

✓ PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO BÁSICO: as fronteiras entre o público e o privado

Marcia Regina Carvalho Sousa

Universidade Federal do Maranhão -

UFMA

mrc.sousa@discente.ufma.br.

<https://orcid.org/0009-0000-9402-8730>.

Sandro Ribeiro Araújo da Silva

Universidade Federal do Maranhão -

UFMA

sandro.ribeiro@discente.ufma.br

<https://orcid.org/0009-0004-1681-6562>

Joseane Maria de Souza e Souza

Universidade Federal do Maranhão -

UFMA

joseane.souza@discente.ufma.br

<https://orcid.org/0009-0003-0255-9772>

José de Ribamar Sá Silva

Universidade Federal do Maranhão -

UFMA

jose.sa@ufma.br

<https://orcid.org/0000-0002-0585-6049>

Resumo: O presente artigo efetuou uma breve análise a respeito das fronteiras estabelecidas para o saneamento básico sob o viés da prestação dos serviços em caráter público e privado, com vistas à universalização e ao acesso efetivo. Apresenta indicação histórica e contextualizada de alguns aspectos a respeito do exercício de sua titularidade, verificados sob os impactos gerados pelas concessões dos serviços de saneamento básico, apontando para a concepção de que os municípios realizam os serviços a partir de suas responsabilidades e interesses locais com o desenvolvimento de políticas dentro dos seus limites territoriais. A prestação dos serviços de saneamento ainda perpassa por um processo de privatização, justificada pela necessidade de grandes investimentos, muito embora o caminho ainda esteja sendo percorrido a passos lentos quando se pensa na universalização.

Palavras-chave: Estado; Saneamento Básico; Público; Privado; Universalização.

EN THE PROVISION OF BASIC SANITATION SERVICES: the boundaries between public and private

Abstract: This article provides a brief analysis of the boundaries established for basic sanitation from the perspective of public and private service provision, with a view to universalization and effective access. It provides a historical and contextualized overview of some aspects of the exercise of sanitation ownership, as assessed by the impacts generated by basic sanitation service concessions. It highlights the notion that municipalities provide services based on their local responsibilities and interests, developing policies within their territorial boundaries. The provision of sanitation services is still undergoing a process of privatization, justified by the need for significant investment, although progress toward universalization is still slow.

Keywords: State; Basic Sanitation; Public; Private; Universalization.

ES LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS DE SANEAMIENTO: los límites entre lo público y lo privado

Resumen: Este artículo ofrece un breve análisis de los límites establecidos para el saneamiento básico desde la perspectiva de la prestación de servicios públicos y privados, con miras a su universalización y acceso efectivo. Ofrece una visión histórica y contextualizada de algunos aspectos del ejercicio de la propiedad del saneamiento, evaluados a partir de los impactos generados por las concesiones de servicios de saneamiento básico. Resalta la idea de que los municipios prestan servicios con base en sus responsabilidades e intereses locales, desarrollando políticas dentro de sus límites territoriales. La prestación de servicios de saneamiento aún se encuentra en un proceso de privatización, justificado por la necesidad de una inversión significativa, aunque el progreso hacia la universalización aún es lento.

Palabras-clave: Estado; Saneamiento Básico; Público; Privado; Universalización.

FR LA FOURNITURE DE SERVICES D'ASSAINISSEMENT DE BASE: les frontières entre public et privé

Résumé: Cet article propose une brève analyse des limites établies pour l'assainissement de base, du point de vue de la prestation de services publics et privés, en vue de leur universalisation et de leur accès effectif. Il offre un aperçu historique et contextualisé de certains aspects de l'exercice de la propriété de l'assainissement, évalués par les impacts générés par les concessions de services d'assainissement de base. Il met en évidence l'idée que les municipalités fournissent des services en fonction de leurs responsabilités et intérêts locaux, en élaborant des politiques à l'intérieur de leurs limites territoriales. La prestation de services d'assainissement est toujours en cours de privatisation, justifiée par la nécessité d'investissements importants, bien que les progrès vers l'universalisation soient encore lents.

Mots-clés: État; Assainissement de base; Public; Privé; Universalisation.

1 INTRODUÇÃO

O saneamento básico constitui um direito fundamental, garantido pela Constituição Federal Brasileira de 1988 e cujas diretrizes para a elaboração de sua política foram definidas pela Lei Ordinária Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada pela Lei 14.026, de 15 de julho de 2020, que estabelece o novo marco regulatório.

