

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Isabel Jardim do Nascimento Andrade

**A CONTRARREFORMA GERENCIAL E A DOGMÁTICA DA PROPRIEDADE
PRIVADA: uma avaliação política do Marco Regulatório do Saneamento Básico
Brasileiro.**

Juiz de Fora

2024

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Jardin do Nascimento Andrade, Isabel.

A CONTRARREFORMA GERENCIAL E A DOGMÁTICA DA PROPRIEDADE PRIVADA: uma avaliação política do Marco Regulatório do Saneamento Básico Brasileiro. / Isabel Jardin do Nascimento Andrade. -- 2024.

135 p.

Orientador: Rodrigo de Souza Filho

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2024.

1. Saneamento Básico. 2. Acumulação Capitalista. 3. Privatização. 4. Gerencialismo. I. de Souza Filho, Rodrigo, orient. II. Título.

Isabel Jardim do Nascimento Andrade

**A CONTRARREFORMA GERENCIAL E A DOGMÁTICA DA PROPRIEDADE
PRIVADA: uma avaliação política do Marco Regulatório do Saneamento Básico
Brasileiro.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo de Souza Filho

Juiz de Fora

2024

Isabel Jardim do Nascimento Andrade

**A CONTRARREFORMA GERENCIAL E A DOGMÁTICA DA PROPRIEDADE
PRIVADA:** uma avaliação política do Marco Regulatório do Saneamento Básico brasileiro.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de
Fora como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre
em Serviço Social.

Aprovada em 25 de março de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Prof Dr Rodrigo de Souza Filho - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa Dra Viviane Souza Pereira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof Dr Claudio Roberto Marques Gurgel
Universidade Federal Fluminense

Juiz de Fora, 26/02/2024.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo de Souza Filho, Professor(a)**, em 17/07/2024, às 10:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Viviane Souza Pereira, Professor(a)**, em 23/07/2024, às 13:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Claudio Roberto Marques Gurgel, Usuário Externo**, em 26/07/2024, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

*Este trabalho é dedicado à Sara,
minha (alma) gêmea.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que me deu as condições materiais e imateriais para que este trabalho fosse possível; à Núbia, Airton e Sara o meu maior muito obrigada.

Às amigas Carla, Kerolyn, Marianna, Luiza e Simone, que acompanharam toda esta jornada de perto, com o amor e a dedicação digna dos verdadeiros amigos.

A Caio, meu parceiro de vida, por todos os momentos em que me trouxe para a realidade e me mostrou que a vida e os projetos andam um passo de cada vez, e esta era a vez do mestrado.

Aos amigos da pós-graduação, Raquel, Isabella, Euler, Maria Isabel, Bruna e Laira: obrigada por tornarem este processo mais leve.

Aos amigos e companheiros de trabalho da Secretaria de Assistência Social, Carla, Ana Paula, Áurea, Daniel, Naiara, Paula, Júlio, Analice e Emily, pelas trocas de conhecimento de valor inestimável e por me ajudarem cada vez mais na inserção no campo do Serviço Social.

À UFJF, pelo financiamento desta pesquisa.

Ao meu orientador, Rodrigo, minha referência acadêmica e profissional, pela paciência e parceria infinita, e pela dedicação com que coordena seus pós-graduandos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, por insistirem e permanecerem na luta pela universidade pública, gratuita e de qualidade e na defesa árdua pelos direitos da classe trabalhadora e do pensamento crítico na academia.

Por fim, agradeço aos professores Viviane e Cláudio, por aceitarem fazer parte de minha banca, tanto de defesa quanto de qualificação, através da troca de conhecimento e indicações das possibilidades de revisão.

“A consciência da classe operária não pode ser uma verdadeira consciência política se os operários não estão acostumados a reagir contra todo e qualquer caso de arbitrariedade e opressão, de violências e abusos de toda espécie, quaisquer que sejam as classes afetadas (LÊNIN, 2020, p. 74).”

RESUMO

Este estudo tem por finalidade realizar uma avaliação política do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico brasileiro, operado através da publicação da Lei Federal nº 14.026/2020, que alterou a Lei nº 11.445/2007 e representou mais uma tentativa de privatizar de vez o setor de saneamento no país e, por consequência, privatizar também a água, bem comum e essencial à reprodução social e humana. Para tanto, realizou-se um percurso teórico-metodológico que partiu da construção de um panorama da grande crise do modo de produção capitalista iniciada a partir da década de 1970 e que culminou no momento atual de acumulação do capital, ainda mais especulativo e expropriatório. A partir deste panorama, foi possível analisar as mudanças que se operaram, em decorrência desta crise, na administração pública brasileira, principalmente durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, que conduziu o país à privatização de setores econômicos estratégicos e introduziu mudanças institucionais que são seguidas e inquestionadas até os dias atuais. Com todos estes conceitos estabelecidos, realizou-se a avaliação política da política de saneamento básico no Brasil, de modo a demonstrar que sua construção é oriunda de todo um contexto histórico de expropriações e violações de direitos da classe trabalhadora, tornando a água mais um ativo financeiro lucrativo para o capital.

PALAVRAS-CHAVE: Saneamento básico – gerencialismo – privatização – acumulação capitalista

ABSTRACT

This study aims to carry out a political review of the new Brazilian Sanitation Regulatory Framework, operated through the publication of the Law nº 14.026/2020, which amended the Law nº 11,445/2007 and represented another attempt to privatize the sanitation sector in the country and, consequently, also privatize water, common and essential to social reproduction. In order to do so, a theoretical-methodological course was carried out, starting from the construction of a overview of the great crisis of capitalist production that began in the 1970s and culminated in the present time of capital accumulation, even more speculative and expropriatory. From this overview, it was possible to analyze the changes that took place as a result of the crisis in the Brazilian public administration, especially during the government of former President Fernando Henrique Cardoso, with the “Master Plan for Reform of the State”, that led the country to the privatization of strategic economic sectors and introduced institutional changes that are followed and unquestioned to these days. With all these concepts established, the political review of sanitation policy in Brazil was carried out, in order to demonstrate that its construction comes from a whole historical context of expropriations and violations of the rights of the working class, making water yet another profitable financial asset for capital.

KEY-WORDS: Sewerage – managerialism – privatization - capitalist accumulation

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I: UM PANORAMA DA CRISE	20
2.1. O capitalismo tardio	20
1.2. A acumulação flexível.....	29
1.3. A acumulação por espoliação.....	32
1.4. Virgínia Fontes e a crítica à acumulação por espoliação: existe “lado de fora” do capital?	38
CAPÍTULO II: A PERSPECTIVA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	46
2.1. Panorama do gerencialismo no Brasil	46
2.2 Fundamentos históricos da Administração Pública Gerencial	49
2.3. Fundamentos teórico-metodológicos da Administração Pública Gerencial.....	53
2.4. Crítica à concepção gerencialista de administração Pública	58
CAPÍTULO III: O DIREITO HUMANO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO	65
3.1. Conteúdo normativo do direito à água e ao saneamento	65
3.2. Conflitos civis pela privatização da água ao redor do mundo.....	68
3.2.1. O levante popular de Cochabamba.....	68
3.2.2. Berlim e o fim da guerra fria.....	71
3.3.3. A água vista como ativo financeiro: o caso de Atlanta	73
3.3. Histórico das normatizações brasileiras sobre o saneamento básico.....	74
CAPÍTULO IV: O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA	81
4.1. A Lei Federal nº 14.026/2020 e suas alterações: a avaliação política de uma política	81
4.2. As agências reguladoras e os setores econômicos regulados	105
4.3. Concessão e privatização: duas faces da mesma moeda	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUÇÃO

A água pode ser alvo de propriedade privada? Desde o início deste século, mostra-se cada vez mais necessária a discussão acerca da aplicação da lógica da propriedade privada, dentro do modo de produção capitalista, como o único meio de reger todas as formas com as quais a sociedade se relaciona com o uso e exploração dos recursos naturais.

A realização desta pesquisa teve como ponto de partida a discussão empreendida por esta discente no Trabalho de Conclusão de Curso da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, intitulada “Bens comuns e a dogmática da propriedade privada: uma análise do Novo Marco Regulatório do saneamento básico do Brasil à luz da teoria dos bens comuns”. Nele, a análise realizada, predominantemente pautada pelo método positivista, teve por objetivo analisar se os bens chamados “comuns” - que por definição são aqueles que não devem se sujeitar à propriedade privada, dadas suas características essenciais à continuidade da vida humana - podem ser alvo de privatização, e se este processo tornaria o acesso a estes bens universalizado.

O interesse pelo tópico surgiu a partir de uma situação que fora narrada por um professor na sala de aula, ainda na faculdade de Direito, em que numa determinada situação de crise hídrica, toda a população de uma certa localidade sofria com o racionamento do abastecimento de água, menos os grandes consumidores, que continuavam gastando quantidades vultuosas de água, pois também poderiam pagar mais pelo consumo.¹

Neste sentido, observamos inicialmente ROLNIK (2019, p. 195) quando explica que “nos últimos 250 anos da história social entre a humanidade e o território, uma forma específica de uso e direitos sobre a terra – a propriedade individual – se sobrepôs às demais.” Ainda de acordo com a autora, “tanto o processo de reforma fundiária como o de titulação têm sido utilizados como poderosos mecanismos para eliminar formas de relação com a terra [...] que [...] não sejam regidas pela impessoalidade e anonimato dos encontros contratuais (*Ibidem*)”

¹Grandes empresas pagam bem menos por água. Disponível em: <https://spbancarios.com.br/02/2015/grandes-empresas-pagam-bem-menos-por-agua>. Acesso em 03/02/2024.

É nesse sentido que SAITO (2021, p. 322) aduz que natureza e sociedade precisam ser “compreendidas em sua inter-relação (*sic*) dinâmica, e sua análise científica explica a especificidade do modo de produção capitalista como a organização histórica desse metabolismo transistórico e a resultante desestabilização de nossos ecossistemas.” Este “metabolismo”, que é desenvolvido por MARX (2017) diz respeito à relação alienada que existe entre o homem e a terra - aqui entendida de forma ampla, para abarcar todos os recursos naturais necessários à sua reprodução - na qual a humanidade não se enxerga como parte integrante de um ecossistema em busca de equilíbrio, mas sim percebe os fatores da natureza como *commodities* passíveis de exploração com fim último na obtenção de lucro.

Este metabolismo desigual entre a humanidade e a natureza tem por consequência uma degradação ambiental que compromete a continuidade da vida na forma como conhecemos durante a existência deste modo de produção. Marx, então, observou, já no primeiro livro da obra “O Capital” que

com a predominância sempre crescente da população urbana, amontada em grandes centros pela produção capitalista, esta, por um lado, acumula a força motriz histórica da sociedade e, por outro lado, desvirtua o metabolismo entre o homem e a terra, isto é, o retorno ao solo daqueles elementos que lhe são constitutivos e foram consumidos pelo homem sob forma de alimento e vestimentas, retorno que é a eterna condição natural de fertilidade permanente do solo. [...] Mas, ao mesmo tempo em que destrói as condições desse metabolismo, engendradas de modo inteiramente natural-espontâneo, a produção capitalista obriga que ele seja sistematicamente restaurado em sua condição de lei reguladora da produção social e numa forma adequada ao pleno desenvolvimento humano (MARX, 2017, pp. 572-573).

Marx explica, ainda, que “a produção capitalista só desenvolve a técnica e a combinação do processo de produção social ao minar simultaneamente as fontes de toda a riqueza: a terra e o trabalhador” (MARX, 2017, p. 573).

É, então, sob este panorama, que devemos enxergar o direito à água enquanto uma categoria universalizante de direitos cuja existência deriva da exploração capitalista. É necessário pontuar, no entanto, que a água está inserida no sistema maior do saneamento básico, que por definição da Organização Mundial da Saúde, representa “o controle de todos os fatores do meio físico do homem, que exercem ou podem exercer efeito nocivo sobre o bem-estar físico, mental e social”², sendo caracterizado, ainda, pelo

² WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Guidelines on sanitation and health**. Geneva: 2018. Disponível em <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/274939/9789241514705-eng.pdf?ua=1>.

conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar salubridade ambiental. Por definição do Ministério da Saúde, saneamento ambiental ou saneamento básico é

o conjunto de ações socioeconômicas que tem por objetivo alcançar salubridade ambiental, por meio de *abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasoso, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, drenagem urbana, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas, com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural.*³ (grifos nossos)

No entanto, a água nem sempre foi entendida como um direito humano, fundamental e universal. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁴ não considerava o direito à água como efetivamente um direito humano, tal como a educação, a alimentação etc. HELLER (2022, p. 59) pontua que “internacionalmente, a gênese da narrativa do direito à água, abrindo espaço para a discussão ao saneamento, pode ser rastreada na Conferência das Nações Unidas sobre a Água, em Mar del Plata, 1977.”

Porém, o marco formal do reconhecimento pleno do direito humano à água e ao saneamento se deu em 2010, por meio da Resolução nº 64/292, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas, a qual dizia ser “o direito à água potável e limpa e o direito ao saneamento como direito humano que é essencial para o pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos.”⁵ Além disso, ainda em âmbito internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos postula que o direito humano à água e ao saneamento básico são decorrentes do direito à vida, que aparece no artigo 4º da Convenção Americana de Direitos Humanos (mais conhecido por Pacto de São José da Costa Rica). Conforme explica SILVA (2015, p. 8),

o acesso universal à água e ao saneamento deve ser uma das prioridades nas discussões atuais em torno dos Direitos Humanos e demanda esforços internacionais e científicos, pois, mesmo com reconhecidos avanços obtidos nos planos normativo e estrutural, o acesso à água e ao esgotamento sanitário não se tornaram uma realidade.

³ BRASIL. **Fundação Nacional de Saúde. Manual de saneamento.** 3 ed. rev.- Brasília: Fundação Nacional de Saúde, 2004. Disponível em http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/publicacoes/manual_saneamento_3ed_rev_p1.pdf. Acesso em 14/10/2020.

⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos: Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

⁵ UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010. 64/292: The human right to water and sanitation. Disponível em https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292. Acesso em 23 mar. 2023.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 já reconheceu como direitos sociais a alimentação, o trabalho, a moradia, a saúde etc., porém apenas em 2016 a Câmara dos Deputados começou a analisar uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para incluir o acesso à água e à terra entre os direitos sociais obrigatórios. A PEC 258/2016 “dá nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, para introduzir o direito humano ao acesso à terra e à água como direito fundamental”, por considerar indissociável a relação desses dois recursos com o desenvolvimento inclusivo e sustentável.⁶ Atualmente, a proposta encontra-se apensada à PEC nº 6/2021, e aguarda parecer do relator da Comissão de Constituição e Justiça desde então.⁷ Outras legislações infraconstitucionais trouxeram avanços importantes para o setor, tais como a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e o Estatuto da Cidade em 2001, que balizou a importância do saneamento básico para sustentabilidade dos municípios.

Em 2005, no primeiro governo Lula, foi proposto o Projeto de Lei nº 5.296/2005, que posteriormente se transformou na Lei nº 11.445/2007, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, primeira legislação do setor no Brasil. A política estabeleceu, de uma forma geral, os princípios, diretrizes e objetivos do saneamento básico, assentando, ainda, a necessidade de um plano de saneamento básico para os contratos firmados naquele momento, determinando que o saneamento seria um elemento indissociável principalmente à política pública de saúde e de meio ambiente.

Na sequência, em 2010, foi publicada a Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, com o objetivo de promover a gestão integrada e sustentável de resíduos sólidos no país, de forma complementar à política de saneamento básico.

Então, durante a pandemia de COVID-19, uma nova legislação do setor de saneamento foi aprovada, que resultou na Lei nº 14.026/2020, promovendo alterações na Lei nº 11.445/2007 e buscando estabelecer mudanças na regulação do setor de saneamento que podem então ser lidas no contexto maior de busca por ampliação da participação do setor privado em âmbitos que eram exclusivos da administração pública. Sobre esta participação, VIEGAS (2005) observou que

⁶ CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Brasil precisa reconhecer na Constituição que água é direito essencial à vida.** 2017. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao>. Acesso em 12/09/2020.

⁷ Disponível em <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2277279>.

mercantilizar a água é sobrepor seu valor econômico ao valor social que lhe é inerente; é antepor o interesse privado ao interesse público; é dar aos recursos hídricos conotação eminentemente comercial, em que a obtenção de lucro é o objetivo primordial no trato desse bem natural; é ganhar cada vez mais com a venda do “produto” na medida em que a crise global da água se intensifica; é negar o acesso de todos à água em qualidade e quantidades satisfatórias ao provimento das necessidades dos seres vivos, possibilitando o alcance apenas àqueles com condições econômicas para desfrutar da água (VIEGAS, 2005, p. 545).

O discurso de ampliação da participação do setor privado na prestação de serviços públicos data de iniciativas propostas no primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que em 1995 inseriu no ordenamento nacional aquilo que se chamou de contrarreforma da administração pública, materializada no PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que possibilitou não só uma onda de privatizações de serviços públicos ainda durante os anos 1990 - tendo como marcos principais a privatização da indústria siderúrgica, de energia elétrica, de telecomunicações e de transportes - como também criou um horizonte de possibilidades para a financeirização de serviços públicos que tem como base bens públicos essenciais à reprodução humana, tal como a água.

Seu principal idealizador, o ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, trouxe o que conhecemos por “Administração Pública Gerencial” como uma alternativa à administração burocrática da época, que julgava estar intrinsecamente imbricada de elementos do patrimonialismo que durante décadas orientou a atuação da gestão pública no Brasil, e defendia o gerencialismo como única forma de atingir um cenário de eficiência na prestação de serviços públicos e no atendimento pleno às demandas sociais.

Para ele, as empresas públicas seriam ineficientes e pouco produtivas quando comparadas às empresas privadas, isto porque o gestor público tinha um papel muito grande no comando destas empresas, o que gerava ineficiência e burocracia. Para ele, a privatização seria uma forma de diminuir o tamanho do Estado e aumentar a participação do setor privado na economia. Além disso, Bresser argumentava também que a reforma do aparelho do Estado reduziria o déficit fiscal acumulado pelo Brasil, através da melhoria do ambiente de negócios, o que atrairia investimentos estrangeiros e aumentaria a competitividade das empresas nacionais no cenário internacional (BRESSER PEREIRA, 2006).

O autor argumentava que a reforma da administração pública seria executada em três dimensões: uma institucional-legal, por meio da qual seriam modificadas as leis, bem como as instituições; uma cultural, que seria baseada na mudança de valores, mais especificamente dos valores burocráticos para os gerenciais; e, por último, a dimensão da cogestão (BRESSER PEREIRA, 2006). Em suas palavras,

na dimensão institucional-legal será preciso modificar a Constituição, as leis e os regulamentos. [...] A dimensão cultural da reforma significa, por um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, por outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. [...] O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora seja condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, é preciso também puni-la [...] Finalmente, a dimensão da gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de pôr em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem-controlado e de melhor qualidade (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 265-266).

Por todo exposto, esta pesquisa se justifica na medida em que preconiza o reconhecimento da característica de bem coletivo e essencial da água (e conseqüentemente do saneamento básico) no ordenamento jurídico nacional, necessário à reprodução social da classe trabalhadora, como forma de contribuir para a promoção e garantia de direitos, e como a privatização destes bens oferece obstáculos ao pleno desenvolvimento da cidadania do indivíduo enquanto sujeito de direito tutelado pelo Estado.

Como hipótese inicial, pondera-se que a capacidade do Estado para assegurar o livre exercício dos direitos da pessoa e de sua cidadania está condicionada à garantia da não privatização de bens que são comuns a todos, através de políticas públicas que visem sua preservação e perpetuidade. Com fins de demonstrar a insuficiência da dogmática da propriedade privada para a garantia de direitos, principalmente na era das privatizações - na qual bens essenciais passam a se sujeitar à lógica proprietária - com um caráter crítico-propositivo, afirma-se que o Estado deve preservar e gerir bens que são indispensáveis à reprodução social da classe trabalhadora.

Desta maneira, para realizar uma análise crítica e política do Marco Regulatório do Saneamento Básico, esta pesquisa se guiará pela metodologia materialista histórico-dialética de Karl Marx que, conforme explica SILVA (2019, p. 34) é um movimento dialético que parte da “[...] concepção ontológica da realidade social, em que o ser social produz suas próprias condições objetivas e subjetivas de existência e, por isso, teoria, método e concreto social constituem uma unidade metodológica” e, neste sentido, mos-

tra-se essencial compreender, como explica NETTO (2009, p. 5) que o objeto da pesquisa para Marx, qual seja, a sociedade burguesa, tem “essência objetiva”, ou seja, não depende do pesquisador para existir; e já que não existe dependência, “o objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica [...] é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto.”

Assim, o autor conclui que “o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto.” (*Ibidem*) Assim, a relação sujeito/objeto na pesquisa sob o método de Marx é uma relação na qual “o sujeito está implicado no objeto.” É por este motivo que, como explica Netto, “a pesquisa [...] da sociedade exclui qualquer pretensão de neutralidade, geralmente identificada como objetividade” (NETTO, 2009, p. 6), o que não quer dizer que a objetividade seja ignorada pelo conhecimento teórico: a teoria terá uma “instância de verificação de sua verdade, instância que é a prática social e histórica” (*Ibidem*).

É importante esclarecer, desde já, que aqui não se pretende julgar os resultados da implementação desta política, caso já existam, como também não será realizada a análise de dados quantitativos gerados por ocasião de medidas executadas através da nova lei. A pesquisa vai se ater a realizar a “avaliação política de uma política”, que conforme FIGUEIREDO & FIGUEIREDO (1986, p. 108) por avaliação política entende-se “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra.”

Por conseguinte, conforme BARRY (*apud* FIGUEIREDO & FIGUEIREDO, 1986, p. 108), “[...] a avaliação política consiste, portanto, em atribuir valor às políticas, às suas consequências, ao aparato institucional em que elas se dão e aos próprios atos que pretendem modificar o conteúdo dessas políticas”. Através da explicação de ARRETICHE (1998, p. 30) podemos então concluir que

[...] a avaliação política pode ressaltar quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política quer os valores e critérios políticos nela identificáveis. A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis.

Desta forma, ao se pensar uma avaliação política de uma política pública de grande impacto tal qual a política de saneamento básico, na perspectiva dialética, mostra-se necessário realizar uma leitura da realidade em sua totalidade, abordando as con-

tradições e as relações de dominação de classes existentes na sociedade capitalista, tidas por base da construção desta mesma sociedade, e suas implicações no marco legal analisado.

Portanto, este trabalho utilizará os procedimentos metodológicos da pesquisa bibliográfica e documental, no que tange ao tema abordado, buscando, de forma cronológica, apresentar o momento atual do modo de produção capitalista, oriundo da grande crise do capital iniciada no pós-segunda guerra.

Em seguida, buscar-se-á situar o modelo de gestão pública do Brasil, cujo formato foi desenhado na década de 1990, durante o primeiro governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, altamente guiado pela doutrina neoliberal que levou à privatização de diversos setores econômicos estratégicos.

Na sequência, será realizado um cotejo do conteúdo normativo do direito à água e ao saneamento básico, com vistas a explicitar seu caráter de essencialidade à reprodução social da classe trabalhadora; e, por fim, será realizada a avaliação crítica e política da Lei nº 14.026/2020, destacando trechos e artigos do diploma legal que elucidam o posicionamento defendido, relacionando-o às categorias teóricas e conceitos político-ideológicos presentes.

Para que se possa realizar uma avaliação política do Marco Regulatório do Saneamento Básico brasileiro será necessário o aprofundamento em algumas destas categorias teóricas, com fins de delas apreender aspectos importantes capazes de coordenar o entendimento do que se pretende alcançar neste trabalho. A primeira delas trata da compreensão acerca da última grande crise do modo de produção capitalista, que se deu a partir da década de 1970, cujas determinações coordenaram as medidas políticas e econômicas praticadas no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso e que culminaram na privatização de setores econômicos estratégicos.

Para tanto, analisaremos, no primeiro capítulo, a concepção da crise exposta por MANDEL (1982), bem como as categorias de “acumulação flexível” presente na obra de HARVEY (2008), e “acumulação por espoliação” também desenvolvida por HARVEY (2004). Ainda dentro deste mesmo capítulo, analisaremos a crítica de FONTES (2010) à categoria de “acumulação por espoliação”, e faremos uma breve menção ao debate travado entre o autor e KLIMAN (2015) sobre a Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro e a teoria da crise que dela decorre como um dos fatores que também foram determinantes para o desenrolar da crise do capital, elucidando o posicionamento adotado neste trabalho, que também entende a crise como pluricausal.

No capítulo seguinte, apresentaremos brevemente o contexto neoliberal no Brasil e no mundo para situar o momento de implantação do gerencialismo na administração pública brasileira, desenvolvendo um panorama geral da administração pública gerencial durante os dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, seus fundamentos históricos e teórico-metodológicos propondo, logo após, a crítica a este modelo de gestão através da leitura das obras de BEHRING (2013), BEHRING E BOSCHETTI (2011), PAULA (2020), SOUZA FILHO & GURGEL (2016) e SOUZA FILHO (2010), de forma a evidenciar o posicionamento assumido neste trabalho em relação à administração pública gerencial e as mudanças que implementou na formulação de políticas públicas e na prestação de serviços públicos na contemporaneidade do Brasil.

No terceiro capítulo desenvolveremos, então, a compreensão acerca do direito humano à água e ao saneamento básico, analisando seus fundamentos, bases legais, como também realizando um cotejo de conflitos que já foram travados em prol deste direito, bem como o histórico das legislações acerca do saneamento básico que já foram publicadas no Brasil normatizando o setor, e a forma como foram influenciadas pela administração gerencial.

No quarto capítulo, realizaremos a avaliação política da Lei Federal nº 11.445/2007, alterada pela Lei nº 14.026/2020, bem como as mudanças operadas pelos Decretos nº 11.466/2023 e 11.467/2023, que foram posteriormente revogados pelos Decretos nº 11.598/2023 e 11.599/2023, no curso do terceiro mandato do presidente Lula, num claro jogo político de interesses sobre a regulamentação do saneamento básico. Nele travaremos, ainda, um debate acerca do papel das agências reguladoras no Brasil, além da discussão no tocante às concepções de concessão e privatização que perpassam o debate jurídico-institucional da prestação de serviços públicos no país.

Assim, este trabalho se delineará através de um posicionamento crítico à privatização do saneamento operada pelo marco legal que compreende também, de um ponto de vista amplo, a privatização da água. Analisaremos criticamente, ainda, como a entrega da exploração de bens essenciais à reprodução da classe trabalhadora nas mãos da iniciativa privada vem demonstrar apenas "a dinâmica perversa e socialmente dramática do capital" que pretende sempre "converter todas as atividades humanas em formas de valorização do valor" (FONTES, 2010, p. 74).

CAPÍTULO I: UM PANORAMA DA CRISE

Neste capítulo, apresentaremos o contexto geral da crise do capital durante a década de 1970 a partir da análise dos conceitos de capitalismo tardio contido na obra de Ernest Mandel, bem como da acumulação flexível e acumulação por espoliação de David Harvey. Faremos, ainda, uma breve exposição da crítica realizada à Harvey por Virgínia Fontes e Andrew Kliman.

2.1. O capitalismo tardio

Mandel, em sua obra “O capitalismo tardio”⁸ (1982) traz contribuições essenciais à compreensão das contradições imanentes à ordem econômica capitalista, principalmente no que tange às crises cíclicas do capital, necessárias à sua manutenção. Conforme explica BEHRING (2009, p. 111) a elaboração de Mandel se dá do ponto de vista de “uma preocupação militante e permanente com a superação revolucionária do capitalismo” o que significa dizer que se desenvolve a partir de uma base radicalmente crítica. Nas palavras do autor,

o capitalismo tardio marca um período histórico do desenvolvimento do modo de produção capitalista em que a contradição entre o crescimento das forças produtivas e a sobrevivência das relações de produção capitalista assume uma forma explosiva. Essa contradição leva a uma crise cada vez mais acentuada dessas relações de produção (MANDEL, 1982, p. 393).

