

Universalização do acesso ao saneamento básico – prestação pública municipal e microrregional

Edgard Paulo Joaquim da Matta

André Vaz Lopes

Coletânea de Pós-Graduação
Controle da Desestatização e da Regulação



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Presidente)
Vital do Rêgo (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia
Johnathan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETOR-GERAL

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE ALTOS ESTUDOS
E COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clémens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADOR ACADÊMICO

Leonardo Lopes Garcia

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Ana Carolina Dytz Fagundes de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

Georges Marcel de Azeredo Silva

Marta Eliane Silveira da Costa Bissacot

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Universalização do acesso ao saneamento básico – prestação pública municipal e microrregional

Edgard Paulo Joaquim da Matta

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. André Vaz Lopes

Banca examinadora:

André Vaz Lopes

Pedro Ivo Sebba Ramalho

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MATTA, Edgard Paulo Joaquim da. **Universalização do acesso ao saneamento básico – prestação pública municipal e microrregional**. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 97 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Edgard Paulo Joaquim da Matta
TÍTULO: Universalização do acesso ao saneamento básico – prestação pública municipal e microrregional
GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Edgard Paulo Joaquim da Matta
edgardpj@hotmail.com

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Matta, Edgard Paulo Joaquim

Universalização do acesso ao saneamento básico –
prestação pública municipal e microrregional / Edgard Paulo
Joaquim da Matta. – Brasília: ISC/TCU, 2023.
97 fl. (Monografia de Especialização)

1. Controle da Desestatização e da Regulação. 2. Tema 2. 3.
Tema 3. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Universalização do acesso ao saneamento básico – prestação pública municipal e microrregional

Edgard Paulo Joaquim da Matta

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Controle da Desestatização e da Regulação realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista em Controle da Desestatização e da Regulação.

Brasília, 31 de março de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. André Vaz Lopes, Dr.
Orientador
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

Prof. Pedro Ivo Sebba Ramalho, Dr.
Avaliador
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA

Dedico este trabalho a todos que ensinam para que os outros sejam melhores, porque a vida só faz sentido enquanto ensinamos e aprendemos como e com professores, capacitadores, treinadores, técnicos, ... ou simplesmente dando e observando os exemplos.

Agradecimentos

Agradeço e parabenizo o TCU e o Instituto Serzedello Corrêa (ISC) pelo excelente curso que nos ofereceram. Deu muito trabalho, mas valeu demais a pena. Aprendi muito e sinto que cresci profissionalmente com o conhecimento adquirido. Agradeço igualmente aos colegas, professores e equipe coordenadora do curso pela experiência e aprendizado, ao meu orientador pela generosidade, conhecimento e dedicação e, por semelhantes motivos, ao examinador, e a minha família pelo incentivo aos estudos, amor, apoio e tolerância por ter socializado menos com eles do que eu queria e merecem.

Resumo

O objetivo geral da pesquisa é investigar se é possível padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável fixadas pelas Nações Unidas. O método Aplicado foi de abordagem qualitativa, por meio de revisão narrativa de literatura científica. A pesquisa buscou na rede eletrônica mundial de informações e dados (Internet) estudos de casos e artigos científicos sobre universalização do acesso ao saneamento básico na municipalidades e se foi utilizada no processo a ferramenta Análise de Impacto Regulatório. Desta forma, foi possível levantar dados empíricos e informações acadêmicas e doutrinárias que permitem o entendimento de que a universalização do acesso ao saneamento básico não ocorrerá se o provimento for prevalentemente privado com fins comerciais ou lucrativos. A teoria econômica, através de suas teorias e doutrinas, como, por exemplo, a Teoria Econômica da Regulação, de George Stigler, e a tendência de captura do regulador por grupos mais organizados e mais fortes economicamente; o problema dos conflitos de interesse e de assimetria de informação da relação principal-agente; a crescente elevação dos custos de transação e sua relação com a assimetria de informação, revelado por Ronald Coase em seu Teorema de Coase, dentre outras, corroboram os resultados empíricos advindos dos estudos de casos examinados nesta monografia.

Palavras-chave: saneamento básico; Análise de Impacto Regulatório; AIR; remunicipalização.

Abstract

The general objective of the research is to investigate whether it is possible to standardize and parameterize the economic, organizational, managerial and operational structuring of providers of basic sanitation services belonging to the municipal Government to enable the implementation, within the scope of small municipalities, of the universalization of access to basic sanitation services, aiming at the fulfillment of goals 6.1 and 6.2 of the Objectivos de Desenvolvimento Sustentável fixed by the United Nations. The Applied method was of qualitative approach, through narrative review of scientific literature. The research searched the world electronic network of information and data (Internet) for case studies and scientific articles on universalization of access to basic sanitation in municipalities and whether the Regulatory Impact Analysis tool was used in the process. Thus, it was possible to collect empirical data and academic and doctrinal information that allow the understanding that the universalization of access to basic sanitation will not occur if the provision is predominantly private for commercial or profit purposes. Economic theory, through its theories and doctrines, such as, for example, George Stigler's Economic Theory of Regulation, and the tendency of capture of the regulator by more organized and economically stronger groups; the problem of conflicts of interest and information asymmetry of the principal-agent relationship; the growing increase in transaction costs and their relation to information asymmetry, revealed by Ronald Coase in his Coase Theorem, among others, corroborate the empirical results from the case studies examined in this monograph.

Keywords: basic sanitation; sanitation services; Regulatory Impact Analysis or Regulatory Impact Assessment; RIA; remunicipalization.

Lista de figuras

Figura 1: Porcentagem de atendimento aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos em 2010 (Brasil).....	20
Figura 2: Recursos não onerosos. Compromissos e desembolsos em iniciativas de saneamento, 2003 - 2017.....	35
Figura 3: Investimentos em saneamento básico no Brasil de 1971 a 2018 - % do PIB	40
Figura 4: municipalizações e remunicipalizações de serviços públicos em 45 países	55
Figura 5: (re)municipalizações de serviços públicos em 45 países.....	55
Figura 6: (re)municipalizações de serviços públicos em 45 países	57
Figura 7: desprivatizações de serviços públicos ano a ano	58
Figura 8: formas de desprivatização e níveis de remunicipalização	60
Figura 9: número de projetos e volume de recursos anuais para as PPPs	66
Figura 10: Divisão temática das normas de referência	76

Lista de quadros

Quadro 1: Agrupamento dos prestadores por abrangência regional e natureza jurídica.....	39
Quadro 2: Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2021-2022.....	78

Lista de abreviaturas e siglas

ABDIB	Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base
ANA	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico
BNH	Banco Nacional da Habitação
CESB	Companhia Estadual de Saneamento Básico
CETA	<i>Comprehensive Economic Trade Agreement</i>
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FET	<i>Fair And Equitable Treatment</i>
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GT	grupo de trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	<i>Investment Court System</i>
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISDS	<i>Investor-State Dispute Settlement</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PIB	Produto Interno Bruto
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNSB	Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
PNSR	Programa Nacional de Saneamento Rural
PPP	Parceria Público-Privada
PRISB	Plano Regional Integrado de Saneamento Básico
SAE	serviços de água e esgoto
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCU	Tribunal de Contas da União
TTIP	<i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
UE	União Europeia
UNESP	Universidade Estadual Paulista

Sumário

1.	Introdução	16
2.	Problema e justificativa	22
3.	Objetivos	25
3.1.	Objetivo geral.....	25
3.2.	Objetivos específicos	25
4.	Metodologia	26
5.	Desenvolvimento	29
5.1.	Análise de Impacto Regulatório (AIR) - prolegômenos Erro! Indicador não definido.	
5.1.1.	Definição e características da AIR	30
5.1.2.	AIR no Brasil.....	32
5.2.	Serviço de saneamento básico no Brasil - prolegômenos	33
5.3.	Achados da pesquisa	37
5.3.1.	Universalização do acesso ao saneamento básico e a prestação pública de seus serviços	37
5.3.1.1.	No Brasil	37
5.3.1.1.1.	Revisão da literatura.....	37
5.3.1.1.2.	Resultados e discussão.....	52
5.3.1.2.	No exterior.....	53
5.3.1.2.1.	Revisão da literatura.....	53
5.3.1.2.2.	Resultados e discussão.....	72
5.3.2.	Sobre o uso da AIR no setor de saneamento básico.....	74
5.3.2.1.	Revisão da literatura.....	74
5.3.2.2.	Resultados e discussão.....	82
6.	Conclusão	86
7.	Referências bibliográficas	89
8.	Anexo A – Pedido de informação sobre AIR	95
9.	Anexo B – Resposta ao Pedido de informação	96

1. Introdução

A água, que é um bem comum, por se tratar de “um recurso compartilhado por um grupo de pessoas” (Hess; Ostrom, 2007), está na essência dos serviços do setor de saneamento básico, fundamentais para a vida em sociedade, com fortes impactos na saúde da população e no meio ambiente. Sua prestação é uma obrigação do Estado e tais serviços sempre foram vistos como uma questão de relevância nacional, pois provêm o acesso a um direito humano elementar de todos que é a água segura. Esses essenciais serviços geram inúmeras externalidades que impactam a saúde pública, o meio ambiente, a qualidade de vida da população e a formação de renda interna nacional. Dessa forma, investir em saneamento se traduz em elemento estratégico para o desenvolvimento econômico de longo prazo do país.

O direito humano à água, aliás, é assegurado pela resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) A/RES/64/292, de julho de 2010, cujos países signatários se comprometeram formalmente a observar e cumprir. No âmbito nacional, referido direito é garantido pela Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que preconiza: “em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais” (Lei Federal 9.433/1997).

A ONU, por sinal, reconhece em seus relatórios que o Brasil avançou significativamente no saneamento básico no período de 2000 a 2017, embora prestando serviços deficientes e desiguais, em termos de qualidade, no abastecimento de água e no esgotamento sanitário (Opas Brasil, 2019). Essa mesma entidade reporta ainda que, no mundo, cerca de dois bilhões de pessoas têm acesso deficiente aos serviços de saneamento básico; que, nas zonas rurais, sete em cada dez habitantes não têm saneamento; que os países em desenvolvimento abrigam um terço das pessoas afetadas pela má ou não prestação desses serviços e que crianças de comunidades pobres e rurais correm o maior risco de se verem desprovidas dos serviços de água e esgoto e de higiene adequada (Opas Brasil, 2019).

A principal explicação para esse cenário, que vem se mantendo há décadas, é antiga e está na defasagem entre o nível de investimentos efetivamente realizado e o montante necessário para eliminar o déficit de acesso. Segundo estimativas realizadas em 2010 pela Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib, 2010), o valor até então investido anualmente, cerca de R\$ 4,7 bilhões, era

inferior à quantidade necessária para atingir a universalização dos serviços: R\$ 13,5 bilhões por ano, durante 20 anos seguidos.

Assim, os movimentos para suprir os déficits no acesso aos serviços de água e saneamento são prioritários e urgentes e precisam considerar as iniquidades, para que se garanta a distribuição de forma segura (Murtha et al., 2015; Fracalanza et al., 2013; Britto, 2010; Maricato, 2003). Os conflitos associados à água nas cidades estão ligados às escolhas sobre onde investir em infraestrutura e se a água e seus serviços devem ser tratados como mercadorias ou bens comuns (Alves, 2018).

Sob o prisma da legalidade, no Brasil, o setor de saneamento ganhou somente em 2007 um marco regulatório, a Lei 11.445, de 2007, que estabeleceu, conforme o mandato constitucional, as diretrizes nacionais para o saneamento básico, que compreende abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo de águas pluviais (Sato, Lídia Kazue, 2020). Essa legislação representa importante instrumento de avanço – jurídico e de tecnicidade – para o setor de saneamento básico, criando regras objetivas para temas recorrentemente apontados como falhas ou deficiências no setor: planejamento, regulação e controle social, trazendo como princípios fundamentais, dentre outros, a universalização e a integralidade do conjunto de seus serviços de saneamento, eficiência e sustentabilidade econômica, e controle social (Sato, Lídia Kazue, 2020).

Tratou também da questão da titularidade e de seus deveres, da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, do planejamento, da regulação, dos aspectos econômicos e sociais (tarifas), dos aspectos técnicos, do controle social e da política federal de saneamento básico. Quanto à regulação do setor, a legislação prevê que deve-se seguir os princípios de independência decisória do regulador, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira, além de transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Além disso, fixou o princípio de que os serviços públicos de saneamento básico devem ser regulados e fiscalizados pelo poder público, instituindo a necessidade de haver um ente regulador e de explicitar as formas como essa regulação deverá ocorrer. Isso possibilitou a adoção de mecanismos de gestão, regulação e prestação dos serviços de forma compartilhada entre os entes federativos (Meneguim e Prado, 2018). A regulamentação da referida Lei, ainda que tardia, deu-se no ano de 2010, com o Decreto Federal 7.217.

Com a Lei 11.445/2007 e o seu decreto regulamentador, houve o início de uma profissionalização do setor, buscando a harmonia entre o planejamento, a regulação da prestação desses serviços públicos (como premissa para a padronização de metas e indicadores) e o controle social para garantir a transparência das ações. Entretanto, mesmo em processo de consolidação, a Política Nacional de Saneamento Básico foi alvo de uma grande campanha de revisão, com o propósito de revisitar muitos pontos do marco legal do saneamento básico, isto é, a Lei Federal 11.445/2007 (Oliveira, Carlos Roberto de, 2022).

Nesse sentido, foi sancionada a Lei Federal 14.026/2020, que alterou significativamente a Lei Federal 11.445/2007. As mudanças introduzidas pela nova lei podem ser divididas em três blocos de conteúdo normativo: i) novas atribuições relativas a recursos hídricos para a Agência Nacional de Águas (que passa a ser alcunhada Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico); ii) delegação de competências para a edição de normas de referência relativas à regulação do saneamento à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico; e iii) regramentos referentes à contratualização da prestação de serviços de saneamento básico, com destaque para a formação de unidades regionais, para se ganhar escala e sustentabilidade na prestação dos serviços (Oliveira, Carlos Roberto de, 2022).

Em que pese a evolução da base legal que regula o setor de saneamento básico atualmente, percebe-se que, relativamente ao compromisso assumido pelo Brasil, juntamente com mais 193 países, perante as Nações Unidas (ONU) de cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o atendimento do ODS 6 - “Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”, específico sobre o tema dos serviços de saneamento básico, dificilmente acontecerá dentro do prazo e na extensão de cobertura estipulados formalmente. O motivo para isso está na inércia conjuntural e sistêmica em relação ao cumprimento do que estabelecem as metas 6.1 - “Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos.” e 6.2 - “Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.”, ambas mais diretamente relacionadas com a universalização do acesso ao saneamento básico, pois, restando 7 (sete) anos para o final do prazo, a realidade do setor, segundo o que se depreende do Relatório Luz

2019, de monitoramento da Agenda 2030 dos ODS (GT Agenda 2030, 2019), não parece de progresso, mas de, no mínimo, estagnação.

A impressão de não evolução ou de progresso claudicante das mencionadas metas é uma decorrência natural da interpretação de dados e informações coligidos pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável (GT Agenda 2030), formado por organização não governamental (ONG), movimentos sociais, fóruns e fundações brasileiras, reunidos desde as negociações da Agenda 2030, que monitora a implementação dos ODS e elabora relatórios que apresentam análises deste trabalho. O Relatório Luz 2019 (GT Agenda 2030, 2019) considerou que a situação era alarmante para abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, baseado nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para o ano de 2017, uma vez que mais de 40 milhões de brasileiros não tinham acesso à água potável e mais de 100 milhões não tinham o esgoto coletado. O Relatório apontou também que os locais com os piores índices eram os mesmos que apresentavam alta vulnerabilidade socioeconômica.

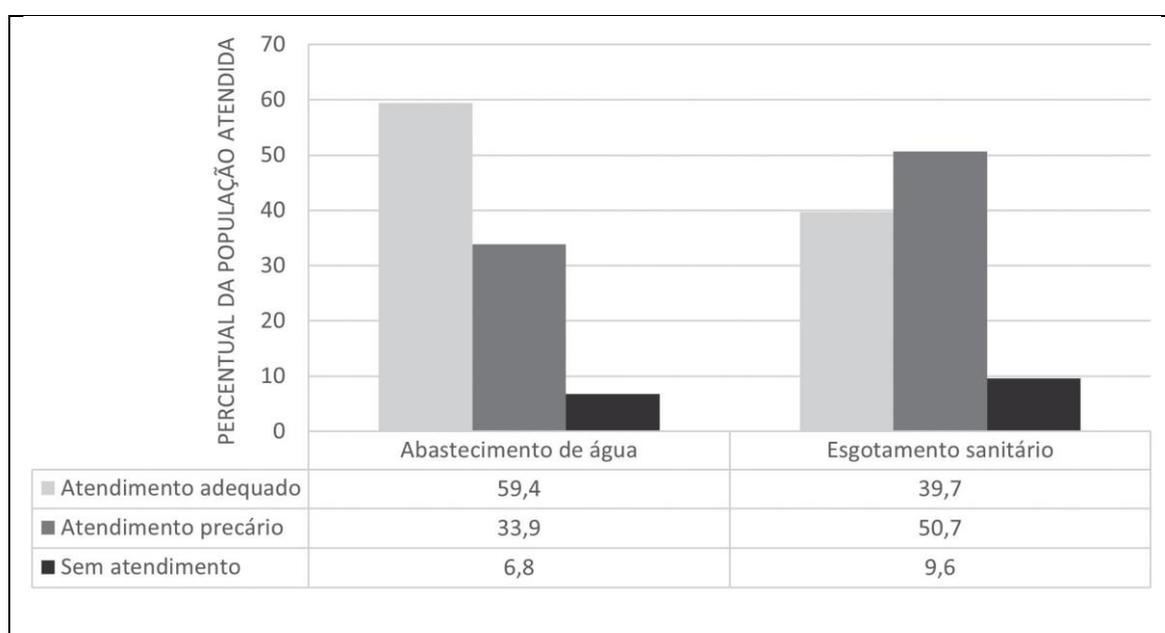
Nesse sentido, somam-se ainda críticas aos indicadores oficiais de saneamento, como os produzidos pelo SNIS para o acesso às redes de abastecimento e de coleta de esgotos, que não indicam se os princípios da Lei Federal 11.445/2007, quais sejam, acesso universal, equidade, integridade e sustentabilidade, estão sendo cumpridos na prestação dos serviços (Aleixo et al. 2016). Logo, tais indicadores não sinalizam necessariamente o acesso a um serviço de qualidade, já que a avaliação apenas identifica o domicílio coberto pela rede e não aborda a questão da qualidade do abastecimento (Aleixo et al. 2016; Galvão Junior, 2009).

Buscando, então, trabalhar melhor os indicadores de atendimento dos Serviços de Água e Esgotos (SAE) e do manejo de resíduos sólidos, o Plano Nacional de Saneamento Básico - Plansab, aprovado em dezembro de 2013, trabalha com o conceito de déficit de saneamento com a população não atendida por serviços públicos ou individuais, ou com atendimento precário (SNSA, 2013). Essa proposta foi incorporada também pelo Programa Nacional de Saneamento Rural – PNSR (Brasil, 2019), regulamentado pela Portaria do Ministério da Saúde 3.174/2019.

Assim, empregando esse conceito do Plansab, a população com atendimento adequado dos serviços de saneamento básico, em 2010, era menor que o número apresentado pelos dados oficiais do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e da Pesquisa de Saneamento Básico do IBGE. Os dados oficiais

indicavam o acesso ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário por, respectivamente, 85,8% e 53% da população brasileira (IBGE, 2011; SNSA, 2013). Porém, se fosse considerado o atendimento adequado a esses serviços, como a oferta de água potável sem intermitência e a coleta dos esgotos seguida de tratamento ou o uso de fossa séptica, os índices passariam a representar 59,4% da população com acesso a água e 39,7% com esgotamento adequado (SNSA, 2013). A figura 1 abaixo ilustra melhor o significado desses números:

Figura 1 – Porcentagem de atendimento aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de resíduos sólidos em 2010 (Brasil).



Fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental - SNSA (2013).

Então, desse contexto do setor de saneamento básico brasileiro, percebe-se que o atendimento nas áreas rurais e urbanas de vulnerabilidade socioambiental, bem como o tratamento do esgotamento sanitário, tanto em relação ao percentual tratado, quanto ao nível do tratamento, estão dentre os maiores desafios do setor no Brasil. Acrescenta-se, ainda, a necessidade de se considerar a exclusão social no acesso à água, e a discussão sobre a água e o esgotamento sanitário como direitos humanos (da Paz et al., 2021).

Desta forma, ante as informações e dados que contextualizam o setor de saneamento básico brasileiro, o presente estudo procura oferecer uma alternativa para viabilizar a universalização do acesso ao saneamento básico e o cumprimento, pelo Brasil, das metas 6.1 e 6.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), partindo da premissa, amparada em dados e informações científicos e empíricos aqui

mencionados, de que o baixo nível de investimentos é o principal empecilho para que tais metas sejam efetivadas. Tal alternativa consiste em oferecer aos pequenos municípios, que dispõem de orçamentos de reduzida monta e de baixa renda *per capita* de suas populações, a possibilidade de criarem instituições prestadoras de serviços de saneamento básico, com apoio financeiro e técnico dos Estados e da União. Para tanto, o primeiro passo a ser dado, que é o escopo deste trabalho, é lhes disponibilizar um padrão, um *benchmarking* para a estruturação legal, financeira e operacional dessa prestadora pública municipal.

