



Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgf>



Reconfigurações na Gestão de Serviços de Saneamento: O Brasil na contramão de uma tendência global?

Arnaldo Souza¹, Maria Angela de Almeida Souza² Fabiano Rocha Diniz³

¹Bacharel em Gestão de Políticas Públicas, Doutor em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco e pesquisador do Observatório Pernambuco/Núcleo Recife do INCT/Observatório das Metrópoles. E-mail: souzarnaldo92@gmail.com

²Arquiteta e urbanista. Doutora em História pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE. Vice coordenadora do Observatório Pernambuco/Núcleo Recife do INCT/ Observatório das Metrópoles. E-mail: souza.mariaangela@gmail.com

³Arquiteto e urbanista. Doutor em Géographie et Aménagement pelo Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine da Université Paris. Professoro do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pernambuco. Coordenador do Observatório Pernambuco/Núcleo Recife do INCT/ Observatório das Metrópoles. E-mail: fabiano.diniz@ufpe.br

Artigo recebido em 20/06/2024 e aceito em 22/07/24

RESUMO

O artigo introduz uma discussão sobre o avanço de uma tendência internacional à (re)estatização de serviços de saneamento básico e, buscando identificar suas principais causas, contrapõe-na à emergência de modelos privados de gestão desses serviços no Brasil. Ancorado na perspectiva teórica da governança urbana colaborativa, o estudo tem o objetivo de investigar possíveis implicações para as cidades brasileiras a partir da adoção de modelos privados na gestão de serviços hídrico-sanitários. Para isso, emprega uma metodologia que combina revisão bibliográfica, pesquisa documental e geoprocessamento de imagens. A pesquisa reúne dados relevantes sobre os mecanismos institucionais usados para atrair o mercado para o setor de saneamento no país, com o intuito de aprofundar a compreensão do cenário brasileiro e do avanço dos modelos privados de gestão. Os resultados indicam um aumento expressivo de investimentos privados no setor desde 2018, sugerindo que esses investimentos podem ampliar a cobertura de infraestruturas de saneamento em diversas cidades. Em contrapartida, destaca-se que a lógica de mercado pode levar ao aumento de tarifas, ampliação das desigualdades de acesso e perda da capacidade estatal de responder a problemas setoriais. O texto enfatiza a necessidade de refletir sobre a expansão do mercado no setor de saneamento no Brasil e sugere que estudos futuros discutam os desafios da delegação de serviços públicos essenciais a entidades privadas, focando na dificuldade de prever todas as contingências em contratos de longo prazo.

Palavras-chave: Saneamento básico. Governança colaborativa. Privatização. (Re)estatização.

Reconfigurations in The Ownership And Control Of Sanitation services: Is Brazil going against a global trend?

ABSTRACT

The article introduces a discussion on the advance of an international trend towards the (re)nationalization of basic sanitation services and, seeking to identify its main causes, contrasts it with the emergence of private models for managing these services in Brazil. Based on the theoretical perspective of collaborative urban governance, the study aims to investigate the possible implications for Brazilian cities of the adoption of private models in the management of water and sanitation services. To this purpose, it uses a methodology that combines a literature review, documentary research and image geoprocessing. The research includes relevant data on the institutional mechanisms used to attract the market to the sanitation sector in the country, with the aim of gaining a deeper understanding of the Brazilian scenario and the advance of private management models. The results indicate a significant increase in private investment in the sector since 2018, suggesting that these investments could expand the coverage of sanitation infrastructure in several cities. On the other hand, it points out that the logic of the market can lead to an increase in tariffs, a widening of inequalities in access and a loss of state capacity to respond to sectoral problems. The text emphasizes the need to reflect on market expansion in the sanitation sector in Brazil and suggests that future studies discuss the challenges of delegating essential public services to private entities, focusing on the difficulty of foreseeing all contingencies in long-term contracts.

Keywords: Basic sanitation. Collaborative governance. Privatization. (Re)nationalization.

Introdução

A partir dos anos 2000, a literatura especializada vem despertando interesse em um fenômeno em ascensão, caracterizado pela condução ou recondução de serviços e infraestruturas urbanas sob controle e propriedade do mercado para instâncias público-governamentais nacionais, regionais e locais em diversas partes do mundo (Warner e Heddon, 2001; Hefetz e Warner, 2004). Esse comportamento vem sendo observado em vários setores. No entanto, concentra-se fortemente em áreas cujos serviços podem ser considerados essenciais e que possuem forte ligação com o desenvolvimento urbano, como serviços de saúde, limpeza urbana, transporte, energia elétrica e, entre outros, os serviços hídrico-sanitários (Kishimoto e Petitjean, 2017).

Esse fenômeno, que neste trabalho é definido como (re)estatização, pode ser rastreado na literatura a partir de experiências pontuais de insucesso dos programas de privatização difundidos desde as décadas de 1980 e 1990, os quais, a partir do início do século XXI, assumem contornos de uma tendência mundial, com diversas observações empíricas surgindo, em ritmo crescente, especialmente na Europa e América do Norte (Beveridge e Naumann, 2013; Hall e Hobbs, 2017; Chabrost, Porcher e Saussier, 2017; Hanna e McDonald, 2018). O setor de saneamento, objeto deste artigo, vem se destacando internacionalmente nesse cenário, entre outros aspectos, pela dificuldade inerente à implementação de modelos privados de gestão responsivos às necessidades verificadas no contexto das cidades e pela dificuldade de conciliar eficiência e qualidade dos serviços prestados à perspectiva de universalidade, especialmente dada à natureza intrínseca do mercado em relação à busca pelo lucro dos seus investimentos.

Em perspectiva internacional, as privatizações realizadas no setor de saneamento remetem ao declínio de um período de forte intervenção do Estado em diversos aspectos da vida social e econômica, inclusive na provisão de bens e serviços públicos que garantiram, em diversos países desenvolvidos no norte global, estoques de infraestruturas urbanas estáveis e particularmente bem distribuídas. A partir da década de 1990, as privatizações se ampliam no sul global, especialmente na América Latina, caracterizada pela exiguidade de infraestruturas,

como as de saneamento, e uma série de deficiências que se refletiam basicamente nos graves problemas políticos, sociais e econômicos que afligiam a região.

No Brasil, no transcurso da década de 1990, a privatização de serviços hídrico-sanitários não encontrou maiores êxitos que nos países vizinhos, onde houve grande avanço dos capitais internacionais sobre os serviços e infraestruturas públicos de saneamento. Justificariam esse fato o próprio desenho da política brasileira de saneamento básico, baseado na titularidade municipal e gestão estadual dos serviços através de concessões às companhias de saneamento controladas pelos governos estaduais, que se mostraram resistentes à privatização, bem como o contexto histórico brasileiro da década de 1990, que favorecia a organização social e movimentos sindicais a atuarem como frente de resistência à privatização no setor.

Contudo, nas últimas décadas, o Brasil tem conduzido uma série de esforços institucionais para introduzir cada vez mais o mercado na produção e operação dos serviços e infraestruturas de saneamento, em especial na dimensão de esgotamento sanitário, a mais deficiente e problemática no país, por meio de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), reeditando a lógica neoliberal privatizante experimentada no último quartel do século XX, em todo o mundo, e colocando o país em sentido diverso da tendência de (re)estatização observada a partir de experiências internacionais. Desdobra-se dessa trajetória nacional brasileira a legislação mais recente sobre serviços hídrico-sanitários, também conhecida como “Novo Marco Legal do Saneamento”, a Lei nº 14.026/2020, que estabelece regras para a concessão dos serviços de saneamento, inclusive por meio de agentes privados prestando serviços de utilidade pública.

Ao contrapor essas tendências – internacional de (re)estatização e brasileira de privatização da gestão –, ancorada na perspectiva teórica da governança urbana colaborativa, o estudo em que se pauta este artigo tem o objetivo de investigar possíveis implicações para as cidades brasileiras a partir da adoção de modelos privados na gestão de serviços hídrico-sanitários. Adota, para tanto, uma perspectiva crítica orientada pelos ideais de universalidade, qualidade das infraestruturas e garantia de acesso justo e igualitário de todos os cidadãos brasileiros aos serviços hídrico-sanitários.

Para caracterização do fenômeno da (re)estatização, recorreu-se à literatura internacional para sistematizar e analisar o estado da arte, a partir de dois tipos de documentos: i) artigos científicos publicados nos últimos 23 anos (2000-2023), revisados por pares, em língua portuguesa, inglesa ou espanhola e integralmente disponíveis em formato digital, indexados na base de dados principal do *Web of Science*, acessados através do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); e, ii) relatórios da pesquisa “*Here to stay: water remunicipalisation as a global trend*”, publicado em 2014 pelas organizações *Public Services International Research Unit* (PSIRU), *Transnational Institute* (TNI) e *Multinational Observatory*, e o mais sólido trabalho já realizado sobre o tema, “*Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back privatization*”, conduzido pelo *Transnational Institute* em parceria com outras dez relevantes instituições internacionais e publicado em 2017 – ambos em língua inglesa e disponíveis em formato digital.

