, de forma a propiciar o acesso da população em conformidade com suas necessidades e maximização da eficácia das ações e dos resultados; a realização dos serviços de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

A concessão privada do saneamento básico em Governador Valadares e os riscos à efetividade dos direitos fundamentais à água e ao saneamento

⁹ A fim de suprir essa lacuna, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional diversas propostas de emenda à Constituição (PEC) com o objetivo de incluir no rol de direitos fundamentais o direito à água potável e o direito ao saneamento. Como exemplo, citam-se, dentre outras em tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC 239/2019, a PEC 93/2015, a PEC 425/2018 e a PEC 6/2021.

Segundo os últimos dados disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), Governador Valadares contava em 2021 com **99,34%** de sua população total sendo atendida com abastecimento de água, **96,85%** de sua população total sendo atendida com esgotamento sanitário, não havendo **tratamento de esgoto disponível no município**.¹⁰

A ausência de tratamento de esgoto tem sido levantada pelo Executivo como a principal justificativa para conceder à iniciativa privada os serviços de água e saneamento. Alega que o SAAE e a Prefeitura não disporiam de recursos para cumprir a meta de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, nos termos do art. 11-B *caput* e §6º da Lei nº 14.026/2020.

A solução encontrada pelo Executivo para este problema está na transferência dos serviços prestados pelo SAAE à iniciativa privada, realizando-se procedimento licitatório para contratação de uma empresa para prestar os serviços de saneamento sob o regime de concessão patrocinada, nos termos do art. 2º da Lei nº 11.079/2004:

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º **Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.**

A concessão patrocinada é um tipo de parceria público-privada que atribui a um sujeito privado o dever de prestar um serviço público, por um período de 5 a 35 anos, sendo o projeto viabilizado por meio do pagamento de tarifas pelos usuários, mas também por contraprestações do governo. Conforme os documentos apresentados pelo município à consulta pública, a principal fonte de receita da empresa concessionária seria composta pelas tarifas cobradas dos usuários, aproximadamente 91,5%. A contraprestação paga pelo poder público à empresa concessionária corresponderia apenas aos 8,5% restantes, que seriam pagos com recursos oriundos de convênio firmado entre Prefeitura e RENOVA/BDMG, no âmbito do programa PG.31 – Sistema de Esgotamento Sanitário.¹¹

Apesar da utilização da nomenclatura “concessão patrocinada”, pode-se observar que mais de 90% das receitas da concessionária depende dos usuários dos serviços, ou seja, o sucesso

¹⁰ Dados disponíveis em http://appsniis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-agua. Acesso em 22 de maio de 2023.

¹¹ Anexo 13 – Estudo Econômico-Financeiro, p. 41.

do empreendimento é totalmente dependente da tarifa paga pela população local, como demonstra a Tabela 15, reproduzida abaixo.¹²

Tabela 15 – Demonstração de Resultados Totais

Demonstração de Resultados	Valor (R\$'000)
Receita Bruta	5.257.585
Receita tarifária	5.015.789
Receita complementar	161.885
RENOVA/BDMG	79.911
Outorga	442.107
Outorga Fixa	45.330
Outorga Variável (7,5% da Receita Tarifária Bruta)	396.777
Investimento	1.165.521
Impostos Diretos	523.814
Despesas Operacionais (excluída outorga variável)	1.926.760
EBIT: Receita Líquida = RB - ID - DO	2.410.234
EBITDA: Receita Líquida - Amortização	1.199.382
Imposto de Renda	409.927
Contribuição Social	108.694
Imposto de Renda	301.233
Lucro Líquido	789.455

Fonte: Houer Concessões (2022).

Ademais, é preciso destacar que a Prefeitura receberá da empresa que vencer a concorrência um valor mínimo de **R\$ 45.330.197,00** (quarenta e cinco milhões, trezentos e trinta mil, cento e noventa e sete reais) – a que o edital de licitação denomina “Outorga Fixa”¹³ – e um percentual incidente sobre a receita bruta mensal conforme desempenho da concessionária na execução contratual – “Outorga Variável”.¹⁴ Ou seja, considerando que 90% da receita da empresa concessionária adviria da tarifa dos usuários, este valor a ser pago pela empresa a título de outorgas impactará o preço das tarifas.