2. Problema e justificativa

O caminho para a efetivação da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico no Brasil e o consequente cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6.1 e 6.2 passa pela inclusão, dentre os beneficiários da prestação desses serviços, da população de baixa renda e dos moradores de pequenos municípios, ou núcleos urbanos, e da zona rural, o que significa viabilizar economicamente o acesso dessa população a esses serviços. Como a viabilização econômica para esse público não pode ser assegurada através de tarifas, devido ao perfil de renda baixa da mencionada população carente pelos serviços, há inafastável necessidade de participação técnica, financeira e operacional do Estado nessa tarefa através de seus entes federal, estaduais ou municipais, atuando isolada ou colaborativamente.

Nesse sentido, como os pequenos municípios não dispõem de recursos financeiros próprios suficientes para bancarem seus serviços de saneamento básico, bem como de capacitação técnica para a adequada gestão administrativa e operacional da prestação desses serviços, necessitarão do aporte de recursos financeiros e técnicos dos Estados e da União. Assim, a pesquisa foca especificamente a situação dos pequenos municípios, isto é, delimita a eles o seu escopo, tendo como propósito estudar a literatura especializada sobre o setor a fim de obter exemplos, modelos de estruturação de instituições públicas prestadoras de serviços de saneamento básico, que possam servir de padrões ou parâmetros a serem adotados por pequenas municipalidades, com o devido suporte técnico e financeiro de Estados e União, para constituição de suas próprias prestadoras públicas desses serviços.

Além disso, este estudo, que tem de ser desenvolvido em um curto período de tempo, limitado a alguns poucos meses, foi pensado para ter seu objetivo geral alcançado, ainda que apenas parcialmente, por meio do emprego da ferramenta da Análise de Impacto Regulatório (AIR), através da descoberta de estudos científicos em que tenha sido utilizada, para fundamentar com evidências e dados empíricos, estatísticos, teóricos o estabelecimento e a implementação de prestadoras públicas municipais de serviços de saneamento básico, os quais serviriam, como modelos, para a criação, recriação, reestruturação ou reforma de instituições públicas voltadas

para a prestação direta dos serviços de saneamento básico no nível municipal de governo. Em outras palavras, estudos feitos em casos de municipalização ou de remunicipalização, que serviriam para a formação de um cadastro de modelos capazes de fornecer subsídios para se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal, para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS.

A universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, por sinal, é um compromisso assumido pelo Brasil perante a ONU de cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Todavia, para que tais metas se efetivem no Brasil, faz-se necessário o alcance pleno a esse acesso pela população de baixa renda e pelos moradores de pequenos municípios, ou núcleos urbanos, e da zona rural, o que implica viabilizar economicamente a prestação desses serviços de saneamento básico, para que o seu acesso seja disponibilizado a essa população.

Em vista disso, o presente trabalho se propõe a encontrar respostas para o seguinte problema: é possível padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS?

Tais metas, aliás, constam do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS 6), que estabelece “Garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos”, cuja meta 6.1 é: “Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos” pela definição das Nações Unidas, mas que, no Brasil, passou a “Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água para consumo humano, segura e acessível para todas e todos.” O indicador para essa meta é “6.1.1 - Proporção da população que utiliza serviços de água potável gerenciados de forma segura”. Esse indicador, para o Brasil, registrou 97,9% da população atendendo a meta em 2016, passando, em 2018, para 98,2% da população. (<https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>)

Já a meta 6.2 é: “Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade.”, nos mesmos termos das Nações Unidas, que foram integralmente acolhidos pelo Brasil. O indicador definido para ela foi “6.2.1 - Proporção da população que utiliza (a) serviços de saneamento gerenciados de forma segura e (b) instalações para lavagem das mãos com água e sabão”, que apontava para o Brasil, em 2017, a proporção de 59,5% da população dentro do parâmetro da meta. Essa proporção, em 2018, passou para 60,0% da população (<https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>).

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

Investigar se há viabilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS.

3.2. Objetivos específicos

1. Descrever os trabalhos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que precederam a criação, recriação, reestruturação ou reforma de instituições públicas voltadas para a prestação direta dos serviços de saneamento básico no nível municipal de governo.
2. Analisar as informações contidas nas AIRs identificadas acerca das alternativas de fontes de recursos financeiros sugeridas para se assegurar a sustentabilidade econômica dessas prestadoras públicas de saneamento básico de âmbito municipal.
3. Comparar o atual marco regulatório do saneamento básico com as fragilidades, desafios e necessidades identificados nas AIRs selecionadas e nos outros países estudados.

4. Metodologia

Na execução dos procedimentos desta pesquisa de levantamento de informações e dados científicos ou empíricos, foi escolhido um método de pesquisa baseado em abordagem qualitativa e seguindo os procedimentos de uma revisão narrativa de literatura científica e bibliográfica, juntamente com a consulta a documentos legais e infralegais. O período em que todo o trabalho da pesquisa foi executado vai de 08/08/2022 a 30/03/2023.

Nesse período, foram consultados vários sítios da rede eletrônica mundial de informática (Internet), dadas as características desta pesquisa, desenvolvida para se constituir em um documento formalizado como monografia para Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), cujo menor rigor científico exigido faz suficiente o emprego de revisão narrativa de literatura (Creswell, J W, 2012; Ribeiro, L., 2011; Jacobsen, A. de L., 2011; UFSC – Curso de Gestão e Liderança 2016), buscando trabalhos de pesquisa científica ou informações sobre eles escritas em artigos de periódicos sobre matérias científicas. Foram considerados tanto trabalhos nacionais como internacionais sobre a questão da pesquisa, seu objetivo geral e seus objetivos específicos, que envolvem a padronização e parametrização da estruturação de provedores públicos municipais de serviços de saneamento básico, bem como o uso da ferramenta de Análise de Impacto Regulatório (AIR) como instrumento auxiliar nessa estruturação, consoante o que consta no Capítulo 3, Seções 3.1 e 3.2 acima.

Assim, foram examinados diversos trabalhos acadêmicos e material bibliográfico, que foram encontrados em sítios eletrônicos da Internet, após buscas centralizadas nas palavras-chave saneamento básico (basic sanitation), Análise de Impacto Regulatório (Regulatory Impact Analysis ou Regulatory Impact Assessment), AIR (RIA), remunicipalização (remunicipalization). Além disso, em decorrência da ausência, nas procuras feitas nos diversos sítios da Internet, de estudos usando a técnica da AIR nos casos de remunicipalização no setor de saneamento básico no âmbito nacional, foram encaminhadas mensagens via e-mail para diversas entidades do setor e para alguns pesquisadores, todos estrangeiros, solicitando informações sobre se tinham conhecimento da utilização da AIR em remunicipalizações, que obtiveram apenas um retorno de uma das entidades, em que se afirma o desconhecimento do seu emprego na área de saneamento básico.

Referidos e-mails, resumindo, foram encaminhados para os endereços de pesquisadores e de entidades de ensino e de classe de trabalhadores, encontrados no livro “Reclaiming Public Services - How cities and citizens are turning back privatisation”, organizado por Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean e Lavinia Steinfort (2017), mencionado no Item 5.3.1.2 abaixo, para que informassem se tinham conhecimento de trabalhos científicos abordando o uso da AIR no setor de saneamento básico em casos de remunicipalização.

Desta forma, foram enviadas mensagens de e-mail para:

- Transnational Institute (TNI), contact: Lavinia Steinfort, l.steinfort@tni.org (www.tni.org/reclaiming-public-services);
- Multinationals Observatory, contact: Olivier Petitjean, opetitjean@multinationales.org (www.multinationales.org);
- European Federation of Public Service Unions (EPSU), <http://www.epsu.org/>;
- Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF), <https://esf-cat.org/>;
- Public Services International (PSI), <http://www.world-psi.org/>;
- We Own It, <https://weownit.org.uk/>;
- Norwegian Union for Municipal and General Employees (Fagforbundet), <http://www.fagforbundet.no/>;
- Municipal Services Project (MSP), <http://www.municipalservicesproject.org/>;
- People over Profit, contact : campaigns@world-psi.org.

De 9 (nove) e-mails encaminhados, apenas um logrou ser respondido. O único retorno veio da mensagem enviada para a organização Municipal Services Project (MSP), respondida pelo seu diretor David McDonald, professor da Queen’s University, em Kingston, Ontario, Canadá, em que o respondente informa não ter conhecimento de trabalho algum fazendo referência ao uso da AIR em casos de remunicipalização, o que confirma a escassez de literatura científica abordando a aplicação dessa ferramenta no setor de saneamento básico. Sobre essa resposta e a mensagem à qual se dirigiu, ambas estão transcritas nos Anexos A e B desta monografia.

Em que pese a escassez de informação sobre o emprego da AIR no setor de saneamento básico, implicando isto a impossibilidade de cumprimento dos objetivos específicos projetados na Seção 3.2 deste TCC, como está também dito no começo da Subseção 5.3.2 abaixo, depreende-se, dos dados empíricos e informações

levantados através de revisão bibliográfica e literatura científica nesta pesquisa, que o objetivo geral deste trabalho (Seção 3.1) é passível de atendimento, porque há viabilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para que atuem efetivamente para a universalização do acesso ao saneamento básico, mediante a necessária e devida cooperação orçamentário-financeira e técnica das três esferas de governo para a implantação de prestadoras públicas municipais.

Uma vez implantadas e implementadas algumas dessas operadoras públicas municipais, elas se constituirão em modelos de estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional a serem replicados nos numerosos pequenos municípios brasileiros ou grupos de municípios organizados em microrregiões. Esse entendimento decorre dos diversos casos de remunicipalização que ocorreram em várias partes do mundo reportados nesta monografia, bem como considerando que, com a necessária cooperação das três esferas de governo, a implantação de prestadoras públicas municipais deverão seguir um modelo de estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras municipais a ser replicado nos numerosos pequenos municípios brasileiros ou grupos de municípios organizados em microrregiões.

5. Desenvolvimento

A forma pensada neste trabalho para solucionar ou mitigar o problema identificado no Capítulo 2 acima é principalmente por meio da busca de trabalhos de pesquisa documental, bibliográfica e de estudos acadêmicos em que houve a utilização da técnica relativamente nova da Análise de Impacto Regulatório (AIR), que foi desenvolvida no intuito de dar aos gestores públicos um instrumento (OCDE, 2008; Jacobs & Ladegaard, 2010), uma ferramenta capaz de reduzir as incertezas e assimetria de informação que rondam as atividades concernentes à gestão pública, dentre as quais e mais notadamente as ligadas aos processos e procedimentos de regulação, produção e implementação de políticas públicas. A entrega da solução desse problema é, entende-se, viável e especialmente robusta se houver documentos públicos, sejam legais, administrativos ou acadêmicos, que a endossem apoiadas pela utilização da técnica da AIR, a qual foi concebida fundamentalmente para, através do emprego de variadas metodologias de pesquisa científica e de técnicas de levantamento e coleta de dados, científicos ou empíricos, qualitativos e quantitativos, fornecer aos gestores públicos evidências que lhes auxiliem no processo de tomada de decisão, uma vez que têm o condão de reduzir grande parte das incertezas que envolvem a gestão pública e, mais especificamente, a regulação, produção e implementação de políticas públicas.

5.1. Análise de Impacto Regulatório (AIR) - prolegômenos

A análise de impacto regulatório (AIR) foi originalmente instituída nos Estados Unidos da América, lá pelo final da década de 1970. Nesse período, em 1978, foi editada a *Executive Order* 12.044 pelo governo americano, impondo às agências reguladoras a elaboração de uma “análise regulatória” a ser feita no início do processo de tomada de decisão, com envolvimento do público. Em seguida, já na década de 1980, criou-se a obrigação de que as agências utilizassem a “análise de custo-benefício” como metodologia para a elaboração de suas análises regulatórias, de sorte a implantar a filosofia de que os benefícios potenciais a serem gerados pela proposta regulatória necessariamente superassem os custos provocados por ela. (Baldwin, R.; Cave, M.; Lodge, M., 2012. Renda, Andrea, 2011.)

A partir de sua criação pelo governo americano, houve uma crescente expansão da prática de AIR, com tentativas de mensuração da antecipação dos efeitos de medidas regulatórias em vários países, em especial nos membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Entretanto, em que pese a sua expansão depois de seu surgimento nos EUA, os sistemas de AIR em todo o mundo diferem de acordo com o contexto em que foram introduzidos. Ou melhor, a AIR pode apresentar variações a depender da tradição político-administrativa dos países analisados. Por exemplo, enquanto nos EUA o âmbito de atuação da AIR se restringe às decisões regulatórias das agências, na União Europeia (UE), o objeto dessa ferramenta é tão amplo que permite a sua aplicação até sobre a produção legislativa, não se limitando somente a dispositivos de regulação infralegal.

A concepção estratégica acerca da AIR, a abrangência de aplicação do instrumento, a cultura político-institucional do país, o marco legal, as características institucionais e organizacionais, são alguns dos fatores que influenciam esta diferenciação. Trabalhos comparativos desenvolvidos em diferentes contextos nacionais têm demonstrado que existe uma relação forte entre a AIR e todo o processo de desenvolvimento regulatório, incluindo-se uma política regulatória bem concebida, instituições regulatórias fortes, e outros instrumentos e mecanismos que asseguram a máxima transparência e accountability ao processo. No entanto, a experiência comparativa aponta que não existe um único melhor modelo de implementação da AIR e o mesmo pode ser afirmado em relação aos desenhos organizacionais e institucionais, que diferem de um país para o outro (Adelle, C. et al, 2014. Kirkpatrick, C., 2014. Kirkpatrick, C. et al, 2004).

5.1.1. Definição e características da AIR

Consoante a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Análise de Impacto Regulatório (AIR) objetiva apoiar o processo de produção de políticas e de regulação, trazendo informações, dados empíricos relevantes e construindo bases racionais para a tomada de decisão. A partir daí, pode-se dizer, então, que ela consiste basicamente em uma avaliação das vantagens e desvantagens de medidas regulatórias, ou melhor, na análise e avaliação dos possíveis benefícios, custos e efeitos de decisões regulatórias novas ou já existentes,

ajudando, assim, na promoção da coerência regulatória, tornando transparentes as vantagens e desvantagens inerentes às propostas de regulação.

Em geral, a AIR é aplicada antes da tomada de decisão, podendo, assim, ser identificada como uma estratégia de simplificação administrativa *ex-ante*, que busca avaliar o impacto que novas propostas regulatórias poderão impor à sociedade antes que a regulação seja posta em uso, oferecendo dados empíricos para os tomadores de decisão sobre as consequências da regulação. É um processo desenhado para produzir regulações mais eficientes e, conseqüentemente, melhores resultados para o interesse público. A condução sistemática de processos de AIR pode fortalecer a capacidade dos governos de assegurar que a regulação seja eficiente e efetiva, incluindo-se os impactos concorrenciais das medidas. (OCDE, 2008; OCDE, 2012; European Commission, 2017)

Em outros termos, a AIR é uma ferramenta de apoio à decisão que envolve um conjunto de métodos dirigidos a examinar, medir e avaliar sistematicamente os benefícios esperados, os custos e efeitos, e os impactos negativos e positivos de regulações existentes ou propostas, através de um processo decisório baseado em evidências. Entretanto, não é um substituto para a tomada de decisão, mas contribui para seu desenho, fornecendo dados, informações e justificativas mais consistentes para a ação regulatória. Assim, ela não é, por si só, uma base suficiente para a tomada de decisão, mas pode ser usada como um apoio valioso para melhorar a qualidade da tomada de decisão.

Ademais, ela deve assegurar que as regulações existentes ou propostas sejam submetidas a uma análise transparente, rigorosa e sujeita a controle público, para determinar se são meios adequados a atingir seus objetivos. Exerce uma função de controle ao promover a escolha racional de políticas pelos governos em um ambiente transparente. Enfim, a AIR pode ser compreendida como a avaliação sistemática dos custos e dos benefícios (ou vantagens e desvantagens) referentes às regulações, novas ou existentes, objetivando aperfeiçoar a política regulatória.

Além disso, as metodologias nela utilizadas são altamente adaptáveis a uma variedade ampla de capacidades administrativas. Até mesmo uma análise considerada mais simples, baseada em informações qualitativas obtidas em consulta às partes interessadas, pode ajudar muito a identificar melhores opções regulatórias (OCDE, 2008; OCDE, 2012; European Commission, 2017).

5.1.2. AIR no Brasil

Em 2019 houve a publicação da Lei 13.848, de 25 de junho (chamada de Lei Geral das Agências Reguladoras), que tornou a AIR obrigatória para as agências reguladoras, e da Lei 13.874, de 20 de setembro, a qual estendeu essa obrigação a todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A regulamentação dessas leis, por sua vez, aconteceu em 2020 por meio do Decreto 10.411, de 30 de junho. Dentre outros aspectos, o Decreto prevê os casos de aplicabilidade e dispensa de AIR, indica as metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, e define o conteúdo do relatório a ser elaborado e publicado ao final do processo.

Segundo o art. 24 do referido Decreto, nos casos de edição, alteração ou revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, a realização da AIR passou a ser obrigatória nas agências reguladoras federais, no Ministério da Economia e no Inmetro, no dia 15 de abril de 2021, e nos demais órgãos e entidades reguladores da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, no dia 14 de outubro de 2021. O Decreto, porém, contrariando as boas práticas internacionais (OCDE), restringe a AIR à análise da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados.

A AIR, no entanto, presta-se justamente a levantar e analisar de forma comparada, a partir de problema definido, as opções de medidas regulatórias alternativas, sejam normativas ou não, sem que haja a definição prévia de qual seja a decisão mais adequada ao caso, o que seria um contrassenso. Ainda, também de forma diversa das tendências internacionais, há a sobrevalorização do uso de determinados métodos de comparação de alternativas a um rol definido no Decreto (OCDE, 2008; OCDE, 2012; European Commission, 2017).

Ademais, a legislação e os documentos de referência brasileiros não definem as fases ou etapas que um processo de AIR deve seguir. Assim, na prática, pode-se ter diferentes modelos de processos de AIR desenhados para cada contexto, objeto ou finalidade. De qualquer forma, há sempre a necessidade de se partir de um problema identificado, levantar e comparar alternativas e seus impactos, e apontar aquela mais adequada. Esse processo deve ser realizado de forma sistemática, com

uso de técnicas e métodos adequados, com apoio de consulta e envolvimento dos interessados, e com base em evidências.

5.2. Serviço de saneamento básico no Brasil – prolegômenos

No Brasil, a história do saneamento básico se confunde com a formação das cidades, quando o abastecimento d'água era feito através de coleta em bicas e fontes. Assim, o primeiro indício de saneamento no Brasil data de 1561, quando Estácio de Sá mandou escavar no Rio de Janeiro o primeiro poço para abastecer a cidade. Em 1673, deu-se início à obra do primeiro aqueduto do país, que ficou pronto em 1723, transportando água do rio Carioca em direção ao Chafariz, atualmente conhecido como os Arcos da Lapa.

No final do século XIX ocorreu a organização dos serviços de saneamento e as províncias entregaram as concessões às companhias estrangeiras, principalmente inglesas, que prevaleceram mais ou menos até a primeira década do século XX. Graças aos esforços, dentre outros, do sanitarista Saturnino de Brito, considerado o patrono da engenharia sanitária do Brasil, em meados de 1930, as capitais possuíam sistemas de distribuição de água e coleta de esgotos, merecendo menção a rede de canais de drenagem de Santos, iniciada em 1907, construída para secar terras encharcadas onde proliferavam transmissores da febre amarela, obra impactante até os dias atuais.

Com a chegada da Era Vargas e o período de maior intervenção do Estado na economia, de forte industrialização e consequente aumento do êxodo rural, cresceu a demanda por serviços de saneamento básico, iniciando-se a comercialização destes serviços, desvinculando-os gradativamente de seu viés como serviço de saúde pública. Nesse momento, surgem as autarquias e mecanismos de financiamento para o abastecimento d'água, com influência do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), hoje denominado Fundação Nacional de Saúde (FUNASA).

Na sequência, com a arrancada desenvolvimentista nas décadas de 50 e 60, foram criadas as primeiras empresas de economia mista e inicia-se o interesse estrangeiro no país e, conseqüentemente, o entendimento de que as tarifas deviam reembolsar os investimentos e as companhias deviam ter autonomia. Na década seguinte, com o estabelecimento da ditadura militar, as decisões passaram a se concentrar no nível federal, destacando-se o acordo firmado com os Estados Unidos,

criando o "Fundo Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água", mas que atendeu apenas 21 cidades, entre 1965 e 1967, e a Criação do BNH - Banco Nacional da Habitação, que passa a ser o gestor dos recursos do FGTS, principal fonte de recursos para o setor de saneamento até os dias atuais.

Em 1971, foi instituído o PLANASA – Plano Nacional de Saneamento, que primava pela autonomia e autossustentação, por meio de tarifas e financiamentos baseados em recursos retornáveis, concentração de decisões, imposição das companhias estaduais nos serviços municipais e separação radical das instituições que cuidam da saúde no Brasil das que planejam o Saneamento, dando continuidade ao processo iniciado nas décadas anteriores. Ao contrário da centralização autoritária imposta pelo PLANASA, o setor do Saneamento Básico no Brasil, até aquele momento, caracterizava-se principalmente por projetos relativamente isolados, carência de racionalização de tarifas, escassez de recursos financeiros, humanos e técnicos e falta de coordenação.

Em compensação, com o advento do PLANASA, entre 1970 e 1980, o percentual de domicílios urbanos com abastecimento de água tratada saltou de 54,4% para 76,0% e a cobertura do serviço de esgoto passou de 22,3% para 36,0%. Assim, em que pese existam críticas ao modelo, principalmente por ter atendido aos interesses econômicos de certos setores e ter sido insuficiente na dimensão social por seu alcance insatisfatório, ele representou avanços significativos tanto em termos de cobertura quanto em arranjo estrutural do setor, pois moldou o setor, preparando-o para os novos ciclos (Heller, L., 1996; Heller, L. *et al*, 2007; Rezende, S. C. *et al*, 2008; Heller, L. *et al*, 2013).