No que se refere ao avanço do mercado privado sobre o setor de saneamento no Brasil, foram consultados, sistematizados e analisados conjuntos de dados e informações relativos a contratos de PPPs e concessões, disponíveis nos sítios eletrônicos da Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (entidade que congrega as operadoras privadas de saneamento no território brasileiro), da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além disso, foram consultados alguns dos principais marcos institucionais que regulamentam o setor. O cruzamento de dados e informações, a partir das fontes citadas, possibilitou identificar e mapear o avanço do mercado privado sobre o controle e a operação de serviços hídrico-sanitários no país, de 1995 a 2023, o que permitiu constatar uma tendência de crescimento da participação do mercado na oferta desse serviço público essencial pulverizada em todas as regiões geográficas brasileiras.

Após este texto introdutório, serão apresentados aspectos teóricos em que se pauta o estudo, inclusive se abordará definições de conceitos utilizados no texto. Em seguida, será apresentado o “estado da arte” a partir da literatura temática internacional e apresentadas as justificativas às (re)estatizações. A análise mais detalhada do estudo recorta o cenário brasileiro,

onde o capital privado tem se mostrado ávido em avançar, por todo o país, sobre o controle e a operação das políticas de saneamento básico, na contramão do que vem demonstrando a experiência internacional. Uma análise da discussão apresentada finaliza o texto, sugerindo que estudos futuros possam aprofundar a temática a partir dos desafios atrelados à delegação de serviços públicos a entidades privadas, focando na dificuldade de se prever todas as eventuais contingências em contratos de longo prazo.

A governança colaborativa frente à gestão privada de serviços de saneamento

A governança colaborativa, um fenômeno que vem adquirindo grande protagonismo na administração pública contemporânea, tem suscitado crescente interesse acadêmico (Doin, 2016). Esse paradigma destaca a importância da cooperação entre múltiplos setores, incluindo o Estado e suas instituições, a iniciativa privada, e a sociedade civil. A literatura sobre governança colaborativa ressalta sua capacidade de envolver uma gama diversificada de partes interessadas em processos deliberativos e consensuais, visando alcançar objetivos comuns relacionados à formulação e execução de políticas públicas (Ansell e Gash, 2007; Silva, Clementino e Almeida, 2017).

A interação entre governo e mercado na implementação e gestão de grandes infraestruturas urbanas, como as de saneamento básico, especialmente nas dimensões de abastecimento de água e esgotamento sanitário, expressa uma manifestação da governança colaborativa que tem ganhado destaque no Brasil. O interesse por essa forma de governança, no setor, aumentou a partir de 2018, com a introdução da Medida Provisória (MP) 868/18, precursora do Novo Marco Legal do Saneamento. No contexto dessa MP e seus desdobramentos, o envolvimento de uma variedade de *stakeholders*, incluindo empresas, organizações não governamentais e governos em todos os níveis, tem fomentado colaborações que tangenciam desde questões econômicas, ampliação e implantação de novas infraestruturas a questões como saúde pública, segurança hídrica, meio ambiente, e equidade de acesso aos serviços essenciais do saneamento básico, entre outras questões sociais urbanas complexas.

Assim, concessões e PPPs setoriais vêm expressando a convergência de demandas locais aos interesses de grupos do mercado que, de forma pragmática, encontra na colaboração com o

governo a possibilidade de expandir suas oportunidades de extração de lucro a partir do espaço urbano. Esses arranjos geram, de tal forma, uma concorrência pelos recursos disponíveis à expropriação, onde diferentes grupos e empresas disputam oportunidades de investimento, introduzindo a lógica em que opera o mercado à gestão de serviços essenciais.

Embora o comportamento concorrencial seja inerente à colaboração entre governo e mercado, conforme destacado por Silva, Clementino e Almeida (2017), esse modelo não se resume a uma intervenção de interesses na qual o "vencedor leva tudo". Em vez disso, afasta-se de uma perspectiva adversarial para alcançar os objetivos da governança. Neste sentido, Souza (2019; 2024) sugere que a governança colaborativa emerge como uma lente analítica para compreender as complexas interações entre organizações que operam horizontalmente. A ênfase recai sobre a interdependência e as interações entre os diferentes atores, destacando as relações entre organizações como parte de um ecossistema colaborativo mais amplo.

Para compreender essa cooperação, é fundamental considerar certos aspectos no processo de colaboração: 1) a articulação é iniciada por agências ou instituições públicas; 2) atores não estatais são participantes ativos; 3) os participantes se comprometem com a tomada de decisão, não apenas sendo consultados; 4) o cenário é formalmente constituído e desenvolvido coletivamente; 5) o objetivo é a tomada de decisão por consenso (mesmo que este não seja sempre alcançado); e 6) o foco da colaboração é a política pública ou a gestão pública (Ansell e Gash, 2007).

Ansell e Gash (2007) propõem um modelo de governança colaborativa baseado em quatro variáveis gerais: a) condições iniciais, b) design institucional, c) liderança facilitadora e, d) processo colaborativo. Silva, Clementino e Almeida (2017) apontam que esse modelo pode ser utilizado para identificar as condições que facilitam ou desencorajam os resultados desejados para a governança e para identificar obstáculos à governança urbana.

No saneamento básico brasileiro, essas variáveis se manifestam sobre desafios significativos para a universalização dos serviços, sobretudo na dimensão de esgotamento sanitário, a mais deficiente e problemática do setor. As "condições iniciais" incluem a grande diversidade socioeconômica e territorial, que apresenta dificuldades para a implementação eficiente de

políticas públicas uniformemente eficazes em todo o território nacional. Além disso, há um histórico de descontinuidade e má distribuição de investimentos, especialmente em infraestruturas de esgotamento sanitário, resultando em um déficit histórico (Britto *et al*, 2012).

Para enfrentar essas dificuldades, foram implementados vários mecanismos institucionais nas últimas duas décadas, incluindo as concessões e PPPs mencionadas anteriormente. Essas iniciativas visam, de um lado, integrar o setor privado à perspectiva de universalização de políticas de abastecimento de água e esgotamento sanitário e, de outro, incorporar a participação do setor privado como alternativa à privatização (*stricto sensu*) (Souza, 2022; Silva, Feitosa e Soares, 2022; Souza, 2024).

Nesse contexto, as concessões constituem uma forma de colaboração que envolve a delegação da gestão e operação de determinados serviços públicos a empresas privadas através de contratos. Essas concessões podem abranger desde a construção e manutenção de infraestruturas até a prestação direta de serviços aos usuários (Souza, 2019). O modelo de concessão sugere que o setor privado contribua com recursos financeiros, expertise e eficiência operacional, enquanto a entidade pública mantém o controle regulatório e a responsabilidade pela definição das diretrizes gerais.

Por seu turno, PPPs emergiram no setor como uma forma de colaboração que, para além da operação, envolve o desenvolvimento de programas e projetos abrangentes (Ferreira e Henrique, 2018). Essas parcerias englobam financiamento, planejamento, construção e operação de infraestruturas, buscando otimizar recursos disponíveis, alavancar investimentos privados e compartilhar riscos de maneira equilibrada entre as partes envolvidas.

Na implementação dessas ferramentas, órgãos como o BNDES e a Caixa Econômica Federal têm desempenhado um papel fundamental no financiamento e orientação à colaboração entre governos subnacionais e entidades privadas do setor de saneamento (Souza, 2024). Ao incorporar o arcabouço institucional que normatiza o setor de saneamento brasileiro, especialmente a Nova Lei do Saneamento, esses órgãos estabelecem regras básicas, prazos, participação, responsabilização e transparência, promovendo a inclusão participativa dos *stakeholders* no processo.

Os governos estaduais e municipais, que detêm controle e titularidade sobre os serviços de

saneamento no Brasil, têm desempenhado um papel crucial como "liderança facilitadora" nesses processos colaborativos. Esse papel tornou-se ainda mais significativo após a introdução da MP 868/18, que estabeleceu um marco institucional robusto para o desenvolvimento das concessões e PPPs no setor de saneamento (Souza, 2024). Essa ferramenta institucional, ao reformular o arcabouço regulatório, incentivou a integração de atores privados na gestão de serviços públicos essenciais, promovendo uma abordagem mais dinâmica na execução de políticas públicas setoriais.