Mandel, então, vai de encontro à orientação teórico-metodológica dos marxistas de sua época através do resgate da categoria da totalidade, situando suas colocações contrariamente às interpretações monocausais do desenvolvimento do capitalismo, entendendo que as expressões deste modo de produção em cada período do desenvolvimento histórico da humanidade se devem a uma série de fatores mais ou menos independentes entre si (BEHRING, 2009). O autor explica que

⁸ BEHRING (2015) advoga que a publicação de Mandel seria melhor intitulada como “O capitalismo maduro” já que, no Brasil, o conceito de capitalismo tardio fora utilizado para tratar de um processo histórico totalmente distinto da análise feita por Mandel. O economista João M. C. de Mello já em 1975 utilizou o termo para caracterizar a emergência do modo de produção capitalista no Brasil. Para COUTINHO (2001) “[...] o capitalismo tardio refere as origens da industrialização brasileira à diversificação da economia cafeeira e ao transbordamento do capital cafeeiro pelos vários segmentos da economia regional paulista.” Desta forma, esta fase do capitalismo, aberta pós 1945, “remete ao aprofundamento e à visibilidade de suas contradições fundamentais, e às decorrentes tendências de barbarização da vida social” (MENEGAT *apud* BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 113).

o andamento cíclico do modo de produção capitalista ocasionado pela concorrência manifesta-se pela expansão e contração sucessivas da produção de mercadorias, e conseqüentemente da produção de mais-valia. Corresponde a isso um movimento cíclico adicional de expansão e contração na realização de mais-valia e na acumulação de capital. Em termos de ritmo, volume e proporções, a realização de mais-valia e a acumulação de capital não são inteiramente idênticas entre si, e tampouco são iguais à produção de mais-valia; as discrepâncias entre esta última e a realização, e entre a realização da mais-valia e a acumulação de capital, proporcionam a explicação das crises capitalistas de superprodução. *O fato de que tais discrepâncias não possam de maneira alguma ser atribuídas ao acaso, mas derivem das leis internas do modo de produção capitalista, é a razão para a inevitabilidade das oscilações conjunturais do capitalismo* (MANDEL, 1982, p. 75, *grifos nossos*).

Assim, de acordo com BEHRING (2009, p. 113),

Mandel afirma que o desenvolvimento do capitalismo não se orienta pela noção de equilíbrio, ou seja, que as rupturas de equilíbrio são marcas de sua origem e leis de desenvolvimento, e conclui que Marx jamais pretendeu que seus esquemas justificassem argumentos acerca da possibilidade da *produção sem perturbações*, inviável pela própria natureza do capital. (*grifos no original*)

Enquanto a orientação teórico-metodológica geral do estudo das crises do modo de produção capitalista seguia na direção de acreditar que se havia atingido um nível de estabilidade no pós-guerra, no qual grandes crises não mais ocorreriam, a análise de Mandel vai se debruçar sobre as ondas longas do desenvolvimento capitalista, teoria que fora inicialmente proposta por Kondratieff (1935).⁹

Kondratieff analisou que, em diferentes períodos históricos, alguns indicadores econômicos como os níveis de preços, taxa de juros, salários, poupança, etc. mostravam determinado padrão de oscilação, que ora ascendiam e ora decresciam, o que indicaria a presença de movimentos sob o formato de ondas, que apresentavam fases ascendentes e descendentes com duração aproximada de 50 anos cada. O autor observou, ainda, que o que chamou de “ondas longas” possuíam caráter cíclico (MAGNANI *apud* COSTA, 2021).

Assim, Kondratieff explicou as flutuações das ondas da seguinte forma: na fase ascendente, ocorreria o aumento do fundo de bens de capital básicos, e para que isto ocorresse seria necessário o aumento da poupança, uma maior oferta de capital a baixas taxas, a consolidação de um mercado de capitais e de um sistema de crédito consolda-

⁹ Kondratiev, N. (1935), "The Long Waves in Economic Life," *Review of Economic Statistics*, 17, 105-15

dos e a queda geral nos preços. A estabilização deste cenário levaria à queda dos fundos emprestáveis devido a uma demanda aumentada por investimentos, e a taxa de juros e os preços dos bens de capital experimentaríamos um aumento, o que então reduziria os investimentos de longo prazo. Desta forma, a atividade econômica decairia, o que reduziria o nível geral dos preços, iniciando-se, assim, a fase descendente da onda longa (MAGNANI *apud* COSTA, 2021).

Sobre o caráter cíclico destas ondas, Mandel explica que

Num período de oscilação ascendente, há um acréscimo tanto na massa quanto na taxa de lucros, e um aumento tanto no volume quanto no ritmo de acumulação. Ao contrário, numa crise e no período subsequente de depressão, a massa e a taxa de lucros declinarão, e o mesmo acontecerá ao volume e ao ritmo da acumulação de capital. O ciclo econômico consiste, assim, na aceleração e desaceleração sucessivas da acumulação (MANDEL, 1982, p. 75).

A pesquisa de Mandel tem por ponto central a expansão econômica nos “anos dourados” pós-segunda guerra e o sinais de seu declínio em fins dos anos 1960, dando início a um longo período de estagnação. Conforme explicam BEHRING & BOSCHETTI (2011, p. 113), [...] “ele parte do princípio dialético fundamental da crítica marxiana da economia política de que não existe produção sem perturbações, ou melhor, não se configuram tendências de equilíbrio no capitalismo.”

Assim, através do quadro abaixo, o qual reproduzimos da própria obra de Mandel, é possível observar de forma esquematizada o desenvolvimento destas ondas de expansão e retração a partir da análise da obra “O capitalismo tardio”:

<i>Onda Longa</i>	<i>Tonalidade principal</i>	<i>Movimento dos componentes do valor das mercadorias industriais</i>	<i>Origens desse movimento</i>
1)1793-1825	expansão, taxa de lucros em alta	Cf: subindo acentuadamente Cc: subindo acentuadamente, caindo a seguir	Máquinas artesanalmente produzidas, a agricultura se atrasa frente à indústria – alta de preços das matérias-primas. Queda dos salários reais, com lenta expansão do

		v: caindo s/v: subindo ¹⁰	proletariado industrial e desemprego maciço. Vigorosa expansão do mercado mundial (América do Sul)
2) 1826 – 47	enfraquecimento, taxa de lucros	Cf: subindo Cc: caindo	Redução dos lucros feitos a partir da concorrência à produção pré-

¹⁰ Com fins de compreender melhor os conceitos trazidos no quadro, Marx explica-nos, no Livro II da obra “O Capital” que uma parte do capital constante conserva a forma de uso determinada em que entra no processo de produção, diante dos produtos para cuja criação ele contribui. Ele executa, portanto, as mesmas funções, durante um período, mais curto ou mais longo, em processos de trabalho que se repetem constantemente. Assim ocorre, por exemplo, com os edifícios de trabalho, as máquinas etc., em suma, com tudo aquilo que reunimos sob a denominação de *meios de trabalho*. Essa parte do capital constante confere valor ao produto na mesma proporção do valor de troca que ela perde com seu próprio valor de uso. A peculiaridade desta parte do capital constante – dos meios de trabalho propriamente ditos – é, portanto, a seguinte. [...] Uma parte do capital foi desembolsada na forma de capital constante, isto é, de meios de produção que funcionam como fatores do processo de trabalho enquanto dura a forma independente de uso com que ingressam neste último [...] Uma parte do valor de capital desembolsado é *fixada* nessa forma, determinada pela função dos meios de trabalho no processo. Com a função e, por conseguinte, o desgaste do meio de trabalho, uma parte de seu valor se transfere ao produto, enquanto outra permanece fixa no meio de trabalho e, portanto, no processo de produção. O valor assim fixado decresce continuamente, até que o meio de trabalho deixa de servir e, assim, seu valor se distribui, durante um período mais ou menos longo, a uma massa de produtos que resultam de uma série de processos de trabalho constantemente repetidos. Mas enquanto ainda funciona como meio de trabalho, ou seja, enquanto ainda não precisa ser substituído por um novo exemplar do mesmo tipo, nele continua fixado um valor de capital constante, ao passo que outra parte do valor nele originalmente fixado é transferida ao produto e, por conseguinte, circula com parte integrante do estoque de mercadorias. [...] Essa parte do valor de capital fixada no meio de trabalho circula tanto quanto qualquer outra. [...] Mas a circulação da parte do capital aqui considerada é uma circulação peculiar. Antes de tudo, ela não circula em sua forma de uso, é apenas seu valor que circula e, mesmo assim, gradualmente, de modo fragmentado, à medida que vai sendo transferido ao produto, que circula como mercadoria. Ao longo da duração total de seu funcionamento, uma parte de seu valor permanece nele fixada, com existência independente diante das mercadorias que ajuda a produzir. Por meio dessa peculiaridade, essa parte do capital constante assume a forma de *capital fixo* (Cf). Ao contrário, todas as outras partes que integram o capital desembolsado no processo de produção constituem *capital circulante* (Cc) ou *líquido* [...] Desse modo, a parte dos meios de produção que se incorpora ao produto, ou seja, a matéria-prima etc., assume, em parte, formas sob as quais ela pode mais tarde entrar no consumo individual como meio de fruição. Os meios de trabalho propriamente ditos, os suportes materiais do capital fixo, só se consomem produtivamente e não podem entrar em consumo individual, porquanto não entram no produto ou no valor de uso que ajudam a criar, mas, antes, conservam diante desse produto sua forma independente até seu desgaste completo [...] Os elementos restantes do capital produtivo consistem, em parte, em elementos existentes nos materiais auxiliares e nas matérias-primas do capital constante e, em parte, em capital variável, investido em força de trabalho [...] O valor da parte do capital constante que consiste em materiais auxiliares e matérias-primas – assim como o valor de sua parte formada por meios de trabalho – aparece no valor do produto, por sua vez, como valor simplesmente transferido, enquanto a força de trabalho, mediante o processo de trabalho, adiciona ao produto um equivalente de seu valor ou reproduz realmente seu valor [...] Assim, a parte do valor do capital produtivo investida em força de trabalho é, portanto, inteiramente transferida ao produto (sempre abstraindo, aqui, do mais-valor), realiza com ele duas metamorfoses próprias da esfera da circulação e, mediante essa constante renovação, permanece sempre incorporada no processo de produção. Por mais distinto que seja o comportamento da força de trabalho em outros aspectos, em relação à formação de valor, às partes integrantes do capital constante que não constituem capital fixo algum, esse tipo de rotação de seu valor é algo que ela tem em comum com essas partes, ao contrário do capital fixo. Assim, (v) representa o valor da força de trabalho, (s) significa a mais-valia e (s/v) representa a taxa de mais valia, que de acordo com Marx, no capítulo VII do Livro I de “O Capital”, é a expressão exata do grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do trabalhador pelo capitalista.

	em estagnação	s/v: estável	capitalista na Inglaterra e Europa Ocidental. O valor crescente de C neutraliza a taxa mais alta de mais-valia. É desacelerada a expansão do mercado mundial.
3) 1848-73	expansão, taxa de lucros em alta	Cf: caindo Cc: estável e a seguir subindo v: caindo s/v: subindo	A transição para a fabricação mecânica de máquinas reduz o valor de Cf. Cc aumenta, mas sem acompanhar a queda de Cf. Expansão maciça do mercado mundial posterior à crescente industrialização e à expansão da construção de ferrovias na Europa e América do Norte, em consequência da revolução industrial de 1848.
4) 1874-93	enfraquecimento, taxa de lucros cai, a seguir permanece estagnada e depois aumenta levemente	Cf: subindo Cc: caindo v: subindo lentamente s/v: de início caindo, e depois subindo lentamente	As máquinas de fabricação mecânica se generalizam e as mercadorias produzidas com elas deixam de gerar superlucro. A crescente composição orgânica do capital conduz a um declínio na taxa média de lucros. Na Europa ocidental aumentam os salários reais. Os resultados da crescente exportação de capital e a queda nos preços de matérias-primas só gradualmente permitem expansão na acumulação de capital. Estagnação relativa do mercado mundial.
5) 1894-1913	expansão, taxa de lucros em alta e depois estagnada	Cf: caindo Cc: subindo vagarosamente v: subindo vagarosamente e a seguir estabilizada	Os investimentos de capital nas colônias, a arrancada do imperialismo, a generalização do monopólios, beneficiados ainda mais pelo aumento notavelmente lento no preço de matérias-primas, e

		s/v: subindo abruptamente e a seguir estabilizada	estimulados pela segunda revolução tecnológica, com o subsequente aumento radical na produtividade do trabalho e na mais-valia, permitem um acréscimo geral na taxa de lucros, o que explica o rápido crescimento da acumulação de capital. Expansão vigorosa do mercado mundial (Ásia, África, Oceania).
6) 1914 – 39	retrocesso, taxa de lucros em queda abrupta	Cf: estável Cc: caindo v: caindo, depois estável e a seguir caindo s/v: caindo, depois estável (na Alemanha, em ascensão desde 1934)	A deflagração da guerra, a ruptura do comércio mundial e o retrocesso na produção material determinam dificuldades crescentes à valorização do capital, reforçadas pela vitória da Revolução Russa e pelo estreitamento do mercado mundial que esse fato ocasionou.
7) 1940/45-1966	expansão, taxa de lucros em elevação e a seguir começando a declinar lentamente	Cf: subindo Cc: cai v: antes estável ou caindo, depois subindo lentamente s/v: subindo acentuadamente, depois estável	O enfraquecimento (e atomização parcial) da classe operária determinado pelo fascismo e pela Segunda Guerra Mundial permitem uma alta maciça na taxa de lucros, o que favorece a acumulação do capital. De início, este é lançado na produção de armamentos e a seguir nas inovações da terceira revolução tecnológica, o que barateia consideravelmente o capital constante e assim promove uma elevação a longo prazo na taxa de lucros. O mercado mundial se contrai por intermédio da autarquia, da guerra mundial e da ampliação das zonas não capitalistas (Europa oriental, China, Coreia do

			Norte, Vietnã do Norte, Cuba), mas a seguir é bastante ampliado pela intensificação da divisão internacional do trabalho nos países imperialistas e pelo início da industrialização nas semicolônias.
8) 1967 - ...	enfraquecimento, taxa de lucros em declínio	Cf: estável e subindo Cc: caindo e a seguir subindo acentuadamente v: subindo lentamente e a seguir estável s/v: estabilizado	A lenta absorção do “exército industrial de reserva” nos países imperialistas age como obstáculo a um aumento adicional na taxa de mais-valia, apesar da automação crescente. A intensificação da concorrência internacional e a crise monetária mundial trabalham no mesmo sentido. Diminuição do ritmo de expansão do comércio internacional.

Fonte: Mandel (1982, p. 92-93)

É, então, que conseguimos entender aquilo que Mandel chamou de *onda longa de tendência expansionista* e *onda longa de tendência à estagnação*. Para ele, o cenário envolvendo a economia de guerra e a ascensão do nazifascismo estabeleceu o alicerce do processo de acumulação que antecedeu e tornou possível o crescimento econômico observado nos chamados “anos de ouro” do desenvolvimento capitalista, e que caracteriza a terceira onda com tendência expansionista da história capitalista. BEHRING & BOSCHETTI (2011, p. 114-115) explicam que

a essa acumulação prévia [...] somam-se outras condições políticas especiais que viabilizaram a experiência do *Welfare State*: o contexto da Guerra Fria e a necessidade de fazer um contraponto civilizado ao ainda recente Estado socialista (com todos os seus problemas e limites, hoje largamente reconhecidos), que fundou o Plano Marshall, de reconstrução da Europa; decorrente disso, a dificuldade de conviver com uma crise das proporções de 1929-1932, sem grandes perdas econômicas e de legitimidade e, portanto, o desencadeamento de estratégias anticíclicas keynesiana; a possibilidade de uma integração maior dos trabalhadores no circuito do consumo, a partir de uma repartição dos ganhos de produtividade advindos do fordismo; a capitulação de segmentos do movimento operário, motivada por essas condições objetivas – as possibilidades de acesso ao consumo e as conquistas no campo da seguridade social – que davam a impressão de que o capitalismo, a partir daí, ao menos nos países de capitalismo

central, havia encontrado a fórmula mágica, tão ao gosto da social-democracia, para combinar acumulação e equidade. Tudo isso, ao lado de uma desconfiança política em relação ao projeto em curso a leste da Europa.

No entanto, é possível observar que Mandel, já em fins dos anos 1960, identificava elementos essenciais para que fosse possível compreender o que viria a ocorrer nos anos 1980 e 1990 do último século, no que tange à extração de mais-valia e ao mundo do trabalho, e como identificam BEHRING & BOSCHETTI (2011, p. 115) estes elementos seriam

[...] o forte deslocamento do trabalho vivo pelo trabalho morto; a perda ainda maior da importância do trabalho individual a partir de um amplo processo de integração da capacidade social do trabalho; a mudança da proporção de funções desempenhadas pela força de trabalho no processo de valorização do capital, quais sejam de criar e preservar valor; as mudanças nas proporções entre criação de mais-valia na própria empresa e aquela gerada em outras empresas; o aumento no investimento em equipamentos; a diminuição do período de rotação do capital; a aceleração da inovação tecnológica com fortes investimentos em pesquisa; e, por fim, uma vida útil mais curta do capital fixo e a consequente tendência ao planejamento (controle dos riscos).

É assim que Mandel explica que

em 1954, o início do uso de máquinas eletrônicas de processamento de dados no setor privado da economia norte-americana franqueou, afinal, para diversos senão para todos os ramos da produção, *o campo da inovação tecnológica acelerada e a caça de superlucros tecnológicos que caracteriza o capitalismo tardio*. Incidentalmente, podemos datar a partir daquele ano o término do período de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial e o início do surto de crescimento rápido desencadeado pela terceira revolução tecnológica. A distinção entre esses dois subperíodos da “onda longa com tonalidade expansionista” entre 1945 e 1965 é de importância tanto em termos históricos quanto em termos sócio-políticos (MANDEL, 1982, p. 136, *grifos nossos*).

O que se pode observar, então, é a figura de uma clássica crise de superprodução nos primeiros anos da década de 1970, na qual o Estado atuou como uma “almofada amortecedora da crise”, com momentos de retomada econômica marcada por profundas depressões nos fatores de crescimento, o que, já no início da década de 1980 desencadeou uma nova crise, especialmente nos EUA. É assim que, nas palavras de BEHRING & BOSCHETTI (2011, p. 117), “a crise, nessa perspectiva de análise, tem a função objetiva de se constituir como o meio pelo qual a lei do valor se expressa e se impõe.” Deste ponto de vista, então, a crise é a “consolidação de dificuldades crescentes de realização

da mais-valia socialmente produzida, o que gera superprodução, associada à superacumulação” (*Ibidem*)

Assim, a quarta onda longa de tendência depressiva – que pode ser, no entanto, atravessada por breves períodos de recuperação – de acordo com BEHRING (2009, p.159) é o “ponto de convergência” de cinco diferentes tipos de crise:

[...] as clássicas de superprodução, limitadas pela expansão do crédito, que vêm perdendo em eficácia, em cada pequeno ciclo; contenção brusca dos rendimentos tecnológicos (poucas e marginais invenções novas); crise do sistema imperialista (mesmo da dominação indireta dos países coloniais e semi-industrializados); crise social e política nos países imperialistas, com ascenso das lutas operárias, em função das políticas de austeridade; e, por fim, *crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema que possa garantir o nível de vida, o pleno emprego e as liberdades democráticas.* (*grifos nossos*)

Então, diante desta conjuntura, Mandel coloca que

quanto mais profundas e generalizadas são as recessões, tanto maior é a intenção de crédito e a expansão da oferta de dinheiro bancário necessárias para impedir que essas recessões deterioreem em depressões de larga escala – e com isso torna-se muito mais agudo o perigo de que a inflação e a especulação escapem do controle do Estado burguês e precipitem um pânico bancário e o colapso do sistema financeiro (MANDEL, 1982, p. 329).

E é assim que podemos concluir, através da análise de Mandel que, mais que qualquer outro fator,

a transição de uma “onda longa com tonalidade expansionista” para uma “onda longa com tonalidade de estagnação” está hoje intensificando a luta de classes internacional. O principal objetivo da política econômica burguesa não é mais anular os antagonismos sociais, mas sim descarregar sobre os assalariados os custos do reforçamento de cada indústria capitalista nacional na luta concorrencial. O mito do pleno emprego permanente está desvanecendo. Aquilo que a sedução e a integração política não conseguiram realizar efetiva-se agora pela reconstrução do exército industrial de reserva e pelo cancelamento das liberdades democráticas de movimentos de trabalhadores (entre outras, a repressão estatal à greve e ao direito de greve). A luta pela taxa de mais-valia desloca-se para o centro dinâmico da economia e da sociedade, como ocorreu entre a virada do século e a década de 30. Por conseguinte, uma explicação do capitalismo tardio deve incluir também uma *análise crítica do papel desempenhado pelo Estado burguês tardio e pela ideologia burguesa tardia na luta de classes contemporânea* (MANDEL, 1982, p. 332, *grifos nossos*).

Com todo este panorama delineado, é possível transitar então à análise de David Harvey dos fatores determinantes da crise da década de 1970, a qual, para o autor, seria uma crise de superacumulação, que é um processo sempre inerente à existência do capi-

talismo. Assim, seguiremos com as observações de Harvey da chamada “acumulação flexível” e, em seguida, do atual estágio da acumulação capitalista, representado pela combinação entre a acumulação flexível e a chamada “acumulação por espoliação.”

1.2. A acumulação flexível

É fato notório que, no contexto de crise do capitalismo, que gerou o rompimento com as medidas de *Welfare State* que se desenharam a partir da década de 1970, foi possível observar a transição no interior do processo de acumulação do capital que HARVEY (2008) chamou de “acumulação flexível”. O autor explica que “o período de 1965 a 1973 tornou cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 2008, p. 135). Para ele, estas dificuldades se deviam especialmente à rigidez inerente aquele modo de produção, rigidez esta observável não apenas nos investimentos em capital fixo, como também nos mercados de consumo e nos contratos de trabalho, o que, na opinião do autor, “explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período de 1968-1972” (*Ibidem*).

É nesse sentido que Harvey detalha que

havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho [...] E toda tentativa de superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classes trabalhadora [...] Por trás de toda rigidez específica de cada área estava uma configuração indomável e aparentemente fixa de poder político e relações recíprocas que unia o grande trabalho, o grande capital e o grande governo no que parecia cada vez mais uma defesa disfuncional de interesses escusos definidos de maneira tão estreita que solapavam, em vez de garantir, a acumulação do capital (HARVEY, 2008, pp. 135-136).

Sob este panorama, e confrontando esta rigidez observada até então, inaugurou-se a necessidade de flexibilizar processos de trabalho, processos de produção, mercados, produtos e padrões de consumo para que o modo de produção capitalista tivesse condições objetivas de continuar seu processo de acumulação. Desta maneira, conforme observa ANTUNES (2002, p. 21) a acumulação flexível pode ser caracterizada através do surgimento de “setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimen-

to de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.”

A transição do fordismo para a acumulação flexível teve impactos profundos, que foram sentidos no mundo do trabalho e nas relações de emprego, porém as mudanças culturais associadas a esta transição também se mostraram expressivas. Harvey esclarece que a acumulação flexível “foi acompanhada na ponta do consumo, portanto, por uma atenção muito maior às modas fugazes e pela mobilização de todos os artifícios de indução de necessidades e de transformação cultural que isso implica” (HARVEY, 2008, p. 148). É assim que Harvey explica que a estética fordista deu lugar a estética pós-moderna, que “celebra a diferença, a efemeridade, o espetáculo, a moda e a mercadificação de formas culturais” (*Ibidem*)

O período da acumulação flexível externalizou novas tendências no setor financeiro, que passou a agir majoritariamente através do processo de desregulamentação, o que acabou possibilitando um aumento dos monopólios no decorrer das décadas de 1970 e 1980. De acordo com o autor,

a “desregulamentação” (outro slogan político da era da acumulação flexível) significou muitas vezes um aumento da monopolização (passada uma fase de competição intensificada) em setores como empresas de aviação, energia e serviços financeiros. Num dos extremos da escala de negócios, a acumulação flexível levou a maciças fusões e diversificações corporativas (HARVEY, 2008, p. 150).

Como consequência deste processo, o autor esclarece que a mudança trazida pela acumulação flexível tornou o modo de produção capitalista “cada vez mais organizado através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis nos mercados de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo” (*Ibidem*), seguido também pela inovação tecnológica, institucional e produtiva. Para o autor, esta organização se deve, principalmente, a dois fatores principais: o dinamismo e financeirização do conhecimento e sua consequente transmissão, e a reorganização do sistema financeiro global, com a emergência do que chamou de “poderes imensamente ampliados de coordenação financeira”. Para ele,

[...] num mundo de rápidas mudanças de gostos e necessidades e de sistemas de produção flexíveis [...] o conhecimento da última técnica, [...], da mais recente descoberta científica, implica a possibilidade de alcançar uma importante vantagem competitiva. O próprio saber se torna uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem pagar mais, sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas (HARVEY, 2008, p. 151).

Já em relação às mudanças no sistema financeiro, Harvey explica que houve um duplo movimento: além da formação de conglomerados de “extraordinário poder global”, foi possível observar também uma “rápida proliferação e descentralização de atividades e fluxos financeiros por meio da criação de instrumentos e mercados financeiros totalmente inéditos (HARVEY, 2008, p. 152).”

Através desse processo, as forças que operavam o capitalismo global sofreram uma mudança de equilíbrio, e, a partir de 1972, com a implementação de novos sistemas financeiros, o sistema bancário ganhou muito mais autonomia. Assim, Harvey complementa que

a acumulação flexível evidentemente procura o capital financeiro como poder coordenador mais do que o fordismo o fazia. Isso significa que a potencialidade de formação de crises financeiras e monetárias autônomas e independentes é muito maior do que antes, apesar de o sistema financeiro ter mais condições de minimizar os riscos através da diversificação e da rápida transferência de fundos de empresas, regiões e setores em decadência para empresas, regiões e setores lucrativos. Boa parte da fluidez, da instabilidade e do *frenesi* pode ser atribuída diretamente ao aumento dessa capacidade de dirigir os fluxos de capital para lá e para cá de maneiras que quase parecem desprezar as restrições de tempo e de espaço que costumam ter efeito sobre as atividades materiais de produção e consumo (HARVEY, 2008, p. 155).

É desta forma que Harvey explica que a crise do modo de produção iniciada nos anos 1970 foi uma resposta à rigidez do fordismo e às práticas keynesianas, que se mostraram inflacionárias graças a estagnação na capacidade de arrecadação do governo e as despesas decorrentes das políticas públicas fomentadas pelo *Welfare State*. Politicamente, a solução para o empasse seria, então, tomá-lo como alvo; economicamente, a saída para o problema significou a alteração do padrão de produção e a financeirização. Para isso, seguiu-se um período promovido “pela ascensão de um agressivo neoconservadorismo na América do Norte e em boa parte da Europa Ocidental” (HARVEY, 2008, p. 157). Com a eleição de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1980), de acordo com o autor, foi possível observar uma clara ruptura com a política do período pós-guerra.

Assim, com a mudança político-cultural implantada pela acumulação flexível, “a gradual retirada de apoio ao Estado do bem-estar e o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado [...] foram simplesmente transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental” (HARVEY, 2008, p. 158). Finalmente, Harvey assinala que, hoje, a posição que o Estado é chamado a assumir mostra-se extremamente problemática, visto que a ele é requisitado não só “regular as atividades do capital corpora-

tivo no interesse da nação e é forçado [...] também no interesse nacional, a criar um “bom clima de negócios”, para atrair o capital financeiro transnacional e global” (HARVEY, 2008, p. 160).

Podemos concluir, então, e Harvey aponta este fato de forma incisiva, que “o individualismo exacerbado se encaixa no quadro geral como condição necessária, embora não suficiente, da transição do fordismo para a acumulação flexível” (HARVEY, 2008, p. 161). O autor explica que esses momentos de mudança na formação de novos negócios, inovação e empreendimento são cruciais para a implantação de novos modos de produção, porém, é também nestes períodos de “fragmentação e insegurança econômica que o desejo de valores estáveis faz surgir uma ênfase intensificada na autoridade das instituições básicas - a família, a religião, o Estado” (*Ibidem*). Na visão dele, foi possível observar historicamente que todos estes segmentos tiveram seus valores revalidados, conquistando grande apoio da sociedade desde mais ou menos a década de 1970, demonstrando ainda mais como a acumulação flexível acompanhada do pós-modernismo foi determinante para a virada cultural, econômica e política observada desde então em escala global.

Passaremos, agora, à análise de outra categoria central necessária à compreensão da forma atual de acumulação do modo de produção capitalista. A chamada “acumulação por espoliação” presente na obra “O novo imperialismo”, também de David Harvey, representa uma categoria teórica desenvolvida pelo autor no momento em que elucida uma nova forma de acumulação que possibilitou a ascensão do capital financeiro hegemônico do final do século XX e início do século XXI.

1.3. A acumulação por espoliação

David Harvey desenvolve, no capítulo 4 de sua obra “O novo imperialismo”¹¹ a tese da acumulação por espoliação, que está diretamente ligada à financeirização, à globalização e à política neoliberal, mas sobretudo às práticas imperialistas ocorridas durante o século XX e início do século XXI, e que juntamente à acumulação flexível situaram-se como formas de apresentação do modo de produção capitalista na contemporaneidade.