Por outro lado, os 20 anos pós-Planasa, a partir de 1987, mostraram pouca eficácia do estado mínimo em políticas essenciais, como a do saneamento básico, especialmente porque não incidiu positivamente sobre um volumoso déficit, medido em termos de famílias não atendidas que pertencem a grupos sociais reiteradamente excluídos. Em vista disso, a relevância do tema na estratégia nacional voltou a ganhar destaque, desde 2003, com a reestruturação institucional e retomada dos investimentos e, conseqüentemente, com um novo ciclo marcado por um marco legal e regulatório.

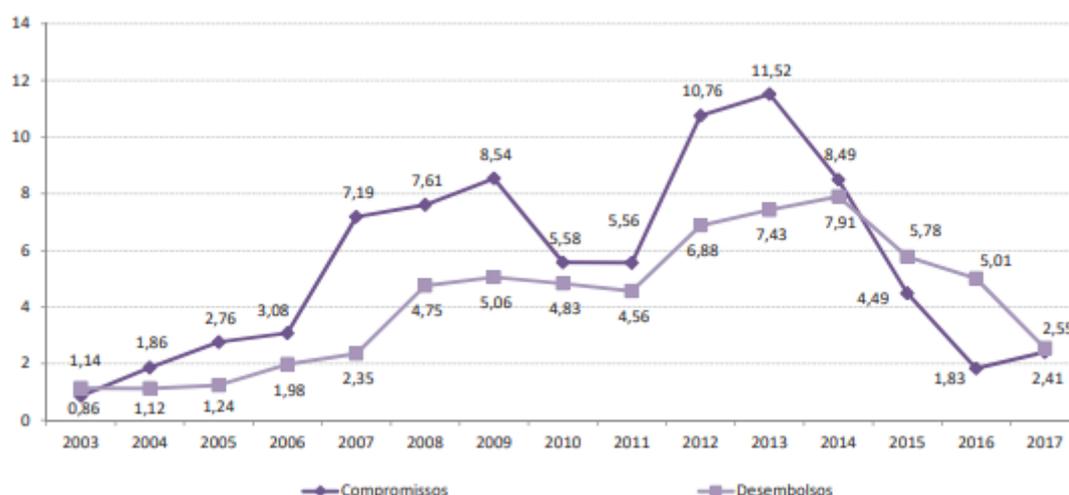
Nesse sentido, a criação do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA) viabilizou um maior direcionamento das ações governamentais para o setor. Além disso, a criação do Conselho Nacional das

Cidades e a realização das Conferências das Cidades possibilitaram o diálogo entre os segmentos organizados da sociedade e o Governo Federal, fazendo crescer a expectativa na construção do marco regulatório como possível solução para os entraves de ordem político-institucional e as restrições financeiras que impediam a universalização desses serviços.

Tal marco finalmente se materializou na Lei 11.445/2007, que definiu o conceito de saneamento básico como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas. Nesse novo contexto legal, foram consistentemente retomados os investimentos federais em serviços de saneamento básico com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e financiamento a fundo perdido para entes federativos e titulares dos mencionados serviços (Heller, L., 1996; Heller, L. *et al*, 2007; Rezende, S. C. *et al*, 2008; Heller, L. *et al*, 2013).

A propósito, o gráfico da Figura 2 logo abaixo apresenta os investimentos da União (em bilhões de Reais) a fundo perdido, de 2003 até 2017, onde se verifica o aumento de investimento durante os dois períodos do PAC (PAC I e PAC II) e constante queda, desde 2013, reflexo da crise fiscal. Embora o gráfico não disponibilize os dados pós 2017, sabe-se que os investimentos foram menores ainda, próximos aos níveis de 2003.

Figura 2. Recursos não onerosos. Compromissos e desembolsos em iniciativas de saneamento, 2003 - 2017 (em bilhões de reais).



Fonte: Plansab

Em linhas gerais, este comportamento de queda de disponibilidade de recursos para novos investimentos em saneamento se aplica às demais fontes e nos demais níveis de governo, refletindo também na capacidade do operador privado. Não obstante, o Novo Marco Regulatório do Saneamento, introduzido com a aprovação da Lei 14.026/2020, não apenas atualiza o marco anterior como consolida uma nova visão estratégica do Governo Federal, destacando-se:

- a prestação de serviço regionalizada, para abranger mais de um município, podendo ser estruturado por regiões metropolitanas, por unidades regionais instituídas pelos estados e constituídas por municípios não necessariamente limítrofes, e por blocos de referência criados pelos municípios de forma voluntária para gestão associada dos serviços;
- a formalização de contratos de concessão e parceria para a operação e expansão dos serviços, não se permitindo mais contratos de programa com companhias estaduais e operação própria, mas se fazendo necessário agora a realização de licitações específicas;
- as empresas devem ampliar o fornecimento de água para 99% da população e da coleta e tratamento de esgoto para 90% da população, até o final de 2033, mas havendo a possibilidade de extensão desse prazo até 2040, caso se comprove a inviabilidade técnica ou financeira;
- claro incentivo à participação da iniciativa privada;
- uma regulação federal centralizada na Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a quem compete emitir normas de referência para o regulamento do Setor;
- os contratos em vigor poderão ser mantidos até o seu prazo final, desde que as empresas comprovem capacidade econômico-financeira e se adaptem às metas e aos objetivos de universalização do marco.

Como se depreende, o novo marco legal pretende inserir de vez o setor privado neste mercado, visando a atender aos objetivos de universalização, nele fixados, com os recursos financeiros e o potencial administrativo do referido setor. Trata-se, assim, de uma proposta idealizada para aproveitar a capacidade administrativa e financeira do setor privado para atingir os mencionados objetivos.

A situação do setor de água e esgoto no Brasil, no entanto, não é simples. Pelo contrário, segundo estudo do Instituto Trata Brasil, de 22 de março de 2021, a

universalização do acesso ao saneamento básico ainda se encontra distante, já que cerca de 16% da população ainda não tem acesso a água tratada e 47% não tem acesso a rede de esgoto, bem como que, conforme seu novo Ranking do Saneamento, que avalia os indicadores de acesso à água potável, coleta e tratamento de esgoto nas 100 maiores cidades do Brasil, com dados do SNIS de 2019, o país mantém, sem serviço de água tratada, quase 35 milhões de habitantes, sendo 5,5 milhões nas 100 maiores cidades, e aproximadamente 100 milhões de pessoas sem acesso à coleta de esgotos, sendo 21,7 milhões nesses maiores municípios. Essas conclusões do referido instituto reiteram dados do IBGE obtidos 4 (quatro) anos antes, na Pesquisa Nacional de Saneamento Básico: Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PNSB/2017), que revelavam ainda que, em cerca de 2.211 municípios, o serviço de coleta de esgoto por rede era ausente.

5.3. Achados da pesquisa

Mediante a aplicação da metodologia de pesquisa definida no Capítulo 4 deste TCC, foram desenvolvidos percepções e entendimentos acerca da problemática da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, que convergiram, ao final deste trabalho, para a proposição de uma resposta capaz de elidir o problema de pesquisa enunciado no Capítulo 2. Esta Seção do Capítulo 5 está dividida nas subseções 5.3.1 e 5.3.2 a seguir, as quais também se subdividem em itens, para estruturar e dar clareza ao processo de acumulação de conhecimento e da lógica que levaram ao parecer que, entende-se, responde ao problema definido neste trabalho de pesquisa.

5.3.1. Universalização do acesso ao saneamento básico e a prestação pública de seus serviços

5.3.1.1. No Brasil

5.3.1.1.1. Revisão da literatura

O setor de saneamento básico brasileiro tem sua estrutura atual herdada do período em que o país não possuía um governo democraticamente eleito, de 1964 a

1984, mas que deixou delineados importantes aspectos básicos para o desenvolvimento de políticas públicas a ele aplicáveis no seu principal legado, isto é, aqueles contidos no Planasa. Assim, ainda permanece a estrutura de provisão do setor de saneamento caracterizada pelo predomínio das empresas públicas regionais, refletindo os diversos incentivos concedidos na época do Planasa para esse tipo de organização. Existem, porém, outros tipos de provedores que apresentam diferentes formas de atuação geográfica e diversas naturezas jurídicas na forma de gestão (Scriptore, Juliana Souza *et al*, 2011).

Pode-se, pelo SNIS (2010), identificar basicamente três grupos de prestadores, agrupados a partir de sua abrangência geográfica, que são: prestadores regionais, microrregionais e locais, cujas naturezas jurídicas podem ser tanto pública quanto privada. As empresas que atendem a mais de um município, distribuídas por estado e que geralmente atendem as regiões metropolitanas, são chamadas pelo SNIS de prestadores “regionais”. De um total de 27 empresas desse tipo, a maioria (22) é sociedade de economia mista, com predominância de capital e gestão públicos. A Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (Copasa) são exemplos de empresas desse grupo (Scriptore, Juliana Souza *et al*, 2011).

Já as empresas “locais” fornecem serviços de saneamento básico exclusivamente a um único município e podem ser públicas ou privadas. Dos 936 prestadores locais existentes, apenas 48 são empresas privadas e o restante são autarquias (394), administrações públicas diretas (478), organizações sociais (3), sociedades de economia mista com administração pública (10) e empresas públicas (3).

Os prestadores “microrregionais”, por sua vez, atendem a uma pequena quantidade de municípios com proximidade geográfica: dos cinco prestadores existentes desse tipo, três são empresas privadas e dois são autarquias (Scriptore, Juliana Souza *et al*, 2011).

Desses dados resulta, então, que operavam no Brasil, em 2010, 27 prestadores regionais, dos quais apenas um era empresa privada. De abrangência microrregional, três eram privadas, de um total de cinco. Dentre os 936 locais, somente 48 eram empresas privadas. De um modo geral, tem-se que, da totalização de todos os prestadores de serviços de saneamento básico no Brasil sem distinção da

abrangência, dos 968 prestadores, em 2010, 52 eram empresas privadas (Scriptore, Juliana Souza *et al*, 2011). O Quadro 1 a seguir detalha e totaliza bem esses dados:

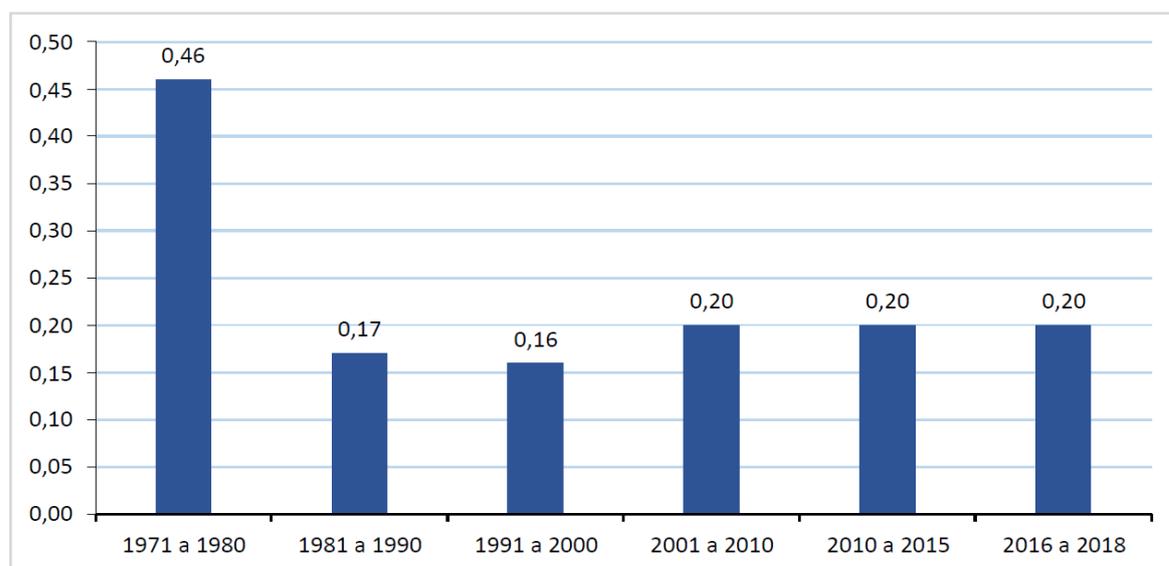
Quadro 1 - agrupamento dos prestadores por abrangência regional e natureza jurídica

Natureza jurídica	Regional	Microrregional	Local	Total
Administração pública direta	0	0	478	478
Autarquia	3	2	394	399
Empresa pública	1	0	3	4
Sociedade de economia mista – administração pública	22	0	10	32
Empresa privada	1	3	48	52
Organização social	0	0	3	3
Total	27	5	936	968

Fonte: Scriptore, Juliana Souza et al, 2011, com base no Snis (2010).

Pode-se dizer, então, ante os números acima apresentados, que predominava na prestação dos serviços de saneamento básico em 2010, ano em que foi editado o Decreto 7.217/2010, que regulamentou a Lei 11.445/2007 (Marco Legal do Saneamento Básico), posteriormente alterada pela Lei 14.026/2020 (Novo Marco Legal do Saneamento Básico), a prestação pública desse serviço essencial para a sociedade. Vale salientar, entretanto, que o setor de saneamento padecia àquela altura de uma severa crise, que havia se agudizado no comecinho dos anos 1990 com uma drástica redução dos investimentos da União, devido à extinção do Planasa, bem como pela carência de uma política pública para o setor de caráter nacional, capaz de harmonizar suas regras dentro de padrões e parâmetros reconhecidos e aceitos por todos os atores nele em atividade, como o demonstra a Figura 3 abaixo.

Figura 3 - Investimentos em saneamento básico no Brasil de 1971 a 2018 - % do PIB



Fonte: Araújo e Bertussi (2018); Sato, L. K. (2020); SNIS, 2016 a 2018.

Assim, não há como se afirmar, a priori, com base no histórico do setor de saneamento, que a ineficiência e outros males de que sofria – e ainda sofre - o setor decorriam de insuficiência de capacitação e de competência da gestão da Administração Pública na prestação do serviço de saneamento básico. Quanto a isso, aliás, alguns estudos acadêmicos examinados neste trabalho, suportados por dados empíricos, não conseguiram obter evidências suficientemente fortes e definitivas de que a provisão privada dos serviços de saneamento básico seja mais eficiente e vantajosa para seus beneficiários e muito menos para a universalização do acesso a esses serviços essenciais para a população.

Dentre esses trabalhos está o realizado pelos pesquisadores Juliana Souza Scriptori e Rudinei Toneto Júnior, apresentado no artigo intitulado “A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados”, publicado em 2012. Nesse trabalho foi feita uma comparação entre os prestadores dos serviços de saneamento básico segundo a abrangência geográfica da prestação e a natureza jurídica do prestador, conforme a classificação utilizada pelo SNIS e mostrada na Tabela 01 acima, que os divide em prestadores regionais, microrregionais e locais, sejam públicos ou privados (Scriptori, Juliana Souza *et al*, 2011).

O resultado alcançado com o mencionado trabalho, baseado em método econométrico e apoiado em revisão de literatura de vários autores nacionais e estrangeiros, corroborou o que havia sido encontrado nos textos revisados ao também constatar que não é possível afirmar que existe uma predominância de desempenho

significativa entre o serviço prestado pelo provedor privado e o provedor público. Essa semelhança de desempenhos se mostrou ainda mais próxima na comparação entre os desempenhos dos prestadores privados e o dos prestadores públicos locais, com destaque para o detalhe de que, na média, os públicos locais superam os índices de desempenho dos privados e dos públicos regionais (Scriptore, Juliana Souza *et al*, 2011).

Conclui ainda esse estudo que os indicadores de acesso ao setor de saneamento básico brasileiro mostram que as metas do setor estão longe de serem cumpridas, fato este que, para o desenho de uma política que considere novas soluções para o desafio de universalizar os serviços desse setor no país, faz necessária a realização de novos estudos que investiguem o desempenho dos diversos grupos de prestadores e as motivações às quais estão submetidos. Essa insistência dos autores no objetivo da pesquisa de comparação do desempenho dos provedores se deve ao entendimento de que deve haver maior participação do setor privado, por meio de parcerias com o setor público e atuação exclusiva em setores que sejam altamente atrativos e naqueles em que o setor público apresente histórico de atrasos e retrocessos (Scriptore, Juliana Souza *et al*, 2011).

Não obstante a validade da sugestão de se fazerem esses novos estudos, haja vista que o aprimoramento tecnológico por que vem passando o mundo pode emprestar maior certeza aos resultados até então obtidos acerca do desempenho dos diferentes tipos de prestadores dos serviços de saneamento básico para uma efetiva melhora da apuração e avaliação dos resultados dos indicadores de acesso aos serviços de saneamento básico, porém, soa pouco coerente que o Poder Público, para a finalidade proposta, busque incrementar a realização de parcerias com o setor privado. Isto porque a universalização do acesso ao saneamento básico é um propósito bastante distinto do recomendado na conclusão do estudo, reportado logo acima, de que a prestação privada desses serviços deve se ater ao atendimento de locais altamente atrativos, que certamente é o que interessa a esses prestadores privados.

Já a outra recomendação do estudo sobre a prestação privada, isto é, a de sua atuação onde o setor público apresente histórico de atrasos e retrocessos, por sua vez, não parece compatível com os fins e interesses das empresas privadas de auferir lucro, tendo em vista que locais com histórico de atrasos e retrocessos na prestação dos serviços de saneamento básico não devem oferecer condições adequadas para

a cobrança de tarifas, não havendo assim como remunerar os prestadores privados no nível que esperam. Logo, não haverá interesse por parte deles de prestar os serviços de saneamento nesses locais, prejudicando, por conseguinte, a universalização do acesso ao saneamento básico para os seus residentes.

Para a universalização do acesso ao saneamento básico se tornar realidade no Brasil, é preciso que o Estado intervenha através de suas três esferas governamentais, isto é, a União, o Estado-membro e o município, porque, como reconhecido na literatura acadêmica especializada citada neste trabalho, a principal causa para o déficit de acesso ao saneamento básico no Brasil é a insuficiência de recursos para investimento e operação das instalações e equipamentos necessários à prestação dos serviços de saneamento básico para os usuários socialmente vulneráveis pela carência de renda para fazer frente às despesas tarifárias para usufruto desses serviços (Oliveira, Carlos Roberto de, 2022; da Paz *et al.*, 2021; Sato, Lídia Kazue, 2020; Fracalanza *et al.*, 2013; Scriptore, Juliana Souza *et al.*, 2011; etc.). Cabe, então, ao Estado assegurar o provimento desses serviços essenciais a essas pessoas, já que não interessa nem se pode exigir de um prestador privado, na conjuntura política e socioeconômica atualmente dominante no mundo, que otimize seu trabalho visando a alcançar uma eficiência distributiva, a que é necessária para que se efetive a universalização do acesso ao saneamento básico.

O Estado, na linha do pensamento dos grandes pensadores e filósofos do contratualismo social Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau, Max Weber, dentre outros, ao contrário, é um ente fictício criado pelos agrupamentos humanos organizados em sociedade para protegê-los dos riscos e adversidades de sobreviver dentro dos limites, também artificialmente por eles fixados, de determinado território (Collins, Randall, 1986; J. Ribeiro, Renato, 1999; Swedberg, Richard *et al.*, 2005). Para isso, todos os indivíduos aptos devem colaborar para que o Estado possa assegurar a sobrevivência de todos que habitem o território que lhe foi atribuído proteger, o que intrinsecamente obriga o Estado a pautar suas ações sempre com foco no atingimento da máxima eficiência distributiva.

Também não faz sentido, para viabilizar a provisão privada dos serviços de saneamento básico, que o Estado complemente a arrecadação tarifária para garantir a sustentabilidade econômica e o lucro do provedor, porque assim o Estado estaria sobrecarregando a coletividade duas vezes pelo serviço prestado através de tarifa e de tributação, além de desviando recursos orçamentários de outras aplicações de

interesse público para favorecer o provedor privado, preservando sua lucratividade. Este último é, aliás, um dos alegados motivos para se recorrer ao investimento privado, ou seja, a manutenção da cobertura orçamentária programada para atendimento dos múltiplos desafios e fins sociais que são cobrados do Estado pela sociedade, sob o pretexto de que o investimento privado é quitado de forma diferida, deixando-se de lado, ou melhor, desprezando-se a possibilidade que também tem o Estado de se endividar e com juros certamente mais baratos, por se tratar, como Estado soberano, de um devedor de baixíssimo risco para o credor.

Outro estudo examinado neste trabalho, conduzido por Ana Paula Sousa Fernandes e Lígia Maria Silva Melo de Casimiro, aborda a universalização do acesso à água e esgotamento sanitário sob a ótica da regulação do seu provimento e partindo da premissa de que a iniciativa privada é mais capaz de efetivar tal universalização apoiada somente na argumentação, massivamente divulgada nos países menos desenvolvidos econômica e tecnologicamente, principalmente pelos grandes meios de comunicação sediados nas maiores economias ocidentais, de que o Poder Público não tem capacidade de investimento para universalizar exitosamente o acesso ao saneamento. A iniciativa privada, ao contrário, teria essa capacidade, além de que sua gestão seria mais capaz, eficiente e idônea para prestar tais serviços, devendo-se, por isso, contrariar a natureza intrínseca de monopólio que caracteriza esse serviço e criar um mercado de saneamento básico, para abri-lo, em tese, para a concorrência dos interessados que ofertem uma taxa de retorno que menos desagrade seu pretense contratante, o qual teria, para a salvaguarda do interesse público, a atuação de um regulador idôneo, efetivo e eficiente (Fernandes, Ana Paula Sousa et al., 2022).