Outro ponto que merece destaque é a figura do “Verificador Independente”, prevista no item 9 da minuta de Edital, como responsável pela aferição do desempenho da concessionária. Esta pessoa jurídica de direito privado seria contratada pela Prefeitura a partir de uma lista de no mínimo três empresas indicadas pela concessionária. A concessionária ficaria responsável também por remunerar o Verificador Independente, considerando em sua proposta o valor de **R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) por ano, para a sua remuneração.**

Neste ponto colocam-se dois problemas. O primeiro no que tange a real independência e imparcialidade do Verificador Independente, já que é a concessionária quem indicará as empresas que poderão ser escolhidas para esta função. Em outras palavras, a concessionária indica e remunera a empresa que ficará responsável por aferir o seu desempenho e, com isso,

¹² Anexo 13 – Estudo Econômico-Financeiro, p. 41.

¹³ Proposta de Edital, p. 08.

¹⁴ Anexo 9 – Sistema de Mensuração e Desempenho, p. 12.

definirá a sua remuneração variável.

O segundo problema relaciona-se ao custo deste Verificador Independente. Como a concessionária obtém praticamente toda a sua receita a partir do pagamento das tarifas pelos usuários, são exatamente os usuários quem suportarão o ônus econômico desta contratação.

Além dos custos com a outorga e com o verificador independente, a concessionária deverá pagar **R\$ 3.100.00,00 (três milhões e cem mil reais)** às empresas que realizaram os estudos que embasam o processo de concessão proposto pela Prefeitura.¹⁵

Ao definir a melhor oferta do valor de outorga como critério para escolha da concessionária e atribuir todos estes custos – Outorgas, Verificador Independente e estudos para concessão – à concessionária fica evidente que haverá uma pressão tarifária sobre a população, vez que todos esses custos serão remunerados pelas tarifas.

Assim, os riscos desta concessão ao acesso à água e ao saneamento básico como direitos fundamentais são evidentes. Se de um lado a Prefeitura tem afirmado que a concessão do SAAE não é a sua privatização, pois o patrimônio da autarquia não será transferido à empresa concessionária, não há como negar que a concessão dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada transforma o que deveria ser um bem comum em mercadoria. Sob essa perspectiva estes direitos passarão a ser tratados como mais um bem econômico sujeito à lógica e às regras de demanda, oferta, preço e lucro que são impostas pelo mercado, colocando em risco a democratização do acesso à água e ao saneamento.

Ao pensar nos dias de hoje e no conforto de muitas residências onde a água flui nas torneiras, pode parecer longínqua a insegurança hídrica enfrentada por Governador Valadares logo após o rompimento da barragem de Fundão, da Samarco-Vale-BHP, em Mariana. Contudo, é crucial refletir sobre os impactos resultantes de sujeitar o acesso à água à lógica econômica. Deve-se lembrar que naquele período as pessoas que ficaram mais vulneráveis com a escassez de água foram justamente aquelas desprovidas de recursos financeiros para adquirir galões de água potável, caixas d'água e outros meios para armazenamento de água, que dependiam dos caminhões-pipa do SAAE e da água distribuída gratuitamente.

Neste sentido, os documentos do processo de concessão não trazem qualquer indicativo, projeto ou ação para atendimento da população economicamente mais vulnerável, que vive na pobreza ou extrema pobreza.

Além dos pontos destacados, é importante pontuar também que o processo de discussão da concessão em curso não observa o disposto na Lei Complementar Municipal nº 206, de 29 de dezembro de 2015, apresentando-se como um grave desrespeito aos princípios de

¹⁵ Item 33, Edital, p. 58.

planejamento urbano. Isto porque essa norma dispõe em seu art. 4º que a Política Pública Municipal de Saneamento Básico orientar-se-á, dentre outras diretrizes gerais, pela articulação intersetorial com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de proteção ambiental, de recursos hídricos e de promoção da saúde, e define em seu art. 5º que o Plano Municipal de Saneamento Básico é o principal instrumento de planejamento da Política Pública Municipal de Saneamento Básico.

Acontece que o Plano Municipal de Saneamento Básico¹⁶ data de 2016 e o Plano Diretor de Governador Valadares¹⁷ é ainda mais antigo, de 2006. Ora, por qual motivo partir diretamente para um projeto de concessão privada dos serviços de água e esgoto sem se ter um diagnóstico e um planejamento definido para o saneamento básico e para a cidade? Certamente qualquer medida que envolva saneamento básico e os investimentos para a melhoria da rede de distribuição e combate à perda de água, construção da rede coletora e a estação de tratamento de esgoto deve estar em consonância com o planejamento urbano, deve também considerar os vetores de crescimento da cidade, as prioridades municipais planejadas, as carências identificadas e as medidas aprovadas nos referidos planos.

Por fim, é indicado que o processo de mobilização e participação popular seja verdadeiramente estimulado, criando mecanismos em que os usuários dos serviços do município sejam ouvidos, assim como servidores do SAAE e especialistas da temática, propiciando a discussão de alternativas outras que não a privatização ou concessão dos serviços de saneamento, especialmente por se tratar de um bem imprescindível à vida de todas as pessoas, sendo por isso estratégico que seu controle e gestão permaneçam na esfera pública.

Recomendações

Por todas as razões acima expostas, a nota técnica avalia como preocupante o processo de concessão dos Serviços de Água e Esgoto em Governador Valadares, pois, apesar de não constituir uma privatização em sentido estrito, submeterá o direito à água e ao saneamento básico, essenciais à vida digna e estratégicos para a cidade, à lógica privada do mercado. Além disso, o formato de concessão tal como proposto tende a exercer pressão sobre o aumento das tarifas, o que também comprometeria o acesso e a efetividade desses direitos, com impacto especialmente sobre a população pobre, economicamente vulnerável.

Chama atenção, ainda, o fato da Prefeitura ter apresentado já de início a concessão

¹⁶ Disponível em <https://www.saaegv.com.br/detalhe-da-materia/info/plano-municipal-de-saneamento-basico/6549>
Acesso em 29 de maio de 2023

¹⁷ Lei Complementar Municipal nº 95, de 27 de dezembro de 2006.

como única alternativa para o cumprimento da meta de saneamento estabelecida no novo marco legal, sem sequer aventar e discutir qualquer outra possibilidade, como a criação de uma empresa pública municipal.¹⁸ Nesse sentido, a realização de estudos independentes seria salutar, pois os estudos apresentados para consulta popular foram elaborados justamente por empresas comprometidas com processos de concessão e privatização dos serviços de água e esgoto.

Considerando que a água é bem essencial à vida digna e diante do risco potencial de aumento das tarifas, recomendamos que o processo de discussão sobre o cumprimento das metas de saneamento seja ampliado e não se restrinja aos estudos para a concessão apresentados pela prefeitura. O poder público deve criar mecanismos de participação efetiva da população e das servidoras e servidores do SAAE na construção das soluções para os desafios que a água e o saneamento básico impõem.

Considerando que qualquer medida acerca da água e do saneamento básico incidem diretamente sobre o planejamento urbano do município e vice-versa – volume de água e esgoto, rede de distribuição e coleta, capacidades – é recomendável que esta discussão seja realizada também no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor do Município, que se encontra defasado por ter sido elaborado há quase 20 anos.

Por fim, o momento e os desafios impostos são uma grande oportunidade para revisar o Plano Municipal de Saneamento Básico e colocar em funcionamento o Conselho Municipal de Saneamento Básico.

Governador Valadares, 27 de junho de 2023.

¹⁸ Essa alternativa é proposta pelo Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento – ONDAS propõe em sua participação na consulta pública aos documentos do estudo de concessão promovida pela Prefeitura de Governador Valadares. A íntegra do documento apresentado pelo ONDAS encontra-se disponível em <https://ondasbrasil.org/ondas-contesta-concessao-em-governador-valadares/>. Acesso em: 02 de junho de 2023.