Fundado nos princípios da universalização do acesso, da efetiva prestação do serviço, da integralidade, dentre outros, o saneamento básico abrange um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, além de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

A própria definição do saneamento básico abarca uma série de elementos que necessitam do estabelecimento de diretrizes e da definição dos entes responsáveis pela adequada prestação dos serviços e sua abrangência para toda a população. Porém, o cenário que se observa no setor do saneamento básico se constitui por intensos debates, dada a complexidade do assunto, pois envolve perspectivas divergentes quanto a aspectos como o papel do Estado, o tipo de regulação do setor, a alocação dos recursos, a gestão dos serviços, entre outros.

O estabelecimento de novas diretrizes nacionais para regulamentação dos serviços de saneamento básico no Brasil tem colocado alguns desafios para o setor. Talvez o principal desses desafios esteja em conceber e implementar de forma articulada às políticas de desenvolvimento urbano, destinadas à melhoria da qualidade de vida e disponibilizar água potável e esgotamento sanitário a todos os domicílios no país, de modo a alcançar a desejada universalização dos serviços.

Cabe ressaltar que a concepção de que a água é um bem público, presente na natureza e que precisa estar acessível a todas as pessoas, implica dizer que deve ser assegurada a existência de um ente que possa colocá-la em condições de ser consumida. Em outras palavras, é necessário que haja uma instituição capaz de suportar os custos de sua extração, seu processamento e sua distribuição, bem como da correspondente coleta de esgoto doméstico.

O novo marco legal do saneamento básico trouxe a indicação da titularidade dos serviços públicos, a partir do tipo de interesse (local e comum). Essa titularidade pode ser concedida para os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local, e para o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum, tal como preceitua o art. 8º da Lei nº 11.445/2007.

Ao indicar o exercício da titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, tem-se ideia de que esses serviços seriam administrados pelos entes estatais, uma vez que se constituem uma atividade pública expressamente atribuída pelo ordenamento jurídico. Além disso, caberia aos entes públicos a responsabilidade de estruturar, organizar administrativamente e prestar os serviços de maneira concreta. O Estado, de uma maneira ampla, seria o único ente capaz de atender e assegurar tal requisito. No Brasil, entretanto, o setor de saneamento conta com forte participação da iniciativa privada, por meio de diversas empresas prestadoras de serviços, tanto em sua natureza jurídica, quanto no modelo de governança e no escopo dos serviços prestados. Essas empresas, podem ser categorizadas em três tipos de prestadores: prestadores públicos regionais, prestadores públicos locais e prestadores privados.

Nas últimas décadas, os prestadores privados têm ganhado força no cenário do saneamento básico, pelo avanço do processo de privatização, cujos defensores buscam se aproveitar das conhecidas lacunas deixadas por prestadores públicos quanto ao atendimento das demandas do setor.

Desse modo, as questões indicadas nesse cenário constituem o objeto de reflexão do presente artigo, haja vista que, embora o saneamento básico tenha sido pauta de tratativas dos diversos governos, mostra-se oportuno revisitar as concepções entre a formação do público e do privado, além de indicar a atuação do Estado em face da articulação com as políticas de desenvolvimento urbanos e a promoção da saúde, estabelecida a melhoria da qualidade de vida da população.

A exposição do debate está organizada em duas seções principais, além desta Introdução e da Conclusão. Na primeira

busca-se configurar o atual cenário do saneamento básico no Brasil, indicando uma contextualização histórica e alguns aspectos a respeito do exercício de sua titularidade. Na segunda seção a partir de exame da literatura sobre o tema, procurar pôr em evidência os impactos gerados pelas concessões dos serviços de saneamento básico no Brasil, envolvendo tanto agentes públicos quanto privados. -Sem qualquer pretensão de esgotar o debate sobre o tema, apresenta-se ao final a Conclusão, destacando a indicação do contexto neoliberal nas práticas de privatização, a importância da atuação do Estado e a necessidade de avanços em determinados aspectos do processo de implementação do novo marco regulatório do saneamento básico.

2 O CENÁRIO DO SANEAMENTO BÁSICO: considerações gerais

Nas últimas décadas, a prestação dos serviços públicos do saneamento básico no Brasil tem passado por diversas modificações. Essas alterações podem ser exemplificadas a partir do processo legislativo que estabeleceu novas diretrizes nacionais para regulamentação das atividades e do exercício de titularidade no setor, bem como aquelas indicadas no campo de elaboração de suas políticas públicas, constituindo-se num processo desafiador quando se remete à articulação de políticas de desenvolvimento urbano destinadas a garantir a todos os domicílios da população brasileira o acesso a água e esgotamento sanitário, com vistas à universalização, além de estar destinada a melhoria da qualidade de vida da população para o qual o saneamento básico seja elemento determinante.