Nesse sentido, as autoras dão ênfase à importância do papel do Estado na regulação dos mercados a funcionar em sua economia, dentre os quais o de saneamento básico, embora alertando, com fulcro na Teoria Econômica da Regulação, cujo principal expoente é o americano George Stigler, para o risco de captura do regulador por grupos políticos, frisando ainda que a regulação não pode se transformar em mecanismo de proteção das rendas de alguns cartéis em vez do bem-estar público (Fernandes, Ana Paula Sousa et al., 2022). Partindo-se dessa lógica anticaptura, no entanto, haveria uma inconsistência ao se enxergar o saneamento básico como um mercado para justificar a entrada da iniciativa privada no setor de saneamento, pois, segundo a Teoria Econômica da Regulação, ao regular

um mercado, cria-se outro mercado, qual seja, o da própria regulação, em que o regulador procura beneficiar o prestador, seja privado ou público, que lhe assegure mais vantagens, sejam pecuniárias ou políticas ou ambas (Stigler, George J., 1971). Logo, pelo que ensina a referida teoria, a tendência, na regulação de um mercado, contrariando a tese das autoras, é de captura do regulador.

Ademais, reconhecendo-se a água como bem público essencial à manutenção da vida, como o fazem as autoras do estudo ora em comento, é uma incoerência ver a água como um bem de mercado e, por isso, sujeita à lógica privatista de todo mercado, que a considera como mais uma *commodity* (Fernandes, Ana Paula Sousa et al., 2022). A desconsideração da essencialidade da água não é justificável nem ante a alegação de que a iniciativa privada é capaz de introduzir soluções inovadoras na prestação do serviço de saneamento básico, a qual na verdade faz parte da propaganda ideológica disseminada pelos países ricos, pois não houve introdução efetiva e duradoura de solução inovadora capaz de fomentar a universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário pelas prestadoras privadas, cujas gestões têm apresentado volume de investimentos inferiores aos das prestadoras públicas regionais, mesmo estando os valores previstos e contratualizados (Scriptore, Juliana Souza et al., 2011).

A regulação com base contratual, por sinal, tem vantagens e desvantagens. Dentre as desvantagens, pode-se apontar a incompletude inerente a todo contrato, haja vista que não é naturalmente possível a previsão de todas as situações capazes de ocorrerem ao longo da vigência de um contrato. Tal incompletude cresce de forma diretamente proporcional à duração do contrato, já que quanto maior o prazo de vigência, maior a dificuldade de se preverem os acontecimentos ao longo dele.

Essa característica da incompletude, portanto, é crítica nos contratos de concessão, que são usualmente executados ao longo de prazos longos de vigência. A consequência que decorre disso é o risco aumentado de o agente incorrer em dano moral (*moral hazard*), uma vez que a prolongada duração do contrato lhe dá ganhos informacionais suficientes para que seja capaz de reduzir custos através, por exemplo, da diminuição do nível de qualidade da sua prestação, de difícil e complexa detecção pelo regulador.

Outra argumentação das autoras pela viabilidade da prestação privada para a universalização do acesso ao saneamento básico está na permissão dada na Lei 14.026/2020 para a prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico,

porque seria mais capaz de garantir a sustentabilidade econômico-financeiro do provimento privado ao balancear a prestação em municípios superavitários com aquelas em municípios deficitários, valendo observar, porém, que estes últimos normalmente são aqueles de menor porte (Fernandes, Ana Paula Sousa et al., 2022). Todavia, essa alternativa regionalizada não significa que se logrará cumprir o objetivo da universalização, porque, além de envolver maiores investimentos, devido às maiores distâncias e ao maior número de usuários, que demandarão maior arrecadação tarifária para amortizá-los, no Brasil, a proporção de municípios deficitários é muito maior que a de superavitários, não havendo, na prática, como alcançar o nível de equilíbrio que a torne de fato economicamente atrativa para o provimento privado, como o demonstram alguns estudos acadêmicos (da Paz *et al.*, 2021; Castro, 2013; Pezon, 2013; Barraqué, 2013; Swyngedouw, 2013; Britto, 2010; Bakker, 2007), sem falar que já houve experiência no país com a regionalização nas décadas de 1970 e 1980, época do Planasa, em que se privilegiou o provimento pelas estatais estaduais e em que não faltavam recursos federais para o setor de saneamento, mas que mesmo assim deixou muito a desejar relativamente à universalização do acesso ao serviço (Heller, L., 1997; Heller, L. *et al*, 2007; Rezende, S. C. *et al*, 2008; Heller, L. *et al*, 2013).

Ao final, o mencionado estudo conclui que a regulação seria capaz de reduzir as assimetrias de informação e de prover segurança jurídica ao setor de saneamento básico, possibilitando então que a prestação privada desses serviços realize a almejada universalização do acesso ao saneamento básico (Fernandes, Ana Paula Sousa *et al*, 2021). Trata-se, no entanto, de uma afirmação carente de melhor fundamentação teórica e empírica, uma vez que a assimetria de informação é inerente à mecânica de funcionamento da iniciativa privada, que lhe permite sobreviver na dinâmica competitiva e de busca de lucros crescentes da realidade econômica que impera no mundo.

Tal entendimento, enfim, não se conforma bem com as teorias econômicas aplicáveis à regulação. Veja-se, por exemplo, a Teoria da Regulação Econômica, baseada na Teoria Econômica das Instituições, que considera as interações e impactos das instituições e da governança no setor regulado, que ocorrem, no caso do Brasil, num ambiente institucional, pode-se dizer, assentado sobre um arcabouço constitucional e legal que lhe assegura, em termos institucionais, uma boa governança e atuação independente, configurando, nas três esferas federativas, um governo

unificado, com Legislativo e Executivo se entendendo bem e contando com uma burocracia que pode ser considerada como dispendiosa de uma governança forte (Mueller, B., 2001).

Entretanto, na realidade atual, perante grupos de interesse privados com forte apoio financeiro de grupos nacionais e multinacionais, não somente do setor de saneamento básico, como também de outros setores, dentre os quais o financeiro, o agronegócio, etc., o regulador, de acordo com essa teoria, é conjunturalmente compelido a optar por uma regulação simples, no sentido de não poder se empenhar com muita intransigência na defesa de uma prestação realmente eficiente de serviço nem, por via de consequência, na realização mais efetiva do interesse público, ou seja, o regulador não poderá atuar efetivamente para solucionar os problemas informacionais gerados na execução das avenças (Mueller, B., 2001).

Já na hipótese de olhar a universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário como se ocorresse no mundo Coaseano, lugar utópico e distante do mundo real, idealizado pelo economista Ronald Coase, criador do Teorema de Coase, a relação entre o Estado contratante e uma concessionária se daria sem necessidade de regulação. Então não estaria na composição dessa relação o regulador, porque o concedente e a concessionária resolveriam suas diferenças de forma direta, entre eles mesmos, partindo-se da premissa Coaseana de que os direitos de propriedade de ambos estariam perfeitamente definidos e de que, desta forma, inexisteriam custos de transação que impusessem empecilhos ao entendimento direto das partes. Assim, a concessionária receberia o combinado pela propriedade dos serviços prestados e dos insumos e equipamentos fornecidos, enquanto o Estado receberia devidamente a sua contrapartida pela propriedade dos bens móveis e imóveis e dos direitos envolvidos no empreendimento.

Entretanto, a realidade é bem diferente! No mundo real existe um número grande e com tendência de crescimento de custos de transação, decorrentes de diversas causas, as quais vão desde direitos de propriedade mal definidos, a ponto de os direitos formalmente reconhecidos nas leis e na constituição não serem, na prática, os que valem, o que induz à separação entre direito *de jure* e direito *de facto*, a refletir essa dissonância entre o formal e o material, com seus consequentes custos de transação para o necessário alinhamento entre eles, até assimetria de informação, com todas as distorções que dela derivam, inclusive mais custos de transação.

Ante tal realidade, naturalmente se desenvolveram a burocracia e a regulação como reação necessária às assimetrias de informação que nela existem, na tentativa de controlar os crescentes custos de transação. Porém, como costuma ocorrer em relação a todo remédio, efeitos colaterais e erros de dosimetria acabam por acarretar outros custos de transação, o que vai enfim, na situação considerada pelas autoras, levar a ineficiência econômica por incapacidade de se resolver efetivamente os problemas informacionais a surgirem na execução de qualquer pacto firmado (Coase, R. 1960; Coase, R. 1988).

Portanto, também de acordo com os fundamentos econômicos por trás do Teorema de Coase, a regulação, por si só, não conseguirá tornar realidade a universalização do acesso ao saneamento básico. Isto não significa, no entanto, que a regulação seja dispensável. Ao contrário, ela é de suma importância para o interesse público, que, salvaguardado pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, requer, exige o acompanhamento e monitoramento de tais serviços e, para ser mais efetiva em sua atuação, precisa funcionar dentro de um contexto em que regulador e regulado se comportem de uma forma que favoreça a maximização da transparência, algo que contraria a gênese e a índole da iniciativa privada.

Ainda segundo as doutrinas da teoria econômica, no que concerne à assimetria de informação, que é a principal falha de mercado que motiva a criação da regulação e o seu desenho, ela também fundamenta o modelo teórico da relação principal-agente. A partir desse modelo, a regulação pode ser entendida como uma rede de delegações de competência do tipo principal-agente. No caso do setor de saneamento básico, subentende-se que as relações entre a regulação, a concessionária e o concedente são do tipo principal-agente, já que nela podem ser tranquilamente identificadas as cinco características que definem a relação entre o principal e o agente: delegação, formal ou tácita; assimetria de informação; relação imperfeita entre o esforço e o resultado do esforço; custo de monitoração alto; e objetivos não-alinhados.

No sentido de lidar com a problemática da relação principal-agente, que tem como causa principal a informação assimétrica, faz-se de extrema importância não adotar contratos do tipo padrão, de sorte a possibilitar o emprego de instrumentos voltados a reduzir, mitigar ou controlar os problemas derivados da informação assimétrica. Tais instrumentos têm como objetivo atuar na redução dos custos informacionais gerados em delegações de competência, ou seja, devem ser o

principal alvo na busca de uma alternativa para lidar com o problema principal-agente (Holmstrom, B. *et al*, 1991; McCubbins, M. D. *et al*, 1987).

Por sua vez, como já dito acima neste mesmo Item 5.3.1.1, agora, porém, mais detalhadamente, segundo os fundamentos da Teoria Econômica da Regulação, cujo pioneiro e principal teórico é George Stigler, baseada no estudo dos grupos de interesse, em que defende que tais grupos competem pela influência na regulação, essa teoria prega que a regulação se constitui em um bem econômico por redistribuir renda e custos, além de formar mercado próprio para esse bem, com a conseqüente demanda por ele. Segundo Stigler, os grupos de interesse, não apenas bem organizados, mas também homogêneos e menores, logo, com menores custos, tenderiam a ser mais bem sucedidos na captura da regulação, superando grupos maiores e mais difusos, como, por exemplo, os consumidores. Ainda de acordo com ele, a oferta de regulação seria definida e distribuída pelos legisladores, que agiriam nesse mister como maximizadores de apoio político na eleição mais próxima, de modo que a sua distribuição favorecesse a quem lhes garantisse maior apoio político, ou seja, em troca de a regulação favorecer aquele grupo capaz de lhes render maior apoio político, em detrimento dos menos capazes de apoio de mesma grandeza (Stigler, George J., 1971).

Essa teoria, é entendida aqui como a mais realista ao explicar o papel da regulação nas relações de mercado, ainda mais em relação ao Brasil, onde as relações da política com grupos de interesse têm se mostrado muito intensas nos últimos 30 ou 40 anos. Isto porque, nesse período, a regulação vem sendo manejada, quer por legisladores, quer por reguladores, de forma crescente com foco em resguardar ou favorecer grupos de interesse mais organizados, tanto que foi ficando, ao longo do tempo, cada vez mais perceptível a presença de parlamentares ligados a grupos de interesse crescentemente mais bem definidos aos olhos da sociedade. Desta forma, entende-se que problemas informacionais, no presente caso concreto, serão causados ou mitigados para atendimento de interesses políticos, em que serão favorecidos os grupos mais coesos em seus objetivos e organizacionalmente mais estruturados para alcançá-los.

Portanto, ante todo o acima exposto, não se coaduna bem com as vertentes teóricas mais sólidas e aceitas da ciência econômica nem com a realidade brasileira, a ideia de que a regulação pode oferecer incentivos ou interpor obstáculos capazes de induzirem a iniciativa privada a conduzir, a gerir seus contratos, acordos, negócios

jurídicos, de maneira geral, maximizando a transparência nas transações de que participa, ainda mais quando se trata da prestação de um serviço em um setor monopolista por natureza, de modo a espontânea ou coercitivamente reduzir a assimetria de informação numa relação do tipo concedente-concessionário. Desta forma, acredita-se que, com fundamento nas teorias econômicas citadas acima, a criação artificial de um mercado de saneamento básico, sob as bençãos da teoria dos leilões e do manto protetor da teoria da regulação, que é a principal diretriz assumida pelo Novo Marco Legal do saneamento básico, a Lei 14.026/2020, é um equívoco fadado ao fracasso, no mínimo, dos esforços para a universalização do acesso ao saneamento básico.

A Lei 14.026/2020, aliás, foi tema objeto de vários estudos, mormente objetivando avaliar variadas nuances de validade e aplicabilidade das normas de referência previstas nesse diploma legal, cujos deveres de elaborar, implantar, fiscalizar, acompanhar e monitorar foi por ele atribuído à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA). Um deles vem a ser o desenvolvido pela pesquisadora Lidia Kazue Sato, intitulado “Análise *Ex Ante* da Proposição de Atualização do Marco Legal do Saneamento Básico”, de 29/10/2020, que visou a sistematizar as informações que desembocaram na formulação dessa norma legal, além de propor recomendações para sua implementação no seio do ordenamento jurídico pátrio e, especificamente, do setor de saneamento básico.

Por intermédio desse trabalho, depreende-se que a opção pelo provimento privado do saneamento básico da Lei 14.026/2020 teve como um dos seus pilares teóricos e técnicos o estudo por trás da Nota Técnica SEI 9/2019/SRM/SDI/SEPEC-ME, que também estabelecia como condição fundamental para a prestação privada efetuar a universalização do acesso ao saneamento a existência de um sistema de regulação nacionalmente uniformizado e harmônico nas suas premissas básicas, ou seja, um sistema de regulação abrigado sob o guarda-chuva das normas de referência preconizadas na referida lei para a regulação do setor de saneamento básico (Sato, L. K., 2020). As justificativas para tal escolha, no entanto, não estão devidamente apoiadas, como já discutido neste mesmo Item 5.3.1.1 algumas linhas acima, nas doutrinas majoritariamente aceitas das ciências econômicas nem estão bem suportadas por dados empíricos e estatísticos, prestando-se, assim, mais para legitimar uma opção ideologicamente orientada pelas nações mais fortes economicamente e que favorece seus interesses político-econômicos.

No que concerne à universalização do acesso ao saneamento básico, por sinal, o seguinte trabalho acadêmico intitulado “Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos?”, cita o art. 3º da Lei 11.445/2007 (Marco Legal do Saneamento Básico) para assinalar que tal lei traz como seu primeiro princípio fundamental a universalização do acesso ao saneamento básico (da Paz *et al.*, 2021). Apesar disso e de ter a mencionada lei inaugurado uma “uma nova fase na gestão dos serviços públicos de saneamento básico no país” (Borja, 2014), esse mesmo estudioso verificou haver dificuldades no avanço para o enfrentamento dos déficits de acesso aos serviços, pois a permanência da ação “de grupos econômicos e políticos na definição da ação estatal revelou as dificuldades de se avançar para um projeto mais democrático, universalista e inclusivo” (Borja, 2014), como registra o mencionado trabalho acadêmico (da Paz *et al.*, 2021).

O que impulsiona tais grupos econômicos e políticos a interpor barreiras ao avanço da universalização do acesso ao saneamento básico são motivos basicamente ideológicos, visando à própria preservação do status social privilegiado e concentrador de riqueza que detêm em países como o Brasil e outros na América Latina e no resto do mundo fora do eixo eurocentrista de nações ricas e economicamente dominantes (basicamente os países-membros da OTAN e mais alguns poucos). Essas nações ricas seguem alimentando e estimulando a opulência desses pequenos grupos sociais nos países não-ricos, para que eles se oponham e dificultem ou impeçam a formação e o desenvolvimento de seus mercados internos, tendentes a competir e tirar mercados consumidores dos países ricos. Agindo assim evitam a concorrência aos seus produtos, beneficiados e de maior valor agregado, e ainda se mantêm como compradores preferenciais dos produtos básicos e insumos produzidos pelas demais nações.

No que tange à abordagem da água e do esgotamento sanitário, o referido trabalho acadêmico observa que ela deve ser no sentido de considerar o saneamento básico, nele incluídos a água e o esgotamento sanitário e, no caso brasileiro, também a coleta de resíduos sólidos e a drenagem urbana, como bem comum, para que assim seja evidenciada a essencialidade e importância, não apenas da água, mas também do saneamento básico em si, para a sustentabilidade, os ecossistemas e, enfim, a saúde e a vida. Tal abordagem, somada ao entendimento da água e do saneamento básico como direitos humanos, teria maior poder de obstar, bloquear, elidir pretensões à mercantilização de ambos, como se faz, por exemplo, relativamente aos alimentos,

aos quais o acesso é dado primeiramente a quem possa pagar mais por eles, pois, como seu direito de propriedade é divisível e individualizado, não são vistos como bens comuns, ou *common* em inglês, cujo direito de propriedade não é divisível, mas de todos (da Paz *et al.*, 2021).

Observa ainda o estudo que os países desenvolvidos lograram universalizar o acesso ao saneamento básico graças à estatização desses serviços, acrescentando que, dentre esses países, os que mudaram para a prestação privada o fizeram somente após a universalização do acesso ter sido concretizada (da Paz *et al.*, 2021). A partir dessa constatação, aliada a dados empíricos obtidos em estudo de caso efetuado na região da bacia hidrográfica dos rios Sorocaba e médio Tietê, em que se evidenciou que o Plano Regional Integrado de Saneamento Básico (PRISB) do governo do Estado de S. Paulo considerava em suas diretrizes e metas apenas as áreas urbanas, negligenciando, em consonância com a cultura das concessionárias do setor, o atendimento nas áreas rurais ou isoladas, concluiu-se que as desigualdades sociais estruturadas raramente são detectadas nos estatutos sociais das prestadoras dos serviços de saneamento, em razão de elas serem condicionantes sistêmicos das políticas de água e esgotos da corrente político-econômica dominante, que afetam a universalização desses serviços essenciais (da Paz *et al.*, 2021).

As políticas dominantes para o setor de saneamento básico, segundo o pesquisador Castro (2003), impõem obstáculos na consecução da universalização, especialmente onde é mais necessária, e que as políticas neoliberais, norteadas pelo mercado, foram impostas ao setor ao longo do processo de globalização econômica (da Paz *et al.*, 2021). Sobre isso, acrescentam os pesquisadores, cabe observar que estudos de vários autores mostram as limitações da prestação privada dos serviços de saneamento básico em relação à universalização do acesso à equidade nos investimentos (da Paz *et al.*, 2021).

Na conclusão do trabalho, bem pertinente, por sinal, ao propósito de universalização do saneamento básico, recomenda-se a necessária inclusão das populações de baixa renda, rurais e periurbanas nos cálculos de indicadores de acesso à água e ao esgotamento sanitário, de modo a corrigir a distribuição desigual dos serviços de saneamento básico, cuja causa está na própria estrutura de gestão, de prestação dos serviços e de monitoramento, isto é, no sistema de informação sobre esses serviços. Implica isso considerar essas populações como beneficiárias prioritárias de políticas públicas distributivas dos serviços de água e de esgotamento

sanitário, de modo particular, e, de forma ampliada, de saneamento básico, ao se incluir resíduos sólidos e drenagem urbana (da Paz *et al.*, 2021).

5.3.1.1.2. Resultados e discussão

Relativamente a este subitem do Capítulo 5 deste trabalho, cujo Objetivo Geral, definido no subitem 3.1, é:

Investigar se há viabilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS.

Por se tratar de um objetivo geral de pesquisa muito amplo, complexo e que envolve uma multiplicidade de variáveis, foi, para a viabilização deste estudo para conclusão de curso de pós-graduação *lato senso* (TCC), que tem de ser desenvolvido em um curto período de tempo, limitado a alguns poucos meses, pensado para ser alcançado, ainda que apenas parcialmente, por meio do emprego da ferramenta da Análise de Impacto Regulatório (AIR), através da descoberta de estudos científicos em que tivesse sido utilizada, para fundamentar com evidências e dados empíricos, estatísticos, teóricos o estabelecimento e a implementação de prestadoras públicas municipais de serviços de saneamento básico, os quais serviriam, como modelos, para a criação, recriação, reestruturação ou reforma de instituições públicas voltadas para a prestação direta dos serviços de saneamento básico no nível municipal de governo. Em outras palavras, estudos feitos em casos de municipalização ou de remunicipalização, que serviriam para a formação de um cadastro de modelos capazes de fornecer subsídios para se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal, para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS.

Com esse propósito, foram definidos os seguintes objetivos específicos deste trabalho, apresentados no subitem 3.2. acima:

1. Descrever os trabalhos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que precederam a criação, recriação, reestruturação ou reforma de instituições públicas voltadas para a prestação direta dos serviços de saneamento básico no nível municipal de governo.

2. Analisar as informações contidas nas AIRs identificadas acerca das alternativas de fontes de recursos financeiros sugeridas para se assegurar a sustentabilidade econômica dessas prestadoras públicas de saneamento básico de âmbito municipal.

3. Comparar o atual marco regulatório do saneamento básico com as fragilidades, desafios e necessidades identificados nas AIRs selecionadas e nos outros países estudados.