Diante disso, os governos subnacionais atuam como intermediários entre as demandas locais e as capacidades institucionais do setor privado, além de desempenharem um papel estratégico na aglutinação e coordenação de interesses diversos no processo de colaboração. Contudo, ao facilitarem a cooperação entre empresas privadas e instituições públicas, os governos estaduais e municipais frequentemente falham em transpor barreiras econômicas e sociais que caracterizam espaços de pobreza e precariedade de infraestruturas nas cidades brasileiras. Apesar das intenções declaradas de alinhar as colaborações aos objetivos de desenvolvimento sustentável e às necessidades específicas das comunidades, na prática, pouco se tem avançado na articulação de políticas que promovam a inclusão social, a preservação ambiental e a equidade no acesso aos serviços de saneamento. A falta de um enfoque efetivo em questões de desigualdade socioeconômica e a ausência de mecanismos robustos de monitoramento e controle social resultam em uma implementação que muitas vezes privilegia interesses econômicos em detrimento das necessidades das populações mais vulneráveis (Souza, 2024).

Em paralelo ao desenvolvimento da governança colaborativa no Brasil e seu emprego através de concessões e PPPs em políticas setoriais, o fenômeno da (re)estatização tem ganhado destaque internacional, levantando questões sobre as dinâmicas entre o Estado e o mercado na provisão de serviços essenciais, como abastecimento de água e coleta de esgoto (Kishimoto e Petitjean, 2017). O exame da literatura temática mostra que, frequentemente o uso de termos como "remunicipalização" (Lindhost, 2019; Mann e Warner, 2019; Ulmer e Gerlak, 2019; Albalade e Bel, 2020; Hanna e McDonald, 2021), "desprivatização" (Colbert,

2017) e "reversão de privatização" (Clifton *et al.*, 2021) referem-se à condução ou recondução para instâncias público-governamentais locais, regionais ou nacionais, em última análise para o Estado, de serviços, infraestruturas e empresas que prestam serviços de utilidade pública e que estiveram sob controle e propriedade do mercado.

Este movimento de (re)estatização reflete uma resposta concreta às falhas percebidas do mercado em fornecer serviços de qualidade e acessíveis a toda a população. Estes fenômenos frequentemente ocorrem em resposta a experiências negativas com privatizações, onde questões como tarifas elevadas, baixa qualidade de serviço e falta de investimento em infraestrutura levaram governos locais a retomarem o controle sobre esses serviços. Estudos de caso em diversas cidades ao redor do mundo demonstram que a (re)estatização pode resultar em serviços mais equitativos e sustentáveis, como evidenciado por McDonald (2018) e Mann e Warner (2019).

Além disso, esse fenômeno aponta para uma revalorização do papel do Estado na gestão de recursos e serviços públicos. Essa revalorização é particularmente visível em setores estratégicos como o saneamento básico, onde a gestão pública é frequentemente considerada mais alinhada aos objetivos de equidade social e sustentabilidade ambiental. Clifton *et al* (2021) argumentam que essa tendência é impulsionada por uma crescente insatisfação pública com as limitações do modelo privatizado, que muitas vezes falha em atender às expectativas de melhoria contínua e acessibilidade universal. A reversão de privatizações sugere não apenas um retorno ao controle público, mas também uma revisão crítica das políticas neoliberais que dominaram as últimas décadas.

Em suma, a interseção entre a governança colaborativa e a (re)estatização representa um campo fértil para novas abordagens na administração pública. Enquanto a governança colaborativa busca incorporar múltiplos atores em processos inclusivos e consensuais, a (re)estatização ressalta a importância do papel do Estado na garantia de serviços essenciais, confrontando a ideia de que o mercado pode, por si só, assegurar o bem-estar coletivo, acendendo um "sinal de alerta" para os limites da gestão privada de serviços de utilidade pública que processos colaborativos não podem ignorar.

Embora seja crucial diferenciar os modelos de privatização estrita - que têm

caracterizado internacionalmente os problemas que vêm desencadeando as (re)estatizações - das abordagens de concessões e PPPs na análise das dinâmicas de gestão do saneamento básico, mostra-se imperativo reconhecer que, em ambos os casos, esses modelos compartilham a lógica mercadológica como premissa. Assim, a eficiência operacional e o retorno financeiro podem se tornar objetivos da gestão de serviços essenciais, em detrimento de considerações sociais, ambientais e urbanas de forma mais abrangente.

Para um entendimento mais aprofundado dos cenários internacional e brasileiro que caracterizam essa discussão, as próximas seções destacam os movimentos de (re)estatização e o avanço do mercado sobre o setor de saneamento no país.

O movimento internacional de (re)estatização de serviços públicos essenciais

Em novembro de 2014, as organizações PSIRU, TNI e *Multinational Observatory* divulgaram o estudo produzido por Kishimoto, Lobina e Petitjean (2014), intitulado “*Here to stay: water remunicipalisation as a global trend*”, que analisa evidências de uma tendência mundial de retomada do controle e propriedade, por instâncias público-governamentais, de serviços e infraestruturas de saneamento anteriormente privatizados. Em um recorte de 14 anos (2000-2014), o documento registra ao menos 180 casos, em 35 países, distribuídos em todos os continentes. Em contrapartida, o estudo evidencia uma redução no volume de privatizações ao redor do mundo, após três décadas de intensa ofensiva neoliberal no setor, inclusive por meio do emprego das PPPs.

O estudo demonstra que o número de casos em países de alta renda vem acelerando. Entre 2005 e 2009, nos EUA, Alemanha e França, ocorreram 41 casos, enquanto, no intervalo de 2010 a 2014, o volume de novos casos foi praticamente o dobro (81). Além disso, o estudo destaca que a maioria dos casos ocorreu devido a rescisões contratuais (92), e muitos outros findaram devido à decisão pública pela não renovação de contratos (69), o que se explicaria pela insustentabilidade da oferta de serviços pelo mercado na oferta e distribuição de infraestruturas de água e esgoto.

Em 2017, novo estudo sobre o tema, liderado pelo *Transnational Institute* em parceria com outras dez importantes instituições de

pesquisa, expandiu o escopo de análise empregado no estudo anterior e incorporou uma série de outros serviços públicos essenciais, como fornecimento de energia, coleta de lixo, transporte e educação. Esse estudo reuniu e organizou, entre os anos de 2015 e 2017, dados referentes ao período 2000-2017 de 37 países. Tais informações foram coletadas a partir de inquéritos de investigação do tipo *survey* direcionados a organizações que trabalham no campo dos serviços públicos. A consolidação desses dados produziu o mais abrangente trabalho sobre experiências de (re)estatização, até então, e foi publicado no documento “*Reclaiming public services: how cities and citizens are turning back privatization*” (*Transnational Institute*, 2017).

Através dos *surveys*, o estudo identificou 835 casos consolidados de (re)estatização, distribuídos em diversos setores de serviços públicos. Os setores com maior incidência desse fenômeno foram os serviços de fornecimento de energia elétrica, cuja grande maioria de casos se concentra na Alemanha (90%), e de serviços hídrico-sanitários, com destaque para o grande volume de (re)estatizações ocorridas na França (40%). Outros serviços, geralmente locais, como manutenção e restauração de equipamentos urbanos e espaços públicos, limpeza, serviços de segurança etc., foram condensados em uma única categoria e respondem por parcela significativa dos casos. No entanto, estes últimos, quando considerados individualmente, são pouco expressivos.

Na esteira do fenômeno da (re)estatização, os países que primeiro adotaram a privatização como modelo de investimento para setores onerosos, como as infraestruturas urbanas, têm se destacado globalmente por registrar os mais concretos casos de insucesso da privatização de serviços e infraestruturas essenciais. A literatura especializada tem salientado que esse não é um fenômeno pontual ou circunstanciado apenas por questões econômicas. Ao invés disso, aponta para uma tendência mundial. Essa tendência tem sido fartamente verificada e confirmada principalmente através de estudos de caso em diversos países, majoritariamente na Europa e Estados Unidos, e, em menor volume, na América Latina, Ásia, África e Oceania, nos campos da governança urbana e das políticas públicas.

Os trabalhos publicados nos Estados Unidos por Warner e Hebdon (2001) e, posteriormente, por Hefetz e Warner (2004) parecem ter sido fundamentais para impulsionar a

atenção de diversos estudiosos em se dedicarem à análise empírica do crescente número de casos de (re)estatização de infraestruturas e serviços públicos. Para Warner e Hebdon (2001), a ideia de (re)estatização refletia as dificuldades em monitorar a qualidade dos serviços prestados, bem como a necessidade de estruturar uma concorrência entre fornecedores a fim de garantir a eficiência na prestação dos serviços. Essa posição é reafirmada por Hefetz e Warner (2004), para quem a ocorrência de problemas de monitoramento e a estrutura do mercado são fatores importantes em direção às decisões tomadas pelos governos na provisão de políticas públicas (privatizar/estatizar).