¹¹ A primeira edição da obra foi publicada em 2004; no entanto, neste trabalho, utilizamos como material para consulta a 8ª edição da obra, publicada em 2014.

A acumulação por espoliação, de acordo com Harvey, tem lugar em momentos de crise do capital, principalmente a chamada “crise de sobreacumulação”, a qual “identifica a falta de oportunidades de investimentos lucrativos como o problema fundamental” (HARVEY, 2014, p. 116). A resolução desta crise, como explica o autor, necessita não só de uma desvalorização de ativos como também de uma reorganização espaço-temporal, determinada pela lógica territorial que “dominou e frustrou a lógica capitalista, lançando assim esta última numa crise quase terminal por meio do conflito territorial” (HARVEY, 2014, p. 117).

Assim, Harvey faz uma analogia para assemelhar o processo da acumulação por espoliação à acumulação primitiva que Marx descreve no capítulo 24 de “O Capital”. Para Harvey, a acumulação por espoliação

descreve uma gama de processos que inclui a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado, etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns (partilhadas); a mercadificação da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e de consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos (inclusive de recursos naturais); a monetização da troca e a taxaço particularmente da terra; o comércio de escravos; e a usura, a dívida nacional e em última análise o sistema de crédito como meios radicais de acumulação primitiva (HARVEY, 2014, p. 121).

É importante observar, como assevera MARX (2017, p.785) que,

a acumulação do capital pressupõe o mais-valor, o mais-valor, a produção capitalista, e esta, por sua vez, a existência de massas relativamente grandes de capital e de força de trabalho nas mãos de produtores de mercadorias. Todo esse movimento parece, portanto, girar num círculo vicioso, do qual só podemos escapar supondo uma acumulação “primitiva” [...] prévia à acumulação capitalista, uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida.

Mas esse processo não ocorreu sem a ação do Estado, muito pelo contrário: como Harvey explica, “o Estado, com seu monopólio da violência e suas definições da legalidade, tem papel crucial no apoio e na promoção desses processos” (HARVEY, 2014, p. 121). O agir do Estado foi determinante não só para a transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista como também para seu desenvolvimento e manutenção até o momento. Assim, Harvey esclarece que “a acumulação primitiva envolve a apropriação e a cooptação de realizações culturais e sociais preexis-

tentes, bem como o confronto e a supressão” (HARVEY, 2014, p. 122) e é nesse sentido que a acumulação por espoliação se aproxima do processo da acumulação primitiva.

Harvey observa, então, que “alguns dos mecanismos da acumulação primitiva que Marx enfatizou foram aprimorados para desempenhar hoje um papel bem mais forte do que no passado” (HARVEY, 2014, p. 122). O autor destaca que, principalmente a partir de 1973, “ataques especulativos feitos por fundos derivativos e outras grandes instituições do capital financeiro [...] representaram a vanguarda da acumulação por espoliação em épocas recentes” (HARVEY, 2014, p. 123), mas ainda existem mecanismos que o autor chama de “inteiramente novos” de acumulação, quando falamos da acumulação por espoliação:

tal como no passado, o poder do Estado é com frequência usado para impor esses processos, mesmo contrariando a vontade popular. A regressão dos estatutos regulatórios destinados a proteger o trabalho e o ambiente da degradação tem envolvido a perda de direitos. A devolução de direitos comuns de propriedade obtidos graças a anos de dura luta de classes, ao domínio privado, tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal (*Ibidem*).

Desta forma, o autor conclui que a acumulação por espoliação se constitui como uma forma de solucionar as crises de sobreacumulação. De acordo com ele, a “sobreacumulação é uma condição em que excedentes de capital (por vezes acompanhados de excedentes de trabalho) estão ociosos sem ter em vista escoadouros lucrativos.” O que a acumulação por espoliação faz, então, é “liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho) a custo muito baixo” (HARVEY, 2014, p. 124). Assim, o resultado a que se chega é que

o capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo. No caso da acumulação primitiva que Marx descreveu, isso significava tomar, digamos, a terra, cercá-la e explorar a população residente para criar um proletariado sem-terra, transferindo então a terra para a corrente principal privatizada da acumulação do capital. *A privatização tem aberto em anos recentes amplos campos a ser apropriados pelo capital sobreacumulado: se o capitalismo vem passando por uma dificuldade crônica de sobreacumulação desde 1973, então o projeto neoliberal de privatização de tudo faz muito sentido como forma de resolver o problema (Ibidem, grifos nossos).*

Portanto, o caráter exploratório da acumulação por espoliação, que conduz à liberação de ativos que são apropriados pelo capital, é o que tem a capacidade de solucionar as sucessivas crises de sobreacumulação pelas quais o modo de produção capitalista

vem passando. O autor explica que o mesmo objetivo também pode ser alcançado através da desvalorização destes mesmos ativos (capital e força de trabalho). Em suas palavras, “esses ativos desvalorizados podem ser vendidos a preço de banana e reciclados com lucro no circuito de circulação do capital pelo capital sobreacumulado” (HARVEY, 2014, p. 124). Harvey ainda explica que o processo de acumulação por espoliação realizado desta forma necessita de uma “onda anterior de desvalorização” o que significa “uma crise de algum tipo” para que atinja seus objetivos. Para o autor,

as crises podem ser orquestradas, administradas e controladas para racionalizar o sistema [...] O resultado é a criação periódica de um estoque de ativos desvalorizados, e em muitos casos subvalorizados, em alguma parte do mundo, estoque que pode receber um uso lucrativo da parte de excedentes de capital a que faltam oportunidades em outros lugares. [...] Surgem crises regionais e desvalorizações baseadas no lugar altamente localizadas como recurso primário de criação perpétua pelo capitalismo de seu próprio “outro” a partir do qual se alimentar (HARVEY, 2014, p. 125).

Os cenários de crise são, então, propícios para o aumento do exército industrial de reserva, através da expulsão das pessoas de seus empregos. FORTES (2018, p. 258) explica que

em linhas gerais, Marx aponta para o fato de o desemprego estrutural ser uma condição da sociedade capitalista. Essa superpopulação relativa é o elemento necessário capaz de fornecer aos processos de acumulação do capital não apenas a força de trabalho diretamente empregada na produção, mas igualmente uma reserva de mão-de-obra que possa vir a substituir essa, em caso de necessidade. Trata-se da manutenção de uma superpopulação relativa apta a ser utilizada pelas indústrias tal logo seja necessário. É a garantia do próprio sistema em manter disponível esse fator imprescindível –a força de trabalho –a seu processo de reprodução, além de servir como instrumento de controle sobre os preços dos salários, pelo mecanismo da oferta e demanda do mercado de trabalho.

É como também podemos destacar diretamente na obra de Marx, presente no capítulo 23 do primeiro livro da obra “O Capital”, observando que

[...], mas se a população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida, em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta. Ela fornece a suas necessidades variáveis de valorização o material humano sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro aumento populacional (MARX, 2017, p. 858).

Além disso, as crises do modo de produção capitalista também são responsáveis por tirar de circulação e desvalorizar ativos financeiros que permanecem “adormecidos” até que o “capital excedente faça uso deles a fim de dar nova vida à acumulação do capital” (HARVEY, 2014, p. 152). Mas, sobre este ponto, Harvey aduz que

o perigo reside, no entanto, no fato de essas crises poderem sair do controle e se generalizar, ou então que essa “criação do outro” (ou *othering*) provoque uma revolta contra o sistema que criou esse “outro”. Então [...] uma das principais funções das intervenções do Estado e das instituições internacionais é orquestrar desvalorizações para permitir que a acumulação por espoliação ocorra sem desencadear um colapso geral. [...] Para as principais potências capitalistas, como os EUA, isso significa orquestrar esses processos em seu benefício específico, ao tempo em que proclamam seu papel como um líder nobre que organiza “resgates” a fim de manter a acumulação do capital global nos trilhos (*Ibidem*, grifos nossos).

É necessário ainda explicitar a relação entre acumulação por espoliação e reprodução expandida, também chamada de “reprodução ampliada”, que por definição, como esclarece MARX (2017, p. 690) é a forma típica da reprodução no modo de produção capitalista. Segundo ele,

[...] como a reprodução simples reproduz continuamente a própria relação capitalista – capitalistas de um lado, assalariados de outro -, a reprodução em escala ampliada, ou seja, a acumulação, reproduz a relação capitalista em escala ampliada – de um lado, mais capitalistas, ou capitalistas maiores; de outro, mais assalariados.

Assim, conforme explica Harvey, “o cordão umbilical que une acumulação por espoliação e a reprodução expandida é o que lhe dá o capital financeiro e as instituições de crédito, como sempre com o apoio dos poderes do Estado” (HARVEY, 2014, p. 126). Com isso, Harvey sintetiza que a acumulação por espoliação pode então ser entendida como o “custo necessário de uma ruptura bem-sucedida rumo ao desenvolvimento capitalista com forte apoio dos poderes do Estado” (HARVEY, 2014, p. 127). Para tanto, o autor explica que

as desvalorizações infligidas no curso de crises costumam destruir de forma mais geral o bem-estar social e as instituições sociais. Isso acontece tipicamente quando o sistema de crédito é submetido a apertos, quando a liquidez se acaba e as empresas são levadas à falência. Os proprietários ficam sem condições de manter seus ativos e têm de transferi-los a preços bem baixos a capitalistas que dispõe da liquidez para assumi-los (HARVEY, 2014, p. 129).

Quando essas crises têm o potencial de atingir a acumulação dos grandes detentores dos meios de produção, a estratégia é a de recorrer ao poder do Estado para evitar

o cenário de colapso econômico e garantir a preservação de empregos e da renda da população trabalhadora. Porém, como Harvey explica, o poder do Estado é também um grande agente da acumulação por espoliação.

Assim, com o surgimento do neoliberalismo e a consequente política de privatização que o acompanha, a acumulação por espoliação transformou “em objetivo das políticas do Estado a “expropriação de terras comuns”, novamente em uma analogia à acumulação primitiva de Marx (HARVEY, 2014, p. 130). Assim, pode-se observar que

ativos de propriedade do Estado ou destinados ao uso partilhado da população em geral foram entregues ao mercado para que o capital sobreacumulado pudesse investir neles, valorizá-los e especular com eles [...] *A privatização é essencialmente a transferência de ativos públicos produtivos do Estado para empresas privadas. Figuram entre os ativos produtivos os recursos naturais: a terra, as florestas, a água, o ar. São esses os ativos confiados ao Estado pelas pessoas a quem ele representa... apossar-se desses ativos e vendê-los como se fossem estoques a empresas privadas é um processo de despossessão bárbara* (HARVEY, 2014, p. 130-133, *grifos nossos*).

Por fim, Harvey observa o que tem sido feito para combater a acumulação por espoliação, e como é necessário observar também os ganhos que foram propiciados por este movimento, tal como Marx também observa o que foi considerado “progresso” durante a acumulação primitiva. O rompimento com a ordem política, econômica e social posta durante o período de acumulação primitiva pode ser considerado um avanço, mesmo que tenha sido obtido através de processos “ferozes, e com frequência violentos de destruição coletiva” (HARVEY, 2014, p. 134). Então, de acordo com o autor, “a acumulação primitiva foi uma etapa necessária, ainda que tenebrosa, pela qual teve de passar a ordem social para chegar a uma condição na qual se tornassem possíveis tanto o capitalismo como algum socialismo alternativo” (*Ibidem*).

Assim, no âmbito das lutas antiglobalização e anti-imperialistas, é possível observar a ênfase dos movimentos sociais de enfrentamento ao capitalismo passar da acumulação mediante reprodução expandida para a acumulação por espoliação, mesmo que ambas estejam organicamente ligadas e devam ser vistas em relação dialética. Para o autor,

se esta última [*acumulação por espoliação*] está no cerne das práticas imperialistas, conclui-se que o balanço de interesses no interior do movimento antiglobalização e pró-globalização alternativa tem de reconhecer na acumulação por espoliação a contradição primária a ser enfrentada. Não deve ele, porém jamais fazê-lo ignorando a relação dialética com as lutas no plano da reprodução expandida (HARVEY, 2014, p. 144).

É assim que Harvey conclui as observações sobre a acumulação por espoliação, aduzindo que o carro-chefe desta forma de acumulação tem sido a “abertura forçada de mercados em todo o mundo, mediante pressões institucionais exercidas por meio do FMI e da OMC” (HARVEY, 2014, p. 147). O autor finaliza asseverando que “nada disso teria assumido a importância que hoje tem caso não tivessem surgido problemas crônicos de sobreacumulação de capital por meio da reprodução expandida” (HARVEY, 2014, p. 148), e que a ela se associou de alguma forma uma “recusa política” de procurar solucionar estes problemas de sobreacumulação através de uma reforma interna.

No entanto, é necessário demonstrar, também, que a análise da contemporaneidade do modo de produção capitalista de Harvey foi objeto de crítica para alguns autores, dos quais aqui destacamos Virgínia Fontes e Andrew Kliman, e cujos debates serão brevemente expostos a seguir.

1.4. Virgínia Fontes e a crítica à acumulação por espoliação: existe “lado de fora” do capital?

Virgínia Fontes, na obra “O Brasil e o capital-imperialismo” (2010) apresenta críticas às proposições que Harvey faz sobre a acumulação por espoliação, especialmente no que tange à contraposição entre expropriação e espoliação e o tema da produção de externalidades. De acordo com a autora, “Harvey forjou o termo “acumulação por espoliação” (*dispossession*, em inglês), contraposta por ele à acumulação por reprodução expandida (FONTES, 2010, p. 62). A autora explica que

para Harvey, a acumulação por despossessão indica o renascimento modificado, no mundo contemporâneo, de uma forma arcaica (acumulação primitiva), que volta a se expandir, incidindo, inclusive, nos países já plenamente capitalistas, e que implica a eliminação (espoliação) de direitos e o controle capitalista de formas de propriedade coletiva (como natureza, água, conhecimento) e, com isso, potencializa sua acumulação (FONTES, 2010, p. 63).

Portanto, as formas de expropriação estariam agora voltadas para a espoliação de bens e direitos inseridos em uma ótica urbana e já plenamente capitalista. Desta forma, de acordo com Virgínia, Harvey assevera que o momento atual, no qual o capitalismo estaria “normalizado”, seria propício para abrandar as características especulativas e fraudulentas desses momentos em que se concretiza essa acumulação em “formas primitivas”.

A autora explica que “Marx de fato considera que, uma vez realizada a violenta expropriação camponesa, a coação econômica “normalizada” sobre os trabalhadores

agora “livres” substitui a violência aberta” (FONTES, 2010, p. 63). No entanto, em diversas passagens do primeiro livro da obra “O Capital”, Marx reafirma que o pressuposto base da expansão das relações sociais na história do capitalismo seriam “sucessivas expropriações, para além daqueles trabalhadores já liberados” (*Ibidem*). É desta forma que Marx explica que

[...] com isso, o movimento histórico que transforma os produtores em trabalhadores assalariados aparece, por um lado, como a libertação desses trabalhadores da servidão e da coação corporativa, e esse é o único aspecto que existe para nossos historiadores burgueses. Por outro lado, no entanto, esses recém-libertados só se convertem em vendedores de si mesmos depois de lhes terem sido roubados todos os seus meios de produção, assim como todas as garantias de sua existência que as velhas instituições feudais lhe ofereciam (MARX, 2017, p. 787).

E sob este fundamento, Virgínia traz que

a violência primordial do capital é permanente e constitutiva: a produção em massa da expropriação, sob formas variadas, em função da escala da concentração de capitais, jamais se reduziu ou “normalizou” em escala mundial. Mais ainda: esse fenômeno não resulta necessariamente de uma coexistência entre países capitalistas (“normalizados”) e não capitalistas (primitivos), mas, ao contrário, das formas históricas da expansão desigual do capitalismo, tanto no interior de cada país, quanto entre os países (FONTES, 2010, p. 64, grifos nossos).

É assim que a autora sintetiza que “a normalização das relações capitalistas corresponde à expansão sempre mais truculenta de expropriações” o que acaba por normalizar o fato de sempre existirem “massas crescentes da população do planeta necessitadas da venda de sua capacidade de trabalho” e, assim, não se faz necessária a utilização da coerção direta pelo capital explorador (FONTES, 2010, p. 65).

Virginia observa, ainda, que

a contraposição entre as formas de acumulação [acumulação por espoliação e acumulação/reprodução expandida] leva Harvey a não correlacionar as múltiplas expropriações ao gigantesco crescimento da disponibilização de trabalhadores para o capital, expandindo-se a classe trabalhadora, cuja unificação atual, ao ocorrer sob o jugo do capital, se dá sob a forma da fragmentação e da competição, na disputa por melhores condições, em situação social dramática (*Ibidem*).

Dessa forma, esse fenômeno que é capaz de efetuar uma conversão da população em uma massa de meros ofertadores de força de trabalho permite supor que o que se observa é um acirramento da luta de classes que se encontrava, até então, dispersa. Para ela, “a contraposição está a cada dia mais evidente entre a concentração do capital de forma direta e brutal, e a dispersão que impõe a seus oponentes” (FONTES, 2010, p.

65); a diferença agora reside no fato de que as fraudes e roubos características de um período “primitivo” de acumulação tornaram-se parte do cotidiano de países imperialistas, principalmente fora de seu território. Assim, Virgínia é capaz de observar que, também na obra de Harvey, essa característica internamente predatória do capitalismo também é um fator de peso, e no que diz respeito à classe trabalhadora,

a ameaça recorrente do desemprego aprofunda-se nos países centrais por meio da expropriação de direitos que limitavam a disponibilização da força de trabalho; modificações perversas nas modalidades de contratação de força de trabalho intensificam-se indiscriminadamente. Aprofunda-se a disponibilidade permanente, “livre”, de enorme parcela da força de trabalho, e o fenômeno vem ocorrendo também entre estratos de trabalhadores que se acreditavam protegidos de tal eventualidade (FONTES, 2010, p. 66).

Assim, Virgínia observa que se cria uma nova forma de concorrência entre a própria classe trabalhadora, um tipo de “concorrência interna” entre aqueles trabalhadores com direitos variados e mesmo aqueles sem nenhum direito associado ao trabalho.

O segundo ponto de destaque da autora sobre a obra analisada, que trata das dimensões interna e externa do capital, é explicado através da observação de que esta visão de Harvey se relaciona ao fato de ainda persistir uma extensa maioria da população mundial vivendo de formas não capitalistas, apesar de ser possível observar a predominância plena do modo de produção capitalista no interior dos países que comandam a economia mundial. Para a autora,

a expropriação da terra, expropriação primária e fundamental para a exploração do mais-valor, seguiria ocorrendo mesmo nos países capitalistas ao passo que se dilatava com intensidade variável para os demais países, subordinados aos primeiros, resultando em modalidades e ritmos de expropriação diversos, pelo entrelaçamento de formas variadas de extração de sobretrabalho com a modalidade propriamente capitalista, a do mais-valor (FONTES, 2010, p. 67).

Nesse sentido, a autora cita Rosa Luxemburgo e explica que, de acordo com ela, existiriam “fronteiras de expansão para o domínio do capital, compostas por relações não plenamente capitalistas como elemento essencial para a expansão do capital e do capitalismo” (FONTES, 2010, p. 67). É baseado neste pressuposto que Harvey advoga pela existência de novas formas de externalização, ou como ele explica, “fontes de espoliação” que se dão pelo próprio capital. Nas palavras de Virgínia,

Harvey considera que o próprio capital passou a produzir externalidades, assegurando terreno para sua expansão, sendo este um dos elementos distintivos da acumulação “primitiva” (que

considera como sendo para fora de relações capitalistas) da acumulação por espoliação (FONTES, 2010, p. 68).

A autora explica, então, que apesar de fundamental, a tese de Harvey também é problemática, por trabalhar com a existência de um “lado de fora” do capital, ou seja, uma externalidade, e sobre um critério ou “qualidade” diferente entre as formas de acumulação por ele delineadas. Para tanto, analisa outras polêmicas que foram criadas sobre a existência de “âmbitos ou setores sociais externos ao capital” (FONTES, 2010, p. 68).

Para Virgínia, as expropriações - que são condição de existência do modo de produção capitalista¹² – foram impostas de “maneiras, ritmos e graus diversos, acoplando formas de produção diversificadas sob o controle do capital, ainda que à custa de uma enorme brutalidade social, política e cultural” (FONTES, 2010, p. 71). É assim que a autora sintetiza que

a enorme expansão capitalista no século XX não reduziu a complexidade do tema: de fato, é impossível desconsiderar a persistência de setores cujas relações internas não espelham mecanicamente um conjunto das relações capitalistas, tomado como “modelar”, em especial setores camponeses que resistiram, sob formas variadas, à expropriação e às formas políticas, sociais e culturais que a acompanham. Pode-se admitir que ainda constituam uma fronteira externa para o capital, na medida em que detêm ainda a propriedade da terra (no todo ou em parte) e a de seus meios diretos de produção, conservando-se num modo de produção de mercadorias não plenamente capitalista. Não obstante, torna-se cada dia mais difícil considerá-los como alheios à dinâmica capitalista e, portanto, como *externalidades*, inclusive porque, em muitos casos, tornaram-se alvo das *novas* expropriações, como das águas. Parece-nos haver um estreitamento avassalador de fronteiras externas ao capital, ao passo que procedimentos fundamentais que constituem a relação social fundante do capital – as expropriações – se intensificam de maneira apavorante (FONTES, 2010, p. 72, *grifos no original*).

É assim que Virgínia conclui que o argumento de Harvey sobre esta nova “produção de externalidades qualitativamente distinta das expropriações” não é conveniente para explicar a forma contemporânea de acumulação do capital justamente porque *vive-se um momento em que “a tendência mais dramática é a subordinação de todas as formas de existência ao capital”* (FONTES, 2010, p. 73, *grifo nosso*). Para ela,

¹² A autora escreve, na p. 14 da mesma obra, “O Brasil e o capital-imperialismo”: Nas contradições de sua expansão, o capital-imperialismo adentra o século XXI sob formidável crise, exasperando o sofrimento social e agravando as expropriações que constituem sua condição de existência.”

o conceito de expropriação, como base fundante da relação social que sustenta a dinâmica capitalista, permite melhor apreender a dinâmica interna da lógica do capital, como ponto de partida, meio e resultante da concentração de capitais (FONTES, 2010, p. 74).

A autora aponta que o que é necessário compreender é que o argumento da produção de “externalidades” não deve se sobrepor ao fato de que, na verdade, o que se está experimentando é uma “*intensificação das características mais fundamentais da reprodução do capital*” e que não se reduz ou deve se reduzir a uma forma “normalizada” em determinados períodos e que “envolve o conjunto das relações sociais” já que o avanço do modo de produção sobre bens até então pouco valorizados pelo capital, como por exemplo as águas e o saneamento básico, foco deste trabalho, somente pode ser compreendido enquanto uma relação social “*se lembrarmos que corresponde a uma brutal expropriação do conjunto da humanidade de um bem natural até então socialmente disponível*” (FONTES, 2010, p. 74, *grifos nossos*).

Assim, se torna possível compreender

[...] as novas características das expropriações no período do capital-imperialismo multinacionalizado, pois recoloca a contradição entre expansão do capital-monetário hiperconcentrado e a correlata imposição de múltiplas, e até então impensáveis, expropriações sobre o conjunto da vida social, de maneira a converter todas as atividades humanas em formas de valorização do valor, ainda que desigualmente (*Ibidem*)

Nesse sentido, entendemos, tal como a autora conclui, que a apropriação de mais-valor pelo capital, que tem por finalidade a valorização de ativos concentrados, “associa trabalhadores em condições as mais diversas, [...] elos da mesma produção de mais-valor para o capital [...] ocorrendo em pontos diversos do planeta” (*Ibidem*). Essa dinâmica não se trata, então, de algo inusitado ou “externo” ao capital, mas sim “*da própria dinâmica perversa e socialmente dramática do capital*” (*Ibidem*, *grifos nossos*).

Assim, através das palavras da autora, depreende-se que

a expropriação não pode ser considerada como um fenômeno apenas econômico, uma vez que é propriamente social, mesmo se parcial ou limitada. *Trata-se da imposição – mais ou menos violenta – de uma lógica da vida social pautada pela supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida, dentre os quais figura centralmente a nova necessidade, sentida objetiva e subjetivamente, de venda de força de trabalho* (FONTES, 2010, p. 88, *grifos nossos*).

Existe, ainda, um debate que fora travado através da obra de Harvey sobre as causas determinantes da crise do capital, que não será pormenorizado neste trabalho por

não constituir o foco das discussões neste momento. Brevemente, trata-se da crítica de Andrew Kliman a um artigo de Harvey no qual critica a Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro e a teoria da crise que nela se baseia, e não as inclui como um dos fatores determinantes para a crise do modo de produção capitalista que se deu a partir da década de 1970. Por tal motivo, KLIMAN (2015) explica que o momento de crise atual do capitalismo que vivenciamos, que deriva diretamente da crise estrutural da década de 1970, é resultado, ainda que indireto, da tendência declinante da taxa de lucro.

A tendência à queda da taxa geral de lucro e a teoria da crise que nela se baseia foi motivo de polêmica entre marxistas contemporâneos e, segundo NOZOKI (2021), para Harvey, o debate realizado entre marxistas sobre qual seria a teoria da crise observada a partir dos ensinamentos da obra de Marx assumiu ampla gama de fundamentações, as quais resumiu em três grandes campos: a compreensão do lucro, a queda decrescente da taxa de lucro e as teorias subconsumistas (HARVEY, 2013 *apud* NOZOKI, 2021). Para ele não existiria, em Marx, uma única causa da formação das crises, e que a própria queda da taxa de lucro pode ter uma série de razões, ao invés de se fundamentar apenas no aumento da composição orgânica do capital.

Assim, Andrew Kliman critica a forma como Harvey compreendeu, equivocadamente, a Lei da Queda Tendencial da Taxa de Lucro, seu lugar na teoria das crises econômicas do capitalismo e sua relevância não só na Grande Recessão (nome dado à crise do mercado financeiro nos EUA em 2008) como também suas consequências prolongadas.

É a partir deste cenário que podemos então compreender, conforme explicam GURGEL *et.al.* (2017) que o capitalismo, enquanto sistema social e econômico, está em crise constante, e na gênese desta crise está o próprio modo de produção. Suas contradições fundamentais e inerentes, que opõe a produção social à apropriação individual são as principais responsáveis pelos momentos denominados “crises”, que nas palavras dos autores, são “momentos que se caracterizam pela duradoura e vertiginosa queda no emprego dos meios de produção e descenso e perdas da produção de valor (*Ibidem*, p. 721).”

Para os autores, existe então uma polêmica que aparece de forma recorrente nas discussões sobre as crises econômicas do modo de produção capitalista, polêmica esta que fundamenta o embate travado por Harvey e Kliman, que pode ser resumida através da

contraposição entre as explicações monocausais e pluricausais. No primeiro caso, como explicação monocausal, pontifica a tendência decrescente da taxa de lucro e, em segundo plano, igualmente monocausal, está a tese da não realização da mais-valia, portanto, baixa circulação e insuficiente consumo, generalizadamente denominada crise de superprodução (GURGEL, *et. al.* 2017, p. 722).”

Assim, os autores estabelecem uma crítica à leitura de que as crises de superprodução derivam apenas da queda da taxa de lucro, que é como também me posiciono neste trabalho. Penso também ser necessário entender, conforme explicam os autores que “apesar da tendência decrescente da taxa de lucro integrar a respectiva totalidade de uma dada crise em que a elevação do capital constante tiver papel relevante, repetimos que não nos parece evidente que Marx atribui todas as crises a essa lei (*Ibidem*, p. 730).” É desta forma que explicam que

Se a crise se exprime na forma da superprodução ou da queda na taxa de lucro, essas são formas como se expressa no terreno da economia a contradição fundamental do modo de produção. [...] O emaranhado de contradições a que nos referimos pode ser assim descrito: a necessidade de elevar a produtividade para reduzir custos, diminuir preços e aumentar a margem de lucro exige a elevação do capital constante, em face do capital variável; a criação de um grande excedente de valor, fruto da grande capacidade produtiva assim constituída, a insuficiência do consumo, dentre outros motivos pelo desemprego estrutural, a não realização (circulação) do valor, formam uma totalidade cuja origem está nesse caráter do modo de produção, sua contradição fundamental, que opõe frequentemente a produção e o seu sentido social. Em rigor, a tendência à queda da taxa de lucro, a grande produção de capital constante, que por seu turno é uma manifestação das condições postas pela produção que se destina principalmente à acumulação e não à satisfação das necessidades humanas (*Ibidem*, pp. 731-732).