No entanto, no âmbito nacional, as buscas efetuadas por pesquisas realizadas por autores e pesquisadores nacionais que atendessem aos objetivos específicos definidos para este TCC não encontraram trabalho algum capaz de os satisfazer, quedando-se tais objetivos específicos desatendidos. Aliás, dos poucos estudos identificados que se apoiaram na AIR, nenhum se referia à aplicação dessa ferramenta visando à criação ou à recriação de prestadora pública de serviços de saneamento básico de âmbito municipal, nem mesmo de âmbito microrregional, regional ou estadual, ou seja, não houve qualquer referência a municipalização ou remunicipalização.

Devido a tal circunstância, não é possível a apresentação de resultados da revisão da literatura empreendida neste trabalho que atendam aos objetivos específicos definidos para ele, bem como fica prejudicada a discussão que deles decorreriam. Entretanto, essa não identificação de trabalhos de pesquisa lidando com a aplicação da AIR e os temas municipalização e remunicipalização aponta para a existência de uma lacuna de estudos científicos que poderá e precisará ser preenchida, de sorte a se assegurar, não apenas a universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil, como também sua sustentabilidade e perenidade, cumprindo-se assim plenamente as metas 6.1 e 6.2 dos ODS.

5.3.1.2. No exterior

5.3.1.2.1. Revisão da literatura

Nesta pesquisa para o TCC, foram selecionados alguns trabalhos para leitura de autoria de pesquisadores estrangeiros, que acabaram abrangendo não apenas o tema sob exame, ou seja, o saneamento básico, como também o provimento público de outros serviços afetos precipuamente à responsabilidade da Administração Pública. Dos que foram examinados, o que contém uma compilação de estudos de vários pesquisadores realizados em diversos países é bastante completo, por conter uma considerável quantidade de informações acerca de experiências e aprendizados na prestação de serviços tão importantes e essenciais para a sociedade, além de dados empíricos e estatísticos coletados e gerados nessas pesquisas.

Esse compilado compõe um livro que tem por título “*Reclaiming Public Services - How cities and citizens are turning back privatisation*”, organizado por Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean e Lavinia Steinfort (2017), que apresenta um amplo panorama mundial de novas iniciativas relacionadas à propriedade pública e às variadas abordagens de reestatização, ou desprivatização, de bens e serviços. Está organizado em introdução mais 10 capítulos e conclusão, em que são apresentados 835 exemplos de remunicipalizações e municipalizações da prestação de serviços públicos ao redor do mundo, desde o ano 2000, em mais de 1.600 municipalidades de 45 países, de capitais a pequenas cidades, em áreas urbanas e rurais (ver figura 4 abaixo), haja vista que o movimento mundial pelo retorno da prestação de serviços essenciais para a população à execução direta da Administração pública ou de instituições a ela direta ou indiretamente vinculadas sem fins lucrativos vem ocorrendo principalmente em nível local, ou seja, em municípios, no caso do Brasil (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Vale aqui observar que os autores utilizam a grafia “(re)municipalização” na Figura 4 abaixo e ao longo do livro, conforme esclarecem em nota final da Introdução, bem como na Conclusão, do livro, para incluir tanto os casos de municipalização quanto os de remunicipalização propriamente dita. Esclarecem também que os casos em que organizações ou instituições sem fins lucrativos assumem a prestação de serviços essenciais para a população de um município são igualmente considerados como de (re)municipalização no livro.

Além disso, explicam ter havido casos de renacionalização, que é considerada como um dos tipos de desprivatização, entendida no livro como um termo mais geral e abrangente, observando, porém, que renacionalizações visando a centralização de poder ou para temporariamente recuperar concessões privadas fracassadas não

entraram no escopo do estudo. Em síntese, a desprivatização é o termo genérico que inclui a (re)municipalização, a renacionalização e os serviços públicos tocados por instituições ou organizações sem objetivos comerciais, isto é, sem fins lucrativos, já que esses últimos também são remédio contra os males da privatização.

Figura 4 – municipalizações e remunicipalizações de serviços públicos em 45 países.



Fonte: Kishimoto, Satoko et al., 2017.

Sobre o porquê de tanta gente no mundo estar reclamando o retorno da operação de serviços essenciais do operador privado para a esfera pública, os autores do livro entendem que há várias motivações, tais como acabar com os abusos e má-gestão do setor privado (corrupção, quebra de contrato, distribuição excedente de lucros, lucros acima dos limites contratuais, etc.); desejar a recuperação do controle sobre a economia e os recursos locais; ter interesse em prover serviços a preços acessíveis ao público; planejar a implementação de estratégias para o enfrentamento dos desafios ambientais e climáticos. Em vista disso e dos inevitáveis declínio da qualidade dos serviços e dos aumentos das suas tarifas, (re)municipalizações vêm ocorrendo, tanto em pequenas cidades como nas capitais e grandes cidades, seguindo diversificados modelos de propriedade pública dos bens e da prestação dos serviços, bem como envolvendo variados níveis de participação dos cidadãos e dos trabalhadores integrantes da cadeia de produção desses serviços. Enfim, mais e mais cidades e populações estão fechando o capítulo da história das suas privatizações e fazendo os serviços públicos essenciais retornarem ao provimento público, como bem ilustra a Figura 5 abaixo (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Figura 5 – (re)municipalizações de serviços públicos em 45 países.

(Re)municipalisation in public services worldwide



Fonte: Kishimoto, Satoko et al., 2017.

Dos estudos compilados no livro, 10 (dez) constatações fundamentais acerca da (re)municipalização ou prestação pública dos serviços essenciais foram extraídas pelos autores, das quais 6 (seis) delas são as mais notáveis: a) há melhores alternativas de solução que a privatização; b) a (re)municipalização é de longe mais comum do que se imagina e funciona; c) a (re)municipalização é uma clara rejeição local à austeridade; d) a (re)municipalização é estratégica tanto para a transição energética quanto para a democracia energética; e) a volta dos serviços essenciais à esfera pública é, no cômputo geral, mais barata para a Administração Pública local; f) a (re)municipalização induz a uma melhor e mais democrática prestação dos serviços públicos (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Relativamente ao setor de água e esgoto, menciona-se que, desde 2015, organizações da sociedade civil e sindicatos têm se juntado para estudar a (re)municipalização nesse setor, revelando-se, dentre outras constatações, que pelo menos 235 casos de (re)municipalização haviam ocorrido, desde o ano 2000, em 37 países, beneficiando mais de 100 milhões de pessoas. Resultado recebido, então, como uma grata surpresa, uma vez que, 15 anos antes, eram raros os casos noticiados de (re)municipalização nesse setor, ainda mais por estar esse fenômeno a

se acelerar rapidamente e com tendência a permanecer ganhando força (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Assim, em função do que se viu em relação ao setor de saneamento básico, os organizadores do referido livro resolveram investigar a extensão da (re)municipalização em outros setores de serviços públicos essenciais, tais como de energia, coleta de resíduos sólidos, transporte, educação, saúde, serviços sociais, etc. O objetivo era ver se esse fenômeno se dava pelas mesmas razões e com resultados similares aos do setor de saneamento básico (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Para a consecução do objetivo por eles desejado, a pesquisa foi feita consoante um método baseado majoritariamente em levantamento de dados primários, que foi realizado mediante um trabalho colaborativo com a participação de organizações sociais, pesquisadores e sindicatos de trabalhadores para a coleta de dados em vários países. 11 organizações sociais atuaram ao longo de 18 meses nessa coleta, enquanto 13 pesquisadores trabalharam no levantamento feito através de computadores, acessando sistemas eletrônicos de diferentes países. Além disso, houve distribuição de questionários entre os sindicatos de trabalhadores e nas redes sociais de computadores (Internet), que envolveu 19 sindicatos de 16 países (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Desta forma, conseguiu-se identificar os 835 casos de (re)municipalização citados acima em 7 (sete) diferentes setores de serviços públicos ao redor do mundo, dos quais se destacaram o setor de energia, com 311 casos, e o de saneamento básico, que contabilizou 267 casos, talvez, na avaliação dos autores, porque ambos foram os que mais receberam incentivos para liberalização de privatizações, como mostrado na Figura 6 abaixo. Vale ainda salientar que, em relação ao setor de saneamento básico, 106 dos 267 casos ocorreram na França, apesar de sua longa história de privatizações nesse setor e de ser o lar de multinacionais líderes na prestação desses serviços, como o são a Suez e a Veolia. Além disso, os casos mais antigos de (re)municipalização são os desse setor, cujas implementações exitosas provavelmente inspiraram as desprivatizações nos demais setores nos últimos anos (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Figura 6 – (re)municipalizações de serviços públicos em 45 países.



Fonte: Kishimoto, Satoko et al., 2017.

É informado ainda no livro que a pesquisa cobriu um período que ia do ano 2000 até janeiro de 2017, ou seja, estendeu-se por 16 anos, tendo-se constatado que 83% dos casos se deram entre 2009 e 2017. O pico de crescimento ocorreu no ano de 2012, tendo em seguida declinado de 2013 a 2015 para voltar a crescer a partir de 2016 (Kishimoto, Satoko *et al.*, 2017).

Nos estudos, também é dito que, mesmo após a finalização dos trabalhos de pesquisa, foram verificados vários exemplos de (re)municipalização, dentre os quais foram citados alguns na Espanha relativos à substituição de terceirizações de serviços de manutenção de espaços públicos, de limpeza de prédios públicos, de salva-vidas, etc., pela prestação pública desses serviços. Tais exemplos eram um indicativo de que a tendência de crescimento dos casos de desprivatização permanecia para o ano de 2017, como o demonstra a extrapolação constante do gráfico da Figura 7 a seguir:

Figura 7 – desprivatizações de serviços públicos ano a ano.



Fonte: Kishimoto, Satoko et al., 2017.

Segundo os pesquisadores, os estudos centraram foco nos passos dados na busca por impulsionar as potencialidades locais de provimento de serviços públicos melhores e mais democráticos, ou seja, naqueles que se orientaram para a aplicação dos princípios da equidade, igualdade, modicidade, acesso universal aos serviços públicos, democracia e sustentabilidade. Apurou-se então que 70% dos casos, isto é, 589 foram implementados por autoridades locais ou regionais, mas que uma parte, 234 ou 28%, foi coordenada em nível intermunicipal. No caso da França, metade dos casos do setor de saneamento básico ocorreu em nível intermunicipal, em sinal de que municipalidades de uma mesma área metropolitana se reuniram para se beneficiar da gestão comum dos serviços remunicipalizados, como foi o caso da cidade de Nice e região metropolitana. De forma geral, porém, o provimento

intermunicipal se mostrou mais frequente nos setores de energia (148 casos) e de transportes (19). Ver Figura 8 abaixo.

Quanto à forma como as desprivatizações ocorreram, os pesquisadores analisaram esse aspecto em 659 casos de remunicipalização e constataram que a maioria dos casos (445) aconteceu com o fim da vigência contratual, embora também tivessem verificado situações em que o contrato foi rescindido, os quais perfizeram o total de 136 casos, dos quais 35% foram no setor de saneamento básico e 26% no setor de transportes. Os demais casos (46) ocorreram depois de os operadores privados, em decorrência de diversas razões, venderem suas ações ou abandonarem o negócio, além de outros casos de setores em que foi bastante os gestores decidirem por remunicipalizar os serviços (32). A Figura 8 a seguir representa bem a situação:

Figura 8 – formas de desprivatização e níveis de remunicipalização.



Fonte: Kishimoto, Satoko et al., 2017.

Observaram ainda os autores que a rescisão contratual implica uma situação mais difícil para a Administração Pública por normalmente envolver controvérsia jurídica. É preferível, então, aguardar o fim do prazo avençado, ao tempo em que planeja a substituição do operador privado e o processo de transição de um prestador para o outro.

Relativamente à ocorrência das rescisões, apesar dos transtornos que trazem, os pesquisadores inferiram que, para os gestores públicos, pela gravidade dos problemas nas prestações dos serviços e prejuízos para a sociedade, os custos com

as contendas administrativas e judiciais, ante os benefícios esperados, compensavam antecipar o término dos contratos. Em contraste com os setores de saneamento básico e de transportes, reportado acima, em que houve muitos casos de rescisão de contratos, registrou-se somente 3 (três) casos de rescisão contratual no setor de energia, em sinal, de acordo com os pesquisadores, de que, nesse setor, atuam corporações com grande poder e influência capazes de inibir ao máximo pretensões rescisórias dos contratantes públicos (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

No que concerne ao setor de saneamento básico, os pesquisadores se inspiraram nele para a publicação do livro em comento, porque vinham realizando trabalhos de pesquisa especificamente sobre esse setor durante anos, em que incluíram, dentre outras 235, cidades como Paris, Berlim, Buenos Aires, Kuala Lumpur e Jacarta, que foram expostos em dois relatórios, em novembro de 2014 e em abril de 2015, em que identificaram a maioria dos casos de (re)municipalização reportados no livro. Neles verificaram ainda que os principais motivos para as remunicipalizações do setor de saneamento básico estavam vinculados à redução de custos, melhora da qualidade dos serviços prestados, transparência financeira, ao restabelecimento do controle e da capacidade operacional, etc. (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Após o estudo que resultou no livro, as constatações e conclusões dele extraídas valem para todos os setores de provimento de serviços públicos. Dentre elas, primeiramente, há uma forte tendência à (re)municipalização no mundo, não apenas na Europa; e, em segundo lugar, que ela, apesar de ignorada e renegada pelo poder e meios de comunicação dominantes, reflete as muitas falhas das políticas de privatização e austeridade, além de dar acesso a uma prestação de serviços públicos efetivamente de melhor qualidade (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Salientam os autores, porém, que não proclamam ser a gestão pública a solução de todos os problemas da sociedade nem que a (re)municipalização é algo simples e tranquilo de se realizar. Afirmam apenas que, com base na experiência global, a privatização geralmente falha no atendimento das maiores e mais amplas necessidades sociais e dos objetivos da sustentabilidade ambiental, inviabilizando, por conseguinte, a universalização do acesso a tais serviços. Acrescentam ainda que os operadores públicos são verdadeiramente mais inovadores e eficientes que os privados, em frontal contraposição ao divulgado pelos tradicionais *clichés* de propaganda da privatização (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Um ponto interessante que sobressai dos resultados das pesquisas é que, relativamente aos serviços públicos em setores que não são monopólios naturais, como limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos, transporte público, saúde e assistência social, ensino infantil, serviços de creche, limpeza de prédios e de parques públicos, esportes, alimentação escolar, etc., também foram objeto de (re)municipalizações (Kishimoto, Satoko et al., 2017). Essa um tanto quanto inesperada constatação pode significar e facilitar, no Brasil, a adoção de uma estratégia para se reduzir o desemprego localmente nos municípios, pois reduzir o desemprego não é certamente prioridade para a iniciativa privada.

Em certa medida, o movimento pela (re)municipalização ainda é pouco visível na mídia e no debate público, porque ocorre na maioria das vezes no nível local, ou em contextos nacionais específicos, além de que não interessa aos ambiciosos interesses do setor corporativo nem, frequentemente, aos governos nacionais e às instituições internacionais, que gostariam de fingir que ele não existe e de que não há alternativas viáveis para a privatização e a austeridade fiscal e econômica (Kishimoto, Satoko et al., 2017). Todavia, existem alternativas, tanto que, com a radicalização neoliberal promovida pela recente ascensão no mundo do extremismo autoritário de direita, novos artifícios contratuais e legais têm sido apressadamente inseridos nos ordenamentos jurídicos nacionais para dar maior blindagem legal e jurídica para as operadoras privadas contra as desprivatizações.

Consoante os dados empíricos das pesquisas, a (re)municipalização raramente ocorreu apenas para mudança da titularidade da propriedade do serviço público ou da sua gestão operacional ou como um mero retorno à situação pré-privatização, já que fundamentalmente significa construir qualitativamente melhores serviços públicos ao recriar ou reintroduzir um éthos público e um compromisso com a universalização do acesso aos serviços públicos, em contraposição aos fins comerciais e lucrativos dos prestadores privados. Isto significa que um serviço deve ser prestado para todos em uma comunidade ou numa nação, como constatado, por exemplo, na bem sucedida renacionalização na Argentina dos serviços postais e da companhia pública de linhas aérea comerciais, em vez de somente para aqueles nos locais em que os serviços sejam mais lucrativos (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Destaca-se ainda que a (re)municipalização significa assegurar a modicidade dos preços das tarifas, como verificado na Catalunha (Espanha) e no Reino Unido, onde o movimento se deu principalmente como reação às políticas de preços abusivos

de suas operadoras privadas de saneamento básico e eletricidade. Também significa trazer de volta uma gestão comprometida com os princípios da transparência, eficiência, legalidade, isonomia, impessoalidade, enfim todos os que podem ser resumidos no termo inglês *accountability*, ou gestão ética e socialmente responsável. Os autores citam no livro os *slogans* da mobilização social em prol da (re)municipalização que precedeu a criação da companhia de energia Robin Hood, em Nottingham, Inglaterra: “*No private shareholders. No director bonuses. Just clear transparent pricing,*”, em referência à inconformidade com os múltiplos escândalos de corrupção, desvios de dinheiro, conflitos de interesse, etc. patrocinados pelas operadoras privadas que atuavam no setor de energia inglês (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Em outras palavras, (re)municipalização equivale a democratização dos serviços públicos, por meio de maior controle exercido pelas autoridades eleitas e pelos cidadãos e da participação dos seus trabalhadores e usuários. Isso ocorreu nas (re)municipalizações no setor de saneamento básico das cidades de Paris, Grenoble e Montpellier, na França, bem como nas que ocorreram na Espanha (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Vale salientar que as remunicipalizações na Europa nasceram em um contexto de crise econômica, principalmente a partir de 2008, em que a renda das classes trabalhadoras diminuiu, gerando insatisfação e até revolta. Isto em países não desenvolvidos requer um grau de insatisfação muito maior, pelo alto grau de desconhecimento e desinformação do povo acerca dos seus direitos, que implica nível alto de acomodação e necessidade de conscientização através de programas educacionais complexos e de médio e longo prazos.

Também argumentam os autores, com as demandas mundiais da sociedade globalizada relativas às mudanças climáticas e às preocupações ambientais, que a (re)municipalização é um efetivo e útil instrumento para tal intento, haja vista que ela possibilita que se inventem e reinventem serviços públicos capazes de lidar com os desafios de atendimento das necessidades básicas reduzindo concomitantemente o legado humano de degradação do meio-ambiente, bem como controlando e se adaptando à ameaça das mudanças climáticas. Nesse contexto, insere-se, por exemplo, como melhor alternativa para a implantação da política conhecida como “lixo zero”, porque uma operadora privada de lixo é guiada pela maximização do volume coletado para descarte em infraestruturas de grande porte, como plantas de

incineração ou áreas públicas de terra para acumulação, controlada ou não, de lixo, popularmente conhecidas como lixões. Com tal filosofia de maximização de lixo, a política de “lixo zero” é inviável, ao passo que, com uma operadora pública local, há bem mais condição de ela ser viabilizada, pois medidas tendentes a envolver e engajar os cidadãos para colaborarem produzindo menos lixo é perfeitamente viável e possibilitam que plantas de incineração e lixões se tornem menos necessários e até desnecessários. Caso que seguiu o roteiro descrito foi constatado na cidade de Briançon, na França, que decidiu por não renovar o contrato da multinacional Veolia como primeira etapa na implantação de sua política de “lixo zero” (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Sobre a ideia de que a (re)municipalização deva ser uma opção puramente econômico-racional e técnica, mas não necessariamente em oposição à prestação privada dos serviços públicos essenciais, contanto que haja suficiente controle do gestor privado pelas autoridades públicas locais e permanecendo plenamente aberta a possibilidade de retorno à prestação pública, na verdade, não condiz com os dados empíricos da pesquisa, que dizem que é altamente comum a dificuldade de controlar o provedor privado, além de existirem mecanismos que a reforçam, como os Tratados de Investimento e Comércio entre nações, acrescentando ainda maiores dificuldades para a remunicipalização (Kishimoto, Satoko et al., 2017). Assim, trata-se de uma ilusão, pois a iniciativa privada bate de frente com a transparência, já que bebe direta e necessariamente da fonte da assimetria de informação para manter seu típico “modus operandi”.