Desse modo, tomando em perspectiva o cenário em que o saneamento básico no Brasil tem sido construído, é possível observar um longo caminho a ser percorrido para a efetiva implementação dos serviços, o que está a exigir do Estado uma atuação firme, com utilização de métodos, técnicas e processos que atendam às peculiaridades locais e regionais, neste país tão diverso que é o Brasil.

Assim, antes de adentrarmos na discussão principal da temática, é necessário considerar o ponto de vista histórico, com breve recorte das ações e elementos principais em que o saneamento básico tem sido concebido no Brasil.

No resgate histórico das especificidades do saneamento básico, verifica-se que ele surgiu antes da formação das cidades, no projeto colonialista português, ainda que não tenha havido a elaboração de uma política de saneamento básico. O marco temporal das questões documentadas a respeito do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário foi estabelecido somente em 1548, quando o Governo Geral foi instituído e quando ocorreu a fundação das cidades. Naquela época, não foi possível identificar avanços sólidos na prestação dos serviços de saneamento básico. O que se via era justamente o oposto, considerando que eram utilizados os escravizados para recolher os dejetos domésticos descartá-los no mar, acondicionados em barris.

O registro inicial do saneamento no Brasil, segundo o Instituto Trata Brasil (2024), ocorreu somente em 1561, com a escavação do primeiro poço para abastecer a cidade do Rio de Janeiro, ordenado por Estácio de Sá. No ano de 1620, foram iniciadas as obras de aqueduto do Rio Carioca, com a finalidade de abastecer a então Capitania do Rio de Janeiro, porém essa obra foi concluída somente mais de cem anos depois, sendo entregue à população o primeiro sistema de abastecimento de água do país no ano de 1723.

Ademais, no período colonial tais ações eram realizadas de maneira individual, sendo resumidas a drenagens e instalação de chafarizes. Desse modo, vê-se que os primeiros projetos sanitaristas foram revelados no governo de D. João VI, sem grande repercussão. O Império continuava acumulando riquezas, porém, sem preocupação com as questões sanitárias, haja vista as residências ainda continuam sem banheiros na parte interna, ainda que houvesse o abastecimento domiciliar.

O registro de que o Brasil alcançou a expansão da rede de distribuição de água e coleta de esgotos, apesar de não ter definido uma política voltada para o desenvolvimento e que viabilizasse a expansão dos serviços de saneamento, ocorreu somente a partir do período Pós Segunda Guerra Mundial.

Acrescente-se que a formulação de tais políticas públicas de maneira unificada somente foi considerada pelo Estado a partir do surgimento de epidemias associadas ao processo de urbanização e industrialização, no Século XX, quando se constituía como pedra fundamental a conexão entre os planos sanitários e o problema de saúde pública. (Zimmer, 2021, p. 179).

Nesse recorte histórico, observa-se que no ano de 1942 surgiram as primeiras estruturas administrativas organizadas para a execução das políticas para o setor do saneamento, quais sejam: Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), para a Região Amazônica, Vale do Rio São Francisco e do Rio Doce e, posteriormente, o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) na Região Nordeste e na Região Sul. (Zimmer, 2021, p. 180).

Um ponto primordial que deve ser apontado nessas estruturas; diz respeito aos serviços que ficavam a cargo dos municípios, a partir do arranjo que foi herdado do período colonial e, inclusive, permaneceram no texto da Constituição Federal de 1988, ainda que não tenham sido definidos quais assuntos de interesse local ficariam a cargo do saneamento. O que também é relevante enfatizar é que a concepção dos serviços de saneamento pelos municípios ocorreu a partir de suas responsabilidades e interesses locais, isso porque necessitavam desenvolver políticas dentro dos seus limites territoriais.

No decorrer da primeira década do século XXI, foi publicada a Lei Ordinária Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu diretrizes para o saneamento básico e concedeu responsabilidades para os municípios compartilharem os serviços com outras pessoas de direito público ou privado. (Brasil, 2007). Essas diretrizes que apontam para a busca da universalização do saneamento básico, são concebidas num contexto social e político do país, em que, como aponta Borja (2014), persiste o patrimonialismo, a abordagem tecno-burocrática nas políticas públicas, entre outros elementos de nossa sociedade.