É nesse sentido que entendemos, tal qual os autores, que falar da crise significa falar de “um processo de causas imbricadas”, ou seja, de um “fenômeno pluricausal, não apenas no sentido de que há muitas causas possíveis, mas no sentido de que as causas se entrelaçam (*Ibidem*, pp. 733-734). Desta forma, é necessário observar então que

produção e consumo constituem uma totalidade, em que a elevação do capital constante [...] pode produzir três efeitos simultâneos: diminuir a taxa de lucro (P/C), elevar a massa de valor-mercadoria e reduzir a capacidade do mercado. Significa dizer que as crises do capital não são administráveis e, portanto, não são evitáveis. Todos os recursos anticíclicos e meios contrarrestantes são usados, para adiá-la, do mesmo modo que todo o Estado é mobilizado para assegurar as condições de um longo pleno emprego e crescente demanda agregada (*Ibidem*, p. 737).

Assim, é possível concluir este capítulo com a compreensão de que as crises são, conforme nos traz Virgínia Fontes, a “marca genética” do capitalismo. Com ela compar-tilho do entendimento que “as grandes contradições – e crises – atuais emergem diretamente da expansão do capitalismo e de seu ideário liberal ou neoliberal (FONTES, 2017, p. 420).” É através de suas palavras que entendemos que

pensar as formas da crise contemporânea exige recuperar as determinações mais significativas da *vida crítica* em que a humanidade foi lançada com a generalização do capitalismo. A crise atual incorpora novos elementos, mas se insere numa longa trajetória cuja compreensão pode evitar análises unilaterais que resultem em falsos remédios (*Ibidem*, p. 414, *grifos no original*).

É então que, a partir deste ponto, com o panorama geral da crise do modo de produção capitalista delineado, podemos entender o que ocorreu política e economicamente na gestão pública brasileira a partir dos anos 1990 com o governo Fernando Henrique Cardoso e as orientações político-ideológicas da necessidade de uma “contrarreforma” da administração pública, essencialmente ligada à crise do capital dos anos 1970 e seus desdobramentos, principalmente a ascensão do neoliberalismo e a privatização de setores econômicos estratégicos.

CAPÍTULO II: A PERSPECTIVA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.1. Panorama do gerencialismo no Brasil

Neste capítulo, será apresentada uma introdução à administração pública gerencial e, em seguida, seus fundamentos históricos e teórico-metodológicos do ponto de vista de seus defensores e principais teóricos no Brasil, especialmente do ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira. No entanto, se mostra necessário tecer a crítica a este modelo de gestão pública, demonstrando como ele impactou e impacta a formulação de políticas públicas no Brasil até atualidade, sendo então etapa fundamental para que fosse possível implementar a nova regulação do saneamento básico, que constitui o objeto de estudo deste trabalho.

No entanto, antes de iniciar a análise da contrarreforma gerencial, é necessário esclarecer o porquê de chamá-la como tal. BEHRING (2008) esclarece que no curso da década de 1990, o país esteve diante de uma verdadeira contrarreforma do Estado, porque implicou num retrocesso social, com benefícios para poucos, muito diferente daquilo que se esperava da redemocratização do país naquele momento. Nas palavras da autora

Esta caracterização relaciona-se ao abandono das possibilidades de ruptura com a heteronomia e de uma redemocratização política e econômica inclusiva dos trabalhadores e da maioria da população brasileira nos anos 1990. E vincula-se, ainda à recusa de caracterizar como reforma processos regressivos. [...] No contexto de uma contrarreforma (*sic*), portanto, o Estado ocupa uma posição mais distante do mediador civilizador vislumbrado pelos clássicos da política e de certa forma reeditado pela orientação keynesiana, datada e geopoliticamente situada, passando a cuidar prioritariamente das condições gerais de reprodução do capital e dos excessos cometidos, no cenário de barbárie que se instaura com o comando do mercado livre [...] (BEHRING, 2008, pp. 222-23).

Assim, o novo governo eleito sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, e de orientação político-econômica pautada pelo neoliberalismo, introduziu no país uma forma de administrar a máquina pública que ficou conhecida por gerencialista. Esta dita “administração gerencial”, como explica PAULA (2020, p. 13)

fundamenta seus pressupostos no pensamento organizacional do setor empresarial privado, onde a gestão estratégica (monológica) é o determinante das relações produtivas e cujas dimensões são pautadas pelo econômico-financeiro.

Na perspectiva contrarreformista, a administração gerencial deveria ser implantada no Brasil em oposição à administração burocrática que até então era praticada em

todos os setores institucionais do Estado. A administração pública burocrática baseia-se no princípio do mérito profissional descrito por Weber, que explica que a burocracia – que é mais bem entendida como uma “estrutura de poder hierarquizada” - expressa uma situação na qual certos indivíduos, denominados burocratas, “participam ou executam as decisões de uma organização (seja pública ou privada), graças à sua qualidade de manipuladores de um determinado sistema de gestão, chamado burocrático” (TENÓRIO, 2017, p. 80).

De acordo com BRESSER PEREIRA (1996, p. 10) “a administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado.” A chamada administração “patrimonialista” foi um modelo de administração “baseado nos modelos de Estado absolutista [...] quando o patrimônio do Monarca Absoluto se misturava com o patrimônio público” (CAMPELO, 2010, p. 299). Este modelo gera, como explica o autor, um formato de “clientelismo” que se expressa pela “troca de favores, o prevalecimento de interesses privados em detrimento do interesse público [...] sem a referência de interesse público como princípio norteador das condutas estatais” (*Ibidem*). É de se imaginar que a administração pública brasileira estivesse e ainda esteja imbricada com estes processos, dado o histórico recente da forma de Estado republicana no país, que data apenas de 1889.

BRESSER PEREIRA (1996, p. 10) aduz, também, que quando o ainda embrionário Estado burguês do século XIX foi sendo substituído pelo Estado Social que imperou no século XX, “verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público.”

É nesse contexto que surgem, no Brasil, já nos anos 1980, propostas de reforma da administração pública que, de acordo com PAULA (2020) foram fortemente influenciadas pelo modelo de reforma britânico, iniciado na década de 1960 e que estabeleceu medidas de organização que deram à chamada “nova administração pública” características como

descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios; privatização das estatais; terceirização dos serviços públicos; regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado e; o uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado (PAULA, 2020, p. 47).

Para LEITE (2019, p. 7),

[...] a Reforma Gerencial de 1995 está teoricamente situada no âmbito de um “modelo estrutural de governança e gerência pública”

teorizado por Bresser Pereira e que [...] estabeleceu um desenho institucional do Estado brasileiro dividido em setores, formas de propriedade e de gestão próprios e adaptados ao novo paradigma da Administração Pública Gerencial, delimitando um “núcleo estratégico do Estado” e ampliando o “espaço público não-estatal” destinado à gestão e prestação compartilhada de serviços públicos entre o Estado e a sociedade civil.

É nesse contexto que surge a proposta da administração pública gerencial, que, segundo BRESSER PEREIRA (2006, p. 28), seu maior difusor e teorizador no Brasil, emergiu “[...] como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado.” Para ele, a administração gerencial seria uma forma de proteger o patrimônio público do Estado da corrupção, visto que a insatisfação com o modelo administrativo burocrático era ampla no Brasil já na década de 1960.

O autor define o gerencialismo como sendo uma forma de administração que é

orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; que pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação e; utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (BRESSER PEREIRA 2006, p. 28).

Bresser explica que a administração burocrática se fecha num entendimento imbricado em processos, os quais se mostram como a forma mais segura de evitar o nepotismo e a corrupção, sem, no entanto, atentar para o alto nível de ineficiência que tais processos envolvem. Em sua opinião, a prevenção teria viés mais eficaz que a punição. A administração gerencial teria por objetivo, então, o combate destas práticas nocivas, porém sem a utilização de procedimentos cercados de rigidez. Para ele,

A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 11).

BELLATO *et. al.* (2019, p. 922), explicam que “a chegada do gerencialismo no Brasil é um marco importante da reforma do Estado brasileiro realizada durante o período FHC.” Para os autores, a recepção do modelo gerencial teve ligação com o que se chamou de “fim da Era Vargas”, visto que apresentava um modelo de confluência entre

mercado, Estado e sociedade que seria o formato de administração mais eficaz para superar o patrimonialismo que permeava o Estado brasileiro.

Assim, em 24 de outubro de 1995, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado aprovou, por 27 votos a 23, a “Reforma Administrativa.” Nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, presidente da república à época,

vencemos com margem apertada, mas vencemos graças à força que joguei na questão. Mas já se veem as dificuldades que há em levar adiante reformas quando elas tocam interesses pessoais [...] foi uma batalha dura que o governo ganhou (CARDOSO, 2015, p. 280).

Desta maneira, sobre a contrarreforma administrativa, conforme explica SOUZA FILHO (2009, p. 2), “tanto do ponto de vista teórico quanto do ponto de vista político, não há dúvidas sobre a relação entre a concepção neoliberal e a proposta hegemônica de mudanças da administração pública.” É assim que SOUZA FILHO & CUNHA (2017, p. 137), sintetizam que a propositura da administração pública gerencial através do PDRAE pelo ministro Bresser Pereira

[...] pautou-se na [...] centralização burocrática, via núcleos estratégicos do governo, combinada com a descentralização e flexibilização burocrática, via agências executivas/reguladoras, organizações sociais e o processo de terceirização de serviços e parcerias.

Agora, passaremos à análise dos fundamentos históricos que conduziram à implantação da administração pública gerencial no Brasil, traçando uma sequência de acontecimentos que se mostraram determinantes para tal processo.

2.2 Fundamentos históricos da Administração Pública Gerencial

Segundo Bresser Pereira, a partir da década de 1970, observou-se uma necessidade crescente de reformar o Estado brasileiro. Para ele,

a crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não só porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de suas empresas estatais (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 240).

Bresser aduz que esta necessidade ocorreu “de forma acidentada e contraditória” em meio à crise econômica e política que se deu naquela década. Em suas palavras,

a causa fundamental da crise econômica foi a crise do Estado – uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 239).

Aqui é possível notar que a compreensão do ex-ministro dos fundamentos da crise da década de 1970 vai de encontro ao posicionamento defendido neste trabalho. A crise da década de 1970 representou uma clássica crise de superprodução, influenciada pela queda da taxa média de lucro e a mudança nos padrões de acumulação e consumo, que foram acontecimentos que se iniciaram bem antes do choque do petróleo que Bresser cita em sua obra.

Assim, já na década de 1960, as tentativas de legitimação do regime militar recém instituído no Brasil, pautadas no âmbito econômico a partir de um projeto nacional-desenvolvimentista, envolveram a proposição de duas iniciativas de reforma da administração pública, que passaremos a analisar.

A primeira, através do Decreto-Lei nº 200 de 1967, como explica ANDRADE (2018, p. 2), “tinha como objetivo a descentralização e a delegação de funções, instituindo a administração indireta, paralela à administração direta.” A segunda, de acordo com o autor,

foi a criação do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), no governo Figueiredo, já num contexto de abertura democrática e diante de uma situação de crise econômica, e ensejou a criação de um Ministério Extraordinário, comandado por Hélio Beltrão, que havia sido ministro do Planejamento no governo Costa e Silva, e um dos principais organizadores da reforma de 1967. Seus objetivos eram diminuir as exigências burocráticas, aumentar a autonomia estadual e municipal e fortalecer as pequenas empresas. Além disso, grande parte de suas propostas diziam respeito à área econômica, sendo possível traçar relações entre essa esfera e a administração pública (*Ibidem*).

De acordo com MARTINS (1995), o Decreto-Lei nº 200 previa uma reestruturação radical na administração pública do Brasil, fundada em princípios tais como o planejamento, a organicidade, a centralização decisória e normativa e a desconcentração, tanto para a atuação em setores produtivos da economia quanto para exercer funções típicas de Estado, porém com mais flexibilidade e através da interposição da administração indireta em tais funções. Nas palavras do autor,

a reforma de 1967 teve dois momentos complementares. Primeiramente, promoveu uma operação de desemperramento, que consistia nos esforços de descentralização de encargos, racionalização de rotinas, treinamento de agentes da reforma e adaptação de estruturas regimentais aos preceitos do Decreto-Lei nº 200. Numa segunda fase, entre 1970 e 1973, a ação modernizadora da reforma concentrar-se-ia nos programas de governo, buscando-se a integração sistêmica do planejamento com orçamento e modernização administrativa (MARTINS, 1995, p. 101).

No entanto, tal integração não alcançou o resultado esperado, tendo em vista que as abordagens que propunham uma dita “modernização” da administração pública mostravam-se, naquele momento, relacionadas a dois dos principais aspectos considerados disfuncionais no modelo de gestão que imperava até então, tais como “a predominância do planejamento econômico como núcleo decisório de governo e o enredamento conceitual e operacional das ações de modernização administrativa *vis-à-vis* o crescimento desordenado da burocracia governamental” (*Ibidem*).

BRESSER PEREIRA (1996, p. 224) pontua que

o Decreto-lei nº 200 teve, porém, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores.

Mesmo assim, é possível observar pontos de influência da tentativa de reforma administrativa de 1967 no PDRAE, conforme nota PAES (2017, p. 92):

Os paradigmas modernizadores que o Plano Diretor [da reforma administrativa intentada por FHC] enaltece na reforma administrativa de 1967 são, principalmente, a descentralização de funções para a administração indireta e a flexibilização dos critérios de seleção de pessoal e de aferição de metas de desempenho no âmbito daqueles entes administrativos.

As mudanças que foram de fato introduzidas no período ditatorial mostraram resultados contraditórios, como afirma MARTINS (1995). De acordo com o autor, a reforma intentada teve o condão de imprimir, por um lado, certo grau de dinâmica e eficácia à ação governamental, padronizando a administração pública e formando nichos de “excelência organizacional.” Por outro lado, a proposta gerou

o crescimento desordenado, acelerado e fora de controle da administração indireta; fomentou o corporativismo e o distanciamento tecnocrático; e, sobretudo, apoiou-se numa lógica exclusivamente funcional, onde não havia espaço para a racionalidade política, se-

não pela conformidade doutrinária com o regime (MARTINS, 1995, p. 104).

No que diz respeito à organização e ao modelo administrativo do Estado, a Constituição de 1988 trouxe, no entendimento de BRESSER PEREIRA (2006, p. 240) um “salto para outro extremo, e a administração pública brasileira passou a sofrer do mal oposto [*em relação à reforma de 1967*]: o enrijecimento burocrático extremo.” De acordo com o autor,

[...] o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Além disso, resultou de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada e injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 248).

Conforme explica BEHRING (2013, p. 180),

a Constituição, desse ponto de vista [de Bresser Pereira], engessou o aparelho do Estado por meio de algumas medidas: a extensão das regras burocráticas para empresas estatais e administração indireta, o regime jurídico único, a estabilidade para os servidores civis e a aposentadoria integral no serviço público.

No entanto, na visão de ABRUCIO & LOUREIRO (2018), as transformações trazidas pela constituinte operaram em duas frentes: o combate das desigualdades regionais e a manutenção da maioria das competências legais nas mãos do poder executivo federal. Segundo os autores,

o resultado dessa combinação foi a necessidade de, ao mesmo tempo, aprimorar as estruturas federais [...] e reestruturar ou até mesmo criar burocracias no plano subnacional. Para realizar essa dupla tarefa, também teria de ser feita maior articulação entre esses níveis de governo, em contexto de maior autonomia dos entes, mas ainda de grande dependência financeira e técnica dos governos locais perante o Executivo Federal (ABRUCIO & LOUREIRO, 2018, p. 46).

É neste contexto que, a partir de 1995, como explica BRESSER PEREIRA (1996, p. 282), surge “com o governo Fernando Henrique Cardoso [...] uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal.” Para o autor,

esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais

eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos (*Ibidem*).

Traçado este caminho histórico da construção da proposta de contrarreforma, transitaremos para a análise de seus fundamentos teórico-metodológicos, com a finalidade de melhor compreender seu funcionamento e poder estabelecer a crítica ao modelo gerencial de administração pública.

2.3. Fundamentos teórico-metodológicos da Administração Pública Gerencial

Assim, movido pela ideia de que a Reforma Gerencial mostrar-se-ia como “instrumento fundamental das sociedades modernas para neutralizar a ideologia liberal que buscava diminuir o tamanho do Estado” (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 116), Bresser definiu três projetos que enxergava ser necessários para a reforma do aparato estatal brasileiro: a “descentralização dos serviços sociais por meio das “organizações sociais”, a implementação das atividades exclusivas de Estado com as “agências executivas” e a “profissionalização do servidor” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 292). Para ele, existiria um risco na identificação que é feita entre o neoliberalismo e a administração gerencial, que reside no fato de esta ser vista como “hostil” pelo funcionalismo público, não obtendo espaço para ser incorporada pelos servidores do Estado.

Então, o modelo de administração gerencial, na visão de seus idealizadores, teria como objetivos globais aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando-se, em princípio, os serviços não exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada; transferir da União para os Estados e Municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União, e transferir parcialmente da União para os Estados as ações de caráter regional, de forma a permitir maior parceria entre os Estados e a União.¹³

Com base em tais objetivos, a administração pública burocrática teria se tornado, naquele momento, atrasada, fazendo com que as burocracias públicas se direcionassem cada vez mais para a adoção de uma abordagem gerencial, “baseada na des-

¹³ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em 22/05/2023.

centralização, no controle de resultados e não no controle de procedimentos, e no controle social” (BRESSER PEREIRA, 2006, p. 11). Para o autor,

a reforma gerencial do Estado deve ser compreendida no âmbito de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea no século XX. De um lado, a globalização, o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante em nível mundial, e os mercados terem sido todos abertos para a competição capitalista. Isto obrigou os países a serem mais competitivos, e, por isso, contarem com um Estado que além de mais legítimo, porque democrático, fosse mais eficiente porque gerencial (BRESSER PEREIRA, 2011, p. 2).

É importante observar que a contrarreforma gerencial teve por inspiração o modelo britânico de administração pública, que fora implantado a partir da gestão de Margaret Thatcher durante as décadas de 1970-1980. Como explicam MACEDO, *et al.*, (1997, p. 63),

no final dos anos 60, as idéias (*sic*) de eficiência e efetividade já conquistavam seu espaço no setor público provenientes de comparações com o desempenho de empresas privadas. A definição de objetivos e meios e a otimização dos recursos para alcance dos resultados esperados ascenderam como valores de um serviço público moderno.

Os autores indicam que a reforma empreendida teve estreita ligação com a ascensão ao poder de um governo conservador na Inglaterra, que trouxe a necessidade da

adoção de um perfil técnico para os funcionários, a redução dos gastos públicos, o estabelecimento de metas de qualidade nos serviços e um reordenamento institucional da organização estatal que torne possível uma maior agilidade no cumprimento das funções públicas (*Ibidem*).

O modelo gerencial britânico é fundado na concepção do *managerialism*, que, de acordo com ENTEMAN (*apud* DORAN, p. 89),

*[...] a managerialist society is one in which the fundamental social unit is neither the individual nor the state, but the organisation. For managerialism, the individual and the state are merely empty abstractions.*¹⁴

Thatcher buscou, no setor privado, um consultor em administração que introduziu inovações no serviço público britânico através da racionalização de gastos e eliminação de desperdícios, além do desenvolvimento de sistemas de informações gerenci-

¹⁴ Tradução livre: uma sociedade gerencial é aquela na qual seu núcleo fundamental é nem o indivíduo nem o Estado, mas sim a empresa. Para o gerencialismo, o indivíduo e o Estado são meramente abstrações vazias.

ais, com foco principalmente na descrição dos gastos com pessoal, bem como da criação do programa *Citizen 's Charter*, que, de acordo com MACEDO, *et al.*, (1997, p. 67), “correspondem a documentos nos quais são especificados objetivos e normas claros para cada serviço público, acompanhados dos recursos disponíveis para a sua execução, assim como a identificação dos responsáveis pela sua provisão.” Para os autores, esta mudança significou uma “abertura” no que tange ao histórico burocrático da sociedade britânica em manter sigilo sobre informações acerca do serviço público.

Os autores apresentam, ainda, um amplo processo de privatização que fora implementado pela primeira-ministra, cuja principal forma operou através da venda de ativos, porém não de forma única: é possível apontar, também, a “desregulação, a supressão de serviços e investimentos públicos, o aumento das taxas pagas pelo uso dos serviços” e, ainda, a contratação externa (MACEDO, *et al.*, 1997).

Já o modelo de Bresser Pereira teve por objetivos principais, a curto prazo, o ajuste fiscal e a médio prazo a “modernização ou o aumento da eficácia da administração pública”, oriunda de um “complexo projeto de reforma” com fins de fortalecer a administração pública direta, que o autor chama de “núcleo estratégico do Estado” e, ao mesmo tempo, “descentralizar a administração pública com a implantação de agências executivas e de organizações sociais controladas por contratos de gestão” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 282).

Assim, para melhor compreender de que forma seria estruturada a mudança da administração do Estado, analisaremos a proposta de reforma de Bresser Pereira, na qual existiriam quatro “setores” dentro do Estado, e em que o supracitado núcleo estratégico seria o maior e mais importante deles, seguido das atividades exclusivas do Estado, dos serviços não-exclusivos ou competitivos e da produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico seria, então, o local no qual são definidas as leis e políticas públicas, com participação não só do poder executivo, como também do poder judiciário, liderado pelo Supremo Tribunal Federal. Já as atividades exclusivas do Estado são aquelas em que “o poder de Estado, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 283). O autor explica ainda que os serviços não-exclusivos do Estado

são aqueles que, embora não envolvendo o poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os

direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado por meio da cobrança de serviços (*Ibidem*).

Ademais, a produção de bens e serviços para o mercado, na proposta do autor, seria realizada não só pelo Estado como também pelas empresas de economia mista, atuando em setores econômicos estratégicos, bem como na prestação de serviços públicos delegados.

Bresser destaca, ainda, que dentro da estratégia de contrarreforma do aparelho do Estado, estes setores necessitariam de formas específicas de propriedade, quais sejam, estatal, pública não – estatal e privada, sendo que o controle do núcleo estratégico e das atividades exclusivas de Estado será, portanto, estatal, porém utilizando-se dos contratos de gestão com fins de definir os “objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho” garantindo “os meios humanos, materiais e financeiro para sua consecução”, unindo nuances da administração burocrática e gerencial (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 284).

Enfim, Bresser Pereira cita três projetos que seriam essenciais para que se concretizasse a contrarreforma do aparelho do Estado brasileiro, a saber: a descentralização dos serviços sociais por meio das “organizações sociais”, a implementação das atividades exclusivas de Estado com as “agências executivas” e a profissionalização do servidor.

A descentralização dos serviços sociais do Estado, conforme explica o autor, se daria por meio da concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviços do Estado, através da transformação dessas entidades em “organizações sociais” (BRESSER PEREIRA, 1996). Nos termos da proposta formulada por ele,

organizações sociais serão organizações públicas não-estatais – mais especificamente fundações de direito privado – que celebram contratos de gestão com o poder executivo, com aprovação do poder legislativo e, assim, ganham o direito de fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. A autonomia da organização social corresponderá a uma maior responsabilidade de seus gestores. Por outro lado, a ideia implica num maior controle social e maior parceria com a sociedade, já que o Estado deixa de dirigir diretamente a instituição (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 292).

Estas organizações teriam por objetivo prestar serviços públicos com maior eficiência e qualidade, visto que estariam sujeitas a regime jurídico mais flexível, livre da burocracia estatal. Um ponto importante a se observar neste processo de transformação, de acordo com o autor, seria o de “evitar a privatização e a feudalização das organiza-

ções sociais, ou seja, a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem organizações privadas” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 292). Assim, de acordo com o próprio Bresser,

(...) organizações sociais são um modelo de organização pública não-estatal, destinadas a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade pública não-estatal, constituída por associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas para o atendimento do interesse público (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 25).

As Organizações Sociais seriam instituídas no ordenamento jurídico brasileiro através do processo ao qual Bresser chamou de “publicização”, que consistia na “transferência para o setor público não estatal dos serviços sociais prestados pelo Estado” (VIEIRA, *et.al.*, 2018, p. 400). A publicização seria exatamente este processo pelo qual as fundações públicas existentes na estrutura da administração pública federal à época do PDRAE seriam transformadas em Organizações Sociais.

Já o projeto das agências executivas levantava a necessidade de criação de entes com personalidade jurídica própria vinculadas ao poder executivo, porém dotadas de autonomia administrativa e financeira. Na visão de Bresser, a formulação deste projeto teria por objetivo “a transformação de autarquias e de fundações que exerçam atividades exclusivas de Estado em agências com ampla liberdade de gerenciar seus recursos humanos e financeiros” e decorreu da “necessidade de aumentar o grau de autonomia e consequente responsabilização por resultados” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 293).

Por fim, o terceiro projeto, de profissionalização do administrador público, teria por objetivo formar e também selecionar profissionais com alto nível de capacitação técnica para atuar no setor público, já que, na visão de Bresser, não estaria clara a existência de uma “carreira de altos administradores públicos” (BRESSER PEREIRA, 1996) instituindo, ainda, um sistema de avaliação de desempenho e capacitação contínua de servidores públicos, promovendo uma cultura de gestão pública voltada para a capacitação técnica e gerencial de servidores. Além disso, Bresser instituiu, no âmbito das empresas públicas, a partir da materialização do PDRAE, o PDV – Programa de Demissão Voluntária, que previa a adesão “livre e consentida” dos servidores públicos, que receberiam uma indenização em troca da rescisão de seus contratos de trabalho, sob pena de uma demissão em massa baseada na autoexecutoriedade e melhor interesse da administração pública.

Assim, a crítica de Bresser Pereira à forma burocrática do Estado e sua necessidade de reforma estava diretamente relacionada à visão de modernização da administração pública brasileira, e à imperiosidade de torná-la mais eficiente e responsiva às demandas sociais. Em suas palavras, “enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada [...] será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática, a serviço dos cidadãos [...]” (*Ibidem*).

No entanto, a administração pública gerencial deve ser analisada de um ponto de vista crítico, tal qual a administração burocrática clássica. Mesmo que seus idealizadores tentem promovê-la como uma forma de gestão eficiente e autônoma, com foco em resultados, é necessário observar que, em contrapartida, cria-se um cenário de “descentralização que na verdade se materializa através da desresponsabilização e privatização das ações que deveriam ser estatais” (SOUZA FILHO, 2009, p. 9). Passaremos, então, à análise dos posicionamentos críticos que foram estabelecidos contra a administração pública gerencial.

2.4. Crítica à concepção gerencialista de administração Pública

É necessário observar que a contrarreforma da administração pública “não suprime nem supera o patrimonialismo”, porém expõe um cenário em que “[...] a ordem administrativa brasileira se reestrutura, mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de centralização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial (SOUZA FILHO & GURGEL, 2016, p. 185). Além disso, conforme explicam os autores,

a incorporação dos setores tradicionais na estrutura de dominação exigia uma ordem administrativa que contemplasse traços de patrimonialismo. Ou seja, o novo ordenamento administrativo, além de garantir o projeto de transnacionalização, via centralização burocrática, deveria também manter, através da estruturação de uma ordem administrativa com elementos de patrimonialismo, a participação dos setores tradicionais no poder, para viabilizar o pacto de dominação conservador articulado pelo governo FHC (*Ibidem*).

Assim, a reforma gerencial não serviu para reconstruir o Estado brasileiro, com vistas a “viabilizá-lo como um Estado Social, voltado para a garantia dos direitos sociais dos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 2011, p.2), como pretendiam os idealizadores do PDRAE, mas antes e sobretudo, como explica SOUZA FILHO (2010, p. 169), para reeditar, “[...] o pacto de dominação conservadora que implementou o projeto de-

envolvimentista, mas que, na conjuntura da crise daquele modelo, organiza-se para orientar uma intervenção social pautada nas teses neoliberais.”

BEHRING (2013, p. 171) esclarece que “se trata de uma contra-reforma (*sic*) conservadora e regressiva, diferente do que postulam os que a projetaram entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agências multilaterais”.