No tocante à América Latina e, de forma geral, ao chamado sul global, a pesquisa incluiu 56 casos de (re)municipalização em países com renda *per capita* entre baixa e média, um número, por certo, bem menos impressionante do que o contabilizado na Europa, em razão de que a privatização neles teve bem menos penetração nas cidades ou porque o provimento dos serviços públicos era prevalentemente centralizado, como no caso do Brasil, cuja centralização, em relação ao setor de saneamento básico, ficou com os Estados-membro, em que ambas as razões se aplicam. Assim, para o sul global, a pesquisa incluiu também exemplos de renacionalização, majoritariamente na América Latina, na medida em que as motivações e os riscos envolvidos eram similares àqueles das desprivatizações no nível local (ou remunicipalizações), bem como por existirem em muitos países da

região controle nacional, e não local, do provimento dos serviços públicos essenciais (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Tais renacionalizações, das quais são exemplos no livro casos na Argentina e na Bolívia, possibilitaram a redução de desigualdades, a implementação de políticas sociais e a manutenção de serviços públicos em lugares reputados pelos prestadores privados como não lucrativos, logo, não atrativos para seus negócios. Portanto, constituem exemplos de que a propaganda amplamente difundida de que os operadores privados são, na sua essência, melhores que os públicos é enganosa, baseada na criação de um postulado, um dogma, que vem sendo incutido, pela repetição constante, na mente popular como verdade incontestável (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Os pesquisadores notaram ainda problemas marcadamente similares entre a privatização em si e a Parceria Público-Privada (PPP), alardeada por seus arautos como sendo o melhor desenho alternativo da privatização. Eles verificaram que tanto as PPPs quanto as privatizações frequentemente levam a maiores custos para as Administrações Públicas ou para os usuários, quando não para ambos, como foi visto no caso da PPP da nova linha expressa do metrô para o aeroporto de Nova Delhi, Índia, em que as obras realizadas tendiam à deterioração por insuficiência de investimentos e de manutenção ou por causa da degradação das condições de trabalho nos serviços em execução (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

A piora das condições de trabalho é particularmente mais frequente nos setores de coleta de lixo, de limpeza, de saúde ou de serviços sociais, de que é exemplo, dentre outros, o caso da privatização do hospital da cidade costeira de Herceg Novi, em Montenegro, em que a multinacional Atlas Group investiu somente 3 milhões de Euros, em vez dos 119 milhões contratados, além de ter ficado sem pagar os salários dos trabalhadores por três meses. Essa situação fez com que o governo rescindisse o contrato em 2015 sob a alegação de sonegação de impostos e devolvesse o hospital à gestão pública (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Além disso, as privatizações se valem de terceirizações e subcontratações de serviços, para empresas geralmente integrantes do grupo contratado, pouco transparentes e sem compromisso com a efetividade socioeconômica do serviço, ou *accountability*, não se revelando, dentre outras coisas, quanto é transferido de lucro para a empresa principal e seus acionistas, em detrimento dos salários e dos investimentos pactuados. Em alguns casos, tais práticas desleais levam até a

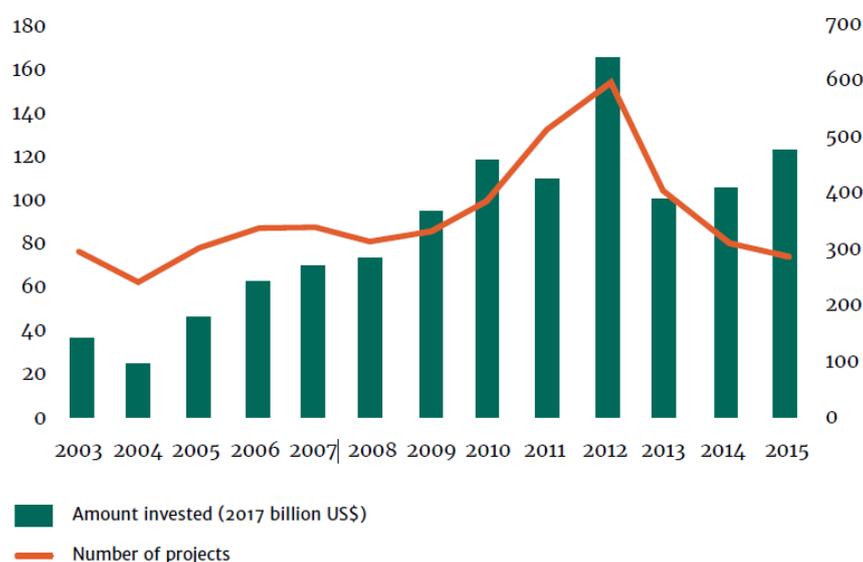
irregularidades financeiras e a escândalos de corrupção, como os que historicamente têm afligido o setor de saneamento básico na França e em qualquer lugar onde as multinacionais desse setor atuam. Ademais, conforme os pesquisadores, as privatizações, especialmente aquelas fundadas em complexos arranjos financeiros, como as PPPs dos setores de infraestrutura, introduzem uma alta complexidade nas avenças que é benéfica basicamente apenas para advogados e auditores, que, no entanto, são economicamente pouco efetivas para os cidadãos, ou seja, geram baixo *value for money* para eles. Enfim, todos esses citados problemas são riscos e perigos que tornam ainda mais improvável para os provedores privados o atendimento dos amplos objetivos sociais e ambientais que acompanham a prestação de serviços públicos (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Nesse diapasão, entendem os autores como irresponsável a prescrição da política de privatização, ante tantos registros de seus resultados negativos, como solução até para países em sérias dificuldades fiscais. Enquanto a Europa tem vivenciado aumento de número de (re)municipalizações em diversos setores como uma reação às políticas de privatização, essas mesmas políticas nefastas estão sendo promovidas no sul global por instituições internacionais e governos europeus, que atuam camuflados como fundos ou fundações financeiras internacionais de fomento ao desenvolvimento (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Segundo o que consta no livro, as PPPs pactuadas no sul global seguiam um padrão de diminuição do número de projetos e crescente crescimento da escala, da dimensão de cada um deles, contando com megaprojetos ajustados para o atendimento dos interesses de corporações internacionais e dos fundos de investimento, porém desconectadas das realidades locais (ver Figura 9 abaixo). Exemplo disso é o da PPP fracassada de hospital público no Lesotho, África, cujo projeto tragou o equivalente à metade do orçamento do país para o setor de saúde, que, mesmo assim, ainda rendeu um lucro de 25% para a empresa privada contratada via PPP (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Figura 9 – número de projetos e volume de recursos anuais para as PPPs.

Figure 1. Total investment in PPPs and number of projects in the developing world, 2003–2015 (billion dollars in real terms)



Source: Eurodad's own calculations based on Private Participation in Infrastructure Projects Database (*adjusted by US Consumer Price Index)

Fonte: Kishimoto, Satoko et al., 2017.

Em vista do que viram, os autores recomendam que se evite a privatização como primeira opção, pois tanto ela como a PPP normalmente falham em cumprir o que prometem, além de que se tornam um estorvo para a implementação das necessárias medidas para correção das falhas, uma vez que a rescisão contratual requerida pelo Poder Público implica o pagamento de preços altíssimos pelo Poder Público ao contratado, exigidos a pretexto de indenização de custos de compensação, legais, com serviços técnicos, etc., além de lucros cessantes como se o contrato tivesse sido cumprido até o vencimento, mesmo sem a contrapartida de serviços prestados (Kishimoto, Satoko et al., 2017). Trata-se de preços equivalentes, pode-se dizer, aos inflados com juros análogos aos praticados por agiotas, porém legitimados por obscuras cláusulas contratuais que violam princípios de direito consagrados em praticamente todos os ordenamentos jurídicos nacionais, como os da razoabilidade, da proporcionalidade, da devida e justa motivação, do não enriquecimento sem justa causa, etc.

Além disso, segundo os autores, a experiência com as privatizações tem mostrado que as companhias privadas raramente compartilham todas as informações e conhecimento que permitiriam às autoridades públicas controlar e

monitorar o contrato de privatização, compartilhando menos ainda quando se pretende remunicipalizar os serviços contratados, comprovando que a assimetria de informação está na alma da iniciativa privada. Esse comportamento de fato aconteceu, por exemplo, quando a empresa Agbar, subsidiária da multinacional francesa Suez, expressamente se recusou a fornecer informações às cidades espanholas de Barcelona e Terrassa para dificultar e desencorajar a remunicipalização dos seus serviços de saneamento básico (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Os obstáculos interpostos pelas operadoras privadas, não obstante e em reação à tendência de crescimento das remunicipalizações, têm se tornado mais e mais desafiadores e complexos com o manejo de mecanismos de proteção a investidores, autorizados e introduzidos por intermédio de acordos internacionais de comércio e investimento pactuados entre os governos centrais de vários países. Exemplos dos acordos internacionais são o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), entre a União Europeia e os EUA, e o *Comprehensive Economic Trade Agreement* (CETA), entre a União Europeia e o Canadá. Os mecanismos de proteção a investidores são conhecidos também pelo termo em inglês *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS), contido na maioria dos mencionados acordos internacionais, são instrumentos contratuais que fixam altos preços para as hipóteses de desprivatização, objetivando primordialmente a proteção e garantia dos lucros dos investidores privados internacionais (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Dados dos pesquisadores apontam que as decisões de desprivatização de serviços públicos provocaram a instauração de 20 casos internacionais de arbitragem (10 no setor de saneamento básico, 3 no de energia, 3 no de transportes e 4 no de telecomunicações), com causas chegando a até € 4,7 bilhões (Vattenfall v. Alemanha). Quando um investidor maneja num processo de arbitragem um instrumento de ISDS, é o contribuinte quem, no final das contas, paga o valor da causa através do orçamento público, o que se reflete na redução da capacidade fiscal da Administração Pública de manter a modicidade das tarifas públicas e no atraso de investimentos em outros setores necessitados (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Para piorar a situação, quando um investidor abre um processo fundamentado na arguição do ISDS, as chances de vencer a demanda são consideráveis, pois o regime internacional de proteção ao investidor foi projetado especialmente para favorecer os investidores internacionais, ou seja, as poderosas corporações multinacionais de prestação de serviços públicos, na medida em que tal instrumento

se funda em princípios normativo-jurídicos que são interpretados tendenciosamente nas cortes de arbitragem internacionais. Um desses princípios é o do tratamento justo e isonômico, ou *fair and equitable treatment* em inglês (FET), frequentemente invocado perante as cortes de arbitragem, por ser de fácil arguição que as medidas governamentais não foram justas e isonômicas em relação ao lucro esperado pelo provedor. Geralmente, tal arguição é acolhida pelos árbitros, pois são orientados a uma interpretação ampla e tendenciosa da cláusula contratual do FET, tanto que 75% dos casos foram vencidos pelos investidores americanos com base na inobservância desse princípio (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Esse comportamento dos componentes das cortes de arbitragens decorre da premissa única de se avaliar estritamente se o investidor privado estrangeiro teve sua expectativa de lucro frustrada, ainda que trabalho algum tivesse sido feito para que fosse gerada. Valendo salientar, como atestado pelos dados coletados nas pesquisas, que as demandas de arbitragem na corte internacional não se limitam aos processos por não renovação do contrato ou de contestação contra rescisão contratual, mas incluem também inconformidade com normas de regulação, não importando se a finalidade da regulação contestada é a preservação da modicidade tarifária, da acessibilidade ao serviço público ou se é justa e isonômica para a sociedade, desde que seja mantida a expectativa de lucro do operador privado (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Notaram ainda os pesquisadores que os investidores internacionais fazem amplo uso de outro princípio normativo nas cortes de arbitragem. Este é o princípio da não expropriação, ou não confisco, como é chamado no Brasil. Esse princípio é manejado como mais uma arma contra as desprivatizações, em que se argui que o Poder Público agiu abusivamente ao não renovar ou rescindir um contrato ou simplesmente por baixar normas regulatórias que afetem negativamente as expectativas de lucros, expropriando o contratado dos seus lucros e investimentos, não importando se, no decorrer da execução do contrato, cláusulas contratuais foram descumpridas ao não se evitar aumento irrazoável de tarifas, queda de produtividade e eficiência, baixa qualidade dos serviços, insuficiência de investimentos, etc. Sob o pretexto de quebra desse princípio, a cláusula contratual do ISDS torna praticamente inviável a desprivatização, bem como a regulação no interesse público que vise, por exemplo, a melhorar as condições de saúde e ambientais para a população e das salvaguardas laborais, a não ser que a Administração Pública tenha cacife para se

arriscar a pagar o exorbitante prêmio previsto nessa cláusula, já que frequentemente os pareceres e decisões arbitrais se pronunciam em favor da ocorrência da prática abusiva de expropriação (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Até mesmo quando medidas em prol do bem-estar social são excepcionadas em anexos de tratados internacionais de comércio e investimentos, os governos têm que provar que tais medidas são legítimas e não manifestamente excessivas. Isso aconteceu, por exemplo, contra o governo argentino, em caso no qual retaliações via ISDS foram aplicadas, por causa da desprivatização do setor de saneamento básico, sem se levar em conta sequer a demonstração da existência de uma crise econômica devastadora (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Depois de intensas e crescentes críticas feitas pelos moradores de diversos países europeus ao ISDS, a Comissão Europeia propôs o *Investment Court System* (ICS), no qual, porém, preservou-se a arquitetura do ISDS ao manter-se intactos os privilégios dos investidores estrangeiros, haja vista que em tal proposta as corporações empresariais seguiriam como única parte detentora da prerrogativa de processar a outra parte, ou seja, a administração pública não poderia questionar as corporações em qualquer esfera processual. Além de que as multinacionais privadas ainda continuariam autorizadas a recorrer a cláusulas de FET para arguir supostas manifestas arbitrariedades de medidas governamentais, bem como também se ampliaria a aplicação do FET mediante a introdução da noção da “legítima expectativa” (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

De fato, tal ampliação do alcance do FET com base numa “legítima expectativa” torna qualquer pretensão perante um juízo arbitral no ICS praticamente imbatível, já que a avaliação da controvérsia passa a ter por premissa inicial básica a legitimidade da expectativa do lucro da prestadora privada de serviço público. Trata-se de mais uma anomia do regime do ISDS mantida no ICS, que, além de orientar a arbitragem pela diretriz principal da defesa da expectativa de lucro do investidor estrangeiro, ainda lhe confere de antemão o atributo da legitimidade, deixando em segundo plano outros princípios indispensáveis e estruturantes da sociedade e do Estado modernos e da democracia, como o são os princípios da continuidade da prestação dos serviços públicos, do acesso universal aos serviços públicos essenciais, da isonomia, do interesse público, da equidade, dentre outros.

Os pesquisadores destacaram ainda que os juízes europeus pacificaram o entendimento de que a proposta do ICS sequer atendia a mínimos padrões judiciais

internacionais e europeus, apesar de ter elevado os árbitros ao status de “juízes” e de reconhecer o direito dos governos de regular a prestação dos serviços. Todavia, os governos continuavam devendo demonstrar que as regulações eram “necessárias”, “não-discriminatórias” e buscavam atender a objetivos “legítimos”, ou seja, o ônus da prova cabia somente a eles, além de que não havia garantias de que o colegiado de “juízes” não tinha na sua composição representantes do setor privado (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Não obstante ter sido feita a proposta do ICS, a Comissão Europeia também anunciou planos para a organização de uma Corte Internacional Permanente de Investimentos, sob a promessa de que substituiria completamente o antigo mecanismo do “velho” ISDS por um moderno, eficiente, transparente e imparcial sistema para resolução de conflitos internacionais de investimentos. Era um plano para a proposição do que chamaram de Corte Multilateral de Investimentos que, no entanto, foi enxugado e resultou apenas num mecanismo multilateral de ISDS, aplicável quando dois países dele signatários se envolvessem em uma disputa (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Ao tempo das pesquisas, pouco se sabia sobre o conteúdo dessa nova proposição da Comissão Europeia, embora estivesse claro que também nela somente os investidores estrangeiros seriam agraciados com o direito de processar os governos, porém, sem qualquer reciprocidade. Esperava-se que um mecanismo de proteção multilateral de investimentos fosse aumentar a transparência nas disputas entre Estado e investidor, reduzindo também os riscos de conflitos de interesse, porém, o que restou foi que fundamentalmente as falhas do sistema de proteção então vigente foram mantidas, evidenciando-se, ao contrário, que a multilateralização implicaria tão-somente uma permanente e progressiva blindagem dos controvertidos e desnecessários direitos de proteção do investidor, cuja finalidade obviamente era tornar irrealizável financeiramente movimentos de desprivatização de serviços públicos (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Na conclusão do livro, relativamente à dúvida acerca de qual movimento é mais significativo quantitativamente, os pesquisadores afirmam que inexistem dados disponíveis suficientes para dizer se a desprivatização é maior que a privatização ou vice-versa, embora reconheçam um forte impulso presente no mundo em favor da privatização. Contudo, entendem que o crescente número de desprivatizações denunciam o quão social e financeiramente insustentáveis as privatizações e PPPs

são, uma vez que, para cada caso de desprivatização bem implementada, há muito mais casos de autoridades e cidadãos locais insatisfeitos com os provedores privados de serviços públicos, faltando, porém, apenas tomarem alguma providência contra eles. Não obstante a escassez de dados, os pesquisadores asseguram com bom grau de certeza que houve mais desprivatizações do que novas privatizações em certos setores de alguns países, como é o caso do setor de energia na Alemanha, bem como o dos setores de saneamento básico e de transportes na França (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Por outro lado, segundo os autores, a comparação entre desprivatização e privatização é impossível, por serem fundamentalmente diferentes, em função de seus objetivos políticos e econômicos, já que de um lado estão grandes corporações e instituições financeiras internacionais e do outro autoridades públicas, gestores e cidadãos e, entre os dois, os governos nacionais, estes últimos frequentemente, na atual conjuntura econômico-política mundial, inclinados para o lado dos primeiros. Além disso, como já explicitado em alguns pontos acima, de modo geral, as privatizações são efetuadas mais facilmente do que as desprivatizações, salientando-se, porém, que as desprivatizações embutem histórias sociais e políticas bem diferentes daquelas das privatizações, pois são histórias de trabalhadores, cidadãos e municipalidades reivindicando e reinventando serviços públicos em prol de todos, para responder aos desafios sociais e ambientais que afetam as comunidades (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

5.3.1.2.2. Resultados e discussão

Portanto, no que concerne às ultimamente tão propaladas desvantagens da municipalização e da remunicipalização frente ao provimento privados dos serviços de saneamento básico, os relatos e dados apresentados pelos autores e pesquisadores no livro aqui examinado contundentemente refutam o senso comum artificialmente construído para ver o provimento público de serviços como inferior aos prestados pelos operadores privados. Tal entendimento não se sustenta, dentre outros motivos, pela necessidade de uma infraestrutura político-econômica e jurídico-legal montada no âmbito internacional, da qual é um grande exemplo o regime instituído pelos tratados internacionais de investimento e comércio, para convencer, proteger, assegurar e impor a subsistência e prosperidade do que seria alegadamente

melhor para a economia popular e o bem-estar público. A tão propalada superioridade da prestação privada sobre a pública, se fosse verdadeira, não necessitaria logicamente de tão complexa instrumentalização de sua preponderância, porque ficaria empírica, pragmática e naturalmente demonstrada aos olhos dos cidadãos usuários.

A infraestrutura político-econômica e jurídico-legal, no entanto, é essencial para os interesses do prestador privado e está de acordo com as premissas da Teoria Econômica da Regulação, concebida pelo economista George Stigler e já mencionada neste trabalho de TCC, tendo em vista que um ordenamento jurídico nacional, formado pelas leis e demais normas infralegais de um país, equivale, do ponto de vista global, a uma regulação no mais alto nível jurídico-normativo de uma sociedade organizada como Estado. Assim, o provimento privado, ainda que lhes seja desvantajoso, como prevê a mencionada teoria que grupos menores, porém mais organizados político-financeiramente, prevalecem sobre grupos desorganizados, embora numericamente maiores, como é o caso das corporações multinacionais de prestação de serviços perante os cidadãos usuários desses serviços, é imposto aos usuários, porque o primeiro tem mais poder para influenciar os legisladores que elaboram as leis de uma nação e não porque seu serviço é realmente melhor.

Ademais, a supra referida infraestrutura político-econômica e jurídico-legal tende a crescer continuamente custos de transação, conceito essencial da teoria econômica desenvolvida pelo economista Ronald Coase (Teorema de Coase), também já mencionada nesta monografia, nas relações sociais e comerciais. Assim, a privatização de serviços públicos é, em última análise, uma multiplicadora de custos de transação, que se acumulam na tentativa de impedir as desprivatizações, blindando as operações privatizadas com dispositivos legais e contratuais ilegítimos, irrazoáveis e desproporcionais, numa clara violência contra os direitos humanos e sociais e a soberania dos povos e nações, enquanto a desprivatização, em sentido contrário, atua como redutora deles.

A ideia e o conceito de soberania, aliás, vem sendo fragilizado com a disseminação crescente do ideal de globalização, que germinou e cresce, fomentado pelo poder político-econômico que domina o mundo contemporâneo, em função do seu aspecto negativo de relativizar a noção de soberania nacional por intermédio da pactuação de tratados internacionais que a desconsideram ao extrapolarem os valores e princípios inerentes à soberania e aos direitos humanos e sociais

internacionalmente reconhecidos por documentos e regras chanceladas pelas Nações Unidas. Constata-se isso na insistente divulgação de propagandas para propagação das privatizações e na introdução praticamente forçada da figura da arbitragem, para a solução de controvérsias entre o público e o privado na esfera do direito administrativo e contratual, em que pese seja majoritariamente, senão totalmente, orientada pró-empendedor, nos ordenamentos jurídicos do mundo inteiro.

A precarização dos direitos humanos e sociais, bem como da soberania nacional, conseqüentemente, é um sinal de que, ao contrário do que apregoam seus defensores, a privatização é um entrave para a dinâmica evolucionária da sociedade e, conseqüentemente, da economia. Ou seja, não trabalha pelo avanço social nem pelo bem-estar geral, em vez disso faz a sociedade estagnar num patamar tendente a corroer as relações sociais.

5.3.2. Sobre o uso da AIR no setor de saneamento básico

5.3.2.1. Revisão da literatura

Quanto ao emprego da AIR no setor de saneamento básico, o que foi encontrado após as consultas na Internet sobre a literatura científica tratando desse assunto não atende aos objetivos específicos definidos nos itens 1, 2 e 3 da Seção 3.2, quais sejam:

1. Descrever os trabalhos de Análise de Impacto Regulatório (AIR) que precederam a criação, recriação, reestruturação ou reforma de instituições públicas voltadas para a prestação direta dos serviços de saneamento básico no nível municipal de governo.
2. Analisar as informações contidas nas AIRs identificadas acerca das alternativas de fontes de recursos financeiros sugeridas para se assegurar a sustentabilidade econômica dessas prestadoras públicas de saneamento básico de âmbito municipal.
3. Comparar o atual marco regulatório do saneamento básico com as fragilidades, desafios e necessidades identificados nas AIRs selecionadas e nos outros países estudados.