Posteriormente, face a um crescente número de casos surgindo nos EUA, onde, segundo o *Transnational Institute* (2017), 61 de 67 casos de (re)estatização são de serviços hídrico-sanitários, alguns estudos passaram a incrementar a discussão introduzindo uma série de outros fatores como impulsionadores das (re)estatizações naquele país. Em 1999, em Atlanta, no estado da Geórgia, uma empresa privada havia assumido o controle dos sistemas hídricos, em um contrato que teria duração de 20 anos, e, após quatro anos de operação, não entregou as promessas contratuais e a cidade enfrentou problemas de deterioração dos serviços. A situação fez com que em 2003 o governo local optasse por rescindir o contrato (Solomon, 2011; Ohemeng e Grant, 2011). Outros exemplos são os das cidades de Stockton, na Califórnia, onde os cidadãos se opuseram à concessão de uma PPP para a exploração dos serviços de esgoto pela insatisfação com cortes na manutenção, odores das estações de tratamento a esmo, deterioração de infraestruturas e impactos ambientais, levando ao fim o contrato da PPP em 2007; e Pittsburg, na Pensilvânia, onde, em 2015, houve o cancelamento de contrato com a empresa Veolia devido à contaminação ambiental e aumento irrazoável de taxas, entre outros problemas pontuais (Hanna & McDonald, 2021).

Ulmer e Gerlak (2019) ressaltam que, em muitos dos casos observados nos EUA, prevaleceu o emprego de decisões pragmáticas, com os tomadores de decisão aguardando que os contratos expirassem ou cancelando os contratos quando os custos de rescisão eram inferiores aos custos de manutenção da privatização. Mann e Warner (2019) destacam que, em outros casos, quando a quebra de contrato é muito onerosa para o poder público, houve e vem havendo longos

expedientes de negociações e a judicialização, sendo mais notável o recente caso de Missoula, onde as taxas praticadas eram as mais altas entre as principais cidades de Montana, além de existirem problemas com a deterioração das infraestruturas e a percepção de perda de controle do planejamento sobre o setor de água por parte dos governantes.

No Reino Unido, no transcurso das últimas décadas, as autoridades públicas locais promoveram exemplos bastante significativos de (re)estatização. De acordo com Hall e Hobbs (2017), os principais setores que lançaram mão das (re)estatizações foram os de fornecimento de energia e de transportes públicos. Outros setores, como os de manutenção de rodovias, habitação, coleta de resíduos sólidos e recursos humanos também registraram (re)estatizações, embora em menores volumes. No setor de energia, por exemplo, os maiores condicionantes estiveram relacionados à distribuição e acesso aos serviços. Como na cidade de Nottingham, onde as autoridades locais decidiram em 2015 pela criação de uma empresa pública para abastecer a preços acessíveis às populações de menor renda. Casos semelhantes foram registrados nas cidades de Bristol, também em 2015, e Londres, no ano de 2017.

O Reino Unido também é lar simbólico das PPPs, já que foi o primeiro país a implementar o modelo como estratégia de investimento em 1992. Ainda de acordo com Hall e Hobbs (2017), a partir do ano de 2011, o programa de PPPs do Reino Unido passou a sofrer forte desacreditação, sendo rejeitado por diversos relatórios parlamentares e até mesmo pela mídia conservadora. Conforme destacam os autores, muitos projetos do *Private Finance Initiative* (PFI), que representam $\frac{1}{4}$ dos recursos empregados em PPPs no Reino Unido, enfrentam graves problemas e mais de 30 foram encerrados, afetando setores como transportes públicos locais, cuidados de saúde e gestão hospitalar, e gerenciamento de resíduos sólidos. Entre os fatores apresentados pelos autores para justificar esse caso, estão a pressão pública e o colapso financeiro do programa.

Na Alemanha, o grande volume de (re)estatizações registradas, especialmente no setor de energia, que contabiliza cerca de 284 de 347 casos, tem dois vetores principais: o surgimento da necessidade de reverter privatizações que apresentam resultados insatisfatórios e a demanda de formar uma rede de

serviços públicos onde o mercado era abastecido predominantemente pelo setor privado. Estudos como os de Beveridge e Naumann (2013), Becker (2017), Cumbers e Becker (2018) têm concentrado esforços para identificar as razões pelas quais o fenômeno atinge com tanta intensidade o país que, após intenso processo de liberalização do setor de energia na década de 1990 e início dos anos 2000, viu surgir um quadro de concentração dos serviços de fornecimento de energia nas mãos de quatro grandes companhias do setor. Estas companhias passaram a controlar a maior parte da infraestrutura de energia do país. Contudo, após a consolidação das privatizações no setor, o surgimento de uma série de “rachaduras” na oferta dos serviços abriu espaço para o início do movimento de (re)estatização.

De acordo com Becker (2017), em muitos casos o desempenho dos operadores privados se mostrou menos eficiente em relação à oferta pública, mesmo com tarifas mais altas, e, em outros, pela ausência de receita dos municípios, houve certa inviabilização de instrumentos como o subsídio cruzado para o abastecimento de áreas onerosas. Além disso, havia a percepção coletiva de que os governos locais estavam perdendo o controle sobre a provisão de energia, sobre questões como a qualidade dos serviços prestados e ferramentas disponíveis para uma transição energética para fontes renováveis. Essas questões também foram observadas por Beveridge e Naumann (2013) e aprofundadas por Cumbers e Becker (2018), que destacam que, em algumas das maiores cidades alemãs como Berlim, Hamburgo, Stuttgart e Bremen, as campanhas pela (re)estatização foram organizadas por cidadãos que conduziram referendos para que os serviços fossem retomados pela propriedade pública.

Além disso, ainda no que diz respeito ao setor de energia, esses autores chamam a atenção para uma forte tradição de oferta de serviços públicos, sobretudo pelos governos locais, e de transição energética na Alemanha, o *Energiewende*, caracterizado por perseguir um fornecimento de energia de baixo carbono, ambientalmente correto, estável e acessível. Para Becker (2017), isso implicou na participação de novos atores no setor de energia, levando a uma contestação de que a ideia de que “o privado é melhor” não se verificava no setor de energia. Isso diversificou as possibilidades da oferta dos serviços, inclusive pela acomodação de preocupações ligadas à sustentabilidade ambiental e mudanças climáticas.

Quanto aos serviços hídrico-sanitários, ainda que em menor volume (17 casos), algumas experiências foram bastante significativas, como a de Stuttgart, que recomprou ações anteriormente vendidas a empresas privadas, ou de Hamburgo, que interrompeu planos de privatizar os serviços de água e esgoto, conforme destacado por Becker, Beveridge e Naumann (2014) e Beveridge e Naumann (2013). Para os autores, os principais condicionantes das (re)estatizações no setor, tal como verificado no setor de energia, foram insatisfações crescentes com os resultados da oferta privada dos serviços prestados, o aumento irrazoável de tarifas e a deterioração de condições de trabalho no setor.

Chabrost, Porcher e Saussier (2017) trazem uma importante contribuição ao investigar como 1.200 municípios franceses estão organizando a oferta de serviços de água. Nesse estudo, os autores identificaram 300 casos de (re)estatização – 194 casos a mais que os identificados pelo *Transnational Institute*, que registrou 106 casos no setor – e 200 outros casos de privatização. Além disso, o estudo demonstra que o aumento das (re)estatizações coincide com a diminuição do volume de privatizações ao longo dos anos no país. De acordo com esses autores, as (re)estatizações estariam ocorrendo na França assentadas na expectativa de evolução de tarifas e por preocupações com a deterioração das infraestruturas, mas também por fatores ideológicos e um certo comportamento mimético dos governos locais.

Para Petitjean (2017), que corrobora os dados divulgados pelo *Transnational Institute*, o principal motivo, no entanto, para as (re)estatizações dos serviços hídrico-sanitários na França tem sido uma reação ao abuso praticado por empresas privadas do setor em termos de cobrança de taxas excessivas, falta de investimento e de manutenção das infraestruturas existentes, além de preocupações a respeito da sustentabilidade ambiental, democracia e justiça social. Casos destacados pelo autor, como o da cidade de Montpellier, são bastante significativos, uma vez que essa urbe abriga equipes das empresas do setor Veolia e Suez. Já a cidade de Grenoble é destacada por ser a pioneira do movimento de (re)estatização no setor hídrico-sanitário, no início dos anos 2000, e por vir promovendo esforços para (re)estatizar outros setores, como serviços de energia, em prol do combate às desigualdades e preocupações ambientais. Para o autor, esses motivos são

comuns a dezenas de cidades, incluindo Paris, Nice, Rennes e outras que decidiram reconduzir seus sistemas de água e esgoto para o setor público.