PAULA (2020) aduz que se deve atentar para o fato de que o gerencialismo não substituiu a burocracia, pelo contrário, o que se observou foi uma mudança de parâmetro organizacional para a chamada “burocracia flexível”, que, nas palavras da autora, “tem características adaptadas às necessidades de flexibilização organizacional, mas não descarta a profissionalização e a dominação burocrática” (PAULA, 2020, p. 144). Dessa forma, a autora, de maneira assertiva, identifica que “a administração pública gerencial não rompe com o ideal burocrático”. A autora ainda observa que

embora critique a burocracia, diversas vezes Bresser-Pereira aponta a importância da existência de uma burocracia pública capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa. Ele resgata o ideal tecnocrático pela sua proposta de revalorização da burocracia pública e do desenvolvimento da carreira dos burocratas ligados ao núcleo estratégico. Por outro lado, sua proposta também perpetua a penalização dos funcionários dos escalões inferiores que lidam diretamente com a prestação de serviços públicos, uma vez que continuam sem perspectivas de carreira (*Ibidem*).

SOUZA FILHO & CUNHA (2017, p. 137) destacam que

a consequência administrativa do projeto de transnacionalização radical presente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) [...] implicou uma forte coordenação das ações e a redução da intervenção do Estado na sociedade, tanto como setor produtivo quanto como provedor de políticas sociais. Por um lado, deu continuidade à concentração de poder burocrático herdada da ditadura e, por outro, a diminuição da burocracia estatal cujo horizonte, a despeito do que se alegava, foi desenhado por uma orientação dura de ajuste fiscal.

Para os autores, esta nova ordem administrativa não está isenta das resultantes do pacto de dominação de classes que, enquanto mecanismo de legitimação de dominação através da construção de uma hegemonia política e econômica, foi capaz de estabelecer uma “nova articulação nos marcos da integração neoliberal e manutenção dos grupos historicamente no poder” (*Ibidem*), tratando-se, assim, do que eles chamam de “refuncionalização específica” do Estado.

Nesse sentido, PAULA (2020, p. 45) explica que é possível notar que

[...] a administração pública gerencial partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da relação entre os aspectos técnicos e políticos da gestão. Por outro lado, a primazia das dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa da gestão coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã.

É assim que FONSECA (2019, p. 402) traz que “mesmo que o gerencialismo tenha aparecido como alternativa à burocratização excessiva do Estado [...] por meio da promessa de se preocupar primordialmente com os resultados das ações públicas do que com os meios” estas promessas simplesmente implicaram na construção de um “governo empresarial”, regido por métricas concorrenciais que o aproximam cada vez mais da lógica da companhia. Além disso, o autor ainda aduz que “o gerencialismo [...] advém da *New Public Management*, corrente que se desenvolveu no contexto hegemônico do capitalismo liberal cuja consolidação se deu com [...] críticas tenazes à social-democracia”

Nesse sentido, SOUZA FILHO (2010) destaca que existe uma “vinculação orgânica” entre o gerencialismo e o neoliberalismo, a partir de três aspectos principais: político, teórico e institucional.

Do ponto de vista político, explica o autor, como o PDRAE é um “projeto orientado para a transnacionalização radical da economia brasileira, numa perspectiva liberal conservadora”, a contrarreforma administrativa brasileira teria então “orientação claramente neoliberal, portanto, uma orientação política que determina uma verdadeira “contrarreforma” na administração pública” (SOUZA FILHO, 2010, p. 197). Para o autor, por mais que seus idealizadores tentassem desvinculá-lo de um ideário neoliberal, através de uma diferenciação entre os conceitos de “economia orientada para o mercado” e “economia coordenada pelo mercado”, sendo aquela o fundamento da administração gerencial, em essência,

[...] esses aspectos não são antagônicos aos preceitos do neoliberalismo, visto que é possível não mitificar o mercado, mas privilegiá-lo como o melhor regulador social. Por outro lado, a combinação mercado-Estado para coordenar a economia é algo defendido e implementado pelos neoliberais (SOUZA FILHO, 2010, p. 198).

No que tange aos efeitos da proposta gerencial introduzida no ordenamento a partir de 1995, é necessário observar alguns pontos cruciais, dentre eles o funcionamento das instituições no pós-contrarreforma gerencial, atravessado pelo processo de

isomorfismo institucional que se tornou comum ao cenário nacional. Para HAWLEY (*apud* DIMAGGIO & POWELL 2005, p. 76), o isomorfismo seria um “processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais”, ou seja, o isomorfismo se mostra como uma tendência organizacional que faz com que as organizações adotem estruturas, práticas e valores semelhantes, com fins de garantir legitimidade e evitar sanções sociais ou regulatórias.

Assim, SILVA & FADUL (2022, p. 12) concluem que “a implementação da reforma [...] indica muito mais uma tentativa de legitimação para obtenção de recursos de órgãos financiadores, através do isomorfismo, do que efetivamente uma busca de eficiência através da transformação institucional que é fundamental para este processo.”

Em relação aos efeitos da proposta gerencial, muitos puderam ser sentidos já em 1998, no que tange à previdência social por exemplo, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 20¹⁵ que extinguiu a aposentadoria proporcional, exigindo, então, o tempo mínimo de contribuição de 30 anos para mulheres e 35 anos para homens no regime geral, o que antes contava com a regra de 25 e 30 anos de contribuição, respectivamente. Outras alterações se seguiram até que, em 2019, o ideário neoliberal já vigente na ordem político-econômica brasileira e que fora radicalizado com o governo de Jair Bolsonaro fez com que a previdência passasse por sua maior reforma. O regime geral de previdência social, que até então contava com modalidades classificadas em razão da idade e em razão do tempo de contribuição, de forma distinta, passou a apresentar apenas uma regra geral que conjuga idade com tempo de contribuição, da qual deduzem-se sete regras de transição e uma regra permanente, todas esculpidas entre os artigos 15 a 21 da Emenda Constitucional nº 103.¹⁶

Além disso, a reforma acabou com o sistema de integralidade e impôs o sistema de proporcionalidade, o que significa dizer que antes dela mulheres com 30 anos de contribuição e homens com 35 anos poderiam se aposentar com a integralidade do salário que, apesar de submetido a um determinado fator previdenciário, instituído também pela EC nº 20/1998 – que poderia também ser elidido a partir de algumas ca-

¹⁵ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15 DE DEZEMBRO DE 1998: Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

¹⁶ EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2019: Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

racterísticas específicas determinadas em lei – tinha a integralidade como regra. No sistema proporcional, é realizada a média aritmética dos valores recolhidos e a conjugação dos fatores idade e tempo de contribuição.

Ademais, a Emenda Constitucional nº 20/1998 também estabeleceu a distinção entre o regime geral de previdência social, que abrange os trabalhadores do setor privado contratados nos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), e os regimes próprios de previdência social atinentes aos servidores públicos, com regras diferenciadas de contagem de tempo de contribuição e parâmetros etários, fixando, ainda, que os servidores passassem a contribuir para a previdência com base em sua remuneração total, incluindo adicionais e gratificações, e não apenas sobre o salário bruto.

É necessário pontuar também que os servidores públicos foram um dos atores mais visados e conseqüentemente atingidos pela contrarreforma do Estado. ABRUCIO (2006, p. 193) pontua que toda estratégia de reforma administrativa “deve levar em conta o convencimento de dois setores importantíssimos, muitas vezes negligenciados por propostas essencialmente tecnocráticas: os funcionários públicos e a população.” Bresser Pereira, ciente deste requisito, apresenta em seus fundamentos reformistas uma busca por atingir de forma flagrante a estabilidade de servidores públicos, sob o argumento de ser esta medida essencial ao ajuste fiscal do Estado, através da diminuição dos quadros de funcionários públicos. O autor deixa claro que

a estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi um meio adequado de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas [...] entretanto, implica um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado num sistema de incentivos e punições (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 252).

O que é comum a governos de orientação neoliberal é a estratégia de mascarar os direitos dos servidores de privilégios, de forma a criar conflito entre a população e esta categoria, como se os servidores públicos não fizessem parte da classe trabalhadora. Este tipo de entendimento fantasioso foi ainda mais reforçado no ideário do brasileiro durante o governo de Jair Bolsonaro - afeto da extrema-direita - em sua proposta de contrarreforma administrativa, quando no texto da PEC nº 32/2020, logo na exposição de motivos, deixa claro o posicionamento de que “apesar de contar com uma força de trabalho profissional e altamente qualificada, a percepção do cidadão,

corroborada por indicadores diversos, é a de que o Estado custa muito, mas entrega pouco.”¹⁷

Embora o referido documento não apresente indicadores numéricos desta “percepção do cidadão”, conforme explica ARAÚJO *et.al.*, (2020, p. 7), “reflete a posição ideológica sustentada por estes aparelhos burgueses.” É, então, justo afirmar que propostas de contrarreforma administrativa têm por objetivo trazer a austeridade fiscal e o combate aos privilégios mascarados de desmonte do Estado e de políticas públicas e de supressão de direitos de um segmento da classe trabalhadora.

Enfim, um efeito expressivo desta contrarreforma diz respeito à criação das Agências Reguladoras. ARAGÃO (2007, p. 3) explica que a criação do setor regulatório se deu num momento em que “o Estado verificou a impotência dos seus mecanismos regulatórios tradicionais”, sob o argumento de que a regulação se faz necessária para proteger os consumidores e garantir a qualidade dos serviços prestados, visto que a contrarreforma gerencial entregou setores econômicos estratégicos à iniciativa privada, como a educação, a saúde, a siderurgia, as telecomunicações, a energia elétrica e o saneamento, e, ao mesmo tempo, ocupou-se de criar estas agências cujos objetivos seriam de estabelecer normas e regulamentações, fiscalizar os serviços prestados, estabelecer tarifas e preços e monitorar e avaliar o desempenho dos setores regulados.

No entanto, aqui mostra-se também uma contradição ao ideal de desburocratização do Estado proposto pelo PDRAE, fazendo surgir o que alguns autores denominam *regulocracia*. O termo faz menção ao excesso de regulação e burocratização dentro das agências, agindo de forma excessivamente autônoma em relação aos poderes do Estado, prejudicando a eficiência e liberdade do mercado. Sobre esta temática, CUNHA (2018, p. 387) aduz que

as características ideal-típicas da regulocracia são condizentes com os eixos centrais da nova gestão pública. Porém, se, por um lado, pode-se entender a regulocracia como uma extensão desse modelo de gestão, por outro, há elementos específicos que a especializam como grupo burocrático. Em larga medida, as especificidades decorrem da expectativa que reformas pró-mercado depositaram na execução da função regulatória, à qual se passou a atribuir primazia como mecanismo de gestão econômica pelo Estado.

¹⁷ BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição n. 32/2020 – Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF, 2020, p. 12.

É nesse sentido que SOUZA FILHO (2010) esclarece que “hoje ocorre, do ponto de vista administrativo, um processo de burocratização combinado com elementos gerenciais de flexibilização – que podem tender à patrimonialização – ou seja, um modelo que, em hipótese alguma, pode ser considerado pós-burocrático.” Assim, o autor explica que “a burocracia não é apenas uma estrutura administrativa; ela é, acima de tudo, uma *relação de dominação*” (SOUZA FILHO, 2010, p. 191). Nesse mote, para PAULA (2020, p. 97) “a transição para a organização pós-burocracia é um mito pois temos uma flexibilização da burocracia e uma manutenção da dominação.”

Assim, SOUZA FILHO (2010, p. 194) sintetiza que

a reforma da administração pública – chamada gerencial – nada mais é, em sua essência, que uma proposta vinculada ao neoliberalismo baseada na sugestão de procedimentos gerenciais flexíveis, num quadro de centralização burocrática, para adequar a ordem administrativa a uma nova forma de comando, mais direta e mais explícita, efetivada pelas classes dominantes.

É desta forma e através destes referenciais que concebemos que a administração pública gerencial deve ser enxergada de maneira crítica e do ponto de vista do alcance das lutas sociais permeadas pela questão social no contexto do modo de produção capitalista.

Apesar de se comprometer com o ideal de acabar com a morosidade e ineficiência burocrática, a proposta de administração gerencial não é capaz de extingui-la, apenas inserindo no ordenamento uma mudança de formato, trazendo conceitos e instituições da administração privada para o que é público, o que garante um caráter tecnocrático ao Estado que tende a afastá-lo de sua função garantista, deslegitimando cada vez mais as pautas que dependem do apoio de uma administração pública que se comprometa verdadeiramente com a universalização e garantia de direitos.

Com este quadro delineado, será possível então proceder à análise do direito humano à água e ao saneamento básico, bem como à avaliação política do Novo Marco Legal do Saneamento Básico no Brasil.

CAPÍTULO III: O DIREITO HUMANO À ÁGUA E AO SANEAMENTO BÁSICO

3.1. Conteúdo normativo do direito à água e ao saneamento

Sabemos que a água é parte integral do planeta Terra. É componente fundamental da dinâmica da natureza, impulsiona todos os ciclos, sustenta a vida e é o solvente universal. Sem água, a vida na terra seria impossível. Pela água, conflitos foram e são travados, e estes conflitos são, afinal, pela sobrevivência. Quando a constituição de 1988 estabeleceu que todos os corpos d'água no Brasil são de domínio público, tornou claro que o direito de uso da água estava acima do direito de propriedade. Conforme afirma CALISTO (2023, p. 7), “em tempos de emergência climática, o capital reafirma que sua única saída para a crise que ele próprio criou é aprofundar cada vez mais a mercantilização da vida em todas as suas dimensões.”

A lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, em seu artigo 1º, traz como fundamentos que

Art.1º. A Política Nacional de Recursos Hídricos baseia-se nos seguintes fundamentos: I - a água é um bem de domínio público; II - a água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico; III - em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais; IV - a gestão dos recursos hídricos deve sempre proporcionar o uso múltiplo das águas; V - a bacia hidrográfica é a unidade territorial para implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e atuação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; VI - a gestão dos recursos hídricos deve ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades.¹⁸

A lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, define, no inciso I de seu art. 3º, que o saneamento básico é o “conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais” de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

¹⁸ BRASIL. LEI Nº 9.433, DE 8 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.** Diário Oficial da União. Brasília, 8 de janeiro de 1997; 176º da Independência e 109º da República. Título I, Capítulo I, art. 1º.

No entanto, o congresso nacional aprovou a publicação da Lei Federal nº 14.026/2020, que altera a lei nº 11.445/2007 e representa um novo plano nacional de saneamento básico, com vistas a permitir à iniciativa privada a exploração dos serviços de abastecimento hídrico e coleta de esgoto, além do manejo de resíduos sólidos.

Os direitos humanos à água e ao saneamento básico possuem um conteúdo normativo próprio, que dispõe sobre quais são os elementos ou características que os direitos a água e ao saneamento devem possuir para que possam ser plenamente garantidos. O Comentário Geral nº 15 da ONU elencou os elementos de disponibilidade, qualidade, e acessibilidade, conceito que inclui a acessibilidade física e acessibilidade econômica.¹⁹

De acordo com HELLER (2022, p. 97) “o atributo da disponibilidade compreende tanto disponibilidade de fontes de água quanto a disponibilidade de serviços, em particular infraestrutura, para acesso à água.” Para o autor, a forma como o fornecimento de água será efetuado se mostrará determinante para que seja cumprido ou não o conteúdo dos direitos humanos, a depender da gestão deste fornecimento. A regularidade no abastecimento é, então, uma expressão deste requisito, visto que é fato que pode restringir a disponibilidade da água.

Já a acessibilidade física “remete à ideia de que a população não é composta de indivíduos com necessidades homogêneas, mas, sim, específicas e distintas” (HELLER, 2022, p. 104). A acessibilidade então, “refere-se sobretudo às instalações intradomiciliares, um domínio onde há muitas vezes falta de clareza quanto à responsabilidade, se do poder público ou dos indivíduos” (HELLER, 2022, p. 106). A acessibilidade econômica é um quesito muitas vezes negligenciado, visto que é voltado à sustentabilidade financeira da prestação dos serviços de abastecimento e não para a maneira como os custos deste abastecimento são distribuídos entre os usuários, levando em conta especialmente aqueles em situação de pobreza e pobreza extrema. Assim, entende-se que

em termos gerais, sob a ótica dos direitos humanos, a acessibilidade econômica aos serviços de água e saneamento significa que a incapacidade financeira de pagar pelos serviços não deve ser razão para que o serviço não seja garantido e, igualmente, o dispêndio de um indivíduo ou de moradores em uma residência não deve limitá-los no usufruto de outros direitos humanos, como o direito à moradia, à alimentação, aos cuidados com a saúde ou à educação (HELLER, 2022, p. 112).

¹⁹ UNITED NATIONS (UN). General comment n. 15: the right to water. Geneva: United Nations, 2002. Disponível em: www.refworld.org/pdfid/4538838d11.pdf. Acesso em 27 mar. 2023.

O quesito da qualidade seja, talvez, o menos subjetivo entre todos, visto que existem parâmetros de longa data, baseados em estudos científicos que balizam um conceito do que seria uma água segura para a saúde humana. Nesses parâmetros, definidos principalmente pela OMS, “são incluídos aspectos microbiológicos e práticas de desinfecção, parâmetros químicos e radiológicos, além de aspectos relacionados às características estéticas e seu impacto na aceitabilidade para o consumo” (HELLER, 2022, p. 107). Desta forma, entende-se que

[...] a garantia de cumprimento do quesito da qualidade da água para consumo humano depende de um adequado plano de amostragem, que busque identificar a presença de eventuais problemas encontrados, seja controlando-os na fonte, com o gerenciamento dos recursos hídricos, seja assegurando processos de tratamento compatíveis com as necessidades (HELLER, 2022, p. 109).

Entende-se que todos estes quesitos também se aplicam ao conteúdo normativo do saneamento básico, com o adendo da segurança que HELLER (2022, pp. 128-129) identifica em cinco dimensões:

segurança sanitária, no sentido de que as instalações devem proteger a saúde do usuário e de outras pessoas que possam ser afetadas, assegurando a contenção das excretas e evitando o contato humano, bem como o transporte de patógenos por vetores biológicos e mecânicos até locais onde pessoas estejam expostas; segurança técnica, que, nos banheiros, garanta a estabilidade da infraestrutura e o projeto adequado de buracos e assentos para defecar e urinar de forma a reduzir acidentes, principalmente de crianças; segurança no uso, sobretudo para instalações localizadas fora dos lotes, o que inclui caminhos seguros para todos os usuários, particularmente mulheres e crianças, com adequada iluminação, protegidos de ameaças por pessoas e animais, com a devida tranca nas portas e instalações para a lavagem das mãos nas vizinhanças dos banheiros; segurança na manutenção das instalações, no que se refere à limpeza de fossas e a necessidade de evitar a limpeza manual e o trabalho frequentemente degradante dos trabalhadores nesta tarefa; segurança ambiental, no sentido da disposição segura do lodo e das excretas, significando sua remoção periódica das soluções individuais e posterior enterramento no lote, transporte para estações de tratamento ou lançamento na rede de esgotos ou adequado tratamento dos esgotos coletados por rede.

No entanto, como é possível observar na realidade concreta, o direito à água não tem sido plenamente garantido em diversas partes do mundo. Especialmente na América Latina, como explicam CASTRO *et.al.* (2015, p. 13), “a desigualdade e a injustiça social que caracterizam a região latino-americana parecem encontrar uma de suas formas mais agudas nas condições de acesso [...] à água para consumo humano”, bem como seus serviços relacionados, tal qual o saneamento básico. E isto se comprova através de números. Um relatório da OPAS – Organização Pan-americana de Saúde traz estatísti-

camente que, na América Latina, cerca de 7% da população, o que corresponde a aproximadamente 40 milhões de pessoas não possuem água segura ao consumo humano; além disso, cerca de 117 milhões de pessoas não possuem instalações sanitárias que cumpram os quesitos estabelecidos pelo conteúdo normativo do saneamento básico.²⁰

BULTO (2015, p. 31) argumenta que “o direito humano à água ainda busca por *status* semelhante a outros direitos socioeconômicos explicitamente reconhecidos”, o que dificulta sua implementação e cria obstáculos à sua universalização.

Além disso, é necessário observar que já foram travadas verdadeiras “guerras pela água” ao redor do mundo, decorrentes de um processo de mercantilização dos serviços de abastecimento hídrico e coleta de esgoto sanitário, que passaram a ser explorados pela iniciativa privada e, após muitas reivindicações populares, acabaram reestabelecidos, conforme observaremos a seguir.

3.2. Conflitos civis pela privatização da água ao redor do mundo

3.2.1. O levante popular de Cochabamba

Na virada do milênio, um levante popular conseguiu expulsar uma empresa transnacional que fazia a gestão da distribuição de água e coleta de esgoto na cidade de Cochabamba, na Bolívia. A privatização atendia aos interesses do banco mundial que declarou, em 1999, que “os governos pobres são frequentemente perseguidos pela corrupção local e estão mal equipados para administrar seus fornecimentos de água” (O’BRIEN, 2018, *recurso online*). Conforme explica PORTUGAL (2007, p. 7)

*La alianza que existía entre capital estatal y capital privado, que rigió en el modelo de sustitución de importaciones para desarrollar las mercancías internas, fue quebrada y reemplazada por una nueva fórmula: menos Estado y más mercado. Con una gran diferencia: las economías de los países, principalmente tercermundistas, dependen exclusivamente de los mercados mundiales. Así, el Estado fue reducido y refuncionalizado para mantener el orden interno y garantizar condiciones irrestrictas a la libre entrada de capitales y mercancías en cada territorio.*²¹

²⁰ OPS – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Agua y saneamiento: evidencias para políticas públicas con enfoque en derechos humanos y resultados en salud pública. Washington: OPS, 2011.

²¹ Tradução livre: “A aliança que existia entre capital estatal e capital privado, que regeu o modelo de substituição de importações para desenvolver os bens internos, foi quebrado e substituído por uma nova fórmula: menos Estado e mais mercado. Com uma grande diferença: as economias dos países, principalmente do terceiro mundo, dependem exclusivamente dos mercados mundiais. Assim, o Estado foi reduzido e refuncionalizado para manter a ordem interna e garantir condições irrestritas à livre entrada de capitais e mercadorias em cada território”

A Bolívia foi o segundo país da América do Sul a realizar um ensaio da implementação de medidas neoliberais. Após mais de 20 anos de regime ditatorial no país, o primeiro representante eleito democraticamente em 1985, Victor Paz Estenssoro, promovia um ajuste estrutural baseado na fórmula *menos Estado y más mercado* apresentando a chamada NPE (*Nueva Política Económica*), um pacote de ajustes baseado em três eixos: o choque inflacionário, a liberalização dos mercados para investimentos externos e a redução do setor público, modo pelo qual seria aberto o caminho para privatizações (DRUMMOND, 2015).

Situada num vale ao leste da Cordilheira dos Andes, a região de Cochabamba tem clima semiárido, enfrentando períodos de seca severa. A falta de infraestrutura também se mostrava um problema quando se tratava do abastecimento de água e da coleta de esgoto da cidade. Assim, o governo de Estenssoro delegou aos governos municipais a gestão dos recursos hídricos. Esta descentralização também previa que os governos locais fossem responsáveis pela “busca por novas fontes de água, a obtenção de financiamento internacional, a cobrança de tarifas sobre o serviço e a modernização da infraestrutura de captação, tratamento e distribuição” (DRUMMOND, 2015, p. 188).

O governo municipal de Cochabamba, então, estabeleceu como prioridade a perfuração de poços artesianos utilizando recursos concedidos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento a título de incentivo, condicionado à criação de um serviço municipal de abastecimento de água e coleta de esgoto denominado SEMAPA²². O ente criado, conforme relata PFRIMER (2008, p. 13), estabeleceu uma “política de discriminação econômica”, na qual

apenas os bairros centrais possuíam fornecimento de água durante as 24 horas do dia. Não se tomou medidas com a finalidade de estender as conexões da rede de abastecimento de água até a zona sul, porque isso implicaria no racionamento de água para os setores urbanos mais abastados.

Frente a este cenário, em 1997, Hugo Banzer foi eleito presidente da Bolívia sob a promessa de implantação do projeto *Misicuni*, o qual possibilitaria a captação de águas da bacia do Rio Misicuni na Cordilheira Oriental dos Andes e sua condução para o vale

²² *Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado*.

central e a cidade de Cochabamba para consumo humano, irrigação e geração elétrica²³ (KRUSE, 2005). No entanto, meses após o início das obras, o consórcio responsável pela realização do projeto rescindiu o contrato com a administração municipal (PFRI-MER, 2008).

Assim, para que fossem retomadas as obras, a administração recorreu ao Banco Mundial, que condicionou o financiamento do projeto “à privatização da SEMAPA e à promulgação de uma nova lei que regulamentava a utilização dos recursos hídricos no país” (DRUMMOND, 2015, p. 193). A administração municipal, então, sem hesitar, abriu o processo de licitação para a venda da SEMAPA. Conforme explica ROCHA (2019, *recurso online*)

[...] com a criação da Lei nº 2.029, em setembro de 1999, a SEMAPA foi privatizada e vendida à Águas del Tunari, após um obscuro processo de licitação. Em fins de 1999, em reação à gestão da Bechtel, corporação americana controladora da concessionária Águas del Tunari, os habitantes da cidade se mobilizaram, diante do enorme aumento das tarifas dos serviços de água e perante à expropriação dos sistemas comunitários de água. Nessa ocasião surgiu a Coordenação da Água e da Vida, organização criada por grupos da sociedade civil, sindicatos e camponeses que praticavam a irrigação e comitês democráticos de água.

As reações à medida foram imediatas. Os problemas da gestão irresponsável do poder público de Cochabamba tornaram-se cada vez mais evidentes ao deixarem a população nas mãos de investidores estrangeiros, acirrando ainda mais os problemas causados pela pobreza e pela escassez de água. Toda a população, do campo à cidade, foi lesada pela privatização. Assim, a água foi o elemento que permitiu que camponeses, estudantes, donas de casa, operários se unissem numa batalha comum (DRUMMOND, 2015).

Ainda nos efeitos da privatização, em janeiro do ano 2000, houve o anúncio do aumento de mais de 100% nas tarifas de água e esgoto, fato que ebuliu ainda mais os ânimos da população dando início a um enorme processo de mobilização, terminando na ocupação das ruas da cidade. A “guerra da água” gerou uma greve geral, que foi alvo de dura repressão pelo governo local, resultando em centena de feridos, o que causou uma revolta ainda maior na população, culminando com a expulsão da Águas del Tunari da cidade, em abril de 2000. Neste cenário, um grupo organizado chamado de “Coorde-

²³ Tradução livre: “Captación de aguas de la cuenca del Río Misicuni en la Cordillera Oriental de los Andes y su conducción hacia el valle central y la ciudad de Cochabamba para consumo humano, riego y generación eléctrica.”

nação da Água e da Vida” teve papel de destaque na condução dos protestos, sendo dotada de representatividade pela população para reivindicar junto ao governo (PRONZATO, 2007).

Como consequência deste processo, “a SAMAPA retomou o controle da água no município. A Coordenação passou a fazer parte – junto ao sindicato e ao governo local – de uma junta diretiva provisória e, com isto, conseguiu certa capacidade de decisão sobre o futuro da empresa” (ROCHA, 2019, *recurso online*). Assim, a população pôde ser incorporada no processo de construção de políticas públicas de gestão dos recursos hídricos e água foi, de fato, considerada um bem coletivo, que não está sujeito ao domínio privado e ao lucro.

A guerra pela água, então, demonstrou como a participação popular foi essencial para reivindicar uma gestão social e democrática do bem comum mais essencial às formas de vida.

3.2.2. Berlim e o fim da guerra fria

A cidade de Berlim teve que lidar com os efeitos da reunificação da antiga capital da República Democrática da Alemanha com a sua porção Oeste, que pertencia à República Federal da Alemanha em 1989, quando da queda do muro de Berlim, pondo um fim simbólico à chamada Guerra Fria (1947 – 1991), o que ocorreu junto ao fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Com este cenário, foi necessário conjugar duas realidades econômicas, sociais e estruturais distintas, conjugação esta que não escapou à distribuição de água e ao saneamento básico.

A partir de 1994, uma aliança interpartidária formada no Senado alemão entre os Cristão Democratas (CDU) e o Partido Social – Democrata abriu a *Berliner Wasserbetriebe (BWB)* para comercialização através da alteração de sua natureza jurídica, para que se tornasse uma empresa pública de direito privado. Cerca de cinco anos depois, outra grande coalizão, sob o governo do mesmo prefeito, Eberhard Diepgen (CDU), vendeu 49,9% da BWB por 1.69 bilhões de euros, em cotas iguais para as empresas RWE Aqua Ltd. e Vivendi Environment (que depois se tornou a Veolia). O processo que conduziu à privatização da empresa foi criticado por ter sido antidemocrático e sigiloso (LANZ, *et. al.*, 2005).

Assim, foi firmada uma parceria público-privada que assegurou vantagens fiscais significativas para os dois setores, mantendo a natureza jurídica de empresa pública da BWB, ainda que as operações fossem inteiramente comerciais. E apesar de deterem a

menor parte da BWB, as companhias privadas controlavam a gestão da empresa, garantindo altos lucros através de contratos secretos PASSADAKIS (2006). Conforme REZENDE *et.al.* (2017, p. 574), o governo da cidade de Berlim, então, “manteve o controle da gestão; as decisões centrais teriam de ser tomadas em uma comissão mista, na qual o governo tinha a maioria [...] [apesar disso] os parceiros privados eram as forças dominantes.” Conforme explica LANZ, *et al.* (2005, p. 11)

as consequências da privatização foram um crescimento rápido nos preços da água, a redução massiva de empregos e a redução considerável de investimentos que impactaram a indústria local e resultaram em um acentuado subinvestimento em infraestrutura.²⁴

De um ponto de vista democrático, social e de manutenção da infraestrutura de abastecimento, a concessão da BWB foi um desastre. Do ponto de vista dos acionistas da RWE e Veolia, era um negócio extremamente rentável.²⁵ Assim, no ano de 2007, “os operadores públicos de água fundaram a Aliança das Associações Públicas da Água, que buscava lutar contra a privatização e defender a gestão pública”) Como explica REZENDE *et.al.* (2017, p. 574),

[...] usando dos mecanismos disponíveis de participação, a Berliner Wassertisch (“Fórum da Água de Berlim”), rede de cidadãos preocupados e comprometidos com os serviços públicos, lançou o referendo para a transparência dos contratos sobre a privatização da água. Em 13 de fevereiro de 2011, os berlinenses decidiram, por referendo, que os contratos de privatização, até então mantidos em segredo, deveriam ser publicados.

Então, após o referendo, em 2012, a Agência Federal da Concorrência Alemã condenou a empresa de águas da cidade a reduzir as tarifas cobradas dos consumidores em 18% (AFONSO, 2019, *recurso online*). De acordo com REZENDE *et.al.* (2017, p. 574), a administração da cidade de Berlim então “comprou as ações da RWE por 654 milhões de euros e, em 2013, as ações da Veolia, por 590 milhões de euros.” Para tanto, o governo contraiu um empréstimo de grandes proporções que agora será quitado através das tarifas das contas de água num período de 30 anos. E, por fim, como demonstra HECHT (2015, p. 65), “desde a remunicipalização, os investimentos em infraestrutura aumentaram, e o preço de parte da tarifa relativa ao esgotamento diminuiu.”

²⁴ Tradução livre: “The consequences were a rapid rise in water prices, massive job reduction, and a considerable reduction in investment that impacted on local industry and resulted in a “marked underinvestment” in infrastructure.”

²⁵ WATER REMUNICIPALISATION TRACKER. Disponível em http://remunicipalisation.org/front/page/home#case_Berlin.

A remunicipalização do serviço de abastecimento de água em Berlim foi capaz de demonstrar, então, que mais uma vez o controle social e a participação popular foram capazes de reivindicar que a água fosse mantida como bem pertencente a toda coletividade, com fins de torná-la acessível a todos, já que todos dela necessitam.

3.3.3. A água vista como ativo financeiro: o caso de Atlanta

Ainda no curso da década de 1990, várias empresas globais, lideradas por gigantes do setor de saneamento europeus, mas incluindo antigas empresas públicas norte-americanas que realizam a gestão de recursos hídricos, olharam para toda a capacidade lucrativa da água que estava nas mãos do poder público e enxergaram uma oportunidade de negócios. Se toda esta água pudesse ser arrancada das mãos do controle público e possuída pelo capital privado, ou ao menos controlada através de um contrato de monopólio duradouro, os lucros seriam “gloriosos” (PUBLIC CITIZEN, 2005).

De acordo com dados do *Water Remunicipalization Track*, a cidade de Atlanta, no estado da Georgia, nos Estados Unidos, iniciou um processo de privatização do serviço de abastecimento hídrico e coleta de esgotamento sanitário no ano de 1999, quando o poder legislativo municipal assinou um contrato de prestação de serviços de 428 milhões de dólares, pelo período de 20 anos, com a *United Water*, uma subsidiária de um conglomerado francês, a SUEZ, com fins de operar o sistema de abastecimento e esgotamento de Atlanta. A *United Water* se comprometeu a cortar os custos de operação dos sistemas de água e esgoto pela metade, representando, naquela época, o maior contrato de privatização dos EUA, criando em outras empresas a expectativa de que um caminho para outros contratos de privatização fosse aberto em grandes cidades do país.

Na sequência dos acontecimentos, a *United Water* assumiu a gestão dos serviços. Porém, mesmo antes de assumi-los, havia suspeitas de que a quantidade de dinheiro que a empresa prometera que poderia economizar seria muito menor do que a prevista, além de que a quantidade de trabalho que seria necessária para operar o sistema fora subestimada. Logo que a companhia iniciou as atividades, as suspeitas se confirmaram (PUBLIC CITIZEN, 2005).

A experiência acabou sendo desastrosa. De acordo com LOBINA *et.al.* (2015, p. 8), “apenas seis meses após tomar posse, a então presidente da Câmara Shirley Franklin pôs fim ao contrato de concessão de 20 anos com a *United Water*, alegando má gestão, 16 anos antes do seu termo.”

Assim, após dissertar brevemente sobre alguns episódios de reestatização dos serviços de abastecimento de água e coleta de esgoto ao redor do mundo, será possível voltar o olhar para o caminho que a legislação nacional percorreu até chegar ao momento atual de entregar à iniciativa privada o direito de exploração econômica destes serviços essenciais, e mais recentemente, sua privatização.

3.3. Histórico das normatizações brasileiras sobre o saneamento básico

Entender a legislação acerca do saneamento básico no Brasil significa entender a história da formação do Estado brasileiro como um todo. Como explicam MENICUCCI & D'ALBUQUERQUE (2018) é possível observar duas diferentes etapas na construção dos serviços de saneamento no Brasil: uma em que o saneamento era visto como parte imbricada de uma política de saúde pública, e outra na qual houve de fato a construção de uma política pública de saneamento.

Haveria, então a partir do final do século XIX, uma integração entre as ações de saúde e de esgotamento sanitário, com vistas a fazer frente à ameaça de epidemias nas áreas urbanas, além de uma tentativa de tentar resolver os problemas de um saneamento extremamente precário no Brasil rural. O Estado, então, assume neste período a responsabilidade sobre os serviços de água e esgotamento sanitário principalmente nas maiores cidades do país, entregando os serviços de maior importância para empresas privadas, em sua maioria inglesas, seguindo um modelo técnico europeu de infraestrutura, realizando apenas a regulamentação das concessões.

Uma das consequências desse modelo, de acordo com os autores, foi, além da paulatina desativação dos chafarizes públicos, “[...] a concentração dos serviços nas regiões com consumidores com capacidade de pagamento, deixando de fora grande parte da população” (MENICUCCI & D'ALBUQUERQUE, 2018, p. 11). É neste momento, então, que é possível observar a transformação da água em mercadoria, com a concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário a empresas privadas inglesas nos grandes centros urbanos e com o Estado assumindo diretamente a responsabilidade sobre os serviços nas demais localidades, cuja gestão ficaria a cargo dos municípios.

A partir da primeira metade do século XX, consolida-se no país uma visão sanitária, principalmente no período entre 1902 e 1906, no qual o governo de Rodrigues Alves organizou uma proposta de reforma da cidade do Rio de Janeiro, então capital federal, através de três frentes de trabalho: a modernização do porto, a reforma urbana e o saneamento básico. A proposta envolvia, basicamente, a derrubada dos cortiços na regi-

ção central da cidade e a erradicação de epidemias que decorriam da falta de estrutura sanitária nestes aglomerados urbanos que, encabeçada pelo bacteriologista Oswaldo Cruz, responsável pela reforma sanitária, atuou no combate a peste bubônica, a varíola e a febre amarela, de forma demasiadamente arbitrária à população, gerando o que ficou conhecido como a “Revolta da Vacina” na cidade, no ano de 1904.²⁶ Esta imbricação entre saneamento e saúde pública permaneceria em voga até meados da década de 1930.

Já num contexto de centralização e fortalecimento do poder central com a ascensão do governo Vargas, num projeto político de industrialização conduzido pelo Estado, é decretado em 1934 o Código das Águas, considerado o primeiro marco institucional da gestão das águas no país (MENICUCCI & D’ALBUQUERQUE, 2018). O Código veio centralizar na União a competência sobre os recursos hídricos no país, enfurecendo as oligarquias estaduais da época. A normativa não tinha por objetivo regular a distribuição da água para consumo humano, mas sim estabelecer algum controle estatal da União sobre a indústria energética, que demonstrava ser naquele momento a principal força motriz da economia nacional, cuja energia elétrica sempre fora em maior parte gerada por usinas hidrelétricas. Além disso, na esteira da concepção da água enquanto mercadoria, o artigo 8º do referido decreto deixava claro que seriam consideradas particulares “as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns”²⁷, demonstrando que o direito de propriedade estaria então acima do direito de uso da água.

Ato contínuo, a Constituição Republicana de 1946 excluiu os municípios da categoria de possíveis detentores do domínio das águas, estabelecendo em seu art. 35 que seria atribuição dos Estados a gestão dos lagos e rios em terrenos de seu domínio e os que tivessem foz e nascente em seu território (GRANZIERA, 2023). Desta forma, os municípios não são detentores do domínio da água, porém são também titulares dos serviços públicos de saneamento básico.

Após este período, o saneamento só viria a ser objeto de atenção novamente após o golpe militar de 1964, momento no qual uma política pública de saneamento básico viria a ser efetivamente construída. MENICUCCI & D’ALBUQUERQUE (2018, p. 12) explicam que

²⁶ Disponível em: <https://atlas.fgv.br/verbetes/o-bota-abaixo>

²⁷ DECRETO Nº 24.643, DE 10 DE JULHO DE 1934. Decreta o Código de Águas. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm.

esse período ficou fortemente marcado por uma centralização do poder decisório e de coordenação das políticas públicas no âmbito do governo federal. A ampliação de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário foi explicitada como uma das prioridades do governo militar, por meio dos planos de desenvolvimento então elaborados em momento de fortalecimento do planejamento centralizado. Tal priorização expressava certo consenso de que a inadequação desses serviços comprometia os objetivos de desenvolvimento socioeconômico, afetava as atividades industriais e as condições de saúde.

A partir de 1970, surge, então, uma das primeiras tentativas de organizar nacionalmente o saneamento básico, com a aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANASA). Até este momento, os serviços de saneamento estavam a cargo dos municípios, porém desde 1962 as companhias estaduais de saneamento já estavam em funcionamento, operando majoritariamente através da metodologia dos subsídios cruzada; neste sentido, o PLANASA definiu incentivos para que os municípios transferissem a exploração dos serviços de saneamento às companhias estaduais, através da garantia de empréstimos do Banco Nacional de Habitação (CALISTO, 2023). A aprovação do PLANASA ocorreu de maneira excludente e autoritária, sem a presença do controle social e através de uma concepção limitada e reducionista do saneamento (GONÇALVES, 2017).

O financiamento do PLANASA, originado principalmente da renda do FGTS e dos governos estaduais, teve uma queda significativa com os efeitos da crise dos anos 1970, perdendo força e começando a ser inviabilizado. Na sequência, a constituição promulgada em 1988 não estabeleceu inovações no que tange ao saneamento, e entre as décadas de 1990 e 2000 o avanço neoliberal sobre o saneamento insistia na privatização das companhias estatais. CALISTO (2023, p. 83) esclarece que

durante o governo FHC foi dada continuidade às propostas de privatização do saneamento e à venda de ações de parte das companhias estatais de saneamento. Somado a isso, o governo FHC vetou integralmente um projeto de lei aprovado no Congresso que tratava sobre a Política Nacional de Saneamento.

Sobre este período, MENICUCCI & D'ALBUQUERQUE (2018, p. 16) aduzem que

[...] é caracterizado por projetos de privatização das empresas públicas concomitantemente ao enfraquecimento da política nacional de saneamento, sob alegação de ampliar o investimento e universalizar o sistema de saneamento. Essa posição, fortemente incentivada pelas agências internacionais de fomento Banco Mundial e Banco Interamericano, principalmente), teve grande defesa do presidente Fernando Henrique. Entretanto, esses projetos com vistas a fortalecer a privatização

do setor de saneamento foram reiteradamente contestados pelos movimentos promovidos pela Frente Nacional de Saneamento Ambiental (FNSA), organizada em 1997 e composta por setores sindicais, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entre outros, e que se constituiu como um importante ator à época. As concessões privadas foram também objeto de resistência por parte de governadores, das companhias estaduais e de seu corpo técnico-burocrático e das organizações representativas dos serviços municipais.

Já no primeiro governo Lula, o saneamento passa a ser incluído na agenda governamental, junto à participação popular na construção de uma política pública destinado ao setor. Neste momento, foi finalmente publicado um marco legal para o setor, materializado na Lei Federal nº11.445/2007 que, de acordo com MENICUCCI & D'ALBUQUERQUE (2018, p. 19) representou “um novo momento ao estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, num contexto de vazio institucional, sem regras claras desde o Planasa.”

HELLER *et. al.* (2016) explica que a aprovação da lei se deu através de um processo de discussão entre vários atores do setor, tanto governamentais quanto não governamentais. Naquele momento, foram propostos dois projetos de lei: um, de iniciativa do governo federal, que objetivava instituir uma Política Nacional de Saneamento Básico, como também estabelecer diretrizes para o setor, entendendo-o como um direito subjetivo público, sendo então o saneamento considerado um serviço público essencial. Este projeto de lei foi precedido de ampla discussão e participação popular, como a constituição de um Grupo de Trabalho interinstitucional para elaborar o projeto de lei a partir das deliberações exaradas através da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, além da submissão do anteprojeto da lei à consulta pública e a realização de dez seminários regionais e um nacional para recebimento de críticas e sugestões.

Já o segundo projeto, de iniciativa do Senado Federal, foi originado através de sugestões propostas no Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento Básico, como também outras entidades do setor, de forma a fazer oposição ao projeto encaminhado à Câmara dos Deputados pelo governo. Conforme explicam MENICUCCI & D'ALBUQUERQUE (2018, p. 20),

a proposta apenas estabelecia diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política de saneamento básico da União. Essa divisão expressa o principal conflito em relação à regulamentação do saneamento, que se polarizou entre os defensores do *status* institucionalizado a partir do Planasa, com forte preponderância das empresas estaduais, que sentiram-se ameaçadas por uma possível desestruturação desse sistema, e os que enfatizavam a municipalização expressa no projeto governamental.

Para a resolução do impasse foi criado, por iniciativa do senador César Borges, uma comissão mista para efetuar a fusão dos dois projetos, buscando a construção de um consenso. Para MONTENEGRO (*apud* MENICUCCI & D'ALBUQUERQUE, 2018, p. 20), “o debate em torno da lei explicitou a disputa entre duas visões: por um lado, o entendimento do saneamento com um negócio e, por outro, como objeto de uma política pública de cunho social sujeita a controle democrático.” O projeto aprovado e sancionado pelo presidente Lula em 2007 foi a expressão de um acordo alcançado entre representantes do governo e do Senado Federal.

Conforme explica REZENDE *et. al.* (2009, p 76), alguns princípios estabelecidos pela Lei nº 11.445/2007 tiveram por objetivo “concretizar bandeiras históricas de segmentos democráticos do setor”, tais como:

o conceito amplo de saneamento básico, incluindo as ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais;— a afirmação do objetivo de salubridade ambiental para os serviços, em contraposição à visão da água como bem econômico;— a afirmação do papel do Estado e do sentido público do setor, em contraposição à concepção da privatização como meio de universalização dos serviços;— o compromisso com a universalização, a integralidade e a equidade;— a afirmação dos conceitos de regulação, planejamento e avaliação dos serviços, de forma articulada entre si;— a implantação de regras claras para a delegação dos serviços, afirmando os direitos do seu titular;— o reconhecimento do controle social, embora sem a clara previsão de mecanismos concretos para sua implementação;— o favorecimento do acesso aos serviços à população de baixa renda.

Porém, é necessário observar que mesmo com a finalidade de ampliação do acesso ao saneamento e a reafirmação de princípios que o entendem como serviço público universal e essencial, as bases organizativas do setor também foram permeadas pelo gerencialismo imposto na administração pública durante os governos do presidente Fernando Henrique Cardoso que, conforme explicam HELLER & CASTRO (2007, p. 285),

[...] observa-se a popularização do paradigma de avaliação de gestão representado pelos “prêmios de qualidade” [...] nos quais se privilegia um olhar a partir da lógica da “eficiência empresarial”, possivelmente refletindo a pressões sofridas pelo país desde meados da década de 1990 para a transformação dos fundamentos e bases organizativas do setor. **A visão empresarial aplicada aos serviços de saneamento é coerente com as tentativas de substituir o princípio desses serviços como direito social da cidadania, e que, portanto, devem responder aos interesses e demandas sociais, por princípios mercantis, em que o ator interpelado é o(a) consumidor (a) ou o cliente, e não o(a) cidadão (ã) portador(a) de direitos, ou seja, valorizando a**

ponta d oferta em detrimento da visão da demanda pelos serviços e subordinando as necessidades sociais aos requerimentos de eficiência empresarial. (grifo nosso)

Em 2013 foi aprovado, também pelo governo Lula, o Plansab, Plano Nacional de Saneamento Básico, previsto na Lei nº 11.445/2007, que representou um novo marco para a definição de diretrizes nacionais para o saneamento, estabelecendo um marco regulatório de conteúdo vasto para o setor.

Conforme explica CALISTO (2023) o Plansab trouxe metas para a universalização dos serviços de curto, médio e longo prazo, a serem alcançadas em 2018, 2023 e 2033. Nesse momento, são iniciadas discussões nos cenários governamentais sobre quais seriam as melhores alternativas para o alcance da universalização do saneamento, e começa a surgir novamente a possibilidade da inserção de empresas privadas como forma de acelerar o atingimento das metas. No âmbito dos investimentos, conforme explicam BRITTO & REZENDE (2017, pp. 562-563)

[...] a instituição do PAC 1 e PAC 2 elevou os investimentos a um novo patamar, viabilizando recursos para que a política pública pudesse caminhar no sentido da universalização. O PAC 1 previa investimentos de 40 bilhões em quatro anos e um volume contratado, em 2007, de 10,4 bilhões. O governo Dilma deu continuidade ao PAC através do PAC 2, lançado em março de 2010, prevendo investimentos da ordem de 45,8 bilhões de reais em saneamento básico, sendo 41,8 bilhões disponibilizados por meio do Ministério das Cidades e outros 4 bilhões via Fundação Nacional de Saúde. Observa-se ainda dentro do PAC o Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, que incluía obras de implantação de sistemas de saneamento básico.

As autoras explicam, ainda, que no decorrer dos governos Lula e Dilma foi possível observar um movimento contraditório, já que foi possível verificar que “ao longo dos governos Lula e Dilma, avanços no sentido de se construir uma política universalista e democrática” do saneamento básico, porém também se verificou um “movimento através do qual a participação privada e a lógica de mercantilização no saneamento saem fortalecidos, beneficiados pelo acesso aos recursos públicos (*Ibidem*, p. 563).”

Já num contexto do pós-golpe parlamentar que levou ao *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, em 2016, o governo interino de Michel Temer lança mão de duas medidas sobre o saneamento básico (CALISTO, 2023). A primeira é a instituição do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), através da publicação da Lei nº 13.334/2016, que determinava a desestatização de 14 companhias estaduais de saneamento: o Departamento Estadual de Água e Saneamento do Acre (DEPASA), a Companhia de Água e Esgoto do Amapá (CAESA), a Companhia Catarinense de Águas e Sa-

neamento (CASAN), a Companhia de Saneamento de Alagoas (CASAL), a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), a Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão (CAEMA), Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba (CAGEPA), Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte (CAERN) e Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO), Empresa Baiana de Águas e Saneamento (EMBASA), Águas e Esgoto do Piauí S/A (AGEPISA), Agência Tocantinense de Saneamento (ATS) e Companhia de Saneamento do Amazonas (COSAMA) (Dados do Dieese, 2017)²⁸.

A segunda medida sobre a qual o governo Michel Temer se empenhou diz respeito à alteração da Lei nº 11.445/2007, marco regulatório do saneamento vigente no país até então, atendendo à demanda de empresas privadas atuantes no setor de saneamento básico. O cenário político-econômico que antecedeu a proposição e publicação da Lei nº 14/026/2020 será tratado de forma pormenorizada no capítulo seguinte.

²⁸ Nota técnica nº 183 – junho de 2017. Privatização do setor de saneamento no Brasil. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec183saneamento.pdf>.

CAPÍTULO IV: O MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO: UMA AVALIAÇÃO POLÍTICA

4.1. A Lei Federal nº 14.026/2020 e suas alterações: a avaliação política de uma política

Demonstraremos, agora, em qual cenário político-econômico o Brasil estava inserido quando da propositura do projeto de lei de modificação do marco legal do saneamento. Em seguida, explicitaremos os pontos de crítica a esta alteração legislativa que convergem com o aparato teórico suscitado até então, e como estas alterações não servem ao propósito para o qual foram criadas, a saber, a universalização do acesso ao saneamento básico no país, e como são capazes de aprofundar a desigualdade social existente no Brasil quando falamos de acesso a políticas públicas, já que a lei foi publicada no caminho que mais parece atender aos interesses do capital privado e da lucratividade de empresas que exploram a água enquanto ativo financeiro.

Faremos esta análise através da leitura crítica dos documentos que compõem esta mudança no setor, a saber, a Lei nº 14.026/2020, que introduziu as mudanças que são foco deste trabalho na Lei nº 11.445/2007, bem como os Decretos regulamentadores desta lei, Decretos 14.566, 14.568, 14.598 e 14.599, todos publicados no ano de 2023.

A crítica perpassará pelos tópicos do saneamento enquanto serviço público, a definição dos serviços de saneamento, o regime tarifário do saneamento, o fim dos subsídios cruzados e dos contratos de programa, o prazo de adequação ao marco legal do saneamento para as companhias estatais e os decretos regulamentadores de tópicos polêmicos da nova lei publicados pelo atual governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo necessário lembrar que esta crítica se trata de uma avaliação política, na qual o objetivo será o de ressaltar tanto o caráter político do processo que culminou na publicação da nova legislação, quanto os critérios políticos de escolha e valores nela identificáveis (ARRETCHE, 2013).

Desta forma, a avaliação política de uma política pública implica em explicitar o contexto histórico em que se pode situar o objeto de estudo proposto. Serão expostos, então, conceitos-chave, questões políticas, concepções ideológicas, que levarão à conclusão da avaliação na direção que este trabalho seguiu, qual seja, que

o saneamento básico e por consequência a água foi mais um bem coletivo que o capital pretendeu transformar em ativo de espoliação com o fim último na acumulação das classes dominantes.

Então, após o golpe de Estado realizado pela via institucional que colocou Michel Temer na posição de presidente da república no Brasil, as medidas de desconstrução da política pública de saneamento básico se intensificaram. Em agosto de 2016 foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial envolvendo membros da Casa Civil, Ministério das Cidades, da Saúde, Meio Ambiente, BNDES, Caixa Econômica Federal, entre outros. Foram também consultados representantes públicos e privados de agentes do setor de saneamento, entre os quais destacam-se a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) e o Instituto Trata Brasil. Observarei mais atentamente os propósitos institucionais da ABCON e do Instituto Trata Brasil para demonstrar qual a natureza das instituições que demonstravam interesse na modificação da política de saneamento.

A Associação e Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto, criada em 1996, atualmente denominada ABCON SINDCON tem por propósito “atuar para que o segmento privado seja protagonista na universalização do saneamento básico no país.”²⁹ É formada por empresas privadas que possuem ligação com o capital internacional atuante em todas as etapas da prestação do serviço de saneamento. Já o Instituto Trata Brasil é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) criada em 2007 por um conjunto de empresas com interesse na atuação no setor de saneamento no Brasil. Sua atuação teria por objetivo trabalhar para que “o cidadão seja informado e reivindique a universalização do serviço mais básico, essencial para qualquer nação: o saneamento básico.”³⁰ Dentre as empresas que a compõe estão Abiquim, Acqualimp, Amanco, Braskem, Coca-Cola Brasil, Tigre, Unilever, Solvay Indupa, entre outros.

Em novembro daquele mesmo ano, o diagnóstico do setor fora apresentado aos ministérios envolvidos para ciência e providências quanto aos tópicos de en-

²⁹ Disponível em <https://abconsindcon.com.br/institucional/>

³⁰ Disponível em <https://tratabrasil.org.br/quem-somos/>

frentamento pelo Grupo de Trabalho, que viria a se tornar a Medida Provisória nº 844/2018. As alterações propostas pela MP previam, primordialmente, a ampliação da participação privada no “mercado de saneamento” por meio de concessões, como é possível observar no art. 10 do referido instrumento: *“A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.”*

Além disso, também foi ponto de interesse e controvérsias a atribuição de competência à Agência Nacional de Águas para regular o setor, conforme consta do art. 25-A da medida provisória: *“A Agência Nacional de Águas - ANA instituirá normas de referência nacionais 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.”* Esta mudança teria como finalidade enfraquecer os instrumentos de regulação de saneamento locais, tirando dos municípios o poder de estabelecer normas para o setor que se adequem a suas realidades, além de deixar claro, através do §3º do mesmo artigo, que o disposto não se aplica às *“a) áreas rurais; b) comunidades tradicionais; e c) áreas indígenas; e II - às soluções individuais que não constituem serviço público em áreas rurais ou urbanas”*, ou seja, onde a arrecadação tarifária não atende aos interesses do setor privado.

Através deste artigo, é possível observar a materialização do mecanismo de centralização burocrática característico da contrarreforma gerencial da administração pública. Conforme explicam SOUZA FILHO & GURGEL (2016, p. 148), a contrarreforma gerencial introduziu na ordem político-institucional um “quadro de centralização burocrática, para adequar a ordem administrativa a uma nova forma de comando, mais direta e mais explícita, efetivada pela classe dominante, para viabilizar a acumulação no contexto do capitalismo contemporâneo.” Ou seja, o que se pretendeu efetivar com esta mudança na fonte de normas regulatórias foi o “fortalecimento monocrático do grande capital (*Ibidem*)”, através da centralização das instâncias de decisão política e econômica.

Estas mudanças no marco regulatório do saneamento foram amplamente criticadas por organizações da sociedade civil e governadores, que conseguiram adiar a discussão da matéria no congresso até que o documento perdesse a vigência. Logo em se-

guida, em dezembro de 2018, o governo publica a MP nº 868/2018, que fora novamente derrotada.

Ao final deste período, houve a eleição presidencial que elegeu como chefe de Estado o candidato do PSL e ex-deputado federal, Jair Messias Bolsonaro. Identificado como um político que faria parte da “nova direita” no Brasil, o político promoveu um desmonte de políticas públicas em diversos setores nacionais. Segundo AVRITZER (2019, p. 168), “a eleição de Jair Bolsonaro para a Presidência é a consequência das formas de degradação institucional consolidadas na conjuntura pós-*impeachment*”. GOMIDE *et.al.* (2023, p. 18) explicam que

a eleição de Bolsonaro equiparou o Brasil aos demais países que experimentam o declínio democrático sob a liderança de um líder populista reacionário. Os quatro anos de seu governo foram marcados por uma liderança que desafiou os limites da legalidade, rompendo-os em alguns casos. Foram marcados também por um governo que recorreu a medidas infralegais de enfraquecimento das instituições e das políticas públicas [...] e desmobilizou capacidades estatais construídas a duras penas desde a redemocratização do país.

Jair Bolsonaro levou ao Palácio do Planalto todos os elementos característicos dos governos populistas de direita tais como o desprezo pelas instituições democráticas e pelas pautas das minorias sociais, o uso de redes sociais e das chamadas *fake news* para promover a desinformação e influenciar a formação de opinião dos eleitores, através de um conservadorismo religioso e da promoção de uma verdadeira guerra contra partidos e personalidades de esquerda.

Neste sentido, o governo de Bolsonaro procurou de toda forma aprovar a nova regulamentação do saneamento básico para entregá-lo à iniciativa privada, já que o aumento das privatizações foi uma de suas promessas de campanha.³¹ Assim, apresentou à Câmara dos Deputados o PL nº 3.261/2019, que fora aprovado e posteriormente arquivado, e que deu lugar ao PL nº 4.162/2020, de relatoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) que foi aprovado em regime de urgência e de maneira remota, em plena pandemia de COVID-19, com votos favoráveis da ampla maioria dos senadores, tornando-se a Lei nº 14.026/2020.

³¹ A pretensão de privatizar ou extinguir uma série de empresas estatais começou a ser discutida enquanto o presidente Jair Bolsonaro (PL) ainda era candidato a presidente. À época, durante uma live em outubro de 2018, ele informou a intenção de privatizar, no mínimo, 50 estatais, já em seu primeiro ano de mandato. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/04/01/privatizacoes-de-bolsonaro-o-que-ficou-na-promessa-e-o-que-virou-privado.htm#:~:text=A%20pretens%C3%A3o%20de%20privatizar%20ou,seu%20primeiro%20ano%20de%20mandato.>

A lei nº 14.026/2020, que atualizou a lei nº 11.445/2007, foi publicada com a finalidade de estabelecer mudanças na regulação do setor de saneamento que podem ser lidas no contexto maior de busca por uma ampliação da participação do setor privado em âmbitos que eram exclusivos da administração pública. Ou seja, o gestor público optou entregar a prestação de um serviço público essencial nas mãos de empresas regidas pela lucratividade, ao revés de instituir diretrizes e normativas que servissem ao fortalecimento do setor, assegurando a qualidade da prestação e a universalização dos serviços de saneamento básico enquanto política pública de grande impacto.

Esta assertiva pode ser visualizada principalmente através da leitura do artigo 10, que veda a celebração dos contratos de programa até então vigentes entre as companhias estaduais de água e esgoto e os municípios, artigo que será pormenorizado mais à frente, além dos artigos 11-A e 8-B, todos introduzidos pela Lei nº 14.026/2020, que estabelecem também a possibilidade de subdelegação de parte dos serviços de saneamento pelas empresas responsáveis pela prestação, e também as isentam de qualquer responsabilidade administrativa, civil e penal em relação ao fornecimento dos serviços, como podemos observar:

***Art. 10.** A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020, grifos nossos).*

***Art. 8º-B.** No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020, grifos nossos)*

***Art. 11-A.** Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020, grifos nossos)*

Antes de prosseguir com a análise mais minuciosa das principais mudanças promovidas pela Lei nº 14.026/2020, se faz necessário compreender alguns dos concei-

tos que ela institui para a concepção do saneamento básico na ordem jurídico-institucional. Inicialmente, é necessário deixar claro que neste trabalho o saneamento básico é entendido como um serviço público que, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, será

toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes [...] instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2015, p. 695).

Sobre este conceito existe uma ampla discussão, a qual não será pormenorizada neste trabalho. Limitamo-nos a dizer que concordamos com Bandeira de Mello e outros autores quando identificam o serviço público como atividade essencial, com a finalidade de atender a interesse público, divisível ou não, e que é prestado pelo Estado ou por seus delegatários, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, como segue:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Em seu art. 3º, a lei traz uma série de definições, entre elas a de saneamento básico, gestão associada, universalização, controle social, prestação regionalizada, subsídios, núcleo urbano, serviços públicos de saneamento básico de interesse comum e de interesse local, entre outros.

O saneamento básico, de acordo com a Lei nº 11.445/2007, seria então caracterizado pelo conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, que é constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus respectivos instrumentos de medição; de esgotamento sanitário, que aborda a disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados do esgoto sanitário, desde as ligações residenciais até a destinação final, seja para água de reuso ou o lançamento adequado no

meio ambiente; de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, que são constituídos pelas atividades e disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e/ou mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final adequada de resíduos sólidos tanto domiciliares quanto oriundos da limpeza urbana, e; de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, que são formados pelas atividades, infraestrutura e instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, incluindo a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

A lei prevê que a prestação dos serviços de saneamento básico será regida por alguns princípios, entre eles destacam-se a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço, a integralidade da prestação, a transparência das ações, o controle social e a segurança, qualidade, regularidade e continuidade dos serviços. Além disso, é importante frisar que o inciso XVI do art. 2º, que trata dos princípios informadores da prestação do serviço de saneamento, também estabelece que a prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário será concomitante, o que significa dizer que esses serviços deverão ser indissociáveis, estando a qualidade de um condicionada à qualidade do outro.

Vamos iniciar esta análise observando o que é cobrado do usuário final nas contas de água. Atualmente, as contas de água comportam apenas a cobrança mensal pela utilização efetiva dos serviços de abastecimento de água potável e de coleta de esgotamento sanitário, já que é realizada por meio de tarifa. No que diz respeito aos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, bem como de drenagem, o art. 29 do referido instrumento, alterado pela Lei nº 14.026/2020, permitiu que não só estes como também os serviços de drenagem e manejo de águas pluviais sejam cobrados do consumidor final na forma de taxas e de tarifas, como se pode observar:

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, e, quando necessário, por outras formas adicionais, como subsídios ou subvenções, vedada a cobrança em duplicidade de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário, nos seguintes serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos, conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, na forma de taxas, tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades; e

III - de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, na forma de tributos, inclusive taxas, ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou das suas atividades.

Então, na maioria dos municípios brasileiros, a taxa de coleta de lixo urbano é cobrada anualmente, juntamente à cobrança do IPTU, utilizando a mesma base de cálculo do imposto. No entanto, em relatório divulgado pela Agência Nacional de Águas, é possível notar que apenas 1.684 dos cerca de 5.570 municípios brasileiros cobravam por este serviço, isto já em 2022, seja na forma de taxa anual ou no formato de tarifa mensal.³²

Esta nova cobrança tem o potencial de gerar um “tarifaço” nas contas de água da população, visto que se relaciona diretamente à meta de extinção dos lixões e instituição dos aterros sanitários em todo o país, estabelecido para ocorrer até o ano de 2024, de acordo com o art. 54 da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). Porém, esta meta ignora em grande medida as realidades locais dos municípios, e pretende que esta transição seja financiada diretamente pelo consumidor final, em vez de direcionar verbas estaduais e federais para que as localidades menores sejam capazes de concretizá-la. Além disso, o art. 35 da Lei nº 11.445/2007, modificado pela Lei nº 14.026/2020, prevê que os municípios que não instituírem a cobrança supra, incorrerão em crime de responsabilidade fiscal, como é possível observar:

Art. 35. As taxas ou as tarifas decorrentes da prestação de serviço de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos considerarão a destinação adequada dos resíduos coletados e o nível de renda da população da área atendida, de forma isolada ou combinada, e poderão, ainda, considerar:

[...]

§ 2º A não proposição de instrumento de cobrança pelo titular do serviço nos termos deste artigo, no prazo de 12 (doze) meses de vigência desta Lei, configura renúncia de receita e exigirá a comprovação de atendimento, pelo titular do serviço, do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, observadas as penalidades constantes da referida legislação no caso de eventual descumprimento.

Desta forma, a nova legislação impõe aos municípios a instituição de tarifas para a população, de forma a sustentar a prestação do serviço público de limpeza e manejo de

³² Taxa de lixo é adotada por apenas 1.684 municípios, aponta ANA; cidade de SP está fora da lista. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/taxa-de-lixo-e-adotada-por-apenas-1-684-municipios-aponta-ana-cidade-de-sp-esta-fora-da-lista/>. Acesso em 04/01/2024.

resíduos, incentivando, ainda, a delegação deste serviço para o setor privado baseado na lógica autossustentável da cobrança tarifária.

Seguindo neste tópico, no que diz respeito ao modelo tarifário de autossustentação de serviços públicos que é praticado pelas concessionárias, pode-se observar que se trata de um modelo assegurado pela Lei nº 8.631/1993 e que fora inclusive aprovada às vésperas da privatização das distribuidoras de energia elétrica. A título exemplificativo, o art. 1º da referida lei estabelece que a tarifa será responsável pelo custo e pela prestação adequada do serviço de fornecimento de energia elétrica, como se pode observar:

Art. 1º Os níveis das tarifas de fornecimento de energia elétrica a serem cobradas de consumidores finais serão propostos pelo concessionário, ao Poder Concedente, que os homologará, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A ausência de manifestação de inconformidade do Poder Concedente, no prazo de quinze dias após a apresentação da proposta pelo concessionário, representará a homologação da mesma.

§ 2º Os níveis das tarifas a que se refere o "caput" deste artigo corresponderão aos valores necessários para a cobertura do custo do serviço de cada concessionário distribuidor, segundo suas características específicas, de modo a garantir a prestação dos serviços adequados. (grifo nosso)

Esta ideia rompe com a lógica do saneamento enquanto um serviço que deve ser alvo de investimentos públicos que são necessários para a redução de gastos com o tratamento de doenças oriundos de transmissão hídrica e uma melhora na saúde pública em geral.

O formato anterior de sustentação do serviço público de saneamento básico estava baseado na lógica do subsídio cruzado. Resumidamente, o financiamento por subsídio cruzado significava dizer que as companhias estatais de água e esgoto utilizavam as tarifas arrecadas nas regiões superavitárias (capitais e regiões metropolitanas) para subsidiar os investimentos em saneamento básico nas regiões deficitárias (zonas rurais e interior dos estados). O fim dos subsídios cruzados também tem o potencial de gerar o aumento nas tarifas pagas pelos consumidores, já que a única forma de financiamento do setor seria através da suposta autossustentação do modelo tarifário.

Nesse sentido, ignora-se as desigualdades regionais e as diferentes realidades municipais, que continuariam a ter que depender do setor público na operação do sistema de saneamento. Isto aconteceu, por exemplo, no recente leilão da Companhia Estadual de Água e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), na qual pelo menos 15 municí-

pios³³ do interior do estado não aderiram à concessão dos blocos regionalizados, mantendo a titularidade dos serviços, estando em processo de reintegração da responsabilidade por investimentos e manutenção, já que a CEDAE não apresentou proposta para continuar a prestar os serviços, visto que estes municípios, isoladamente, são “economicamente inviáveis”.³⁴

Os subsídios cruzados eram firmados entre as administrações municipais e as companhias estaduais de saneamento a partir dos instrumentos jurídicos dos contratos de programa. No que diz respeito aos contratos de programa, é primordial observar que estes representavam um formato de celebração de parcerias para a execução de serviços de saneamento que estava vigente no Brasil desde o PLANSAB, e eram executados da seguinte maneira: os serviços de saneamento, que são de titularidade dos municípios por força da Lei nº 11.445/2007, eram cedidos às empresas estatais para que os serviços de abastecimento de água potável e coleta de esgotamento sanitário, principalmente, fossem executados através do método de subsídios cruzados. Isto significa, como já dito, que a arrecadação das regiões superavitárias cobriria os prejuízos gerados pela arrecadação com tarifas das regiões deficitárias, garantindo a abrangência da prestação do serviço.

O contrato de programa é um instrumento de cooperação interfederativa com previsão no art. 241 da Constituição e os requisitos para sua celebração, previstos na Lei nº 11.107/2005, são que a celebração dos contratos seja realizada apenas entre entes da administração direta ou indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e órgãos públicos), além de serem celebrados por dispensa de licitação, favorecendo a prestação do serviço de saneamento enquanto serviço público relevante:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

³³ Os municípios são Barra do Pirai, Bom Jesus do Itabapoana, Cardoso Moreira, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaperuna, Italva, Lajes do Muriaé, Macaé, Mangaratiba, Porciúncula, Quissamã, Santa Maria Madalena, São João da Barra, Sapucaia e Varre Sai. A maioria dos municípios tem menos de 50.000 habitantes.

³⁴ **Parem de falar de concessão da Cedae do Rio de Janeiro.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2022-mai-03/riley-rodrigues-parem-falar-concessao-cedae/>. Acesso em 05/01/2024.

[...]

Lei nº 11.107/2005

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

Art. 2º Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

I – firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo;

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; e

III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.

A Lei nº 14.026/2020, em seu art. 10, vem extinguir este modelo de contrato entre os municípios e as empresas estaduais de água e esgoto, obrigando, assim, que os serviços sejam privatizados:

*Art. 10. A prestação dos serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular **depende** da celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, **vedada** a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária (grifos nossos).*

Já no §2º do art. 10-A, a lei estabelece que as outorgas detidas atualmente pelas empresas estaduais prestadoras do serviço de saneamento poderão ser

*segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, **com o objeto de compra e venda de água** (grifo nosso).*

Neste ponto, resta claro que a água foi tratada pelo legislador como produto, descentralizando sua operacionalização, agregando custos distintos às etapas de captação e distribuição de água, que a lei permitiu serem desempenhadas por entes distintos.

Desta forma, de acordo com os arts. 10-A e 10-B, inseridos pela Lei nº 14.026/2020, as empresas de prestação de serviço de saneamento que não fizerem parte

da administração direta dos municípios serão extintas, fazendo com que passe a ser obrigatória a abertura de licitação, o que implementa a competição do acesso aos contratos e a inserção massiva de empresas privadas, em detrimento das empresas estatais nos estados que hoje atendem, ainda que de forma precária, 70% da população³⁵ proibindo a celebração dos contratos de programa:

Art. 10-A. Os contratos relativos à prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão conter, expressamente, sob pena de nulidade, as cláusulas essenciais previstas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, além das seguintes disposições:

I - metas de expansão dos serviços, de redução de perdas na distribuição de água tratada, de qualidade na prestação dos serviços, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, do reúso de efluentes sanitários e do aproveitamento de águas de chuva, em conformidade com os serviços a serem prestados;

II - possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados, incluindo, entre outras, a alienação e o uso de efluentes sanitários para a produção de água de reúso, com possibilidade de as receitas serem compartilhadas entre o contratante e o contratado, caso aplicável;

III - metodologia de cálculo de eventual indenização relativa aos bens reversíveis não amortizados por ocasião da extinção do contrato; e

IV - repartição de riscos entre as partes, incluindo os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária.

§ 1º Os contratos que envolvem a prestação dos serviços públicos de saneamento básico poderão prever mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes do contrato ou a ele relacionadas, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 2º As outorgas de recursos hídricos atualmente detidas pelas empresas estaduais poderão ser segregadas ou transferidas da operação a ser concedida, permitidas a continuidade da prestação do serviço público de produção de água pela empresa detentora da outorga de recursos hídricos e a assinatura de contrato de longo prazo entre esta empresa produtora de água e a empresa operadora da distribuição de água para o usuário final, com objeto de compra e venda de água.

Art. 10-B. Os contratos em vigor, incluídos aditivos e renovações, autorizados nos termos desta Lei, bem como aqueles provenientes de licitação para prestação ou concessão dos serviços públicos de saneamento básico, estarão condicionados à comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada, por recursos próprios ou por

³⁵ REDE BRASIL ATUAL. **Senado aprova marco legal do saneamento e abre caminho para privatização da água.** Disponível em <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/06/senado-aprova-marco-legal-do-saneamento-e-abre-caminho-para-privatizacao-da-agua/>.

contratação de dívida, com vistas a viabilizar a universalização dos serviços na área licitada até 31 de dezembro de 2033, nos termos do § 2º do art. 11-B desta Lei

Parágrafo único. A metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira da contratada será regulamentada por decreto do Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias (grifos nossos).

É necessário pontuar, ainda, que o então art. 16 da referida lei, que possibilitava a renovação dos contratos de programa em vigor quando da publicação da lei fora vetado pelo então presidente Jair Bolsonaro, porém teve o veto anulado pelo Congresso Nacional, tornando-se o artigo 10-B, estabelecendo que esta renovação estaria condicionada à comprovação da capacidade econômico-financeira das empresas estatais no prazo supracitado.

Assim, através desta vedação à celebração dos contratos de programa, as empresas estatais serão privadas de atuação e todos os municípios serão obrigados a licitar. Neste caso, o poder público sai totalmente de cena, atuando apenas nos casos em que haja alguma denúncia de irregularidade na prestação do serviço pelos usuários. Desta forma, o serviço público de saneamento se transforma em ativo financeiro, com o fim último de conceder retornos lucrativos às empresas alvo das concessões. Esta é, como já explicitado, uma das funções da acumulação por espoliação: criar novos ativos em locais que não tinham potencial lucrativo para que o capital possa constantemente acumular e sobreacumular.

Porém, sobre este tópico, se faz necessário observar que em 2023, logo no início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi editado o Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023, que fora posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.599/2023, regulamentando o art. 10-B da lei nº 14.026/2020, com fins de estabelecer metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário que detenham contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.³⁶ Além disso, o decreto ainda permitiu que se continue a explorar os serviços de abastecimento e esgotamento através dos contratos de programa, concessão e instrumentos congêneres, que haviam sido até então vedados pela lei:

³⁶ **DECRETO Nº 11.466, DE 5 DE ABRIL DE 2023:** Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização.

Art. 3º A comprovação da capacidade econômico-financeira de que trata este Decreto terá por objetivo assegurar que os prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário tenham capacidade para cumprir as metas de universalização nos Municípios onde prestam os serviços.

*Parágrafo único. Na hipótese de contrato cujo prazo de vigência se encerre antes de 31 de dezembro de 2033, a análise da capacidade econômico-financeira poderá considerar o atingimento proporcional das metas de universalização referidas no **caput**.*

Art. 4º A avaliação da capacidade econômico-financeira será realizada pela entidade reguladora em duas etapas sucessivas:

I - na primeira etapa, será analisado o cumprimento de índices referenciais mínimos dos indicadores econômico-financeiros; e

II - na segunda etapa, será analisada a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação.

Esta regulamentação causou rebulição nos setores liberais do país. Isto porque tomou-se por verdade que o novo marco legal do saneamento, através da vedação imposta à celebração e continuidade dos contratos de programa, “instiga a adoção de arranjos mais democráticos e competitivos, possibilitando a ampliação das soluções e a busca por melhores práticas na área.”³⁷

A principal fonte de preocupação destes setores acerca da nova regulamentação diz respeito ao marco temporal para universalização dos serviços de água e esgoto, inicialmente definido para 2033, e que para alcançá-lo as entidades detentoras dos contratos atualmente vigentes deveriam, até 31 de dezembro de 2021, segundo o Decreto nº 10.710/2021, que foi o primeiro decreto proposto para regulamentar as mudanças efetuadas pela Lei nº 14.026/2020 na Lei nº 11.445/2007, evidenciar sua capacidade econômico-financeira para custeio da infraestrutura de prestação dos serviços através de requerimento junto à entidade reguladora responsável. Porém, através do novo decreto, este prazo foi estendido para 31 de dezembro de 2025, mesmo que ainda caiba à ANA (Agência Nacional de Águas) a decisão sobre a comprovação dos requisitos de tal capacidade do prestador de serviço em questão.

Para os críticos da medida, esta prorrogação dos prazos, ao invés de garantir que as companhias cumpram suas obrigações, pode representar um incentivo à inércia, já que “a flexibilização dos prazos e a possível falta de rigor no acompanhamento das

³⁷ Decretos recentes e retrocesso no novo Marco do Saneamento Básico. Por Alexandre Oheb Sion, em 18 de abril de 2023, no portal Consultor Jurídico – CONJUR. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2023-abr-18/alexandre-sion-decretos-retrocesso-marco-saneamento>.

obrigações podem levar a uma prestação de serviços de baixa qualidade, prejudicando a população e desconsiderando os princípios da eficiência e transparência”³⁸

Desta forma, cedendo às pressões sofridas, o governo federal publicou o Decreto nº 11.598/2023, que revogou o Decreto nº 11.466/2023 em sua integralidade, atendendo aos interesses dos setores de oposição ao governo, mesmo que sua redação tenha alterado apenas a data limite da comprovação de capacidade econômico-financeira das companhias estatais de saneamento de 31 de dezembro de 2025 para 31 de dezembro de 2023:

***Art. 10.** O prestador apresentará requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira junto a cada entidade reguladora responsável pela fiscalização de seus contratos, até **31 de dezembro de 2023**, acompanhado dos seguintes documentos:*

***I** - cópia dos contratos de prestação de serviços de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário de que seja titular, com a inclusão dos respectivos anexos e termos aditivos;*

***II** - minuta de termo aditivo que pretenda celebrar para incorporar ajustes relacionados à comprovação da capacidade econômico-financeira, acompanhada de declaração de anuência do titular do serviço;*

***III** - demonstrações contábeis consolidadas do grupo econômico a que pertence o requerente devidamente auditadas, referentes aos cinco últimos exercícios financeiros já exigíveis;*

***IV** - demonstrativo de cálculo dos indicadores econômico-financeiros de que trata o art. 5º;*

***V** - laudo ou parecer técnico de auditor independente que ateste, sob sua responsabilidade, a adequação do demonstrativo de cálculo dos indicadores econômico-financeiros aos parâmetros e aos índices referenciais mínimos previstos no art. 5º;*

***VI** - estudos de viabilidade de que trata o inciso I do **caput** do art. 6º;*

***VII** - plano de captação de recursos de que trata o inciso II do **caput** do art. 6º; e*

***VIII** - laudo ou parecer técnico de certificador independente que ateste, sob sua responsabilidade, a adequação dos estudos de viabilidade e do plano de captação às exigências previstas nos art. 6º a art. 8º e, quando aplicável, no inciso IV do **caput** do art. 9º e seu § 1º.*

*§ 1º A documentação de que trata o **caput** será apresentada de forma organizada e objetiva, em formato digital, incluído sumário com a relação de todos os itens exigidos.*

§ 2º O prestador apresentará à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA, no prazo de cinco dias, contado da data do protocolo do pedido, as seguintes cópias:

***I** - do protocolo do requerimento de comprovação de capacidade econômico-financeira junto à entidade reguladora competente;*

***II** - do requerimento; e*

***III** - dos documentos que acompanharam o requerimento.*

§ 3º A entidade reguladora competente poderá, para subsidiar sua análise e decisão, requisitar ao interessado a apresentação de infor-

³⁸ *Ibidem*

mações e documentos complementares, inclusive laudos ou pareceres específicos a serem elaborados por entidades de notória reputação.

Esta medida representou um retrocesso no que tinha se mostrado uma tentativa de ampliar e possibilitar a sobrevivência das companhias estaduais de água e esgoto enquanto prestadoras dos serviços de saneamento básico, o que contradiz totalmente o discurso que o governo adotou no início do ano de 2023, quando se iniciava o mandato de Lula. Houve uma tentativa do governo de fazer com que a mudança na prestação do serviço de saneamento não fosse tão brusca nas localidades em que a arrecadação tarifária é deficitária, porém que se mostrou completamente frustrada frente às pressões políticas sofridas que levaram com que o governo voltasse atrás na decisão de expandir o prazo para a demonstração de capacidade econômico-financeira das empresas estaduais.

Dando sequência à avaliação política das alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020, falarei agora sobre o modelo de subdelegação dos serviços de saneamento que fora instituído, no qual “poderá o prestador de serviços, mediante licitação e comprovação de ganho de eficiência/qualidade, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato”, ficando vedada a sobreposição de custos administrativos ou gerenciais a serem pagos pelo usuário final. Esta subdelegação estabelece uma forma de terceirização dos serviços, fato que pode alegadamente gerar precarização da prestação, uma vez que os custos desta subdelegação não serão, em tese, repassados ao consumidor final, conforme consta do art. 11-A da referida lei:

Art. 11-A. Na hipótese de prestação dos serviços públicos de saneamento básico por meio de contrato, o prestador de serviços poderá, além de realizar licitação e contratação de parceria público-privada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e desde que haja previsão contratual ou autorização expressa do titular dos serviços, subdelegar o objeto contratado, observado, para a referida subdelegação, o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do valor do contrato. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Além disto, na sequência da análise, pode-se observar que a lei isenta as empresas prestadoras dos serviços de saneamento de quaisquer responsabilidades administrativas cíveis ou criminais por delitos cometidos na execução dos serviços no caso da prestação regionalizada, conforme a letra do art. 8-B, que fora inserido pela Lei nº 14.026/2020 na Lei nº 11.445/2007:

Art. 8º-B. No caso de prestação regionalizada dos serviços de saneamento, as responsabilidades administrativa, civil e penal são exclusivamente aplicadas aos titulares dos serviços públicos de saneamento, nos termos do art. 8º desta Lei. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020)

Conforme o art. 8º da própria Lei nº 11.445/2007, também inserido pela Lei nº 14.026/2020, exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico

Art. 8º

[...]

I - os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local; (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

II - o Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum (Incluído pela Lei nº 14.026, de 2020).

Isto significa que qualquer problema que o cidadão tenha com a prestação do serviço público de saneamento deverá ser remetido ao órgão público responsável, que acionará a respectiva empresa executora, isto seja desde um problema de vazamento ou fornecimento, até uma tarifa cobrada incorretamente ou água suja saindo das torneiras. Isto abre caminho para que as empresas executoras possam atuar de forma irresponsável, dada a falta de responsabilização direta.

Para fins de conceituação, os planos municipais de saneamento são estudos acerca do fornecimento e distribuição dos serviços prestados, que devem estar de acordo com os planos diretores municipais, de acordo com o art. 19 da referida lei:

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

De acordo com a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), o plano municipal de saneamento básico é o instrumento que traduz os princípios de uma política de saneamento em ações concretas, coordenadas e eficazes. Sem este plano, os municípios correm o risco das atividades de abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana tornarem-se desorganizadas, intermitentes e desconexas umas das outras, além de ineficientes para atender à população.³⁹ Além disso, a existência do plano é pré-requisito para a celebração de contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico, conforme o art. 11, I da Lei nº 11.445/2007 e também para que o município possa acessar recursos orçamentários da União ou recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da administração pública federal destinados a serviços de saneamento básico após 31 de dezembro de 2025, conforme letra do art. 15 do Decreto nº 11.599/2023:

Lei nº 11.445/2007

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

Decreto nº 11.599/2023

Art. 7º A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União, de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 2007, serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos estabelecidos nos art. 9º, art. 48 e art. 49 da referida Lei e com os planos de saneamento básico.

A lei define, ainda, os conceitos de serviços públicos de saneamento básico de interesse local – que são aqueles em que as funções públicas e serviços de infraestrutura e instalações operacionais atendam a um único município – e serviços públicos de saneamento básico de interesse comum, caracterizados como aqueles serviços prestados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas em que se verifique o compartilhamento

³⁹ Planos Municipais de Saneamento Básico. Disponível em <https://www.arsae.mg.gov.br/planos-municipais/#:~:text=Sem%20um%20plano%2C%20corre%2Dse,n%C3%A3o%20atendam%20a%20toda%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 10/01/2024.

de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais municípios.

Tais possibilidades evidenciam que as empresas privadas poderão ter maior disposição em atuar nos serviços de interesse comum, visto que não só atendem maior contingente populacional, como também aquele que detém renda mais elevada. Além disso, a lei estabelece que as concessões deverão, ainda, definir metas de universalização dos serviços a serem alcançadas até o ano de 2033, porém poderá haver dilação do prazo até o ano de 2040 para os casos em que haja serviços públicos de saneamento básico de interesse comum, conforme consta do art. 11-B da referida lei:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento.

[...]

*§ 9º Quando os estudos para a licitação da prestação regionalizada apontarem para a inviabilidade econômico-financeira da universalização na data referida no **caput** deste artigo, mesmo após o agrupamento de Municípios de diferentes portes, fica permitida a dilação do prazo, desde que não ultrapasse 1º de janeiro de 2040 e haja anuência prévia da agência reguladora, que, em sua análise, deverá observar o princípio da modicidade tarifária.*

Aqui reside outro ponto de alteração legislativa trazido pelo Decreto nº 11.467/2023, que fora posteriormente revogado pelo Decreto nº 11.599/2023. Em seu art. 6º, inciso IV, o decreto estabelece que a prestação regionalizada dos serviços de saneamento poderá ser estruturada em Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), que representa uma unidade análoga às regiões metropolitanas, porém situada em mais de uma unidade federativa e instituída por meio de lei complementar federal. A crítica feita aqui é a de que nem a Lei nº 11.445/2007 nem a Lei nº 14.026/2020 fazem menção à RIDE, tendo, então, o decreto inovado na ordem jurídica, o que não é constitucionalmente permitido a esta modalidade legislativa:

Art. 6º A prestação regionalizada de serviços de saneamento é a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, com uniformização da regulação e da fiscalização e com compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da

universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, e poderá ser estruturada em:

I - região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião - unidade instituída pelos Estados mediante lei complementar, de acordo com o disposto no § 3º do art. 25 da Constituição, composta de agrupamento de Municípios limítrofes e instituída nos termos do disposto na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;

II - unidade regional de saneamento básico - unidade instituída pelos Estados mediante lei ordinária, constituída pelo agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos;

III - bloco de referência - agrupamento de Municípios não necessariamente limítrofes, estabelecido pela União nos termos do disposto no § 3º do art. 52 da Lei nº 11.445, de 2007, e formalmente criado por meio de gestão associada voluntária dos titulares; ou

IV - Região Integrada de Desenvolvimento - Ride - unidade análoga às regiões metropolitanas, porém, situada em mais de uma unidade federativa, instituída por lei complementar federal.