O não atendimento se deve ao fato de que as referências bibliográficas reportando casos de aplicação da ferramenta de AIR no setor de saneamento básico

ainda são muito escassas. A grande maioria dos trabalhos acadêmicos e científicos de autores brasileiros com menção à AIR dizem respeito a seu uso como ferramenta auxiliar na proposição das normas de referência a que se refere a Lei 11.445/2007, Marco Regulatório do saneamento básico, alterada pela Lei 14.026/2020, Novo Marco Regulatório do saneamento básico, em seu artigo 25-A: “Art. 25-A. A ANA instituirá normas de referência para a regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, observada a legislação federal pertinente.” Logo, tratam dos aspectos regulatórios do setor de saneamento básico e não exatamente da sua faceta técnico-operacional, que é a almejada na descrição dos objetivos específicos deste TCC.

Esses trabalhos de pesquisa que citam o emprego da AIR, aliás, por esse mesmo motivo, isto é, por terem focado mais nas nuances de natureza jurídico-legais das normas de referência para a regulação da prestação dos serviços do setor de saneamento básico, não adentrando nos aspectos técnicos e operacionais da execução desses serviços nem da estruturação dos seus provedores, não se coadunam apenas com os objetivos específicos desta monografia, mas também não com o seu objetivo geral, contido na sua Seção 3.1, que é:

“Investigar se há viabilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para possibilitar a concretização, no âmbito dos pequenos municípios, da universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, objetivando o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos ODS.”

Por outro lado, a aplicação da AIR para auxiliar na construção das normas de referência, que visam principalmente a orientar e unificar os padrões e parâmetros gerais da regulação praticada pelo sistema regulador da prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil, o qual é composto pelos diversos entes reguladores, tanto de âmbito local quanto regional, é uma exigência legal, já que a Lei 13.848, de 25 de junho de 2019 (chamada de Lei Geral das Agências Reguladoras), a tornou obrigatória para as agências reguladoras, tendo sido tal obrigação logo depois estendida para os demais entes da Administração Federal após a edição da Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019. A mesma exigência legal de uso da AIR requerida na esfera federal, porém, ainda não foi amplamente adotada nas legislações dos demais entes subnacionais por diversas razões, dentre as quais a falta de capacitação

técnica, aliada ainda à carência de recursos orçamentários e humanos que permitam uma proficiente prática das atividades necessárias para a produção dos trabalhos de AIR, restando assim a obrigatoriedade dessa importante ferramenta quase que restrita ao âmbito federal (Peci, Alketa, 2011).

Ambas as leis acima mencionadas se encontram regulamentadas pelo Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020. A ANA, com base naquelas leis e no referido decreto, vem seguindo um cronograma de elaboração das normas de referência para o saneamento básico (v. Quadro 2 abaixo), necessariamente empregando nesse mister a ferramenta da AIR, como o exemplificam o Relatório de Análise de Impacto Regulatório 1/2021/COCOL/SEC, cujo tema é “Padronização dos aditivos aos Contratos de Programa e de Concessão para prestação de serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário para incorporação das metas previstas no *caput* do Art. 11-B da Lei nº 11.445/2007, modificada pela Lei nº 14.026/2020”, e também o Relatório de Análise de Impacto Regulatório 1/2021/GT Saneamento, sobre o tema “Instituição de cobrança dos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos”.

Especificamente quanto aos trabalhos de pesquisa sobre o setor de saneamento básico consultados que fizeram referência à AIR, o de autoria de Carlos Roberto de Oliveira, pesquisador brasileiro da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), intitulado “Novo marco regulatório para o saneamento básico: estratégias para definição, capacitação e acompanhamento das normas de referência emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA”, discute o conceito de norma de referência, bem como apresenta sugestões de estratégias para sua implementação, dentre elas: critérios e limites para a definição das normas de referência, modelo de capacitação para difusão dos novos conhecimentos e modelagem para o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento dessas normas. Além disso, traz o detalhamento do âmbito material de atuação dessas normas, que pode ser dividido, didaticamente, em quatro eixos regulatórios: regulação técnica, regulação econômica, regulação contratual e outros aspectos relevantes à política setorial, conforme a Figura 10 abaixo:

Figura 10 - Divisão temática das normas de referência.

REGULAÇÃO TÉCNICA	REGULAÇÃO ECONÔMICA	REGULAÇÃO CONTRATUAL	DEMAIS ASPECTOS
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Padrões de qualidade e de eficiência <input type="checkbox"/> Metas de Universalização <input type="checkbox"/> Sistema de avaliação metas Universalização <input type="checkbox"/> Redução e controle de perdas <input type="checkbox"/> Medidas de segurança, contingência e racionamento 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Regulação tarifária <input type="checkbox"/> Contabilidade regulatória <input type="checkbox"/> Metodologia indenização de ativos 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Padronização modelos de contrato <input type="checkbox"/> Parâmetros para determinação caducidade <input type="checkbox"/> Conteúdo mínimo para prestação universalizada <input type="checkbox"/> Procedimentos de fiscalização e sanções contratuais 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Governança Regulatória - Agências Reguladoras <input type="checkbox"/> Reuso <input type="checkbox"/> Substituição sistema unitário por separador

Fonte: Oliveira, Carlos Roberto de, 2022.

Essa divisão temática a que se refere a Figura 10 acima, da pesquisa científica do autor em comento, confirma que a regulação do serviço de saneamento básico não está entre os objetivos deste trabalho de TCC, cujo escopo é centrado na viabilização e capacitação organizacional, econômica, operacional e estrutural de prestadoras públicas de serviços de saneamento básico, com ênfase nas de atuação local ou municipal, que são assuntos de competência de formuladores de políticas públicas e não de reguladores. Além disso, tal pesquisa contém ainda importante esclarecimento sobre o caráter das normas de referência, que são, do ponto de vista jurídico-constitucional, normas de conceito aberto, ou normas gerais, tal como referido pelo art. 24, §1º da Constituição Federal, não podendo, por isso, descer a especificidades locais ou regionais. Nesse sentido, o Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) se socorreu, para justificar e acomodar a norma de referência nas peculiaridades constitucionais do saneamento básico, de dois mecanismos jurídico-normativos (Oliveira, Carlos Roberto de, 2022):

1) Delimitação material - as normas de referência são orientações e esforços de padronização. Devem ser entendidas como diretrizes gerais e nacionais com conteúdo delimitado em lei e que não invadem o campo de regulamentação local e específico sobre saneamento básico urbano, que segue à disposição das agências reguladoras infranacionais. Atende-se, com essa justificativa, a regra do art. 22, inciso XX da CFR/1988; e

2) Liberdade para adesão às normas de referência - não existe obrigação legal e nem compulsoriedade para atendimento às normas. Como existe um esforço desejável, por parte da União, em prol da uniformização regulatória dos optantes pelas

normas de referência, haverá o incentivo econômico de acesso a recursos federais, nos termos do art. 50, III e §8º, da Lei Nacional de Saneamento (Lei 11.445/2007).

Ainda outra informação importante contida na pesquisa científica referenciada diz respeito à agenda regulatória proposta pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA para o biênio 2021-2022, sintetizada no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Agenda Regulatória da ANA para o biênio 2021-2022

1º SEMESTRE DE 2021
Procedimentos para a elaboração de normas
Reequilíbrio econômico-financeiro para água e esgoto nos contratos de concessão licitados
Instituição de taxa/tarifa para resíduos sólidos urbanos
Conteúdo mínimo de contratos de programa e de concessão para água e esgoto
Padrões e indicadores de qualidade e eficiência e avaliação da eficiência e eficácia

2º SEMESTRE DE 2021
Indenização de ativos para água e esgoto
Modelo organizacional das agências reguladoras infranacionais, transparência e <i>accountability</i>
Procedimentos para mediação e arbitragem
Diretrizes para infrações e penalidades do prestador dos serviços de água e esgotos
Matriz de riscos de contratos para água e esgoto
Diretrizes para metas progressivas de cobertura para água e esgoto e sistema de avaliação
Procedimentos para comprovação da adoção das normas de referência
Diretrizes para definição do modelo de regulação para água e esgotos

1º SEMESTRE DE 2022
Parâmetros para a determinação da caducidade
Critérios para a contabilidade regulatória privada para os serviços de água e esgotos
Condições gerais: prestação dos serviços, atendimento ao público e medição, faturamento e cobrança dos serviços de água e esgotos
Procedimentos gerais de fiscalização para os serviços de água e esgotos

2º SEMESTRE DE 2022
Diretrizes para modelo de regulação de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas
Condições gerais de prestação dos serviços de resíduos sólidos urbanos
Definição de medidas de segurança, contingência e emergência, inclusive racionamento
Reajuste tarifário para água e esgoto
Revisão tarifária para água e esgoto
Diretrizes para redução progressiva e controle das perdas de água

Fonte: Oliveira, Carlos Roberto de, 2022.

Outra pesquisa examinada que menciona a AIR é a intitulada “Análise Ex Ante da proposição de atualização do Marco Legal do Saneamento Básico”, elaborada por Lidia Kazue Sato. As referências, nesse trabalho, ao uso da AIR são bem protocolares, apenas para informar que tal ferramenta é legalmente requerida na produção das normas de referência, como já antes mencionado nesta monografia. Essa mesma menção protocolar à AIR também é encontrada em outros trabalhos analisados neste TCC, como, por exemplo, o realizado por Fernandes, Ana Paula Sousa et al., 2022, intitulado “Políticas de desenvolvimento da infraestrutura para o saneamento básico no Brasil: empecilhos à execução das metas e limitação do acesso ao bem público”.

Afora esses acima descritos trabalhos de pesquisadores nacionais contendo referência ao emprego da AIR, há também o artigo científico “A Análise de Impacto Regulatório como Instrumento de Gestão para a Universalização dos Serviços de Esgotamento Sanitário”, de autoria de grupo de pesquisadores liderados por Carvalho, Bruno Eustáquio F. C. de et al., 2017, em que inclusive salientam que não haviam identificado nenhum estudo científico sobre o setor de saneamento básico baseado no uso da AIR, incluindo-se aí, logicamente, os serviços de esgotamento sanitário. Nesse trabalho foi desenvolvido método próprio para a aplicação da AIR como instrumento capaz de gerar subsídios apoiados em evidências para propor alternativas para se resolver o problema da baixa adesão de domicílios de baixa renda à infraestrutura de rede de esgotamento sanitário oferecida pelos provedores desse serviço através apenas de intervenção regulatória.

Assim, com o propósito de avaliar o impacto da “obrigatoriedade” de se conectar ao sistema de esgotamento sanitário disponibilizado pela operadora estadual, os pesquisadores selecionaram quatro municípios da região metropolitana de Belo Horizonte/MG: Betim, Contagem, Ribeirão das Neves e a capital Belo Horizonte, para aplicarem a ferramenta de AIR com base em método por eles desenvolvido de avaliação dos dados e informações coletados. Eles testaram quatro alternativas de solução do problema diagnosticado: redução de 100% dos não conectados, de 75%, de 50% e o status quo, isto é, “nada fazer” (do nothing), que é alternativa padrão e necessária na metodologia da AIR. O resultado apurado foi que reduzir em 100%, ou universalizar, era economicamente inviável para a prestadora, que 75% seria a melhor opção no médio e longo prazos, que 50% seria a alternativa realizável em prazo mais curto e sem necessidade de aumento de investimentos, embora com custos econômicos consideráveis relacionados à saúde pública dos

munícipes e ao meio ambiente, tornando-a menos recomendável que as duas outras, e que “nada fazer” seria a pior hipótese, pois ainda acarretaria perda de receitas à prestadora, além de maiores e mais pesados custos sociais e ambientais às populações (Carvalho, Bruno Eustáquio F. C. de et al., 2017).

Finalizaram então o trabalho, após indicada a alternativa considerada mais adequada como solução do problema, ponderando que, da forma como foi concebida, a ferramenta de AIR é capaz de impulsionar a governança regulatória promovendo junto ao regulado: melhorias na qualidade da intervenção; ampliação da capacidade administrativa; comprometimento com o princípio de accountability; e estímulo à transparência e ao controle social. Acrescentaram ainda ser preciso o regulador incentivar o prestador dos serviços a investir em ações e atividades que aumentem o acesso da população não beneficiada aos serviços de água e esgoto, enfatizando também que a AIR é um instrumento que auxilia no processo de tomada das melhores decisões para a sociedade (Carvalho, Bruno Eustáquio F. C. de et al., 2017).

Em relação ao resultado apurado no experimento realizado pelos pesquisadores acima, sobressai a conclusão de que a universalização foi considerada economicamente inviável e que a redução das não conexões em 75% demandaria, além de maior prazo para implementação, de mais investimentos do prestador dos serviços (Carvalho, Bruno Eustáquio F. C. de et al., 2017). Tal constatação decorre da adoção de método de AIR, como se depreende da ideia de implementar a alternativa indicada pela AIR mediante apenas a intervenção da agência reguladora, que preservou a premissa da sustentação econômica das prestadoras apoiada apenas na tarifação dos serviços para pagamento dos usuários, em continuidade à filosofia implantada na época do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) pelo governo militar das décadas de 1970 e 1980, mantida e avalizada até hoje pelos governos civis que sucederam o dos militares, como o atestam o baixo percentual do PIB dedicado ao orçamento do setor de saneamento básico das últimas três décadas (v. Figura 3 acima).

Endossada tal premissa de sustentação econômica, a universalização nunca se concretizará, pois jamais beneficiará as camadas sociais de baixa renda, que são demograficamente abundantes no Brasil, pela incapacidade de sua renda fazer frente ao pagamento de mais um item de despesa, como a tarifa de saneamento básico, no seu apertado orçamento familiar. Para essa população, o Estado tem inevitavelmente que participar dos investimentos visando a universalização desses serviços, quer seja

via União, Estados ou Municípios e preferencialmente mediante esforços conjuntos, complementares e harmônicos dessas três esferas governamentais.

Sem a ajuda do Estado, não somente a universalização não se concretizará como também não haverá a redução de 75% de não conexões, que mesmo porventura alcançada não se manterá no médio e longo prazos, porque, em países como o Brasil, o nível de renda não acompanha o crescimento dos custos de infraestrutura. O aumento de investimento do Estado, aliás, não deve se restringir à política pública de saneamento básico, mas também às outras que com ela mantêm algum grau de interação e correlação sócio-política, tais como as políticas públicas de educação, de saúde, de segurança pública, de assistência social, dentre outras, de sorte a que a universalização do saneamento básico seja perene, em vez de passageira.

Com relação ainda a esse trabalho inédito com emprego da AIR desenvolvido pelos pesquisadores reportado acima, ele serviu de base para a tese de doutorado em tecnologia ambiental e recursos hídricos apresentada pelo mesmo acadêmico Bruno Eustáquio F. C. de Carvalho em 25/01/2018, intitulada “Análise de Impacto Regulatório (AIR): Instrumento de Melhoria da Agenda de Governança no Setor de Saneamento Básico” (Regulatory Impact Assessment (RIA): improving governance on the water and sanitation agenda). Para a tese do doutorado o escopo da pesquisa anterior foi ligeiramente alterado, para ser expandido, passando a governança do setor de saneamento básico a ser o objeto a ser avaliado pela AIR, no lugar da universalização do acesso aos serviços desse setor, bem como foi ampliado o número de casos estudados, com vistas a aumentar o grau de confiança, a validade e a abrangência dos resultados apurados, tendo-se incluído estudos de casos no Brasil (Distrito Federal, região metropolitana de São Paula, assim como o estudo de caso da pesquisa precursora sobre a região metropolitana de Belo Horizonte, mencionada acima) e em Portugal. Além disso, da mesma forma que na primeira pesquisa, foi mantida a premissa de sustentabilidade econômica assegurada apenas pela tarifação dos serviços, que em Portugal era cobrada pelo contratado na PPP.

Nesse segundo trabalho de pesquisa, restou igualmente confirmada a contribuição do uso da AIR na melhoria da governança do setor de saneamento básico, ratificando assim a avaliação da pesquisa que lhe foi precursora, cabendo observar também que nesse estudo foi constatada a falta de registro de casos de emprego da AIR no setor de saneamento básico em Portugal, tal qual verificado em

relação ao Brasil na pesquisa que a antecedeu. Também ficou evidenciado, entretanto, ainda que de forma indireta, que as alternativas indicadas pela AIR que envolviam necessidade de investimentos implicavam não atingimento de amplo acesso aos serviços ou, em outras palavras, não universalização. Isto já havia sido constatado no experimento da região metropolitana de Belo Horizonte da primeira pesquisa, bem como foi denotada no estudo do caso de Portugal, cujo provedor havia sido contratado através de arranjo contratual de PPP, em que foi reconhecida a necessidade de se avaliar a componente de sustentabilidade econômica da prestação dos serviços, além das questões relativas à proteção dos interesses dos usuários e do meio ambiente (Carvalho, Bruno Eustáquio F. C. de, 2018).

5.3.2.2. Resultados e discussão

Perante tais constatações empíricas das duas pesquisas, evidencia-se que a regulação sozinha não tem condição de induzir o provimento do acesso universal aos serviços de saneamento básico nem no médio nem no longo prazos, porque os reguladores não têm, normalmente e na grande maioria dos ordenamentos jurídicos, competência para legislar, decidir sobre assuntos orçamentários e de fomento a políticas públicas. Quem decide sobre tais questões, no Brasil, é o legislador de nível nacional ou subnacional, por terem legitimidade constitucional para autorizarem a criação ou liberação de linhas de crédito orçamentário para financiamento de investimentos nos diversos setores da economia do país.

Essa impossibilidade de a regulação promover a universalização do acesso, no Brasil, por sinal, está didaticamente desenhada na Figura 10 acima, onde se apresenta a divisão temática válida para as normas de referência para o setor de saneamento básico, aplicável, de maneira geral, a qualquer nível de regulação e não apenas às normas de referência. Dessa Figura 10, vê-se que o regulador tem como única forma de interferir diretamente no aspecto econômico da prestação do serviço de saneamento básico alterando, para cima ou para baixo, a tarifa cobrada dos usuários dos serviços, o que é insuficiente, quando se trata de universalizar o acesso para alcançar os usuários de baixa renda, já que tarifas viáveis para tais beneficiários inviabilizam a sustentabilidade econômica do prestador.

Em vista dessa incapacidade da regulação, dentre outras razões, como explanado nas subseções 5.3.1.1 e 5.3.1.2 acima, propõe-se neste trabalho de TCC

que a prestação dos serviços de saneamento básico seja realizada por operadora pública de âmbito de atuação local (municipal) ou de âmbito de atuação microrregional (intermunicipal) para a consecução do acesso universal a esses serviços, já que, para isso, a sustentabilidade econômica não pode depender apenas da tarifação do serviço, mas também de subsídio governamental oriundo de arranjo orçamentário-financeiro envolvendo destaques orçamentários das três esferas de governo, bem como da criação de fundos de fomento à universalização desses serviços e, para os investimentos que assegurem a continuidade da prestação e da qualidade dos serviços, de linhas de crédito garantidas pelo endividamento público. Caso a criação de fundos de fomento e de linhas de crédito de investimento não estejam previstas na legislação vigente para os setores de infraestrutura e de saneamento básico, vai ser preciso que gestores e legisladores unam esforços para que as autorizações legais necessárias legitimem a viabilização econômica da universalização do acesso ao saneamento básico.

Ademais, a opção pela prestação pública decorre da natureza intrínseca de monopólio natural dos serviços de saneamento básico, cujo acesso é reconhecido pelas Nações Unidas como direito humano essencial para a vida na sua resolução A/RES/64/292, de julho de 2010, o que obriga o Estado signatário da resolução a efetivar a universalização do acesso a tais serviços, além de que, como já argumentado nesta monografia no Item 5.3.1.1, não faz sentido, para viabilizar a provisão privada dos serviços de saneamento básico, que o Estado complemente a arrecadação tarifária para garantir a sustentabilidade econômica e o lucro do provedor privado, porque assim o Estado estaria sobrecarregando a coletividade duas vezes pelo serviço prestado através de tarifa e de tributação, além de desviando recursos orçamentários de outras aplicações de interesse público para favorecer o provedor privado, preservando sua lucratividade. Este último é, aliás, um dos alegados motivos para se recorrer ao investimento privado, ou seja, a manutenção da cobertura orçamentária programada para atendimento dos múltiplos desafios e fins sociais que são cobrados do Estado pela sociedade, sob o pretexto de que o investimento privado é quitado de forma diferida, deixando-se de lado, ou melhor, desprezando-se a possibilidade que também tem o Estado de se endividar e com juros certamente mais baratos, por se tratar, como Estado soberano, de um devedor de baixíssimo risco para o credor.

Com relação ao financiamento público, por sinal, foi consultado estudo científico internacional que corrobora a necessidade desse tipo de financiamento para viabilizar o acesso de beneficiários de baixa renda ao saneamento básico, sugerindo inclusive a possibilidade de cooperação internacional, mediante a formação de fundo internacional destinado a financiar ações com vistas à universalização do acesso a tais serviços. Nesse estudo, ressalta-se que a regulação, embora com sua faceta econômica de controle do preço das tarifas perdendo relevância, segue indispensável, tendo em vista seus outros importantíssimos aspectos, como mostrado na Figura 10 acima, acrescentado pela possível necessidade de controlar a boa e correta aplicação de recursos de um esperado e necessário fundo internacional de fomento à universalização do saneamento básico (Richard Franceys & Esther Gerlach, 2008).

Por oportuno, no que concerne ao emprego da AIR em trabalhos de pesquisa estrangeiros sobre o setor de saneamento básico, cumpre informar que nada foi encontrado sobre sua aplicação no âmbito internacional. Por este motivo, aliás, foram encaminhadas mensagens via e-mail para os endereços de pesquisadores e de entidades de ensino e de classe de trabalhadores, encontrados no livro “Reclaiming Public Services - How cities and citizens are turning back privatisation”, organizado por Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean e Lavinia Steinfort (2017), mencionado no Item 5.3.1.2 acima, para que informassem se tinham conhecimento de trabalhos científicos abordando o uso da AIR no setor de saneamento básico em casos de remunicipalização.