Desse modo, é possível observar que tanto o aspecto conceitual quanto prático do próprio termo, das infraestruturas e instalações operacionais necessárias para abranger as orientações concedidas ao Estado constituem elementos necessários para a efetiva universalização do acesso e a efetiva prestação dos serviços de saneamento básico.

Ainda sobre a construção da política pública do saneamento básico, cabe mencionar a questão social abrangida pela prestação dos serviços, levando em conta também que estaria associada ao direito fundamental de todos à saúde, além de constituir como prerrogativa de que garantir-lo é dever do Estado. Essa garantia ocorre mediante políticas sociais e econômicas que objetivem reduzir o risco de doenças e de outros agravos à saúde, possibilitem o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação, que constituem direitos sociais previstos expressamente no texto da Constituição Federal de 1988.

Dada a relevância de que a saúde é um direito social, outros direitos a ela integrados devem contribuir para a redução de riscos de doenças, além do acesso igualitário para todos, mesmo que o conjunto formado pelos elementos do saneamento básico - o acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana - nem sempre seja contemplado em sua totalidade. Nessa linha de entendimento, é possível compreender que para a definição dos processos das políticas públicas de saneamento básico devem ser consideradas as perspectivas dos arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam o Estado e a sociedade, e que refletem os conflitos de interesses como um todo.

Ademais, considerando a relevância que o saneamento básico tem quando se fala em saúde pública e para a qualidade do meio ambiente, Borja (2014) indica que a universalização dos serviços de saneamento é uma meta que o Brasil ainda deve cumprir, principalmente porque os patamares são incompatíveis quando se faz uma relação com fato de que o país é uma das principais economias do mundo.

Em linhas de informações atuais acerca do saneamento básico, o Ministério das Cidades disponibilizou em seu sítio eletrônico, o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento Básico – SINISA, constituindo-se de um sistema responsável por apresentar anualmente os índices de atendimento e de cobertura dos serviços de saneamento básico para os municípios brasileiros. O SINISA tem como base de cálculo para definição dos índices a população residente divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE nos Censos, nas Contagens e nas Projeções de população. Nos anos em que não há Censo ou

Contagem, é feita uma estimativa da população urbana residente dos municípios com base na estimativa anual de população total, realizada pelo IBGE, e na taxa de urbanização do último Censo ou Contagem de população. É, ainda, responsável por coletar e disponibilizar informações relativas à prestação dos serviços dos componentes do saneamento básico, consolidando-se como um instrumento de informações públicas e gratuitas que permitem efetuar a avaliação e evolução destes serviços.

Segundo os dados coletados pelo SINISA, em 2021, mais de 33 milhões de pessoas no Brasil não possuem acesso à água, mais de 92 milhões não possuem coleta de esgoto. Em números percentuais, conta-se que 15,8% da parcela população não tem acesso a água, 44,2% não possui coleta de esgoto e 51,2% não possui esgoto tratado em referência a água consumida.

O cenário é alarmante diante da complexidade e do alcance para as metas de universalização previstas para o ano 2033. Isso porque alguns elementos e mecanismos serão imprescindíveis, tais como: a quantidade de investimentos necessários para viabilizar as soluções diante da exigência do conhecimento das novas regras a serem cumpridas pelos titulares dos serviços, a própria estrutura desses entes necessitam ser revistas e da possibilidade de regionalização fundada em estudos técnicos e financeiros para a prestação de serviços, término dos contratos de programa e atribuição a Agência Nacional de Águas e Saneamento - ANA para editar normas de referência para o setor. (Brasil, 2020).

Somando-se ao cenário alarmante acerca do acesso da população a água e a coleta e tratamento de esgoto, tem-se a precariedade das estruturas de saneamento básico nas diversas localidades, que inclusive impactam o meio ambiente, causando desde a contaminação da água, destruição de vegetação, poluição do solo, dentre outros elementos que impactam na qualidade de vida de toda a população.

Nessa percepção, observa-se que o Estado passa a desempenhar um papel de aproximação necessário para a construção de um pacto social que se utiliza dos atores da sociedade para formulação das políticas sociais capazes de participar de um processo de democratização, o que torna tal estratégia uma ferramenta para construir uma sociedade mais justa e igualitária e favorável a transformação social no país.

No contexto apresentado por Narzetti (2021, p. 30), os formuladores de políticas nacionais de saneamento básico devem funcionar como árbitros das relações associadas às escolhas disponíveis e sua legitimidade, além do alinhamento com a estrutura das instituições em diversos níveis de governo, o que é possível indicar uma vantagem para melhor alocação dos recursos e constituindo-se como um fator fundamental para o desenvolvimento das políticas estabelecidas.

3 O SANEAMENTO BÁSICO: as fronteiras entre o público e o privado

A busca pela universalização do saneamento básico de maneira qualitativa no Brasil é tamanha que sua exigência envolve uma série de esforços nos variados segmentos da sociedade organizada, principalmente quando se deseja movimentar as ações do saneamento para a arena do direito social como parte integrante de uma política pública mantida pela forte atuação estatal.

Nesse viés, é possível levar a temática para uma discussão onde as decisões do Estado e a pressão provocada pelos grupos organizados possam gerar processos capazes elaborar políticas públicas multideterminadas, como indica Borja (2014, p. 443):

As políticas públicas são então multideterminadas, sendo o locus privilegiado da construção de projetos sociais e produto de um momento histórico determinado. O seu conteúdo está relacionado ao regime de acumulação, ao modo de regulação na sociedade e aos recuos e avanços da cidadania. O conjunto de ações governamentais e seus correspondentes investimentos são, portanto, o produto de um processo social complexo, influenciado por variáveis econômicas, políticas e ideológicas. As políticas públicas são o Estado em ação e expressam um determinado projeto político para a sociedade. Os programas, assim, cristalizam e orientam as ações governamentais, com vistas a consecução desse projeto político social.

Desse modo, o papel exercido pelas políticas públicas coloca o Estado num lugar de forte atuação e pressão provocada pelos grupos organizados, além do esforço em levar as ações do saneamento básico a um campo do direito social e como tal constituir parte integrante de uma política pública fundada em uma forte atuação das ações estatais.

Cabe ainda destacar, que durante esse processo de constituição de uma política pública de qualidade, existem outros desafios a serem superados, isso porque para a construção desta política as instituições devem possuir em suas estruturas elementos que possam superar as adversidades desse ramo, como por exemplo as questões relativas a financiamento, matriz tecnológica, participação, gestão e controle institucional, dentre outros.

Nesse entendimento, o Brasil tornou-se um campo fértil para a disseminação de um período histórico da proteção social que mais incorporou determinações externas de mudanças econômicas e políticas, no denominado período neoliberal. Essas mudanças ocorreram não só pelos avanços tecnológicos, como também pelo modelo de produção e de regulação social, no qual a excessiva presença do Estado passaria a avaliar as políticas de ingerência privada, ou seja, a partir da ideologia neoliberal, haveria uma articulação entre o Estado e a sociedade no processo de proteção social e que concorre para o rebaixamento de qualidade de vida de uma considerável parcela da população. (Pereira, 2006, p. 159).

Clauss Offe (1984) em suas argumentações polêmicas questiona a atuação do Estado capitalista na preservação dessas relações conjuntas da sociedade de classes e a origem a partir dos movimentos de interesse em determinada política social no Estado capitalista.

Vê-se, a título exemplificativo, que uma das áreas afetadas pelas mudanças advindas do período neoliberal é a do saneamento básico, na qual a questão social assume expressões específicas, e muitos problemas continuam a persistir, ainda que sejam organizadas e produzidas em todo o contexto histórico elementos que articulem todas as relações envolvidas, não se vislumbrando assim, que o único elemento novo reside nos processos de transformação ocorridas no cenário brasileiro.

Assim, em que pese a União tenha competência constitucional expressamente estabelecida para instituir diretrizes para o saneamento básico, sendo este elemento fundamental para a obtenção do desenvolvimento urbano, a promoção de seus programas é de competência comum a todos os entes federativos, sejam os Estados, os municípios, o Distrito Federal e a própria União, além de serem capazes de articular e participar da formulação de uma política e a execução das ações relativas ao saneamento básico.

Nessa linha de entendimento, Zimmer (2021) indica que tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e os municípios devem preservar e exercer papel de protagonistas das decisões no limite de suas competências, abarcando os instrumentos necessários para concepção, financiamento, regulação, fiscalização e operação dos serviços de saneamento básico, ainda que seus instrumentos contratuais sejam diversos. Assim, a prestação do serviço de saneamento básico constituiria de um elemento da agenda política do Estado, que desenvolve-se em menor ou maior grau de prioridade, quando associados aos instrumentos orçamentários contidos no Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, ou seja, sua priorização estaria associada às questões econômicas, onde o Estado em suas diferentes abordagens pode obter um resultado final satisfatório que interesse à população e no desenvolvimento de uma prestação de serviços públicos universais e inclusivos.

Nesse viés, o processo de renovação do ciclo das políticas de saneamento básico teria como característica a renovação das características de um Estado Democrático de Direito que determina e identifica que grupos representativos possam assumir o controle das estruturas burocráticas de poder e que de maneira inevitável, acabam por definir o desenho, o modelo e o modo como os serviços públicos passam a ser executados.

Essa concepção indica que para a proteção dessas diretrizes indicadas no texto constitucional a respeito do saneamento básico indicaria uma diversidade de arranjos que se utilizam de estratégias, que levam ao debate público e democrático e a controles formais e informais de participação, ainda que possuam a indicação de modelos diversos.

Os tipos de prestadores que compõem o setor do saneamento básico têm apresentado uma multiplicidade de tipos de órgãos e prestadores de serviços que estão relacionados tanto a questões de natureza jurídica e de modelo de governança quanto no escopo de serviços prestados, categorizados por Naves (2021), a partir de uma visão panorâmica que abrange os prestadores públicos regionais, os prestadores públicos locais e os prestadores privados. Tais categorias identificam uma infinidade de tipos de entidades que podem ser administradas diretamente pelo poder público, empresas públicas, autarquias, consórcios públicos, associações, sociedades de economia mista ou até mesmo organizações da sociedade civil. Ainda segundo o autor, se alargarmos nossa visão a atuação tanto em âmbito municipal, microrregional ou regional, estão vinculadas ao poder público por intermédio de instrumentos contratuais, podendo estes serem de concessão plena ou parcial, subdelegação, parceria público-privada, locação de ativos ou assistência técnica.

Essa modelagem pode combinar características dos setores públicos e privados, tendo como finalidade gerar sinergia entre uma série de fatores que possam melhorar o atendimento amplo do interesse público, uma vez que se utiliza de modelos, dinâmicas e motivações dos arranjos existentes.

Ainda a respeito das questões dos arranjos para o saneamento básico, Zimmer (2006), acrescenta as questões de gestão, apresentando dois modelos para a prestação dos serviços de saneamento básico, o primeiro deles diz respeito à operação privada, com indicação de um modelo de privatização e regulação estatal e o segundo modelo estaria relacionado a operação pública centralizada e descentralizada. Em linhas gerais, indica ainda que a desestatização não exclui o Estado do processo, tampouco das hipóteses de privatização, devendo ser aprofundadas as suas responsabilidades e monitoramento a fim de evitar um descontrole concentrado de mercado.

Diante desse panorama, ainda que possam adotar modelos diversos, a forma de proteger as diretrizes indicadas no texto constitucional para o saneamento básico está associada ao debate público e as formas de controle que constituem elementos que subsidiam a opção de decisão democrática, ou seja, ainda que o operador dos serviços seja do modelo público,

público-público, público-privado, ou exclusivamente privado, a decisão será fundada no debate público e democrático e no controle social por ele exercido, não presumindo que haja um tipo ideal sem que sejam avaliadas a realidade do caso concreto. (Zimmer, 2021, p. 320).

É relevante mencionar que a escolha por um modelo público ou privado não deve modificar a qualidade da prestação de um serviço público, além de que qualquer modalidade que seja escolhida também não leve a concentração de fornecedores que possam estabelecer um ambiente de competição e uma tendência de práticas de restrições de livre concorrência que possam representar abuso econômico, e que no caso da prestação dos serviços de saneamento possam ocasionar um aumento irrazoável de tarifas que violem os princípios estabelecidos para esta prestação, quais sejam, a universalidade e a equidade, além de não conseguir identificar as prioridades de expansão nas localidades de menor potencial de retorno.

Percebe-se assim, que a operação privada do sistema de saneamento básico onde não há realização do controle motriz por parte do Estado pode acarretar uma expansão dos serviços, com elevadas tarifas em localidades que necessitem de investimentos, onde por óbvio sempre haverá riscos de ações oportunistas por parte do operador, seja público ou privado.

Associada ao ideário estabelecido no Novo Marco Legal do Saneamento Básico, tem-se que para reduzir os riscos de competição para o setor seria necessária a ampliação do número de processos licitatórios, indicado no bojo de tal legislação regulamentar. A proposta seria a transição da retirada dos contratos de programa na direção dos contratos de concessão como uma proposta de utilizar os recursos disponíveis da melhor maneira possível, relacionados a eficiência para o sistema e com proposta de que os interessados passariam a oferecer propostas competitivas, custos fixos de operação e capacidade de gestão de recursos humanos.

Nessa oportunidade, observa-se que as companhias estatais, que em sua maioria operam a prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, não passaram por um período de teste em relação a níveis de elementos de governança, eficiência e efetividade quando se fala em operação dos sistemas.

Desse modo, de acordo com Zimmer (2021, p. 191), somente o poder público é capaz de contrabalancear os incentivos do poder econômico provenientes da existência de monopólios, utilizando-se dos processos de regulação e fiscalização pelo poder público, ainda que tais serviços estejam concentrados nas empresas e companhias estatais. Acrescenta ainda, que mesmo que tais serviços sejam operados por empresas privadas, a economia de escala e o domínio dos fatores de produção poderão acentuar uma distorção no processo, incluindo um eventual ambiente competitivo do setor. Nessa linha de raciocínio, percebe-se que os arranjos, sejam administrativos, sejam jurídicos de atribuição e operação dos sistemas de saneamento básico apresentam uma variação enorme de formatação interna tanto pública quanto privada.

Um ponto relevante a ser mencionado é que independentemente do tipo, da realização de cada região, seja local, regional ou nacional, os modelos de operação público ou privado podem ser combinados de maneira distintas e que possam ser classificados em tipos ideais para cada realidade. É o que Arendt (2016, p. 34-43) indica como a distinção entre as esferas pública e privada, e que corresponde a extraordinária dificuldade de seu desdobramento decisivo de seus domínios, além de que a distinção da realidade moderna possa não ser somente um “bem comum”, como também de forma exclusiva da esfera privada e da ausência de um domínio de modelo híbrido, capazes de que os interesses privados possam assumir importância na esfera pública.

Em linhas gerais, Oliveira (2000) em seu texto “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal”, utiliza para analisar a temática, uma análise indicativa de que o movimento neoliberal não tivesse sido enganado quando associou a volta do indivíduo ao mundo privado e, por conseguinte o desmantelamento da institucionalidade contemporânea forjado pelo signo de segurança, no lugar do signo no contrato mercantil. Inclusive associando de maneira histórica a partir do Código Napoleônico, elaborado durante a Revolução Francesa até a formação do Estado do Bem-Estar, entendido por ele como universalizado mesmo para os países da periferia do capitalismo, sob formas de

simulacros, bem ou mal-acabadas, seja do contrato mercantil, seja do Estado do Bem-Estar.

Ademais, quando se indica a construção de uma diversidade de representações, de aceitação e conquistas sociais de uma determinada sociedade é possível comparar o envolvimento do Estado perante a sociedade entre dois principais movimentos indicados por Potyara Pereira (1998) a respeito da formulação da base da questão social e que associo a questão social do saneamento básico.

O primeiro deles diz respeito às transformações que a economia de mercado realiza na estrutura da sociedade e que atingem e se subordinam aos domínios das leis autorreguláveis, transformando os homens em massa e os reflexos danosos da economia de mercado, quando estes não protegem os interesses humanos e os relega de maneira mais brutal, além de se revestir do apelo para salvaguardar tais interesses, isso porque utilizam a legislação como instrumento protetor, realizam alianças de classe que resguardem a tutela da cidadania social e das instituições que passaram a ser garantido sob a forma de políticas públicas oferecidas pelo Estado. Nessa compreensão, Potyara Pereira (1998, p. 127) relata a configuração das tendências contemporâneas, onde os governos continuaram a manter esquemas políticos de proteção social, ainda que naquele período o capitalismo estivesse desregulado e que tenha havido uma revalorização do pluralismo de bem-estar que acrescentou alternativas às políticas sociais. Nesse particular, o Estado exerce papel dominante na provisão coletiva, atuando, inclusive em setores não governamentais, como voluntariados e atividades informais, e que de maneira implícita indicava a exigência neoliberal de redução das provisões oficiais, desregulamentação dos serviços sociais e da seletividade ou focos dos direitos dos cidadãos.

Retomando a percepção que se tem das fronteiras entre o público e o privado, reconhece-se que, para uma nova política para o saneamento básico, é necessário detectar as experiências conhecidas e os casos concretos do setor, projetando a sistematização dos modelos existentes da prestação privada dos serviços e que seja capaz de diagnosticar os problemas recorrentes e comuns nas experiências já vivenciadas em cada um de seus formatos.

O debate acerca da gestão do saneamento básico coloca em lados opostos aqueles que desejam a prestação dos serviços pela esfera públicas, os críticos a privatização e de outros os defensores da permanência da iniciativa privada, os primeiros argumentam que a privatização não pode ocasionar ganhos de acesso e que tais arranjos estão fadados a fracassos, enquanto outros defendem que o privado traz mais eficiência na provisão de serviços que outrora dispunha de um serviço ineficiente.

Desse modo, a opção do formato, seja público, seja privado, não representa que cada um seja essencialmente ideal, haja vista o grau de sua eficiência ou ineficiência. A noção mais próxima do ideal seria a de articular o modelo compatível com determinada localidade, levando em consideração o respeito ao espaço geográfico, as desigualdades e a força do Estado para que este, sozinho ou em parcerias, possa responder pelas demandas sociais.

4 CONCLUSÃO

O formato tradicional da prestação de serviço de saneamento básico, o monopolista fornecido pelo Estado, levando em conta o aumento da população e o crescimento econômico em nível nacional ou regional, tem sofrido modificações em seus arranjos. Nesse aspecto, a escolha pela oferta de um modelo público ou privado não pode modificar a qualidade e eficiência dessa prestação de serviço, ainda que possa ser vislumbrado um mercado atrativo para uma concentração de fornecedores nesse ambiente competitivo.

A questão central do saneamento básico constitui na elaboração de um projeto político social que deve ser implantado no cenário brasileiro e condicionado à indicação de prioridades de investimentos nas políticas sociais, isso porque para a criação de tais políticas deve-se condicionar debates de seus conteúdos que sejam realizados por toda a sociedade, associados ao modo de regulação e aos recuos e avanços que se pretenda alcançar.

Ao estabelecer a definição de que os projetos sociais de disputa do saneamento pela sociedade e pelo Estado, deve considerá-lo como um direito social amplamente difundido e inserido nas

políticas públicas sociais, além de promover políticas esculpidas pelos princípios fundamentais a que a própria lei indica, isso porque sendo o saneamento básico uma ação submetida aos desígnios do mercado, onde vê-se características neoliberais, ainda que não seja estabelecido como uma mercadoria.

Quando se vê a análise do cenário do saneamento básico, é possível identificar o papel que o Estado exerce perante a elaboração das políticas públicas, atuando fortemente no campo do direito social, constituindo como parte integrante dos anseios e esforços para que seus atores busquem o atendimento nesse processo organizado junto à atuação do Estado.

REFERÊNCIAS

- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 13^a ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2020, p. 27-96.
- BORJA, Patrícia Campos. **Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira**. Saúde Soc. São Paulo, v.23, n.2, p.432-447, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/gn7vpPFZYBHq6s6JVtHCHbw/>. Acesso 26 de jul. 2024.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 jun. 2022.
- BRASIL. Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso 27 de jun. 2024
- BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico**: Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm, Acesso 27 de jun. 2024.
- INSTITUTO TRATA BRASIL. **Guia do Saneamento**. São Paulo: Instituto Trata Brasil. Ano 2023. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/04/Guia-do-Saneamento-2023_V20_12.11_Digital.pdf. Acesso em: 04 ago, 2024.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. SINISA. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/sinisa/sinisa-1>. Acesso 06 jul 2024.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco; PAOLI, Maria Célia (orgs). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 55-81.
- NARZETTI, Daniel Antonio. **Novo marco regulatório do saneamento básico**. Brasília: Fundação Escola Nacional da Administração Pública, 2021.
- NAVES, Rubens. **Saneamento para todos: como universalizar serviços sustentáveis de água e esgoto no Brasil pós-pandemia**. Livre Editora. São Paulo, 2021.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil. **Ser Social**, Brasília, n. 6, 1998. DOI: 10.26512/ser_social.v0i6.12852. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12852. Acesso em: 4 ago. 2024.
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3^a ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- ZIMMER, Aloísio. **Direito Administrativo do Saneamento: um estudo a partir do Novo Marco Legal (Lei 14.026/2020)**, 1^a edição, Editora Evangraf Ltda, Porto Alegre, 2021.

AVAL

Revista Avaliação de Políticas Públicas