Como podemos observar, a tendência de (re)estatização de serviços e infraestruturas essenciais é especialmente forte na Europa e nos Estados Unidos. Além dos países citados, a literatura especializada vem destacando a ocorrência de muitos casos consolidados, assim como inúmeras campanhas em andamento em diversos outros países, como, por exemplo, na Dinamarca (Lindhost, 2019), na Noruega (Pettersen e Monsen, 2017), na Espanha (Planas, 2017), na Índia (Kuruvilla, 2017) e na Indonésia (Setiadi e Pratiwinigrum, 2018), entre outros.

Na América Latina, por outro lado, é necessário levar em conta condicionantes incrementais, subjacentes, sobretudo, a um histórico de carências e desigualdades presente na região. É válido lembrar que, diferentemente dos países do norte global, onde a intervenção estatal produziu quadros relativamente estáveis de prestação de serviços públicos possibilitados pela acumulação de capital e crescimento das suas economias antes das privatizações, as economias latino-americanas apenas passaram a alocar grandes investimentos em infraestrutura mediante a contratação de vultosos empréstimos na década de 1970. Sem tempo para expandir suas coberturas de serviços públicos e com a contração de enormes dívidas, tais nações precisaram lidar como o avanço das privatizações e com a liberalização dos seus mercados e, ao mesmo tempo, com graves déficits de infraestrutura, geralmente em prejuízo dos mais pobres e socialmente vulneráveis.

De acordo com Colbert (2017), muitos setores na América Latina têm enfrentado desafios de difícil transposição. Para a autora, décadas depois do Consenso de Washington, forte descontentamento com as privatizações e liberalizações tem mobilizado grupos sociais e alcançado partidos e governos (geralmente de esquerda) em favor da (re)estatização de serviços essenciais, como os hídrico-sanitários e de fornecimento de energia na América Latina, e, no entanto, muitos governos acabam optando por manter as privatizações devido aos custos elevados para retomar o controle e a propriedade desses serviços para o Estado. Para a autora, os resultados das privatizações no continente incluem um desenvolvimento desigual, o lucro como objetivo mais importante em detrimento das

compensações de desigualdades sociais e a retirada da propriedade e controle dos serviços dos seus usuários.

Bascans *et al* (2022), ao analisarem a privatização dos serviços de água e esgoto no Uruguai, demonstram que a cobertura e a qualidade dos serviços passaram distantes do desejado, além de registrar aumento das tarifas, descumprimentos contratuais pela ausência de investimento e pela não ampliação de infraestruturas, deterioração das infraestruturas existentes e alterações negativas nas condições de trabalho. Todo esse contexto resultou em forte mobilização social em prol da (re)estatização dos serviços de saneamento, por exemplo, na cidade de Maldonado, que, no entanto, experimentou um exemplo de resiliência neoliberal pela substituição de uma empresa privada por outra. Outros países na região também têm registrado forte mobilização social pela (re)estatização de serviços hídrico-sanitários. Como apontado por Hanna e McDonald (2021), campanhas envolvendo a questão dos recursos hídricos foram desencadeadas ao longo das últimas décadas, também na Colômbia e na Bolívia, com protestos pedindo que a água fosse devolvida à propriedade pública.

Em outros casos onde houve a possibilidade de (re)estatização, como os exemplos trazidos por Kishimoto, Lobina e Petitjean (2014) das cidades argentinas de Buenos Aires e Tucuman no setor hídrico-sanitário, desencadearam-se processos judiciais contra as empresas concessionárias internacionais por falhas operacionais e pela oferta irregular dos serviços prestados. No caso da capital argentina, destacam os autores, com o fim da concessão à empresa privada para a exploração dos serviços de água e esgoto, houve espaço para a criação da empresa pública AySA (com 90% de capital estatal e 10% do sindicato dos trabalhadores), que tem mostrado resultados promissores, inclusive pela expansão da rede de infraestruturas para bairros pobres.

A literatura temática vem demonstrando, em termos de um movimento mundial, que a emergência de pressões sociais e de apelo popular pela resolução de problemas verificados na oferta, no acesso e na qualidade de uma série de serviços essenciais, especialmente os relacionados ao fornecimento de energia elétrica e hídrico-sanitários, tem concorrido para pautar o debate em discussões políticas de grupos organizados na sociedade. Essa perspectiva é ainda reforçada pela

ocorrência de movimentos ativistas pedindo mudanças estruturais profundas nas maneiras pelas quais os recursos públicos são integrados nas economias de mercado, rejeitando a possibilidade de injustiça no acesso a bens e serviços públicos dentro da lógica do capitalismo (Hanna & McDonald 2021).

Estudos quantitativos sofisticados, como o de Albalade e Bel (2020), trazem achados significativos para uma compreensão mais abrangente da questão. Segundo esses autores, atores políticos de esquerda têm ligeira preferência pela oferta de serviços públicos pelo Estado em relação à burocracia estatal e, no entanto, essa preferência não tem sido mais relevante na tomada de decisões do que questões práticas, como eficiência e qualidade dos serviços prestados. Especialmente esse ponto, destacam os autores, é congruente entre atores políticos tanto de esquerda quanto de direita. No entanto, minorada a perspectiva ideológica, não é nada desprezível o papel de movimentos espontâneos da sociedade e movimentos teóricos mais amplos como o “direito à cidade” (Harvey, 2008) e a “ecologia política da água” (Swyngedouw, 2009) como condicionantes fundamentais das (re)estatizações, considerando que esses movimentos estão ocorrendo associados à noção de acesso a bens comuns urbanos.

Na Alemanha, por exemplo, a cidade de Berlim experimentou forte mobilização social em articulação com organizações ambientais, grupos ativistas de esquerda e profissionais de área intervenientes, para pressionar os partidos políticos locais a apoiarem a (re)estatização do setor energético. Tal mobilização acionava argumentos em prol da ecologia, justiça social, equidade e democracia (Becker, Beveridge, e Naumann, 2014). No mesmo sentido, movimentos sociais da cidade de Berlim exigiam a revogação das privatizações praticadas no setor hídrico (Beveridge e Naumann, 2013). Em ambos os casos, as mobilizações sociais estiveram ancoradas na perspectiva de “direito à cidade”, que passou a ser um *slogan* para campanhas de (re)estatização, e foram fundamentais para o atendimento dos anseios populares pelos atores políticos.

Assim, conforme discutido por Clifton et al. (2021), a (re)estatização é mais do que conduzir um serviço público sob o controle e a propriedade do mercado para instâncias governamentais e, também, é mais do que um mero processo de gestão de um mercado, porque

envolve a prestação do serviço público, aspirações sociais coletivas como justiça social e qualidade ambiental e, em última análise, a gestão democrática da cidade e dos serviços urbanos.

O avanço do capital privado sobre o controle de serviços de saneamento no Brasil

Dados recentes divulgados pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2022) demonstram que aproximadamente 35 milhões de brasileiros vivem sem acesso a água tratada, enquanto cerca de 100 milhões vivem sem coleta e tratamento de esgoto. Esse cenário expõe, além da urgente necessidade de ampliação ostensiva do saneamento básico, graves problemas e desafios que se refletem nas desigualdades socioespaciais e econômicas que, em última análise, permeiam e pertencem às dinâmicas urbanas contemporâneas, fazendo com que essa problemática se configure como um dos maiores entraves ao desenvolvimento urbano brasileiro.

Esse quadro deficitário caracterizou-se, sobretudo, a partir de uma trajetória de desequilíbrio entre o processo de rápida urbanização e crescimento das cidades brasileiras, a partir de meados do século XX, e um conjunto de políticas públicas implementadas no setor que não conseguiu acompanhar as demandas por infraestruturas e serviços de saneamento que o crescimento urbano impôs. Como medida de enfrentamento desse problema, o Estado brasileiro vem empenhando esforços para a ampliação da participação do mercado na oferta pública de serviços hídrico-sanitários, reeditando e incrementando, de tal forma, um conjunto de medidas empregadas na década de 1990 no contexto da projeção do neoliberalismo sobre a América Latina.

Tais propostas não encontraram no Brasil da década de 1990 as condições necessárias para prosperar, a despeito de iniciativas que visavam à privatização das empresas estaduais de saneamento. Entre essas propostas, destacamos para análise a criação do Programa Nacional de Desestatização e a aprovação da Lei de Concessão e Permissão dos Serviços Públicos (Lei nº 8.987) no ano de 1995, bem a instituição do Programa de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS), fatores que poderiam abrir caminho para a introdução de empresas privadas na exploração dos serviços hídrico-sanitários.

Uma leitura do baixo desempenho desses esforços pode ser feita a partir da Figura 1, que

registra no território brasileiro, na escala do município, a gestão privada do saneamento básico, a partir de concessões totais (água e esgoto) e parciais (água ou esgoto) de serviços de saneamento básico de 1995 a 2003. Assim, acentuou-se certo descolamento entre modelos brasileiros de gestão do saneamento, baseados em sua maioria na propriedade e controle públicos governamentais, em relação a perspectivas internacionais, à época em franca ascensão. Enquanto o mundo capitalista promovia forte projeção sobre serviços e infraestruturas hídrico-sanitários, o Estado brasileiro se consolidava como o seu principal provedor.

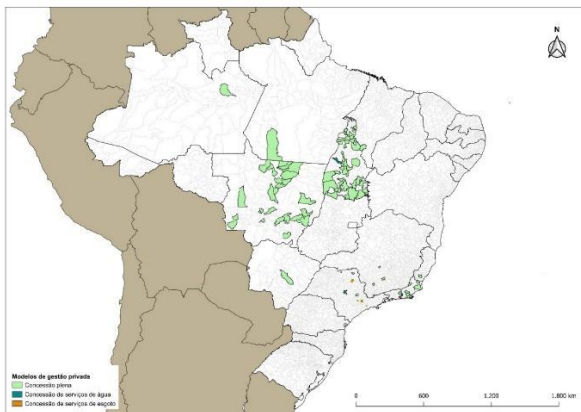


Figura 1 – Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão (1995-2003) Fonte: Elaboração do primeiro autor (2023).

Sob a égide da Lei 8.987/1995, até o ano de 2003, foram formalizados 50 contratos de concessão no Brasil, abarcando 102 municípios, com uma distribuição particularmente expressiva nos estados das regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste. Destaca-se que, singularmente, o estado do Tocantins, em 1999, figurou com 52 municípios onde tais serviços foram concedidos à iniciativa privada. Vale ressaltar que essas experiências, em sua maioria, foram estabelecidas por meio de contratos exclusivos, delineando os contornos iniciais da participação privada na gestão de serviços hídrico-sanitários no país. Essa fase inicial fornece uma base essencial para analisar a evolução subsequente do setor.

Após 2003, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, o governo federal passou a se dedicar em reduzir as restrições ao financiamento público do setor de saneamento básico com o intuito de reestruturá-lo e fortalecê-lo. Por outro lado, passou também a implementar novas ferramentas institucionais

voltadas à atração de capital privado, resgatando e desenvolvendo uma perspectiva que tem raízes nas medidas reformistas adotadas pelo Estado brasileiro na década de 1990, na perspectiva da redução do seu papel nas atividades econômicas por meio das privatizações e da maior interface entre os setores público e privado na condução de serviços públicos. Esses esforços se desdobraram na lei que institui as normas para licitação e contratação de PPPs (Lei nº 11.079/2004).

Essa perspectiva foi reforçada pela institucionalização da Política Nacional de Saneamento Básico, também conhecida como Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007), que estabeleceu diretrizes nacionais para o setor de saneamento básico, inclusive pela prestação dos serviços por empresas privadas. Consubstanciada por essas iniciativas institucionais, de 2004 a 2017, houve relativa ampliação da participação do capital privado no setor, conforme destacado na Figura 2, que demonstra a adoção de outros modelos de gestão, especialmente o emprego de PPPs na oferta de serviços de saneamento básico.

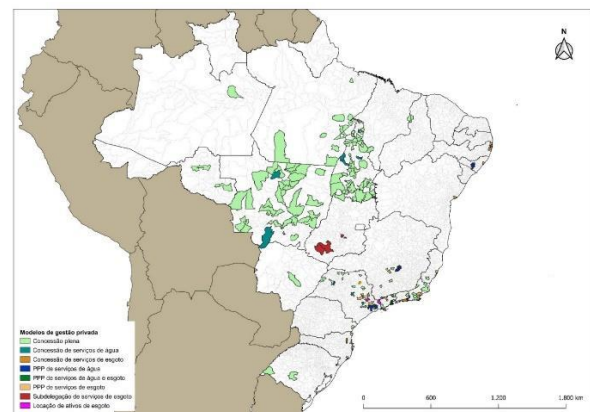


Figura 2 – Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos (2004-2017). Fonte: Elaboração do primeiro autor (2023).

A partir de 2004, com a promulgação da Lei nº 11.079/2004, e posteriormente com a Lei nº 11.445/2007, foram celebrados 91 novos contratos até 2017, abrangendo 153 municípios. Nesse período, a maioria desses contratos ainda se configurava como concessões, tanto parciais quanto plenas. É notável que a região Sudeste do país prevaleceu como catalizadora dessas iniciativas, com experiências pontuais também ocorrendo em outras regiões do país, especialmente no Nordeste. Essa fase marcou um aumento na expansão da participação privada, embora ainda tímido, sinalizando alguma

mudança no cenário dos serviços de saneamento no Brasil.

Contudo, ainda em 2016, o governo da então presidente Dilma Rousseff, sucessora do ex-presidente Lula, foi substituído, em um processo legal, porém moralmente questionável, pelo então vice-presidente Michel Temer. Essa transição teve implicações diretas para o setor de saneamento, culminando na edição da Medida Provisória nº 868, em 2018, que se transformou no Projeto de Lei (PL 3.261/2019 e posteriormente PL 4.162/2019). Esse projeto foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2019 e sancionado em 2020 pelo então presidente Jair Bolsonaro, estabelecendo o “novo marco legal do saneamento” (Lei nº 14.026/2020).

Esse cenário resultou em mudanças substanciais nas diretrizes da política nacional de saneamento básico, notadamente pela ênfase crescente na participação da iniciativa privada na exploração econômica dos serviços de saneamento. A partir de 2018, foi possível observar grande volume de novos contratos privados, bem como expressiva ampliação do número de municípios abrangidos pela gestão privada. Os Gráficos 1 e 2 expressam exatamente esse comportamento, sendo possível verificar um momento de efervescência do mercado em relação ao setor, especialmente em 2018 e 2019, diminuindo o ritmo nos anos seguintes, no período que coincidiu com a pandemia da covid-19, quando grande parte das atividades econômicas no Brasil no mundo sofreu forte impacto.

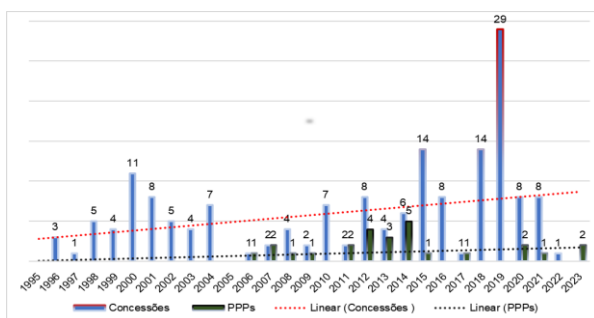


Gráfico 1 – Evolução de contratos de concessão e PPPs no Brasil (1995-2023) Fonte: Elaboração do primeiro autor (2023).

No período recente, não apenas houve uma exacerbação do volume de contratos celebrados como também, e principalmente, extraordinária cobertura do número de municípios por contrato celebrado. Tal fato deve-se principalmente ao instrumento da regionalização incentivado pela Lei nº 14.026/2020,

estabelecendo a possibilidade de licitação para operar no setor a partir de blocos de municípios, estimulando assim a prestação regionalizada de serviços hídrico-sanitários.

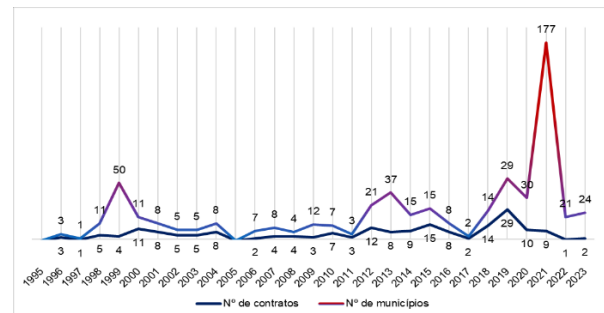


Gráfico 2 – Evolução da cobertura de municípios por contrato de concessão e PPP (1995-2023) Fonte: Elaboração do primeiro autor (2023).

Embora essa expansão dos referidos contratos para um volume cada vez maior de municípios possa parecer positiva à primeira vista, é importante problematizar alguns aspectos dessa dinâmica. A princípio, a regionalização pode apresentar desafios à gestão e fiscalização eficientes, pois demanda uma coordenação complexa entre os diferentes municípios envolvidos. Além disso, há o risco de que as particularidades locais e especificidades sejam negligenciadas, uma vez que a uniformização de contratos para uma ampla região pode não levar em consideração as disparidades socioeconômicas e geográficas, comprometendo a capacidade de atendimento adequado de diferentes realidades.

Além disso, a perspectiva de regionalização representa preocupação significativa com o risco associado ao monopólio natural inerente ao setor de saneamento. Dada à natureza dos serviços hídrico-sanitários, em que a infraestrutura é frequentemente cara e complexa, as empresas podem não ter estímulos suficientes para melhorar a qualidade dos serviços ou reduzir ou praticar tarifas alinhadas à natureza social do saneamento. Além disso, a ausência de escolha por parte dos consumidores pode resultar em uma falta de responsividade dos seus interesses e necessidades.

Outro aspecto importante é a possibilidade de fragilização da perspectiva de participação e controle social nesse novo contexto. Com um escopo regional, a população local pode enfrentar desafios maiores para se envolver ativamente na tomada de decisões e no monitoramento das ações. Dessa forma, enquanto a regionalização pode trazer eficiência e

otimização de recursos em determinados aspectos, é fundamental levar em conta os desafios e garantir que a busca por abrangência dos contratos não comprometa a qualidade e a adaptabilidade dos serviços às necessidades específicas de cada localidade. Uma melhor análise da distribuição espacial da evolução desses contratos pode ser melhor compreendida por meio da Figura 3.

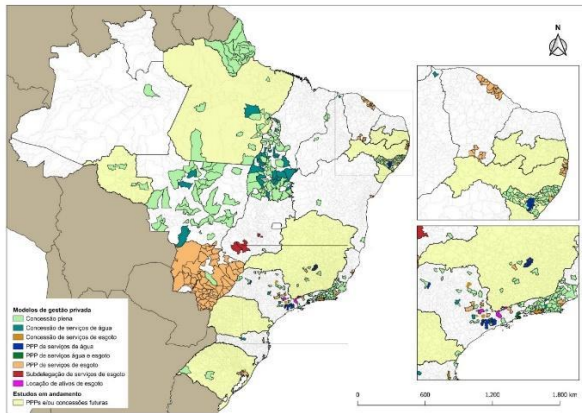


Figura 3 – Municípios brasileiros com gestão privada do saneamento básico a partir de diversos modelos de gestão (2018-2023) Fonte: Elaboração do primeiro autor (2023).

O período entre 2018 e 2023 representa uma agudização no avanço do setor privado sobre o saneamento. Durante esse intervalo, foram firmados 65 novos contratos de concessão, com destaque para a modalidade plena, além de PPPs abrangendo 295 municípios. Esse aumento significativo evidencia a intensificação da presença do setor privado no cenário do saneamento básico, indicando uma mudança substancial na dinâmica do setor. Além disso, dados disponíveis no sítio eletrônico do BNDES dão conta de que pelo menos nove estados têm interesse em apostar no modelo privado de gestão dos serviços hídrico-sanitários, pelo que estão realizando estudos para esse fim.

A promessa de ampliação da cobertura de redes de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto no país, com os novos contratos firmados, bem como pelos estudos em andamento, abre um horizonte de expectativas para o setor, especialmente em cidades e porções urbanas mais pobres e historicamente desassistidas por esses serviços. Contudo, perspectivas abertas a partir da literatura especializada internacional têm chamado a atenção para a necessidade de melhor refletir sobre possíveis consequências do avanço sobre o controle e a propriedade de serviços públicos

essenciais pelo capital privado, uma vez que se tem verificado grande dificuldade em conciliar a lógica econômica expressa no lucro das empresas privadas e o caráter social e socializante do saneamento básico.

Os principais receios associados a esse cenário concentram-se na possibilidade de aumento das tarifas para os consumidores, o que poderia constituir-se como uma barreira significativa para o acesso universal aos serviços, especialmente para comunidades de baixa renda. Caso essa perspectiva não seja devidamente acompanhada por uma fiscalização ativa por parte do Estado, existe o risco de surgirem práticas tarifárias injustas, acentuando disparidades e impactando desproporcionalmente os segmentos mais vulneráveis da sociedade.

O comprometimento de práticas sustentáveis de gestão de recursos hídricos e tratamento de resíduos pode ser outra preocupação relevante no contexto da gestão privada do saneamento. A dinâmica mercadológica pode, eventualmente, induzir as empresas privadas a privilegiarem estratégias de curto prazo em detrimento da sustentabilidade ambiental. Por exemplo, a redução de custos pode conduzir à adoção de materiais e equipamentos com menor qualidade e curta vida útil na implementação de sistemas de abastecimento de água, levando a perdas no longo prazo, além de investimentos em métodos menos eficazes no tratamento de esgoto, intensificando o risco de poluição hídrica.

Não menos relevante, por fim, há o aspecto de que, ao transferir a gestão do setor para o mercado privado, levantam-se questões substanciais sobre a capacidade de regulamentação e fiscalização por parte do setor público. A perda de controle direto implica em uma dependência significativa de mecanismos regulatórios eficazes para garantir a qualidade e a acessibilidade dos serviços prestados. A experiência internacional mostra que, em alguns casos, a capacidade dos órgãos reguladores de monitorar adequadamente as operações das empresas privadas pode ser desafiada. A falta de transparência e a resistência de compartilhar informações sensíveis muitas vezes dificultam a eficácia da supervisão.

Considerações finais

As campanhas de (re)estatização de políticas essenciais de natureza social em países como os EUA, Reino Unido, Alemanha, França, e

outros do norte global, assim como os processos emergentes na América Latina, tornaram-se pontos de referência cruciais para a análise de modelos de gestão privada em outros países, inclusive no Brasil. Este, por sua vez, tem acelerado suas colaborações com o mercado por meio de concessões e do emprego Parcerias Público-Privadas. Assim, o país se coloca em sentido oposto ao movimento internacional que, desde os anos 2000, vem recuperando espaço para o Estado na prestação de serviços públicos que, no contexto em que ocorrem, são profundamente influenciados por questões sociais, econômicas, ambientais e culturais específicas ao lugar e país onde se manifestam.

A governança colaborativa, com seu foco na inclusão de múltiplos atores no processo deliberativo, encontra um contraponto na (re)estatização, que sublinha a necessidade de reavaliar o papel do mercado e do Estado na gestão de serviços essenciais. A literatura tem evidenciado que, apesar da crescente adoção setorial da governança colaborativa no Brasil, a sua implementação prática ainda enfrenta desafios significativos, particularmente na tradução de princípios teóricos em resultados tangíveis, especialmente em contextos marcados por desigualdades socioeconômicas profundas.

No cenário internacional, a (re)estatização levanta questões sobre a eficácia das privatizações e o papel do mercado na provisão de serviços públicos. Termos como "remunicipalização" (Lindhost, 2019; Mann & Warner, 2019; Ulmer & Gerlak, 2019; Albalade & Bel, 2020; Hanna & McDonald, 2021), "desprivatização" (Colbert, 2017) e "reversão de privatização" (Clifton et al., 2021) refletem uma movimentação global em direção à revalorização do controle estatal sobre serviços críticos, impulsionada por insatisfações com a eficiência e equidade dos modelos privatizados.

Embora ainda não exista evidências sólidas na literatura sobre os efeitos da (re)estatização de serviços essenciais, é razoável esperar que essa tendência global possa desafiar privatizações existentes e influenciar processos de privatização em curso, inclusive em países onde tais práticas são mais recentes. Isso pode resultar em uma transformação fundamental na natureza da oferta de serviços públicos, orientando as políticas de investimento em setores como o de saneamento básico para ampliar o acesso, especialmente de populações economicamente e socialmente vulneráveis. Tal mudança poderia

promover modelos de gestão mais responsivos às necessidades populares e alinhados com questões emergentes de alta relevância para as políticas urbanas contemporâneas, como a sustentabilidade e as mudanças climáticas.

No Brasil, é necessário um olhar atento sobre os riscos identificados na experiência internacional das privatizações, que, com o maior apelo à colaboração com o mercado impulsionado pelo Novo Marco Legal do Saneamento, podem se manifestar de forma mais intensa devido às profundas desigualdades existentes no país. Entre esses riscos, destaca-se a possibilidade de aumento tarifário e consequente crescimento da desigualdade de acesso aos serviços hídrico-sanitários, exacerbando as disparidades já presentes entre diferentes regiões e dentro dos centros urbanos. Essa desigualdade é particularmente pronunciada nas áreas periféricas das cidades, onde a precariedade ou inexistência de serviços públicos é mais comum.

Além das questões econômicas, aspectos raciais e de gênero também são críticos. A população negra, por questões estruturais, enfrenta maiores dificuldades no acesso a serviços básicos, e as mulheres são desproporcionalmente afetadas pela falta de saneamento devido às responsabilidades culturais associadas ao cuidado doméstico e familiar. Esse cenário evidencia a necessidade de políticas públicas que priorizem a equidade e a justiça social.

Diante disso, a capacidade da governança colaborativa de mitigar potenciais malefícios da gestão privada no saneamento básico deve ser uma questão central. Além disso, o debate sobre esse modelo de governança, de modo geral, precisa contemplar a imprescindibilidade de mecanismos robustos de transparência, participação pública e clareza sobre a responsabilização das partes envolvidas para garantir que os benefícios sejam equitativamente distribuídos.

Finalmente, conforme destaca a literatura das (re)estatizações, é no Estado que reside a possibilidade de garantir que grupos frequentemente marginalizados, alheios aos interesses do mercado, tenham acesso adequado aos serviços essenciais do saneamento básico. Este deve ser tratado como um direito universal, conforme definido pela legislação brasileira, e não como um privilégio para aqueles com maiores rendimentos ou melhores condições de moradia. Evitando, assim, que direcionamentos socialmente injustos de recursos se traduzam na falta de

cobertura em áreas carentes, agravando problemas de saúde pública, habitação, segurança hídrica e questões ambientais.

Assim, é imperativo que as políticas públicas no setor de saneamento sejam orientadas por princípios de justiça social e sustentabilidade, garantindo o acesso universal e equitativo aos serviços essenciais. De tal forma, é importante que estudos futuros aprofundem a análise dos desafios inerentes à delegação de serviços públicos a entidades privadas, com especial atenção para a complexidade de prever todas as contingências em contratos de longo prazo, como os verificados nas colaborações setoriais com o mercado. Sobretudo, porque a literatura existente destaca que tais contratos frequentemente enfrentam dificuldades em se adaptar a mudanças socioeconômicas, ambientais e tecnológicas que ocorrem ao longo do tempo. Assim, pesquisas futuras precisam investigar mecanismos de flexibilidade contratual e estratégias de monitoramento contínuo que permitam ajustes dinâmicos e participativos, que concorram à adequada prestação de serviços públicos em modelos colaborativos de governança.

Referências

- Albalade, D., & Bel, G. (2020). Politicians, bureaucrats and the public-private choice in public service delivery: anybody there pushing for remunicipalization? *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 361-379.
- ANSELL, C; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, 2007.
- Bascans, M. A. et al. (2022). Reestatización del agua potable y resiliencia neoliberal en Uruguay. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 14, 1-14.
- Becker, S. (2017). Our City, Our Grid: The energy remunicipalisation trend in Germany. In *Transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Becker, S., Beveridge, R., & Naumann, M. (2014). Remunicipalization in German cities: contesting neo-liberalism and reimagining urban governance? *Space and Polity*, 19:1, 76-90.
- Beveridge, R., & Naumann, M. (2013). The Berlin Water Company From “Inevitable” Privatization to “Impossible” Remunicipalization. *The Berlin Reader*.
- Brasil. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm
- Brasil. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm
- Brasil. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm
- Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-8987-13-fevereiro-1995-349810-publicacaooriginal-1-pl.html>
- Brasil. Medida Provisória nº 868, de 2018. Altera o marco legal do saneamento básico. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135061#:~:text=Atualiza%20o%20marco%20legal%20do,do%20cargo%20de%20Especialista%20em>
- Brasil. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). (2022). Painel de informações sobre o saneamento. <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/painel-de-informacoes>
- Brasil. Projeto de Lei 3261/2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/ficHADetramitacao?idProposicao=2207613>
- Brasil. Projeto de Lei 4162/2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e

- Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento.
<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>
- Britto, A. L. N. P; et al. (2012) Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento básico e seu legado histórico. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14.
- Chabrost, M., Porcher, S., & Saussier, S. (2017). Get what you pay for? The story underneath remunicipalizations in the water sector. *Academy of Management Proceedings*.
- Clifton, J. et al. (2021). Remunicipalization of public services: trend or hype? *Journal of Economic Policy Reform*, 24(3), 293-304.
- Colbert, M. L. (2017). Why renationalise? Contemporary motivations in Latin America. In *Transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017
- Cumbers, A., & Becker, S. (2018). Making sense of remunicipalisation: theoretical reflections on and political possibilities from Germany's Rekommunalisierung process. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(3), 503-517.
- Ferreira, D. R. F; Henrique, (2018) A. O mapa das parcerias público-privadas em saneamento no Brasil: uma análise comparada (2006-2017). *Polis, Revista Latino Americana*.
- Doin, T. A. F. (2016) Governança colaborativa na relação universidade-empresa-governo: para além dos pressupostos da hélice tríplice. Vitória. *Dissertação (Administração)* Universidade Federal do Espírito Santo, 2016.
- Hall, D., & Hobbs, C. (2017). Public ownership is back on the agenda in the UK. In *Transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean, 2017.
- Hanna, T. M., & McDonald, D. (2021). A. From pragmatic to politicized? The future of water remunicipalization in the United States. *Utilities Policy*, 72.
- Harvey, David. (2008). *O direito à cidade*. Lutas Sociais, São Paulo, 53, 73-89.
- Hefetz, A., & Warner, M. (2004). Privatization and its reverse: explaining the dynamics of the government contracting process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2), 171-190.
- Kishimoto, S., Lobina, E., & Petitjean, O. (2014). Here to stay: Water remunicipalisation as a global trend. *TNI*, 13 nov. 2014.
<https://www.tni.org/en/publication/here-to-stay-water-remunicipalisation-as-a-global-trend>
- Kishimoto, S; & Petitjean, O. (2017). The untold story. In *transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Kuruvilla, B. (2017). Against the grain: New pathways for essential services in India. In *Transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Lindhost, A. C. (2019). Addressing public-value failure: remunicipalization as acts of public entrepreneurship. *Journal of Economic Policy Reform*, 12 dec.
- Mann, C. L., & Warner, M. E. (2019). Power asymmetries and limits to eminent domain: The case of Missoula water's municipalisation. *Water Alternatives*, 12(2), 2019.
- McDonald, D. A. (2018). Finding common(s) ground in the fight for water remunicipalization. *Community Development Journal*, 54, 59-79, jan.
- Ohemeng, F., & Grant, J. K. (2011). 'Has the bubble finally burst? A comparative examination of the failure of privatization of water services delivery in Atlanta (USA) and Hamilton (Canada). *J. Comp. Pol. Anal.*, 13(3), 287-306.
- Petitjean, O. (2017). Remunicipalisation in France: From addressing corporate abuse to reinventing democratic, sustainable local public services. In *transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Pettersen, B., & Monsen, N. (2017). Norwegian municipalities bringing social services back into public hands. In *Transnational Institute (Org.). Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Planas, M. (2017). A citizen wave to reclaim public and democratic water in Catalan municipalities. In *Transnational Institute*

- (Org.). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Setiadi, W., & Pratiwiningrum, A. Z. (2018). *A Remunicipalization Idea on Water Management in DKI Jakarta Province*. National Accredited Journal, Decree, 21.
- Silva, J. I. A. O; Feitosa, M. P. A. M; Soares, A. S. C. M. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Estudo Urbanos e Regionais*, v. 24, 2022.
- Silva, A. F. C.; Clementino, M. L. M.; Almeida, L. B. Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o poder na cidade. In: ENANPUR, XVII. 2017. Anais. São Paulo, 2017.
- Solomon, L. D. (2011). *America's Water and Wastewater Crisis: the Role of Private Enterprise*. Abingdon: Transaction Publishers.
- Sousa, A. C. A. A pandemia do capital no saneamento. *SAÚDE DEBATE*, 46, 447-458, 2022.
- Souza, A. A contracorrente brasileira na reconfiguração global da gestão de serviços essenciais: o contexto da formulação do Programa Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2024.
- Souza, A. Articulações entre o público e o privado: o caso do Programa Cidade Saneada. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019.
- Swyngedouw, E. (2009). The political economy and political ecology of the hydro-social cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142, 56-60.
- Transnational Institute (Org.) (2017). *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation*. Amsterdam: Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean.
- Ulmer, R., & Gerlak, A. K. (2019). The Remunicipalization of Water Services in the United States. *Environment, Science and Policy for Sustainable Development*, 61(4), 18-27.
- Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.