Desta forma, foram enviadas mensagens de e-mail para:

- Transnational Institute (TNI), contact: Lavinia Steinfort, l.steinfort@tni.org (www.tni.org/reclaiming-public-services);
- Multinationals Observatory, contact: Olivier Petitjean, opetitjean@multinationales.org (www.multinationales.org);
- European Federation of Public Service Unions (EPSU), <http://www.epsu.org/>;
- Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF), <https://esf-cat.org/>;
- Public Services International (PSI), <http://www.world-psi.org/>;
- We Own It, <https://weownit.org.uk/>;
- Norwegian Union for Municipal and General Employees (Fagforbundet), <http://www.fagforbundet.no/>;

- Municipal Services Project (MSP), <http://www.municipalservicesproject.org/>;

- People over Profit, contact : campaigns@world-psi.org.

De 9 (nove) e-mails encaminhados, apenas um logrou ser respondido. O único retorno veio da mensagem enviada para a organização Municipal Services Project (MSP), respondida pelo seu diretor David McDonald, professor da Queen's University, em Kingston, Ontario, Canadá, em que o respondente informa não ter conhecimento de trabalho algum fazendo referência ao uso da AIR em casos de remunicipalização, o que confirma a escassez de literatura científica abordando a aplicação dessa ferramenta no setor de saneamento básico. Sobre essa resposta e a mensagem à qual se dirigiu, ambas estão transcritas nos Anexos A e B desta monografia.

Em que pese a escassez de informação sobre o emprego da AIR no setor de saneamento básico, implicando isto a impossibilidade de cumprimento dos objetivos específicos projetados na Seção 3.2 deste TCC, como já dito no começo desta Subseção 5.3.2, depreende-se, dos dados e informações levantados através de revisão bibliográfica e literatura científica nesta pesquisa, que o objetivo geral deste trabalho (Seção 3.1) é passível de atendimento, porque há viabilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para que atuem efetivamente para a universalização do acesso ao saneamento básico, mediante a necessária e devida cooperação orçamentário-financeira e técnica das três esferas de governo para a implantação de prestadoras públicas municipais.

Uma vez implantadas e implementadas algumas dessas operadoras públicas municipais, elas se constituirão em modelos de estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional a serem replicados nos numerosos pequenos municípios brasileiros ou grupos de municípios organizados em microrregiões. Esse entendimento decorre dos diversos casos de remunicipalização que ocorreram em várias partes do mundo reportados nesta monografia, bem como considerando que, com a necessária cooperação das três esferas de governo, a implantação de prestadoras públicas municipais deverá seguir um ou mais modelos de estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras municipais a serem replicados nos numerosos pequenos municípios brasileiros ou grupos de municípios organizados em microrregiões.

Conforme apurado nessa pesquisa, a remunicipalização tem sido objeto de parcerias público-público em diversos lugares do mundo para disseminação de conhecimento técnico e experiência entre municípios com o propósito de auxiliar municipalidades na implantação e implementação de suas prestadoras públicas. Essa experiência tem acontecido, por exemplo, na Europa e pode ser um dos caminhos para impulsionar a remunicipalização no Brasil, já que lá cidades como Grenoble, na França, onde ocorreu remunicipalização do saneamento básico, poderiam ser sondadas sobre a possibilidade desse tipo de colaboração com municípios brasileiros (Kishimoto, Satoko et al., 2017).

Por outro lado, no que tange às populações periurbanas das grandes cidades e capitais brasileiras, que se enquadrem como de baixa renda, a universalização do acesso ao saneamento básico é mais complexa e tem de lidar com a situação bastante comum de existência de prestador público estadual, alguns recentemente privatizados ou prestes a serem, bem como de alguns prestadores privados. Nesse caso, tem-se uma lacuna de conhecimento, quanto a como resolver o problema da universalização do acesso ao saneamento básico, já que as prestadoras estaduais operam em várias cidades de um mesmo Estado e não se encaixariam no modelo aqui proposto, e as operadoras privadas consideram a universalização desinteressante por embutir sempre metas de consolidação de médio e longo prazos envolvendo consumidores de baixa renda (normalmente de longo prazo, no caso do Brasil).

Nessa situação que envolve maior complexidade, a utilização da ferramenta de AIR poderá ser muito útil, por possibilitar a agregação de evidências mais abrangentes que as informações e dados científicos e empíricos já existentes. Como ela se baseia em metodologia que busca soluções apoiadas em evidências, poderá ser valiosíssima para as tomadas de decisão dos formuladores de políticas públicas para a universalização do acesso ao saneamento básico para as comunidades periurbanas.

6. Conclusão

Após executados os procedimentos da pesquisa realizada através de revisão narrativa da literatura científica nacional e internacional sobre os serviços de saneamento básico, objetivando, em resposta à questão da pesquisa, a proposição de uma maneira de se viabilizar o acesso universal a tais serviços nos pequenos

municípios brasileiros e assim dar cumprimento às metas 6.1 e 6.2 dos ODS, é possível concluir que seu objetivo geral, que reflete a questão de pesquisa, foi atingido, porque há viabilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional de prestadoras de serviços de saneamento básico pertencentes ao Poder Público municipal para que atuem efetivamente para a universalização do acesso ao saneamento básico, mediante a necessária e devida cooperação orçamentário-financeira e técnica das três esferas de governo para a implantação de prestadoras públicas municipais. Uma vez implantadas e implementadas algumas dessas operadoras públicas municipais, elas se constituirão em modelos de estruturação econômica, organizacional, gerencial e operacional a serem replicados nos numerosos pequenos municípios brasileiros ou grupos de municípios organizados em microrregiões.

Tal entendimento decorre dos diversos casos de remunicipalização, acompanhados dos dados empíricos e das informações técnicas, jurídicas e econômico-sociais que os motivaram, observados em várias partes do mundo e reportados nesta monografia. Além disso, esses resultados da realidade prática, que conduzem ao entendimento de que a prestação privada, com fins comerciais ou lucrativos, dos serviços de saneamento básico é incapaz de permitir o acesso universal efetivo e permanente a esses serviços essenciais para a vida humana, são corroborados pelo que preveem a doutrina econômica e suas teorias como, por exemplo, a Teoria Econômica da Regulação, de George Stigler, e a tendência de captura do regulador por grupos mais organizados e mais fortes economicamente; o problema dos conflitos de interesse e de assimetria de informação da relação principal-agente; a crescente elevação dos custos de transação e sua relação com a assimetria de informação, revelado por Ronald Coase em seu Teorema de Coase, dentre outras.

Cabe aqui observar que os objetivos específicos propostos nesta pesquisa na Seção 3.2 não puderam ser atendidos, uma vez que requeriam que as buscas por literatura científica e acadêmica retornassem estudos apoiados no uso da ferramenta de AIR, porém, nada foi obtido, no período da pesquisa, sobre o uso desse instrumento que correspondesse ao almejado no objetivo geral deste TCC de verificar a possibilidade de se padronizar e parametrizar a estruturação de provedores públicos municipais de serviços de saneamento básico. Esta lacuna, por sinal, vem a ser uma oportunidade de trabalho de pesquisa, porque a AIR é um valioso e promissor

instrumento para permitir aos formuladores de políticas públicas do setor de saneamento básico maior segurança na tomada de decisão que fortaleça a universalização do acesso aos serviços desse setor, por estar ela respaldada em dados e evidências empíricas, assim obtidos por força da metodologia inerente aos procedimentos dessa ferramenta, garantindo que a operadora pública municipal funcione eficientemente e em prol da sociedade e do interesse público.

Outras possibilidades para pesquisas futuras têm a ver com os riscos para a universalização do acesso ao saneamento que se escondem atrás dos tratados internacionais de investimento e comércio, que são, na verdade, arranjos jurídico-legais visando a proteção dos investimentos privados na prestação de serviços públicos contra ações e movimentos que lutam pela desprivatização desses serviços, dentre os quais estão os do setor de saneamento básico, um dos mais atrativos e rentáveis. Conjuntamente ou paralelamente com essa possibilidade de pesquisa está a que objetive investigar o provimento privado de serviços públicos por prestadores constituídos através de PPPs, que implicam arranjos contratuais complexos de difícil resolução, ou rescisão, em razão de cláusulas protetivas que envolvem pagamentos vultosos de valores compensatórios e indenizatórios.

Também seria importante desenvolver estudos sobre a universalização do acesso ao saneamento básico de populações periurbanas das grandes cidades e capitais brasileiras, que se enquadrem como de baixa renda. É uma situação mais complexa do que a estudada aqui, em que ainda se tem de lidar com a presença bastante comum de um prestador público estadual, que, em alguns Estados, foram recentemente privatizados ou estão prestes a serem, bem como de alguns prestadores privados. Acrescenta-se, assim, ao problema da universalização do acesso ao saneamento básico, o fato de que prestadoras estaduais operam em várias cidades de um mesmo Estado e não poderiam se encaixar no modelo aqui proposto, além de que as operadoras privadas consideram a universalização desinteressante por embutir sempre metas de consolidação de médio e longo prazos envolvendo consumidores de baixa renda (normalmente de longo prazo, no caso do Brasil).

Nesse caso de maior complexidade, a utilização da ferramenta de AIR poderá ser muito útil, por possibilitar a agregação de evidências mais abrangentes que as informações e dados científicos e empíricos já existentes. Como ela se baseia em metodologia que busca soluções apoiadas em evidências, poderá ser valiosíssima

para as tomadas de decisão dos formuladores de políticas públicas para a universalização do acesso ao saneamento básico para as comunidades periurbanas.

7. Referências bibliográficas

Adelle, C.; Weiland, S.; Dick, J.; González Olivo, D.; Marquardt, J; Rots, G.; Wübbecke, J. Zasada, I. Regulatory Impact Assessment: a survey of selected and emerging economies. Discussion Paper. Project of Linking Impact Assessment Instruments to Sustainability Expertise – LIAISE, 2014.

Aleixo, B. et al. Human Right in Perspective: Inequalities in Access to Water in a Rural Community of the Brazilian Northeast. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v.19, n.1, p.63-84, jan./mar. 2016.

Alves, E. M. Trajetória das decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário e as influências das coalizões de defesa: Estudo de Caso de Ubatuba - SP. São Paulo, 2018. 241f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental, Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo.

Bakker, K. The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode (Online)*, v.39, p.430-55, 2007. doi: 10.1111/j.1467-8330.2007.00534.

Baldwin, R.; Cave, M; Lodge, M. Cost-Benefit Analysis and Regulatory Impact Assessment. In: Baldwin, R.; Cave, M; Lodge, M. (Eds.). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. 2nd. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

Barraqué, B. O desenvolvimento dos serviços na Europa: da diversidade para a convergência? In: Heller, L.; Castro, J. E. (Org.) *Política pública e gestão de serviços de saneamento*. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p.313-36.

Borja, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. *Saúde Soc. (Online)*, v.23, n.2, p.432-47, jun. 2014. doi: 10.1590/S0104-12902014000200007.

Britto, A. L. Tarifas sociais, justiça social e justiça ambiental no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil. In: *Conferência Internacional Waterlat: Tensão entre justiça ambiental e justiça social na América Latina: o caso da gestão da água, 2010*, São Paulo. Anais... São Paulo: 2010. 15p.

Carvalho, B. E. F. C. de (2018). *Regulatory Impact Assessment (RIA): improving governance on the water and sanitation agenda*. Universidade de Brasília.

Carvalho, B. E. F. C. de (2017). a Análise de Impacto Regulatório como Instrumento de Gestão para a Universalização dos Serviços de Esgotamento Sanitário September.

Castro, J. E. Políticas públicas de saneamento e condicionantes sistêmicos. In: Heller, L.; Castro, J. E. (Org.) Política pública e gestão de serviços de saneamento. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; José Esteban Castro 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p.53-75.

Coase, R. H. (1988). The firm, the market and the law. Vol. 77, 223-231 (9 pages). <https://doi.org/https://doi.org/10.2307/3480533>

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. Journal of Law and Economics, Vol. 3, pp. 1–44. <http://www.jstor.org/stable/724810>

Collins, R. (1986). Weberian Sociological Theory (1a edição). Cambridge University Press.

Creswell, J. W. (2012). Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

da Paz, M. G. A., Fracalanza, A. P., Alves, E. M., & Da silva, F. J. R. (2021). Os conflitos das políticas da água e do esgotamento sanitário: que universalização buscamos? Estudos Avancados, 35(102), 193–208. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2021.35102.012>.

Fernandes, Ana Paula Sousa; Casimiro, L. M. S. M. de. (2022). Políticas de desenvolvimento da infraestrutura para o saneamento básico no Brasil: empecilhos à execução das metas e limitação do acesso ao bem público. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance. n. 21. Ano 6, 25–49. [https://doi.org/DOI: \[10.48143/rdai.21.fernandes\]](https://doi.org/DOI: [10.48143/rdai.21.fernandes])

Fracalanza, A. P.; Jacob, A. M.; Eça, R. F.; Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. Ambiente e Sociedade, São Paulo, v.16, n.1, mar. 2013.

Franceys, E., & Gerlach, E. (2012). Regulating Water and Sanitation for the Poor. In Regulating Water and Sanitation for the Poor. <https://doi.org/10.4324/9781849772310>

Galvão Junior, A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. Rev. Panamericana de Salud Publica, v. 25, n.6, p.548-56, 2009.

Heller, L., 1997. Saneamento e Saúde, Organização Pan-americana da Saúde. OPS.

Heller, L. & Castro, J. E. (2007). Política Pública de Saneamento: Apontamentos Teórico-Conceituais (Vol. 12).

Heller, L., Lisboa, S. V., Silveira, R. B. (2013). Desafios do planejamento municipal de saneamento básico em municípios de pequeno porte: a percepção dos gestores. 18(4), 341–348.

Hess, C.; Ostrom, E. Understanding Knowledge as a Commons: From theory to practice. Cambridge, Mass: MIT Press, 2007.

Jacobs, S.; Ladegaard, P. (2010). Better regulation for growth: governance frameworks and tools for effective regulatory reform - regulatory governance in developing countries. <http://documents.worldbank.org/curated/en/543401468176979961/Better-regulation-for-growth-governance-frameworks-and-tools-for-effective-regulatory-reform-regulatory-governance-in-developing-countries>

Jacobsen, A. de L. Metodologia do trabalho científico. Florianópolis: CAD/CSE/UFSC, 2011.

Kirkpatrick, C.; Parker, D. & Zhang, Y.F. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice. Working Paper nº 83. University of Manchester: Centre on Regulation and Competition, 2004.

Kirkpatrick, C. Regulatory Impact Assessment: Diffusion among developing countries. In: Radaelli, C. and Dunlop, C. (eds) Handbook of Regulatory Impact Assessment, Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

Kishimoto, S., & Petitjean, O. (2017). Reclaiming Public Services. In Transnational Institute, June. <https://obs.org.za/cms/wp-content/uploads/2019/09/Reclaiming-Public-Services-Transnational-Institute.pdf>

Maricato, E.; MetrÓpole, legislação e desigualdade. Estud. Av., São Paulo, v.17, n.48, p.151-66, maio-ago., 2003.

Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll, B. R. W. (1987). Administrative Procedures as Instruments of Political Control. The Journal of Law, Economics, and Organization, Volume 3(Issue 2), Pages 243–277. <https://doi.org/https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jleo.a036930>.

McDonald, D. A. (2018). Remunicipalization: The future of water services? Geoforum, 91(February), 47–56. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.02.027>

Meneguim, F. B.; Prado, I. P. Os Serviços de Saneamento Básico, sua Regulação e o Federalismo Brasileiro. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2018 (Texto para Discussão nº 248). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 9 de maio de 2018.

Milgrom, P., Holmstrom, B. (1991). Multitask Principal–Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. The Journal of Law, Economics, and

Organization, v. 7(special_issue), p. 24–52.
https://doi.org/10.1093/jleo/7.special_issue.24.

Mueller, Bernardo. (2001). Institutions for Commitment in the Brazilian Regulatory System. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 41, 621-643. 10.1016/S1062-9769(01)00095-3.

Murtha, N. A.; Castro, J. E.; Heller, L. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e recursos hídricos no Brasil. *Ambient. Soc.*, São Paulo, v.18, n.3, p.193-210, sept. 2015.

Oliveira, C. R. de. (2021). Novo marco regulatório para o saneamento básico: estratégias para definição, capacitação e acompanhamento das normas de referência emitidas pela Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico – ANA. 126.

Peci, Alketa, 2011. (2007). Avaliação do impacto regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. *Rev. adm. empres.*, São Paulo , v. 51, n. 4, ago. 2011, p. 336-348.

Renda, Andrea. *Law and Economics in the RIA World*. 2011. Tese (Doutorado em Direito e Economia), Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, 2011.

Renou, Y. (2017). Performance indicators and the new governmentality of water utilities in France. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 378–396. <https://doi.org/10.1177/0020852315589696>

Rezende, S. C.; Heller, L. (2008). *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

Ribeiro, R. J. (1999). Não há pior inimigo do conhecimento que a terra firme. 189–195. <https://doi.org/10.1590/s0103-20701999000100010>

Ribeiro, L. *Artigo de TCC: procedimentos básicos*. Taguatinga: Facitec, 2011.

Sato, Lidia K. *Análise Ex Ante da proposição de atualização do Marco Legal do Saneamento Básico*. 2020. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa, Brasília DF. 133 fl.

Scriptore, J. S., & Toneto Júnior, R. (2012). A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: Uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. *Revista de Administracao Publica*, 46(6), 1479–1504. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600004>

Smelser, N. J., Swedberg, R. (2005). *The handbook of economic sociology* (N. J. and R. S. Smelser (ed.); 2nd ed.). Princeton University. ISBN: 0-691-12125-7

Stigler, George J. *The Theory of Economic Regulation*. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 2, n. 01 (Spring, 1971). Published By: RAND Corporation.

Swyngedouw, E. Água e revoltas – A economia política dos serviços públicos essenciais. In: Heller L.; Castro, J. E. (Org.) Política pública e gestão de serviços de saneamento. Ed. Ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; José Esteban Castro 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p.76-97.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>.

_____. Lei nº 9.433 de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

_____. OECD. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers. OECD Publishing, Paris, 2008.

_____. Organização das Nações Unidas. Resolução da Assembleia Geral (A/RES/64/292), de 28 de julho de 2010. O Direito Humano à água e ao saneamento. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/64/292>

_____. ABDIB. Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base. Saneamento básico: investimentos crescem e doenças caem. Análise infraestrutura, ano V, n. 20, jul. 2010. Disponível em: <www.abdib.org.br/arquivos_analise_infraestrutura/an%C3%A1lise%20infraestrutura%2020.pdf>.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.

_____. OCDE. Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Comitê de Política Regulatória. Paris: OCDE, 2012.

_____. UFSC – Curso de Gestão e Liderança 2016. METODOLOGIA CIENTÍFICA (ORIENTAÇÃO AO TCC). Florianópolis: ufsc.br <https://cursodegestaoelideranca.paginas.ufsc.br> › ...

_____. EUROPEAN COMMISSION (EC). Better Regulation “Toolbox”. Brussels: EUROPEAN COMMISSION, 2017.

_____. Opas Brasil – Organização Pan-Americana de Saúde. Uma em cada três pessoas no mundo não tem acesso à água potável, revela novo relatório do UNICEF

e da OMS. Disponível em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5970:uma-em-cada-tres-pessoas-no-mundo-nao-tem-acesso-a-agua-potavel-revela-novo-relatorio-do-unicef-e-da-oms&Itemid=839>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.

_____. Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019.

_____. 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) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Congresso Nacional, 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>.

8. Anexo A – Pedido de informação sobre AIR

Subject: remunicipalisation of basic sanitation services in Brazil

Dear Sir/Madam,

My name is Edgard Paulo Joaquim da Matta and I work as federal auditor at Tribunal de Contas da União (TCU), which is a Brazilian governmental institution for controlling the federal expenditures. I am writing for asking you some important information for my research, that is the main part of the assessment of my specialization course on basic sanitation in Brazil, which focus on addressing the issue of assuring universal access for the Brazilian people to this essential public service.

In order to address such issue, I decided to use, as part of the study method applied to the research, the tool, or process, of Regulatory Impact Assessment (RIA), which is also known as Regulatory Impact Analysis. The idea behind the use of it is to strengthen the decision in favour of remunicipalisation, that actually can be, in truth, just municipalisation in most of the small cities, towns and communities in Brazil, due to a serious lack of access to basic sanitation services that keeps my country far from meeting the United Nations SDG 6. Since the RIA process is based on evidences and constructed through scientific methodologies, it can give stronger reasons to convince the decision makers towards remunicipalisation.

To sum up, the information I am searching for is whether there are cases of remunicipalization of basic sanitation services in which the RIA instrument was used to help the implementation of such public infrastructure. I am begging you help to find out this information, saying to me where it is, if it does exist, because, after having already read some study and research papers about the matter, I did not see any mention of the use of RIA for the purpose I am interested in. One of such papers I read was the book “Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatization”, where I found out your e-mail address.

Your help would be much appreciated.

Yours sincerely,

Edgard Paulo Joaquim da Matta.

9. Anexo B – Resposta ao Pedido de informação

Dear Edgard,

Thank you for your email. I am not aware of any remunicipalizations that have used Regulatory Impact Assessment (RIA). There is an extensive literature on remunicipalization, however, so hopefully you will be able to find what you are looking for. I have attached a paper I wrote on the topic a few years ago that may be of some use.

Regards,
David

David McDonald
Professor, Global Development Studies
Director, Municipal Services Project
Queen's University
Mac-Corry Hall, room A407
Kingston, Ontario, CANADA, K7L 3N6
Tel: +1-613-533-6962
email: dm23@queensu.ca
Teaching website: www.queensu.ca/devs
Research website: www.municipalservicesproject.org

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável