

estudos e pesquisas

Nº 82 – setembro de 2016

Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil

Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil

Introdução

Os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário constituem, juntamente com o manejo de resíduos sólidos e a drenagem das águas pluviais urbanas, o saneamento básico – conjunto de medidas que visam promover a saúde e a qualidade de vida da população. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), para cada R\$ 1,00 investido em saneamento há uma economia de R\$ 4,00 em saúde. Estudos da Organização das Nações Unidas (ONU) estimam que uma criança morra no mundo a cada 2,5 minutos por causa de água não potável, saneamento e higiene deficientes. A água é um recurso natural renovável, essencial à sobrevivência dos seres vivos e ao desenvolvimento humano, porém, é um bem finito e de uso comum, e, portanto, deve ser considerada como um recurso de valor social.

Em janeiro de 2016, a ONU reconheceu o saneamento básico como um direito humano. Para o relator da ONU sobre os direitos humanos à água potável e ao saneamento básico, o brasileiro Léo Heller, o reconhecimento “dá para as pessoas uma percepção mais clara do direito (ao saneamento), fortalecendo sua capacidade de reivindicá-lo quando o Estado falha em prover os serviços ou quando eles não são seguros, são inacessíveis ou sem a privacidade adequada”. A resolução reconheceu a natureza distinta do saneamento em relação à água potável, embora tenha mantido os direitos juntos (ONU Brasil, 2016)¹.

A prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil apresentou diferentes configurações ao longo do último século, acompanhando as transformações políticas, econômicas e sociais do país. De forma bastante sucinta é possível destacar seis importantes momentos²: (a) o uso privado e desregulado da água até meados da década de 1930; (b) maior regulação e participação do Estado, com a prestação do serviço público durante o processo de industrialização que seguiu durante as décadas de 1940 a 1970; (c) maior centralização das políticas setoriais e transferência de grande parte da prestação dos serviços municipais para as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs) durante o regime militar; (d) descentralização e maior participação social com o processo de redemocratização; (e) tentativa de privatização dos serviços públicos durante o período neoliberal nos anos 1990; e (f) retomada do planejamento setorial descentralizado com o recente Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

¹Disponível em: <https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-agua-potavel/>

²Para uma análise mais detalhada da evolução do setor de saneamento do Brasil, ver, por exemplo (REZENDE; HELLER, 2002).

Em 2007 foi aprovada a Lei 11.445, Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB). De acordo com Albuquerque (2011, p. 53) o marco legal trouxe maior clareza jurídica, sobretudo para os contratos de concessão dos serviços, o desenvolvimento dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e o estabelecimento de metas de investimento para o setor. Além disso, a referida Lei estabeleceu a elaboração, sob a coordenação do Ministério das Cidades, do Plansab, que é o instrumento de implementação da política federal de saneamento básico.

A construção do Plansab teve início em 2008, seguindo três etapas: (i) o pacto pelo saneamento básico, (ii) um estudo panorâmico do setor e (iii) uma ampla consulta pública à sociedade. O Plano foi elaborado de forma participativa, coordenado pelo Ministério das Cidades e por um grupo de trabalho interinstitucional criado pela Presidência da República, apreciado e aprovado por meio de resoluções, moções e recomendações dos Conselho Nacional da Saúde (CNS), Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e Conselho das Cidades (Concidades). Em síntese, o Plansab é um planejamento integrado do saneamento básico, incluindo seus quatro componentes e tem como objetivo central a universalização desses serviços.

O enorme volume de recursos necessários, bem como as dificuldades financeiras e operacionais enfrentadas por uma parte do conjunto das Cesbs, tem suscitado um forte debate acerca do melhor caminho para se atingir a universalização. O que se verifica atualmente é, em geral, uma estratégia de inserção da iniciativa privada no setor, seja por meio da constituição de Parcerias Público-Privadas (PPPs) ou mesmo de tentativas de privatização de empresas estatais. Em 2015, por exemplo, foi lançado um edital de concorrência pública para a privatização da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Piauí (Agespisa) e um projeto de Lei para a venda de 49% das ações da Companhia Espírito Santense de Saneamento (Cesan).

Entretanto, o que se observa em nível internacional é um movimento inverso, como processos de reestatização dos serviços de água e de esgoto. Segundo o jornal *El País*, após terem experiências desagradáveis com a privatização, vários locais resolveram “remunicipalizar” os serviços de água e esgoto, entre eles, Berlin (Alemanha), Buenos Aires (Argentina), Budapest (Hungria), La Paz (Bolívia), Maputo (Moçambique) e Paris (França) (MARTIN, 2015).

Esse estudo é a primeira publicação da Rede Saneamento, constituída recentemente pelo DIEESE. Por isso, o seu objetivo é apresentar uma visão geral dos serviços de água e esgoto no Brasil, abrangendo diferentes dimensões. O texto está estruturado em cinco seções, além dessa introdução e das considerações finais. Inicialmente são descritas informações acerca do ambiente institucional do setor, como a legislação vigente, estrutura de execução das políticas setoriais, regulação e modalidades de prestação dos serviços. Os indicadores de cobertura e qualidade dos serviços compõem a segunda seção. Na sequência apresenta-se, de forma sucinta, o perfil das empresas (terceira seção) e o perfil dos empregos formais no setor (quarta seção). As metas para

universalização do saneamento básico no Brasil e a perspectiva de investimentos para os próximos anos são os temas da última seção.

1. Ambiente institucional do setor de saneamento no Brasil

A atual estrutura institucional e jurídica para a gestão dos recursos hídricos no Brasil é estabelecida pela Lei de Águas, Lei nº 9.433 de 1997, que definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Já a estrutura institucional do setor de saneamento básico é mais recente e tem como base, conforme já mencionado, a Lei 11.445 de 2007, denominada Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (LDNSB) e o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2014.

No que diz respeito especificamente aos programas e ações em saneamento básico, em nível nacional, diversos são os órgãos que participam das políticas setoriais. Segundo o Plansab (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014), do ponto de vista dos investimentos, a gestão dos recursos onerosos é atribuição exclusiva do Ministério das Cidades (MCidades), por meio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), enquanto os recursos do Orçamento Geral da União (OGU) são empenhados para diversos órgãos federais.

A atuação do Ministério das Cidades é dirigida a municípios com população superior a 50 mil habitantes ou integrantes de Regiões Metropolitanas (RM) ou Regiões Integradas de Desenvolvimento (Ride). O atendimento a municípios com menos de 50 mil habitantes, áreas rurais, quilombolas e sujeitas a endemias fica a cargo da Fundação Nacional de Saúde – Funasa, vinculada ao Ministério da Saúde. A Secretaria de Vigilância Sanitária dispõe sobre os procedimentos de controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano. A Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) executa ações de vigilância e controle da qualidade da água para consumo humano nas aldeias. E a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) exerce a vigilância da qualidade da água nas áreas de portos, aeroportos e passagens de fronteiras terrestres.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é responsável pela formulação e implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme a Lei nº 12.305 de 2010, bem como pela capacitação e desenvolvimento institucional de estados e municípios nesse quesito. No âmbito do MMA, a Agência Nacional de Águas (ANA) desenvolve ações específicas voltadas ao setor de saneamento, como a elaboração do Atlas Brasil e o Programa de Despoluição de Bacias Hidrográficas (Prodes), voltado à operação eficiente das estações de tratamento de esgotos, além de estudos hidrogeológicos em regiões metropolitanas e o mapeamento de áreas de risco mais suscetíveis à ocorrência de inundações (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 27).

Em nível estadual, o que se observa com maior frequência é a inexistência de órgãos formais do Executivo que se dediquem ao saneamento, ficando essa função em geral restrita às Cesbs. E no âmbito municipal, embora a Constituição Federal estabeleça a competência do município para organizar e prestar, diretamente ou em regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, nem sempre se observa o cumprimento desse direito.

No que diz respeito à regulação, de acordo com a Associação Brasileira das Agências de Regulação (ABAR, 2015), em 2014 existiam 50 agências reguladoras dos serviços de água e esgoto: 23 de abrangência estadual, 24 municipais e 3 de consórcios de municípios. Em 2007, quando foi estabelecida a Lei do Saneamento, eram somente 21 agências. Ainda segundo a Abar, 2.746 municípios possuíam regulação do saneamento em 2014 - em 2009 eram somente 853. Das 27 unidades da Federação, cinco possuem 90% a 100% dos seus municípios regulados (SC, GO, DF, AC e PE) e quatro com 80% a 90% de regulação dos municípios (TO, BA, CE, PB).

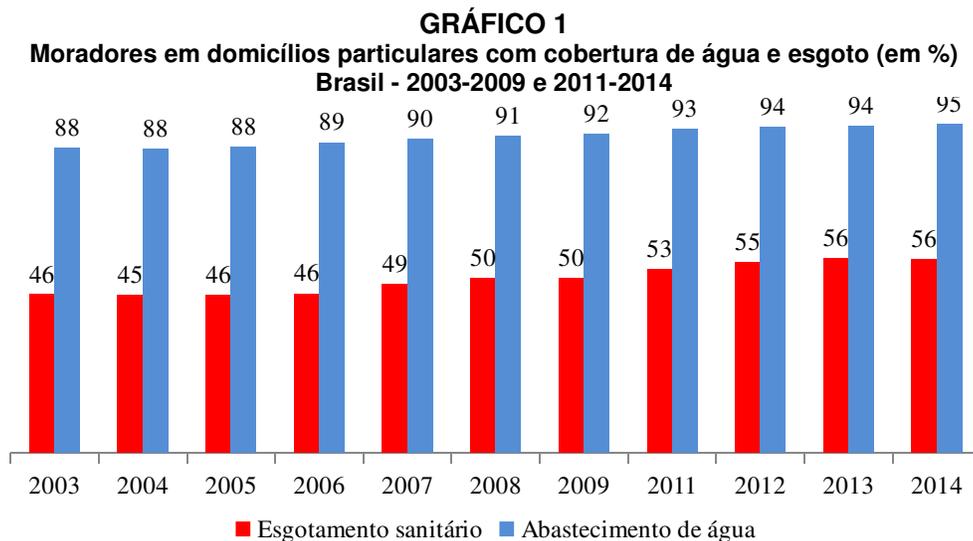
Quanto à modalidade de prestação dos serviços, existem três formas distintas: a modalidade direta, na qual o município (titular do serviço) presta o serviço por intermédio de uma autarquia ou empresa pública municipal, ou ainda por meio de uma Parceria Público-Privada; a modalidade indireta, em que o titular concede, através de um contrato de concessão, a prestação do serviço para uma Cesb ou para a iniciativa privada, sendo que a concessão pode ser plena (água e esgoto) ou somente de um tipo de serviço; e a gestão associada, na qual a Cesb tem a responsabilidade do serviço. A gestão associada pode ser feita de duas maneiras: (a) o município e o estado estabelecem um convênio de cooperação entre si e um contrato de programa com uma Cesb; ou, (b) estado e município (ou vários municípios) estabelecem um consórcio público e um contrato de programa e convênio de cooperação entre o consórcio e uma Cesb.

Conforme Albuquerque (2011), os modelos de negócio aplicáveis ao setor de saneamento têm como pilar um arcabouço legal extenso. No entanto, em linhas gerais, o autor destaca que as principais leis que sustentam as estruturas existentes são: (a) a Lei de Concessão 8.987/1995; (b) a Lei 11.079/2004, que instituiu o modelo de parceria público-privada no Brasil; (c) a Lei dos Consórcios Públicos 11.107/2005, que regularizou a relação entre os entes federativos; e (d) a Lei do Saneamento 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento.

Por fim, em termos de organização dos agentes do setor, pode-se destacar a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (Aesbe), a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae) e Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon).

2. Cobertura dos serviços no Brasil

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad-IBGE), em 2014, o Brasil possuía 95% dos domicílios com acesso a água, e somente 56% deles com esgotamento sanitário (coleta de esgoto). O Gráfico 1 mostra que, em 11 anos, o percentual de domicílios com cobertura de água avançou 7 pontos percentuais (p.p.) e o de cobertura de esgotamento sanitário, 10 p.p. Ou seja, mesmo com os avanços registrados na última década, o percentual de cobertura dos serviços, sobretudo o de esgotamento sanitário, ainda é bastante precário no País.



Obs.: Em 2010, foi realizado o último Censo Demográfico

As Tabelas 1 e 2 apresentam a evolução desses percentuais por região. A região Norte chama a atenção por apresentar os menores percentuais de domicílios com cobertura dos serviços. O percentual de domicílios com esgotamento sanitário no Norte foi somente 12% em 2014, em 2003 era menos de 5%. Com exceção da região Sudeste (84%), as demais regiões registraram percentuais de cobertura de esgotamento sanitário abaixo de 50% em 2014.

TABELA 1
Moradores em domicílios particulares com esgotamento sanitário,
por região - 2003-2009 e 2011-2014 (em %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Norte	4,08	3,64	3,78	4,48	9,34	8,52	7,64	12,46	12,68	13,39	12,24
Nordeste	24,22	25,84	25,2	26,46	27,84	30,39	29,28	33,4	35,11	35,11	36,09
Sudeste	74,58	76,1	75,91	75,65	78,1	79,77	80,98	81,71	83,45	85,14	84,91
Sul	24,98	23,01	25,5	25,84	31,7	32,6	33,23	35,01	41,42	42,66	41,82
Centro-Oeste	32,05	30,93	32,09	32,6	33,56	36,63	35,92	41,84	41,61	44,04	42,05

Fonte: IBGE. Pnad 2014

Obs.: Em 2010, ano em que não houve Pnad, foi realizado o último Censo Demográfico

TABELA 2
Moradores em domicílios particulares com cobertura de água,
por região - 2003-2009 e 2011-2014 (em %)

Regiões	003	004	005	006	007	008	009	011	012	013	014
Norte	74,55	66,85	69,2	72,05	72,51	76,14	78,68	80,77	84,92	86,3	87,6
Nordeste	69,45	70,77	72	74,83	77,76	80,14	81,56	84,73	86,07	86,15	87,82
Sudeste	97,46	97,94	97,96	98,19	98,47	98,3	98,56	98,84	98,63	98,76	98,85
Sul	97,72	97,8	98,36	98,55	98,51	98,7	98,68	99,1	99,07	99,14	99,29
Centro-Oeste	93,37	93,88	95,78	96,41	96,38	97,81	97,19	98,1	98,28	98,24	98,87

Fonte: IBGE. Pnad 2014

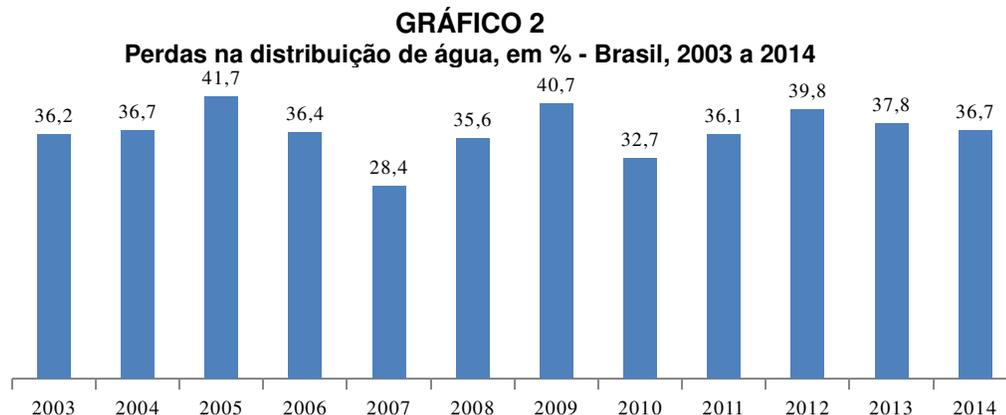
Obs.: Em 2010, ano em que não houve Pnad, foi realizado o último Censo Demográfico

No que diz respeito à cobertura de abastecimento de água, os dados são mais positivos. Nas regiões Sul (99,3%), Sudeste (98,8%) e Centro-Oeste (98,8%) o percentual de domicílios com cobertura em 2014 era muito próximo da totalidade, enquanto as regiões Norte e Nordeste ainda apresentavam percentuais abaixo de 90%.

Contudo, um aspecto crítico na prestação do serviço de abastecimento de água no Brasil é o percentual de perdas³. Conforme os dados do Gráfico 2, o país apresenta níveis elevados de perdas na distribuição de água. Os principais argumentos para esses índices são a depreciação dos encanamentos, bem como a falta de uma política que vise à modernização dos sistemas existentes. Na Alemanha e no Japão, por exemplo, o desperdício é de aproximadamente 8%; enquanto em outros países europeus, a média fica entre 15% e 25% (CAMARGO, 2015).

3 Os índices de perdas de água na distribuição estão diretamente associados à qualidade da infraestrutura e da gestão dos sistemas. Existem dois tipos de perdas: as perdas aparentes que consistem no volume que foi efetivamente consumido, entretanto, não foram medidas, finalizando na perda no faturamento, cujas principais causas são erros de medições, ligações clandestinas, dentre outras. Outro tipo refere-se às perdas reais: a partir da água que foi disponibilizada para a distribuição, verifica-se o volume real que não chegou aos consumidores, que se perdeu no caminho da distribuição. Os principais motivadores da perda real são os vazamentos e condições precárias das tubulações, como a idade e também processos de trabalho precários.

4 Os últimos dados divulgados pelo SNIS são de 2014. A coleta de dados do SNIS para o ano de referência de 2015 ocorreu até junho de 2016 e sua publicação está prevista para dezembro de 2016.



Fonte: Ministério das Cidades.SNIS 2014

Obs.: Indicadores IN049

A média nacional da perda na distribuição de água, em 2014, foi de 36,7%, índice menor que o de 2013 (37,8%). Apesar de ainda bastante elevado, o índice de perdas no Brasil apresentou, em 2014, uma queda de 5 pontos percentuais (p.p.) em relação a 2005, ano cujo índice foi o mais elevado da série (41,7%). A título de ilustração, com o volume de perdas ocorrido em 2014 (36,7%), a região Sudeste teria seu consumo garantido por um ano.

Destaca-se que todos os estados da região Nordeste apresentaram índices superiores à média nacional. Ou seja, além de sofrer os efeitos das secas, que castigam o semiárido, região que abriga grande parte do Nordeste brasileiro, aqueles estados ainda contaram com um alto índice de perdas na distribuição de água, o que acentua a escassez do recurso naquela região.

Em suma, os dados demonstram que além do enorme desafio da universalização dos serviços há a necessidade de ações para a melhoria da prestação dos serviços já existentes.

3. Perfil das empresas

Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário são realizados por diversos tipos de prestadores de serviços. Esses diferem entre si segundo a abrangência da atuação e a natureza jurídica.

A abrangência do serviço pode ser regional, microrregional ou local. Os prestadores de nível local atendem um único município. Os de abrangência microrregional atendem dois ou mais municípios. E os de abrangência regional são as Companhias Estaduais de Saneamento Básico (Cesbs). As Cesbs são os maiores prestadores em termos de população atendida, sendo

responsáveis por 78% de todo abastecimento de água do país e 55,1% de todo esgotamento sanitário (SNIS, 2014)⁴.

No que diz respeito à natureza jurídica, pode-se observar na Tabela 3 que os serviços são prestados em sua maioria pela iniciativa pública, na forma de autarquias, administração direta, empresa pública ou sociedade de economia mista. A população atendida pela iniciativa pública é cerca de 80% do total, 163 milhões de pessoas.

TABELA 3
Prestadores de serviço de saneamento no Brasil,
segundo a natureza jurídica e a abrangência - 2014

Abrangência	Administração Direta	Autarquia	Sociedade de Economia Mista	Empresa Pública	Empresa Privada	Organização Social
Regional	0	2	24	1	1	0
Microrregional	0	3	0	0	3	0
Local	975	423	7	4	68	2
Brasil	975	428	31	5	72	2

Fonte: Ministério das Cidades. SNIS 2014

Ao todo são 1.513 prestadores, sendo 1.479 prestadores locais (aqueles que atendem somente um município) em grande parte na forma de Administração Direta ou Autarquia. No caso específico das Cesbs (prestadores regionais), verifica-se que são predominantemente sociedades de economia mista (85,7%). Há estados onde existem mais de um prestador de serviço regional, é o caso do Tocantins em que a Saneatins (empresa privada) atende a 47 municípios e a Agência Tocantinense de Saneamento (Autarquia recém-criada) assiste a 92 municípios. E de Minas Gerais, onde a Copasa possui uma subsidiária, a Copanor, para atuar nas regiões Norte e Nordeste do Estado.

De acordo com a Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon), em 2015 existiam 304 municípios atendidos por empresas privadas (ABCON, 2015). O Tocantins é o estado com a maior presença privada na prestação do serviço (125), seguido por São Paulo (50) e Mato Grosso (41).

Apesar de as empresas privadas atuarem, na maioria dos casos, em cidades com menos de 50 mil habitantes, a população atendida por elas é bastante expressiva, cerca de 32 milhões de pessoas. Ainda segundo a Abcon, o segmento privado também se faz presente em projetos nas metrópoles, como os Sistemas “Alto Tietê” e “São Lourenço” no estado de São Paulo, o “Cidade Saneada” na Grande Recife, o tratamento de esgoto nas cidades do Rio de Janeiro e Maceió, a

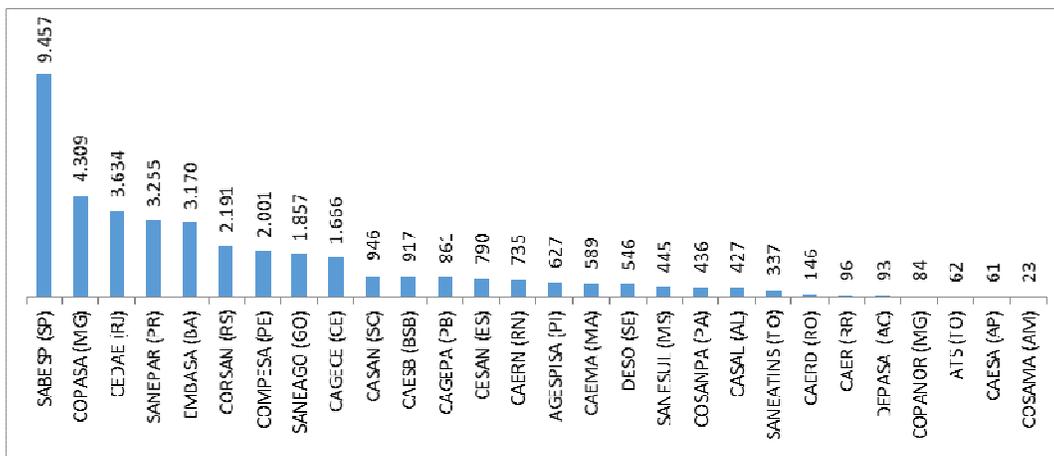
⁴ Os últimos dados divulgados pelo SNIS são de 2014. A coleta de dados do SNIS para o ano de referência de 2015 ocorreu até junho de 2016 e sua publicação está prevista para dezembro de 2016.

Produção de Água na Bacia do Rio Manso (MG), além de concessões em três importantes capitais do país (Campo Grande, Cuiabá e Manaus).

A Odebrecht Ambiental é o maior grupo privado em termos de atendimento, atingindo cerca de 12 milhões de habitantes, o que representa 35% de toda a população abastecida pelas empresas privadas e 6% da população geral do país (Odebrecht Ambiental - Relatório Anual de 2013)⁵. O Fundo de Investimento do FGTS (FI-FGTS) possui 30% de participação na Odebrecht Ambiental, que tem empresas presentes em vários estados da Federação, como São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, Espírito Santo e Pará.

Se as Cesbs são as maiores prestadoras em termos de população atendida, a que mais se destaca entre elas, a Companhia Estadual de Saneamento de São Paulo, Sabesp, a maior empresa de saneamento do país, com mais de 9 milhões de ligações de economias residenciais⁶ - cerca de 24% do total registrado no país. O Gráfico 3 apresenta as Cesbs e os números de ligações pelas quais cada uma é responsável.

GRÁFICO 3
Número de ligações de economias residenciais
ativas, em milhares, por prestador de serviço regional - 2014



Fonte: Ministério das Cidades. SNIS 2014

Em termos de receita operacional⁷, os prestadores de serviços participantes do SNIS em 2014⁸ faturaram, juntos, R\$ 45,1 bilhões, valor 5,9% maior que o obtido em 2013. A despesa total

5 Em 1 de abril de 2016, o jornal Valor Econômico noticiou que, sob pressão, o Grupo Odebrecht estuda a venda de ativos, entre eles a Odebrecht Ambiental.

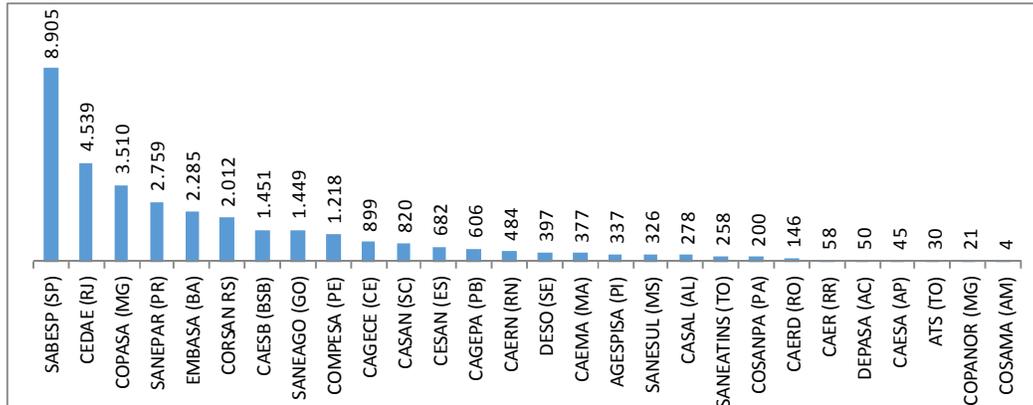
Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4506722/sob-pressao-grupo-odebrecht-vende-ativos>

6 O conceito de economia ativa residencial difere do conceito de ligação, uma vez que uma ligação pode atender a uma ou mais economias.

7 A receita operacional total é o valor faturado anual decorrente das atividades-fim do prestador de serviços e despesa total com serviços é o valor anual total do conjunto das despesas realizadas para a prestação dos serviços.

com os serviços alcançou, por sua vez, R\$ 42,4 bilhões em 2014. O gráfico a seguir apresenta a receita operacional das Cesbs em 2014. A soma total das receitas operacionais das Cesbs ultrapassou R\$ 35 bilhões, cerca de 80% da receita total do setor.

GRÁFICO 4
Receita operacional das Cesbs, em R\$ milhões, 2014



Fonte: Ministério das Cidades. SNIS 2014
Obs.: Indicadores FN017

Como se pode observar, assim como os números de ligações, os dados das receitas dos prestadores regionais demonstram uma enorme disparidade. A receita operacional da Sabesp (R\$ 8,9 bilhões) representou cerca de 20% do montante total de receitas do setor em 2014.

Um indicador bastante utilizado para se avaliar o desempenho dos prestadores dos serviços é a diferença entre a receita operacional total e a despesa total dos serviços. Os dados divulgados pelo SNIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014) chamam atenção para o fato de que a metade das Cesbs (14) apresentou déficit na prestação do serviço (um déficit total de cerca de R\$ 1,5 bilhão). A Saneago (GO) foi a companhia que encerrou o ano com o maior déficit (R\$ 655 milhões) e a Cedae (RJ) a empresa que apresentou o maior superávit (R\$1,2 bilhão).

Por fim, a partir dos dados do SNIS, também é possível observar o número de empregados e estimar o grau de terceirização do trabalho nas Cesbs. Como pode ser observado na Tabela 6, em 2014 as Cesbs possuíam 86.286 empregados próprios e um equivalente de pessoal total de mais de 124 mil trabalhadores. A diferença entre o número dos empregados próprios e o equivalente de pessoal total apresenta uma noção da dimensão da terceirização nas Cesbs: 38 mil trabalhadores terceirizados ou 30% da força total de trabalho das Cesbs em 2014.

8 Em 2014, 1.513 prestadores de serviços responderam o SNIS: 28 empresas regionais, seis microrregionais e 1.479 locais. Os dados dos serviços de água e esgotos são fornecidos ao SNIS por companhias estaduais, empresas e autarquias municipais, empresas privadas e, em muitos casos, pelas próprias prefeituras, todos denominados no SNIS como “Prestadores de Serviços”.

TABELA 4
Quantidade de empregados nas Cesbs, 2014

Sigla do Prestador	Empregados próprios	Quant. equivalente de pessoal total ¹	% de empregados próprios	Sigla do Prestador	Empregados próprios	Quant. equivalente de pessoal total ¹	% de empregados próprios
Coponor (MG)	267	273	98%	Deso (SE)	1.411	1.900	74%
ATS (TO)	190	197	96%	Saneatins (TO)	1.190	1.670	71%
Cosama (AM)	153	165	93%	Agepisa (PI)	1.414	1.993	71%
Caer (RR)	607	659	92%	Cedae (RJ)	6.596	9.387	70%
Corsan (RS)	5.554	6.143	90%	Cosanpa (PA)	1.309	1.940	67%
Caerd (RO)	706	808	87%	Sanepar (PR)	7.385	11.196	66%
Saneago (GO)	5.086	5.905	86%	Depasa (AC)	242	388	62%
Cagepa (PB)	3.303	3.867	85%	Sabesp (SP)	14.753	23.649	62%
Caesb (BSB)	2.592	3.327	78%	Sanesul (MS)	1.334	2.163	62%
Copasa (MG)	12.544	16.171	78%	Cagece (CE)	1.709	2.830	60%
Casan (SC)	2.500	3.265	77%	Casal (AL)	1.193	2.095	57%
Caesa (AP)	373	496	75%	Cesan (ES)	1.529	2.863	53%
Caern (RN)	2.181	2.906	75%	Embasa (BA)	4.675	8.941	52%
Caema (MA)	2.111	2.840	74%	Compesa (PE)	3.379	6.755	50%

Fonte: Ministério das Cidades, SNIS 2014. (Nota: Indicadores FN026/IN016)

Nota 1): A quantidade equivalente de pessoal total é uma estimativa calculada pelo SNIS, a partir das informações de despesas com serviços de terceiros, despesas com pessoal próprio e a quantidade de pessoal próprio

A Sabesp contava em 2014 com 14.753 empregados do quadro próprio e um equivalente de pessoal total de mais de 23.649, isto é, cerca de 9 mil terceirizados, ou 38% do quadro total. Em termos de empregados próprios no equivalente total de pessoal, a Copanor apresentava o maior percentual (98%) e a Compesa o menor (50%). Conforme será visto na próxima seção, o elevado grau de terceirização dificulta um olhar mais completo do emprego no setor, uma vez que a maioria desses trabalhadores não tem o seu registro profissional na atividade econômica do setor.

4. Perfil do emprego formal

Essa seção utiliza a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Previdência Social (Rais-MTPS) para apresentar algumas características dos vínculos no mercado formal de trabalho dos serviços de água e esgoto no Brasil⁹. Com base nesses dados, faz-se uma análise da evolução do emprego nos períodos de 2006, 2010 e 2014, bem como a descrição das principais características dos profissionais empregados no setor.

Cabe destacar que a análise aqui realizada concentra-se em uma parte dos empregos, uma vez que a atividade abrange empregos também na execução de obras, na prestação de outros serviços de engenharia e nas áreas de projetos e consultoria. Não considera, também, aqueles

9 Para a análise dos dados, foram selecionados os vínculos registrados na Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE) nas áreas de Captação, tratamento e distribuição de água (CNAE 36) e Esgoto e atividades relacionadas (CNAE 37). O período escolhido foi devido às mudanças metodológicas ocorridas na própria CNAE.

trabalhadores terceirizados, que apesar de atuarem na atividade-fim, têm o seu emprego vinculado à outra atividade econômica (Código Nacional de Atividade Econômica - CNAE), como a construção civil, por exemplo. Segundo os dados do SNIS (2015), em 2014 a quantidade total de trabalhadores envolvidos no setor chegou a 218 mil. Os dados coletados na Rais e apresentados a seguir apontam para um número inferior, cerca de 148 mil vínculos.

Evolução do emprego formal

O número de vínculos registrados no setor de saneamento no Brasil em 2014 (148.499) foi menor do que o verificado em 2006 (153.402). Conforme se observa na tabela abaixo, em 2014 o número de vínculos teve um ligeiro avanço na comparação com 2010 (0,8%), mas caiu quando comparado com 2006 (-3,2%).

TABELA 5
Emprego formal nos serviços de água e esgoto, subsetores
Brasil - 2006, 2010 e 2014

Ano	Captação, tratamento e distribuição de água	Esgoto e atividades relacionadas	Total
2006	116.155	37.247	153.402
2010	122.684	24.616	147.300
2014	132.015	16.484	148.499

Fonte: MTb. Rais 2014

Chama a atenção o fato de que a maioria dos vínculos se encontra na área de captação, tratamento e distribuição de água e que a quantidade desses vínculos vem crescendo. Em 2006, 75% do total eram na área de captação, tratamento e distribuição de água; em 2010, o percentual passou para 83%; e, em 2014, alcançou 89% do total de vínculos registrados no setor. Nesse particular, quando comparado com 2006, observa-se que o número de vínculos na captação, tratamento e distribuição de água registrou um aumento de 13,6%, em 2014, enquanto os vínculos na área de esgoto e atividades relacionadas caíram mais de 55%. Uma provável explicação para essa redução estaria na maior participação de trabalhadores terceirizados nessas atividades.

A Tabela 6 apresenta a distribuição dos empregos por região, em número de vínculos e em participação no total do país.

TABELA 6
Emprego formal nos serviços de água e esgoto, por região
Brasil - 2006, 2010 e 2014

Região	2006		2010		2014	
	nº	%	nº	%	nº	%
Sudeste	81.484	53%	77.300	52%	72.223	49%
Nordeste	30.443	20%	29.220	20%	29.868	20%
Sul	23.351	15%	22.778	15%	25.119	17%
Centro-Oeste	11.086	7%	10.641	7%	13.610	9%
Norte	7.038	5%	7.361	5%	7.679	5%
Brasil	153.402	100%	147.300	100%	148.499	100%

Fonte: MTb. Rais 2014

O Sudeste registrou o maior contingente de trabalhadores do setor em 2014, 72.223 postos de trabalho. O emprego na região representou 49,0% do total de vínculos do setor no País. São Paulo foi o estado com o maior número de trabalhadores (34.729), representando 48,0% dos postos de trabalho no Sudeste e 23,3% no Brasil. Cabe destacar que tanto o Sudeste quanto o estado de São Paulo vêm diminuindo sua participação frente às demais regiões. Em 2006, a região Sudeste e o estado de São Paulo possuíam, respectivamente, 81.484 e 45.494 empregos formais, o que representava, em relação ao total no Brasil, 53,1% e 29,6% respectivamente.

A segunda região em número de postos de trabalho é o Nordeste com 29.868 vínculos, representando 20,1% do total. A Bahia foi o estado com o maior número de vínculos (6.932 empregos), 23,2% dos empregos do setor, no Nordeste, e 4,6% do Brasil. Observa-se que o número de vínculos nos últimos anos pouco oscilou na região: 30.443 em 2006 e 29.220 em 2010.

A terceira região em termos de vínculos em 2014 foi a região Sul, com 25.119 empregos e 16,91% do total. Dentro da região, o Rio Grande do Sul foi o estado com maior número de vínculos, 10.505, 41,8% dos empregos do setor no Sul e 7,0% do total do país. A exemplo do Nordeste, o Sul também manteve certa estabilidade no número de trabalhadores no setor do saneamento: 23.351 em 2006 e 22.778 em 2010.

Com 13.610 empregos formais, o Centro-Oeste contribuiu com 9,1% dos vínculos em 2014. Goiás foi o estado com maior número de trabalhadores na região, 6.133 vínculos, 45,0% do emprego do setor na região e 4,12% do total no Brasil.

A região Norte foi a única a apresentar crescimento entre os três períodos analisados. Em 2014, ela possuía 7.679 vínculos, 5,1% do total. Em 2010, eram 7.361, e em 2006, 7.038 vínculos. O estado com o maior número de trabalhadores do setor na região foi o Pará, com 2.837, 36,94% do total da região e 1,91% do total em 2014.

Principais características dos vínculos em 2014

Dos 148.499 vínculos no setor de saneamento em 2014, 81,21% eram de trabalhadores do sexo masculino (120.606 trabalhadores) e 18,79% do sexo feminino (27.893 trabalhadoras). A região Norte apresentou a maior participação de trabalhadores do sexo masculino, 82,49% dos 7.679 vínculos. Já a região Sul possuía a maior participação feminina, 21,3% dos 25.119 vínculos.

No que diz respeito à faixa etária, 32,08% do total dos vínculos eram ocupados por trabalhadores com idade entre 50 e 64 anos (47.647 trabalhadores), 25,54% entre 40 e 49 anos (37.938 trabalhadores) e 24,92% entre 30 a 39 anos (37.006 trabalhadores). Assim, 58% dos empregos formais do setor em 2014 eram de pessoas entre 40 e 64 anos de idade.

TABELA 7
Nº de vínculos no setor de água e esgoto, por idade,
Brasil – 2014

Idade	Nº de veículos	%
Até 17	950	1
18 a 24	7.578	5
25 a 29	14.260	10
30 a 39	37.006	25
40 a 49	37.938	26
50 a 64	47.647	32
65 ou mais	3.120	2
Brasil	148.499	100

Fonte: MTb. Rais 2014

Observa-se que os trabalhadores mais jovens ocupam uma parcela menor dos empregos no setor. Aqueles com idade entre 18 e 29 anos correspondem a 14,7% do total. A região com o maior contingente de trabalhadores (1.559) dentro dessa faixa etária é o Norte, correspondendo a 20,4% do total de vínculos do setor da região.

Por fim, a maioria dos trabalhadores formalmente empregados no setor, em 2014, possuía ao menos o ensino médio completo. Dos 148.499 trabalhadores, 47,6% destes possuíam o nível médio (70.746 trabalhadores), outros 21,8% detinham curso superior completo (32.413 trabalhadores) e 4,3% tinham curso superior incompleto (6.447 trabalhadores). Assim, 73,8% dos empregados no setor possuíam, ao menos, o nível médio. As regiões em sua maioria apresentaram percentuais semelhantes. No Sul, 79,1% dos trabalhadores tinham pelo menos o nível médio completo; no Nordeste, 73,7%; Sudeste, 73,1%; e Centro-Oeste, 71,0%. A exceção foi a região Norte, onde 65,8% dos trabalhadores do setor de saneamento tinham ao menos o nível médio completo.

5. Perspectivas para o setor

Os indicadores de cobertura dos serviços apresentados na segunda seção demonstram que, apesar dos avanços, o setor ainda se encontra bastante atrasado em relação à universalização dos serviços.

O Plano Nacional de Saneamento Básico estabeleceu metas de curto, médio e longo prazos para a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil (para 2018, 2023 e 2033). Para abranger os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas), foram estabelecidos 23 indicadores para o país e suas cinco macrorregiões. Esses indicadores possuem metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços, que servirão para acompanhar a execução do Plano, tendo como referência o ano de 2010. A Tabela 8 apresenta três dos 23 indicadores estabelecidos para o Brasil, e suas respectivas metas. Os demais indicadores podem ser consultados diretamente na última revisão do Plano Nacional de Saneamento Básico, de 2014.

TABELA 8
Indicadores/metras selecionados, Plansab, Brasil, 2010-2033

Indicadores	2010	2018	2023	2033
% de cobertura de água		93	95	99
% de cobertura esgoto	67	76	81	92
% de perdas na distribuição	39	36	34	31

Fonte: Plansab, 2014

Observe que, enquanto em 2014 somente 56% dos domicílios brasileiros possuíam esgotamento sanitário, a meta do Plansab para esse serviço é de uma cobertura de 76% até 2018 e de 81% até 2023.

De acordo com o BNDES (2014), entre 2007 e 2009, foram contratados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) R\$ 37 bilhões em investimentos no setor de saneamento. Já no PAC 2, entre 2010 e 2013, o montante contratado chegou a R\$ 42 bilhões. Entretanto, o percentual médio de execução desses investimentos foi inferior à metade (41% do total contratado). A perspectiva do BNDES é de um total de R\$ 37 bilhões em investimentos no setor durante o quadriênio 2015-2018. Desses, 83% seriam por meio do PAC. Esse valor é menor do que a estimativa do Plansab, que prevê R\$ 15 bilhões de investimentos por ano, até 2033.

Entre os principais gargalos para o investimento no setor, o BNDES destaca: (a) imprevisibilidade no acesso aos recursos disponíveis, decorrente das normas de descontingenciamento de crédito que afetam os prestadores públicos dos serviços de saneamento, que são os responsáveis pela o atendimento da maior parte da população; (b) pequena participação do mercado financeiro privado no setor, devido o retorno financeiro de longo prazo; e (c) baixa

capacidade das empresas e dos municípios em executar bons projetos, em razão da carência de corpo técnico qualificado e falta de planejamento, dentre outros.

No tocante às Parcerias Público-Privadas (PPPs), o BNDES aponta que já foram realizados grandes empreendimentos, os quais totalizam cerca de R\$ 10 bilhões: Compesa (Recife) e Odebrecht (R\$ 4,3 bilhões); Cedae (RJ), Águas do Brasil e Odebrecht (R\$ 1,8 bilhão); Sabesp (SP), Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa (R\$ 2,2 bilhões); SAAE de Guarulhos (SP) e OAS investimentos (R\$ 1,2 bilhão); e Copasa (MG) e Odebrecht (R\$ 500 milhões).

A atual política econômica recessiva (de ajuste fiscal) aliada aos problemas enfrentados pelas grandes empreiteiras privadas (algumas delas mencionadas acima), aponta para maior dificuldade no atingimento das metas do Plansab. Nesse particular, conforme o próprio relatório do BNDES aponta, tem crescido o interesse da participação de fundos soberanos estrangeiros, sobretudo de China, Japão, Cingapura e Canadá. Ou seja, diante da atual conjuntura, é possível que haja uma redução dos investimentos públicos e o aprofundamento da inserção privada no setor.

6. Considerações finais

O presente estudo teve como objetivo apresentar uma visão geral dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. Para tanto, foi descrito um amplo conjunto de informações setoriais (estrutura institucional, cobertura dos serviços, perfil das empresas e do emprego formal e perspectivas setoriais).

Destaca-se que o marco institucional do setor é recente, já que a Lei 11.445 é de 2007, e que as políticas setoriais têm como base o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), aprovado em 2014. Entretanto, apesar da legislação vigente e do caráter público dos serviços, a sua regulação ainda não está consolidada. Em 2014, existiam somente 23 agências reguladoras de saneamento de abrangência estadual, 24 municipais e três de consórcio de municípios.

Os dados apresentados demonstram que, em que pese ter havido nos últimos avanços no campo dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil, a cobertura universal dos domicílios brasileiros ainda está distante, principalmente, quando se trata de esgotamento sanitário. Em 2014, a cobertura média nacional dos domicílios situa-se num patamar abaixo dos 60%. Mesmo o acesso à água, cuja abrangência é muito maior, nas regiões Norte e Nordeste, por exemplo, o percentual é inferior a 90%. No caso do esgotamento sanitário o quadro é muito mais gritante. No Norte, o índice de cobertura é abaixo de 14%.

Ao todo são 1.513 prestadores dos serviços no país, de abrangência regional, microrregional ou local. Os prestadores regionais, Companhias Estaduais de Saneamento Básico

(Cesbs), são responsáveis por 78% de todo abastecimento de água do país e 55,1% de todo esgotamento sanitário, e são, em sua maioria, empresas de economia mista.

O Tocantins é o estado com a maior presença privada na prestação do serviço (125 municípios), seguido por São Paulo (50) e Mato Grosso (41). A Odebrecht Ambiental, maior grupo privado, com 30% de participação do FI-FGTS, atende cerca de 6% da população do país. A maior Cesb é a Sabesp, com 9 milhões de ligações, cerca de 25% do total no Brasil. A Receita Operacional do setor, em 2014, alcançou R\$ 45 bilhões: R\$ 35 bilhões das Cesbs, sendo R\$ 8,9 bilhões só da Sabesp.

A força total de trabalho estimada pelo SNIS nas 28 Cesbs, em 2014, foi de 124 mil trabalhadores, sendo 38 mil trabalhadores terceirizados – cerca de 30% da força total de trabalho. Todavia, o grau de terceirização varia bastante conforme a empresa: a Copanor é a companhia estadual com o maior percentual de trabalhadores do quadro próprio (98%) e a Compesa com o menor (50%).

Apesar da ampliação dos serviços, o número de vínculos em 2014 (148 mil) caiu, em relação a 2006 (153 mil). A maioria dos vínculos encontra-se na área de captação, tratamento e distribuição de água (89% do total). O crescimento do número dos vínculos nessa atividade e a queda no número de vínculos na área de esgoto e atividades relacionadas sugere que a terceirização tem ocorrido com mais força nas atividades de esgoto.

Dos 148 mil vínculos registrados em 2014, 81% eram de trabalhadores do sexo masculino e 19% do sexo feminino, sendo que os trabalhadores entre 50 e 64 anos de idade ocupam a maior parcela dos vínculos (32%). A maioria dos vínculos continua sendo na região Sudeste (49%).

As perspectivas do BNDES para o investimento no setor apontavam para um montante de R\$ 37 bilhões no quadriênio 2015-2018, grande parte oriunda do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entretanto, esse volume é bastante inferior ao estimado para atingir as metas definidas pelo Plansab: cerca de R\$ 15 bilhões anuais até 2033.

Além de todas as dificuldades apontadas acima, a atual conjuntura tem se mostrado bastante desfavorável ao setor. De um lado, a política fiscal restritiva tende a reduzir, ainda mais, a disponibilidade de recursos para os investimentos setoriais, facilitando a ampliação da participação privada como “alternativa” para a ampliação dos serviços. De outro lado, o envolvimento das principais empresas privadas do setor na operação “Lava-jato” abre espaço para o capital estrangeiro, tanto na forma de aquisição ou fusão, como na operação de novas concessões.

Finalmente, cabe salientar, como preconizado pela própria ONU, que o acesso à água potável e ao saneamento é um direito humano fundamental. Da mesma forma, a universalização dos serviços de água e de esgotamento sanitário é uma dimensão importante de política de saúde

pública, tendo em vista que a cobertura desse serviço para o conjunto da população se constitui num relevante instrumento de prevenção à saúde.

Referências bibliográficas

ABCON. **Panorama da participação privada no saneamento**, 2015. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/publicacoes/panorama-da-participacao-privada-no-saneamento>

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO. **Saneamento básico: regulação** 2015. Brasília, 2015.

ALBUQUERQUE, G. R. **Estruturas de financiamento aplicáveis ao setor de saneamento básico**. Rio de Janeiro, set. 2011. (BNDES Setorial, 34.)

BNDES. **Perspectivas para o investimento: 2015-2018**. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2842/1/BOOK_panoramas%20setoriais_FINAL_0212.pdf. Acesso em: abr. 2016.

CAMARGO, S. Brasil perde R\$ 8 bilhões por ano com desperdício de água tratada. **Planeta Sustentável**, Brasil, 26 mar. 2015. Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/planeta-agua/brasil-perde-r-8-bilhoes-por-ano-com-desperdicio-de-agua-tratada/>. Acesso em: 14 mar. 2016

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio: PNAD**. Rio de Janeiro, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento**, 2014. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2014.

MARTIN, M. Gestão da água volta para o Estado em 235 cidades no mundo. **El País**, Brasil, 15 jun. 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/05/politica/1433533748_741282.html. Acesso em: 01 abr. 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **RAIS**. Brasília, DF, 2014

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. Assembléia da ONU reconhece saneamento como direito humano distinto de direito à água potável. **ONUBR**, 04 jan. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/assembleia-geral-da-onu-reconhece-saneamento-como-direito-humano-distinto-do-direito-a-agua-potavel/>. Acesso em: abr. 2016.

REZENDE, S. C.; HELLER, L. **O saneamento no Brasil: políticas e interfaces**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

SOB pressão o grupo Odebrecht vende ativos. **Valor Econômico**, São Paulo, 04 abr. 2016. disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4506722/sob-pressao-grupo-odebrecht-vende-ativos>, acesso em : abr. 2016.

Rua Aurora, 957 – Centro – São Paulo/SP
05001-900
Fone: (11) 3874-5366 – Fax: (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Vice-presidente: Luis Carlos de Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretor Executivo: Alceu Luiz dos Santos

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

Diretora Executiva: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Direção Técnica

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio

Coordenadora de pesquisas e tecnologia: Patrícia Pelatieri

Coordenador de educação e comunicação: Fausto Augusto Júnior

Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira

Coordenadora de estudos em políticas públicas: Angela Maria Schwengber

Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas

Equipe técnica responsável

Elaboração: Rede Saneamento

Jéssica Naime e José Silvestre (revisão técnica)

Iara Heger (revisão de texto)