Antes de ser revogado pelo Decreto nº 11.599/2023, o Decreto nº 11.467/2023, nos parágrafos 16 e 17 do art. 6º estabeleciam que, desde que autorizado pela entidade de governança interfederativa e pela entidade reguladora, seria permitida a prestação do serviço de saneamento básico por parte de entidade que integre a administração pública estadual a município da estrutura de prestação regionalizada de serviços de saneamento estruturada em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Em outros termos, os parágrafos supracitados tinham o condão de permitir “que os Municípios que fazem parte de uma unidade de prestação regionalizada deleguem às empresas estatais controladas pelos respectivos Estados a execução dos serviços de saneamento básico sem licitação”⁴⁰, o que se assemelharia muito à figura do contrato de programa que fora até então vedado pela lei nº 14.026/2020:

Decreto nº 11.467/2023

Art. 6º A prestação regionalizada de serviços de saneamento é a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, com uniformização da regulação e da fiscalização e com compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, e poderá ser estruturada em:

⁴⁰ Os polêmicos novos decretos regulamentadores do marco legal do saneamento básico. Por Aldem Johnston Barbosa Araújo, em 13 de abril de 2023, no portal Migalhas. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/depeso/384775/novos-decretos-regulamentadores-do-marco-legal-do-saneamento-basico>.

[...]

§ 16. Na hipótese do inciso I do **caput**, a prestação dos serviços em determinado Município da estrutura de prestação regionalizada por entidade que integre a administração do respectivo Estado, nos termos do inciso II do art. 8º da Lei nº 11.445, de 2007, dependerá da autorização da entidade de governança interfederativa e será equiparada à prestação direta.

§ 17. A hipótese a que se refere o § 16 fica condicionada à formalização dos termos da prestação, que conte com anuência da entidade reguladora, respeitadas as disposições dos art. 9º, art. 10-A, art. 11, art. 11-A e art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007, e à comprovação da capacidade econômico-financeira do prestador, nos termos do disposto em regulamento, com vistas ao cumprimento das metas de universalização.

Porém, após muito rebuliço nos setores institucionais causado pela edição deste documento (tal como aconteceu com o já citado Decreto nº 11.466/2023, revogado pelo Decreto 11.598/2023), o Decreto nº 11.599/2023 alterou a redação do art. 6º do Decreto nº 11.467/2023 e reorganizou seus parágrafos, fazendo com que este assunto seja agora tratado nos parágrafos 14 e 15 do referido artigo, mas que ainda permite a prestação direta dos serviços de saneamento básico pelos municípios:

Art. 6º A prestação regionalizada de serviços de saneamento é a modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, com uniformização da regulação e da fiscalização e com compatibilidade de planejamento entre os titulares, com vistas à geração de ganhos de escala e à garantia da universalização e da viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, e poderá ser estruturada em:

§ 14. A prestação direta dos serviços em determinado Município da estrutura de prestação regionalizada por entidade que integre a administração do próprio Município poderá ser autorizada pela entidade de governança interfederativa, desde que haja previsão na legislação de criação da estrutura de prestação regionalizada, e estará condicionada à comprovação de efetivo cumprimento do disposto no art. 9º da Lei nº 11.445, de 2007, em especial a definição da entidade responsável pela regulação e fiscalização, que atestará o cumprimento das demais condicionantes.

§ 15. Nos casos em que o Município integrante da estrutura de prestação regionalizada já tenha atingido as metas de universalização, ou as metas intermediárias correspondentes, nos termos do disposto no respectivo plano de saneamento, devidamente atestadas pela entidade reguladora competente, a eventual concessão da prestação do serviço neste Município estará sempre condicionada à anuência do Município.

A ala liberal do Congresso Nacional, bem como representantes de empresas que atuam no setor de saneamento chamaram as medidas impostas pelos novos decretos de

“retrocesso”. Para Tasso Jereissati (PSDB-CE), que foi relator da proposta do novo marco do saneamento no Senado em 2020, os decretos representam “um retrocesso brutal. O novo marco do saneamento foi feito com um objetivo básico, que era de recuperar o atraso secular que existe no Brasil em relação ao saneamento básico.” Para ele, os decretos editados significaram um atraso no alcance das metas de universalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, previstos na Lei nº 14.026/2020 para o ano de 2033.⁴¹ Estas metas de universalização significam dizer que até o ano de 2033 estabeleceu-se que 99% do país contaria com abastecimento de água potável e 90% com coleta de esgotamento sanitário residencial.

As “metas de universalização” representam uma grande falácia do ponto de vista político-institucional no Brasil. Além de restar evidente, pela letra da lei, conforme analisamos, que não há interesse do legislador em fomentar a prestação do serviço de saneamento nos locais em que este é mais deficitário, o projeto político-econômico desenvolvido para o Brasil desde os anos 1990, como demonstramos, não é o de universalização ou mesmo melhora na prestação de serviços públicos, mas sim de desconstrução de políticas públicas de grande impacto, como é o caso saneamento básico, e a entrega de bens essenciais para os interesses do capital. A expropriação das águas também faz parte da grande lista de expropriações que o capitalismo se propõe a realizar na vida social. Podemos destacar a análise de Virginia Fontes quando diz que

boa parte das expropriações e rapinagens nasceu com o capitalismo – a dívida pública é uma delas. Outras, mais recentes, resultam da enorme pressão de enormes massas de capitais concentrados e que buscam valorizar-se por todos os meios. Novas expropriações comprometem a vida humana, como a das águas. A valorização do capital, entretanto, não é jamais suficiente, pois resulta em massas de capitais maiores ainda, buscando valorização (FONTES, 2017, p. 412).

Esta falácia da universalização precisa, então, ser observada criticamente de forma a ser possível identificar onde reside o *déficit* da prestação do saneamento básico no Brasil. Em artigo publicado no portal Carta Capital, MORETTI & MONTENEGRO (2023) explicam que de acordo com o PLANSAB, que previa uma série de medidas para a universalização do saneamento básico que também teriam como marco final o ano de 2033, o maior desafio deste processo estaria presente na ampliação dos serviços de

⁴¹ Decreto de Lula editando marco do saneamento é um retrocesso brutal, diz ex-senador Jereissati. Por Diego Mendes e Daniel Rittner, no portal CNN Brasil. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/decreto-de-lula-editando-marco-do-saneamento-e-um-retrocesso-brutal-diz-ex-senador-jereissati/>

saneamento nas áreas rurais, já que dos 11,4 milhões de habitantes sem acesso ao abastecimento de água potável, 65% residem em áreas rurais, e dos 55 milhões sem acesso à rede de esgotamento sanitário, 36% também residem nas áreas rurais. O novo marco legal parece ignorar este fato, voltando a atenção da universalização para as áreas mais densamente urbanizadas que são, como já explicitado, mais lucrativas em termos de arrecadação através do modelo tarifário.

Além disso, ainda é necessário observar que mesmo as áreas urbanas possuem estruturas extremamente precárias, principalmente nas comunidades concentradas nos grandes centros, em que há alta densidade populacional e crescimento urbano desordenado, fazendo com que os domicílios não consigam se conectar à rede de esgoto, ou mesmo que a água chegue de forma intermitente e com má qualidade. Muitos são os relatos de água suja e barrenta saindo das torneiras em bairros das zonas oeste e norte da cidade do Rio de Janeiro, por exemplo.⁴² Em momentos como este, a CEDAE (hoje privatizada e dividida entre as concessionárias Águas do Rio, Iguá e Rio Saneamento) chegou a alegar que a culpa da água turva seria do próprio consumidor, que possui canos enferrujados e caixas d'água sujas.⁴³

Na sequência da análise, um ponto que merece grande destaque na avaliação política das alterações promovidas pela Lei nº 14.026/2020 na Lei nº 11.445/2007 diz respeito à atribuição de competência à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para editar normas de referência que deverão ser levadas em consideração pelas agências reguladoras de saneamento infranacionais (municipais, intermunicipais, distrital e estaduais) em sua atuação regulatória.

A ANA foi criada através da Lei nº 9.984/2000, juntamente à Política Nacional de Recursos Hídricos, com a finalidade precípua de ser a entidade federal responsável pela implementação desta política:

Art. 1º Esta Lei cria a Agência Nacional de Águas – ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, estabelecendo regras para a sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos.

⁴² **Após crise da geosmina, bairros do Rio voltam a receber água suja.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/11/25/apos-crise-da-geosmina-bairros-do-rio-voltam-a-receber-agua-suja.htm>.

⁴³ Cedae afirma à Justiça que água turva pode ser culpa do consumidor. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/rio-de-janeiro/2021/03/6108600-cedae-afirma-a-justica-que-agua-turva-pode-ser-culpa-do-consumidor.html>.

A Lei nº 14.026/2020 também modificou a Lei nº 9.984/2000 para atribuir à ANA a responsabilidade para editar normas de referência para a regulação dos serviços de saneamento básico:

Art. 1º Esta Lei cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, e estabelece regras para sua atuação, sua estrutura administrativa e suas fontes de recursos. (grifos nossos)

No entanto, a Lei nº 14.026/2020 não trouxe em seus artigos a definição do que sejam estas normas de referência:

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.

A lei estabelece que a ANA terá o papel de emitir normas sobre padrões de qualidade e eficiência na prestação, manutenção e operação dos sistemas de saneamento básico, regulação tarifária dos serviços públicos de saneamento, padronização dos instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento firmados entre o titular do serviço e o delegatário, metas de universalização dos serviços públicos de saneamento básico, entre outros. Além disso, quando solicitada, a ANA terá a atribuição de realizar a mediação e arbitragem de conflitos entre o poder concedente, o prestador de serviços de saneamento e a agência que regula tais serviços prestados.⁴⁴

Assim, a ANA recebeu a competência de centralizar e fiscalizar as mais de 50 agências reguladoras municipais e regionais de saneamento que existem no país, sendo sua atuação assemelhada ao que já se pratica nos setores elétrico e de mineração desde a privatização nos anos 1990. A ANA teria, então, uma função de agente regulador autônomo, um “terceiro imparcial” do ponto de vista político e financeiro. Assim, adoto o posicionamento de CALISTO (2023, p. 94) quando esclarece que

esse papel de agente regulador nacional autônomo parte do pressuposto de que as agências regionais ou de caráter municipal são ineficazes e de que a intervenção do Estado pode ser um fator de risco para o mercado. Assim, por trás da ideia de fiscalização, o papel que a agência nacional assume é muito mais o de atender aos interesses do mercado do que o de atuar em benefício dos usuários.

⁴⁴Disponível em <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/saneamento-basico/a-ana-e-o-saneamento>. Acesso em 28/12/2023.

Esta mudança vem atender aos objetivos do Estado gerencial implementado por Bresser Pereira no governo FHC, como já destacamos no aporte teórico deste trabalho, através do fortalecimento da burocracia no que Bresser chamou de “núcleo estratégico” do Estado, centralizando as decisões e concentrando o poder político nesta instância. É assim que, na lógica do PDRAE, conforme explicam SOUZA FILHO & CUNHA (2017, p. 3)

a mudança institucional visava manter a situação de ajuste fiscal (objetivo primário) e melhorar a eficácia e eficiência das agências administrativas, através da proposta clássica gerencialista de combinar centralização burocrática (núcleo estratégico, formado pelo presidente, ministros e cúpula dos ministérios) com flexibilização gerencial (Agências Executivas; Agências Reguladoras; e Organizações Sociais/OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público/OSCIP).

Assim, a partir da edição da nova lei, passa a ser atribuição da ANA a definição de normas de referência para todo o setor de saneamento, bem como a regulação das tarifas aplicáveis ao serviço.

Na continuidade da análise, se faz necessário entender qual o papel das agências reguladoras no cenário político-institucional brasileiro, bem como de que forma sua atuação impacta na formulação e execução de políticas públicas no país. No tópico seguinte, discutiremos sobre este assunto, concatenando-o com a problemática de sua natureza jurídica e o motivo de criação destas agências: a privatização dos setores econômicos estratégicos.

4.2. As agências reguladoras e os setores econômicos regulados

A regulação possui campo teórico-conceitual bastante amplo, que, portanto, não será alvo deste estudo. Acima de tudo, a presença da regulação no Brasil, demonstra as particularidades da conformação do Estado brasileiro, especialmente após a crise do capitalismo nos anos 1970. Nos limitaremos a ressaltar, neste tópico, os elementos históricos e políticos que ensejaram a criação das agências reguladoras no país, e qual sua relação com a privatização de setores econômicos estratégicos.

Não pretendemos aqui realizar uma análise diagnóstica da atuação das agências reguladoras no país, mas sim vinculá-las a um projeto político de desestatização e destruturação de políticas públicas no Brasil desde a contrarreforma gerencial ocorrida na

década de 1990, tornando-se uma aliada no processo de legitimação popular da privatização de serviços públicos essenciais.

Conforme já fora apresentado neste trabalho, as agências reguladoras foram idealizadas no Brasil por Bresser Pereira no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995, e, conforme explicam CUNHA & GOELLNER (2020) a instauração dessas agências no cenário político-econômico brasileiro se deu acompanhando o movimento de reformas regulatórias ocorrido durante a década de 1990 ao redor do mundo, o que se somou à estratégia de desconcentração do Estado e ao modelo gerencial de gestão que pretendia-se colocar em prática. De acordo com o próprio Bresser Pereira, as agências reguladoras seriam, então,

[...] entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operam em mercados não suficientemente competitivos. [...] nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo por meio de leis e decretos (BRESSER PEREIRA, 2007, p. 38).

Este movimento fora necessário, já que o processo de privatização de empresas e delegação de serviços públicos já estava em curso, medida também prevista pelo então ministro Bresser e efetivada nos dois governos do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

As agências reguladoras seriam, então, em síntese, entes de natureza jurídica de autarquia especial, aos quais o Estado delega funções de gestão, controle, regulamentação e fiscalização de setores econômicos estratégicos, a elas sendo garantida autonomia técnico-administrativa diferenciada, de forma a se constituírem como entes “terceiros” e imparciais em relação ao mercado e ao Estado.

O modelo das agências reguladoras no Brasil se popularizou num contexto de agendas liberalizantes e de medidas desestatizantes no final do século XX, ponto a partir do qual diversos setores da economia nacional tornaram-se alvo de privatizações e concessões. O principal idealizador dessas medidas, como já citado, o então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, observava que “o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 27).

Esta proposta contrarreformista do Estado encontrou terreno fértil ao conjugar os ideais de regulação já dominantes no resto do mundo com a opinião favorável das elites políticas e econômicas da época, fazendo com que cada setor econômico privatizado

fizesse surgir uma agência reguladora, para que o mercado não se “autorregulasse buscando apenas a lucratividade”, e que o Estado, por outro lado, não interferisse demasiadamente na dinâmica da atividade econômica.

Esse caráter “híbrido” e “imparcial” da regulação realizada pelas agências reguladoras é o que parece ser suscitar de maiores discussões, já que deve ser enxergado criticamente como parte constituinte do movimento de flexibilização gerencial dominante na administração pública brasileira até a atualidade, que fortaleceu os centros de poder das classes dominantes através da centralização decisória no que tange principalmente à formulação e execução de políticas públicas. Este tipo de centralização enfraquece o poder decisório de estados e municípios e ignora realidades locais, estabelecendo normas a serem seguidas por todos, independente de questões regionais a serem enfrentadas de forma particularizada. Nesse sentido, PAULA (2005, p. 40) afirma que

Na realidade [...] o funcionamento das agências reguladoras não conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público. Com frequência, diretores das agências reguladoras fazem declarações à imprensa sobre as dificuldades de regulação das empresas sob sua administração.

Segundo DINIZ (*apud* PAULA, 2005, p. 43), “o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, estimulando as práticas personalistas e voluntaristas.” Assim, é possível encontrar, no arquivo do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), a seguinte constatação:

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento [...] [em que] reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor (BRASIL, 1995, p. 12-13).

Assim, esta “redefinição” do papel do Estado pretendia inseri-lo no local de mero fiscalizador da execução de políticas públicas em diversos setores, principalmente, naquele momento, de energia elétrica, telecomunicações, saúde suplementar e transportes.

Atualmente, no Brasil, existem onze agências reguladoras, reunidas na Lei nº 13.848/2019, que desempenham suas funções frente aos setores de energia elétrica, petróleo e gás, telecomunicações, saúde suplementar, saneamento básico, transportes, aviação civil e mineração. O art. 3º da referida lei estabelece as prerrogativas das quais gozam as agências reguladoras, conforme se pode observar:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

Porém, esta dita autonomia – que inclusive permite uma aproximação e um maior poder do mercado de pressionar a formulação e execução de uma política pública – pode não ser capaz de resistir a todos os cenários políticos que se instalem no país. Logo após a eleição do primeiro mandato de Lula, em 2003, o presidente foi enfático ao criticar a privatização, principalmente do setor elétrico, declarando, como demonstrou reportagem do jornal Folha de São Paulo em 20 de fevereiro daquele ano, que

“O Brasil foi terceirizado. As agências mandam no país” declarou Lula em almoço com líderes do Congresso. O presidente reclamou que fica sabendo de aumentos nas tarifas pelos jornais: “As decisões que afetam a população não passam pelo governo”. As agências foram criadas para fiscalizar os setores e dar garantias de longo prazo aos investidores de que as regras não mudariam de acordo com cada governo.”⁴⁵

Naquela oportunidade, o presidente declarou que faria mudanças no cenário regulatório do país e criticou as privatizações realizadas pelo governo anterior, afirmando que mudaria a atuação das agências criadas por FHC.

Porém, ao longo dos dois governos Lula e do governo Dilma Rousseff, pouco ou nada foi feito para modificar a atuação das agências reguladoras no país, inclusive com a manutenção das mudanças trazidas pela contrarreforma gerencial em toda administração pública. Em janeiro de 2004, dois anteprojetos de lei do executivo foram submetidos à consulta pública pela Casa Civil da presidência e posteriormente unificados no Projeto de Lei nº 3.337/2004, que pretendia dispor sobre a organização, controle social e gestão das agências reguladoras, porém que não resultou em qualquer iniciativa, sendo sua tramitação posteriormente interrompida. Além disso, um decreto presidencial demitiu o presidente da ANATEL, Luiz Guilherme Schymura no início de janeiro de 2004, indicando para sua posição um conselheiro ligado ao governo de Lula, colocando sob questionamento se realmente haveria a tão valorizada autonomia decisória na atuação das agências reguladoras.

45

Disponível

em

<<https://acervo.folha.com.br/compartilhar.donumero=15627&anchor=83843&pd=5f31b58aa02a080fca86d53a6fac741>> Acesso em 17/01/2023

Conforme explicam GILARDI & MAGGETTI (*apud* CUNHA & GOELLNER (2020, p. 7):

[...] as agências reguladoras foram lançadas da condição de novidade a um estado de normalidade. Quando modelos institucionais atingem esse grau de enraizamento, o ônus da prova passa a recair não mais sobre quem os propõe ou defende, mas sim sobre quem questiona sua pertinência como solução institucional.

OLIVEIRA (2023, p. 113) também admite que

a forte autonomia e a concentração de poderes nas agências reguladoras colocam em risco a sua legitimidade democrática e a sua compatibilidade com o princípio da separação de poderes. Há o risco potencial de captura dos interesses [...] pelos grupos economicamente mais fortes e politicamente mais influentes, em detrimento de consumidores e usuários de serviços públicos regulados.

Assim, o que pretendemos trazer para o debate neste tópico é a forma como as agências reguladoras, idealizadas pela contrarreforma do aparelho do Estado, se vinculam intrinsecamente à privatização de setores econômicos estratégicos, demonstrando uma grande contradição no seio do funcionamento do Estado burguês contemporâneo: se o mercado é capaz de autorregular-se e deve ser livre para tal, por que instituir agências autônomas e relativamente imparciais para regulá-lo? O interesse em “frear” os mecanismos de funcionamento do livre mercado seria, em tese, do Estado, porém as agências reguladoras têm sua atuação pautada na “independência” do Estado e na “defesa” de interesses de cidadãos e consumidores. Ora, se o Estado não está, então, interferindo na regulação do mercado, por que as agências deveriam regular o mercado? A fiscalização, controle e regulamentação de serviços públicos essenciais não deveria caber ao Estado enquanto garantidor de direitos à população?

De todo modo, a realidade mostra que a atuação das agências reguladoras vem beneficiando a lucratividade de investidores privados através do controle dos valores de tarifas cobradas ao consumidor final, sob a falácia de continuidade e universalização de serviços públicos. A título exemplificativo, no ano de 2007, representantes de agências reguladoras e de investidores privados apresentaram ao então presidente do Senado, Renan Calheiros, diversas reivindicações, entre as quais o estabelecimento de marcos regulatórios, destinados a dar maior segurança jurídica aos investidores, e a diminuição da

interferência do governo e do Tribunal de Contas da União no funcionamento das agências e dos negócios.⁴⁶

Especialistas do campo do direito insistem em dizer que as agências reguladoras não são um mecanismo da privatização, mas sim uma forma de atuação do Estado sobre a economia; fato é que a cada setor privatizado, surge uma agência para regulá-lo. Neste sentido, enfraquece-se o papel do Estado no desenvolvimento e implementação de políticas públicas, minando sua legitimidade enquanto ente capaz de salvaguardar direitos e garantias.

Discorreremos, agora, sobre a aparente diferença entre os processos de concessão e privatização, oriundos do regime jurídico de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a fim de que seja possível entender por que a privatização do saneamento básico não vem sendo encarada como um processo que visa retirar direitos da população, tornando a água um ativo financeiro especulativo.

4.3. Concessão e privatização: duas faces da mesma moeda

Neste tópico, falaremos sobre as diferenças conceituais entre privatização e concessão de serviços públicos e conduziremos o debate para a conclusão de que, econômica e politicamente, ambas representam a mesma coisa, agindo para atrair a atenção do setor privado aos serviços públicos essenciais, visando sua execução, o que claramente não seria atrativo se não houvesse a garantia de lucratividade.

O processo de privatização, de acordo com ENEI (2020, p. 414), implica na “venda de ações de titularidade do respectivo ente federativo [...] ou por meio da admissão de novos investidores que, aportando novo capital [...] diluam o antigo controlador e assumam o controle.” Assim, pode-se entender que a privatização, juridicamente falando, consistiria na troca de titularidade de um determinado serviço público do ente federativo para o ente privado, juntamente com a responsabilidade pela prestação deste serviço. Assim, na hipótese de privatização, o poder público não poderia, a qualquer tempo, retomar a execução direta do serviço caso a prestação privada se mostrasse ineficiente.

⁴⁶ Agências reguladoras e investidores queixam-se a Renan de interferência do governo e do TCU, Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2007/03/07/agencias-reguladoras-e-investidores-queixam-se-a-renan-de-interferencia-do-governo-e-do-tcu>

A Constituição Federal não estabelece de forma explícita que a privatização necessitaria de autorização legislativa, porém o que se argumenta é que como existe a exigência de autorização para a criação de empresas públicas e sociedades de economia mista, que são as principais prestadoras de serviços públicos, então, por paralelismo, sua extinção também dependeria de lei prévia.

Durante o processo de contrarreforma gerencial, foi tarefa do governo responsável por este processo implantar no brasileiro a crença de que a privatização seria extremamente benéfica para o cidadão, já que os serviços públicos eram prestados de forma ineficiente pelo Estado, que as empresas públicas eram deficitárias e que a iniciativa privada desempenharia um papel melhor no atendimento do interesse público. Na obra “O Brasil Privatizado”, Aloysio Biondi demonstrou como essa crença falaciosa foi central para que as privatizações realizadas por FHC fossem possíveis naquele momento, com pouca ou nenhuma resistência da população. Havia a promessa de que as tarifas de utilização dos serviços seriam mais baratas para o consumidor, justamente por causa da “maior eficiência” do setor privado. Porém, conforme explica Biondi:

antes de mais nada, é preciso lembrar um detalhe importante: antes das privatizações, o governo já havia começado a aumentar as tarifas alucinadamente, para assim garantir imensos lucros no futuro aos “compradores” – e sem que eles tivessem de enfrentar o risco de protestos e indignação do consumidor. Para as telefônicas, reajustes de até 500% a partir de novembro de 1995 e, para as fornecedoras de energia elétrica, aumentos de 150% – ou ainda maiores para as famílias de trabalhadores que ganham menos, vítimas de mudanças na política de cobrança de tarifas menores (por quilowatt gasto) nas contas de consumo mais baixo. Tudo isso aconteceu como “preparativo” para as privatizações, antes dos leilões (BIONDI, 1999, p. 10).

O autor explica que, além disso, as privatizações principalmente do setor elétrico e de telecomunicações que ocorreram entre 1995 e 1997 só precisariam atingir as metas de qualidade dos serviços a partir do ano 2000, ou seja, as empresas teriam um prazo para não melhorar substancialmente os serviços ou até mesmo não atender a determinada parcela da população, tudo isso com a anuência da ANATEL, que mesmo encarregada de fiscalizar a prestação dos serviços não poderia se sobrepor ao que fora previamente pactuado entre o governo e as compradoras.

Como fica claro através do aparato teórico que sustenta este trabalho, a privatização constitui traço fundamental da acumulação por espoliação. HARVEY (2008, p. 173) explica que

a passagem de direitos de propriedade comum, obtidos ao longo de anos de dura luta de classes [...] ao domínio privado tem sido uma das mais egrégias políticas de espoliação, com frequência imposta contrariando a ampla vontade política da população. Todos esses processos equivalem à transferência de ativos do domínio público e popular aos domínios privados e de privilégio de classe.

Nesse sentido, podemos nos utilizar também da fala de Virgínia Fontes quando explica que

o aumento da concentração e centralização do capital agudizou de maneira extrema e contraditória o papel da *pura propriedade capitalista* diante de qualquer outra injunção social, humana ou ambiental. Estamos diante da mais extrema potencialização da propriedade capitalista [...] que se torna abstrata, desigualmente socializada e extremamente destrutiva (FONTES, 2010, p. 146, *grifos no original*).

Processo semelhante ocorreu nas concessões, principalmente quando falamos da “concessão” do saneamento básico. OLIVEIRA (2023, p. 169) explica que a concessão de serviços públicos, juridicamente falando, é mais bem definida como o “contrato administrativo por meio do qual o Poder Público delega a execução de serviços públicos a terceiros.” A concessão tem base legal no art. 175 da Constituição e na Lei nº 8.987/95, que define o termo, em seu art. 2º, II, como “a delegação de sua prestação [do serviço público], feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.”

Uma das características essenciais da concessão é a remuneração do concessionário por meio da política tarifária prevista no contrato de concessão. A tarifa será atualizada e revista durante o período do contrato de concessão, de forma a manter seu equilíbrio econômico-financeiro, conforme também preconiza o art. 9º e 10 da Lei nº 8.987/95.

Além disso, existem três modalidades diferentes de concessão, que se dividem entre a concessão comum, e as PPP's (Parcerias Público-Privadas) que podem ser patrocinadas ou administrativas. No modelo de concessão comum, o usuário final é quem remunera a concessionária mediante o pagamento de tarifa pela prestação do serviço público, valor que muito provavelmente englobará tanto os custos efetivos da prestação quanto o lucro da companhia sobre a exploração do serviço, mas que em tese devem ser suficientes para viabilizar o investimento que a concessionária realizou no setor econômico concedido.

As PPP's, criadas no governo Lula através da Lei nº 11.079/2004, diferem-se pela forma de custeio: na patrocinada, a tarifa paga pelo usuário não é suficiente para custear o serviço, então o poder público entra complementando estes valores; na administrativa, o próprio poder público remunera a concessionária, pela característica do usuário de não pagarem tarifas de utilização, como por exemplo nas concessões de presídios ou hospitais públicos.⁴⁷

O que argumentam os defensores da Lei nº 14.026/2020 é que esta não privatizou o saneamento básico, mas sim estabeleceu o regime de concessões para o setor, fazendo com que as empresas públicas agora disputem com empresas privadas dentro do processo licitatório a prestação dos serviços públicos de água, esgoto, manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana, já que a titularidade do serviço permanece com o Estado, que apenas concede sua execução à iniciativa privada, fiscalizando-a e estabelecendo normas de referência através da ANA.

O que defendemos neste trabalho é que a questão sobre a qual deve-se voltar a atenção aqui não são as diferenças jurídico-conceituais que existem entre a privatização e a concessão, mas sim aquilo que, em essência, as aproxima tanto de modo que política e socialmente apresentem os mesmos efeitos. Tanto a privatização quanto a concessão fazem com que o ente público deixe de enxergar a prestação do serviço público como forma de efetivar uma política pública que gera impacto na vida da população.

É necessário atentar para o fato de que não é possível oferecer serviços públicos a preços acessíveis e de qualidade seguindo a lógica de mercado, fato que ocorre tanto na privatização quanto na concessão. O próprio governo Lula, que utilizou a crítica às privatizações realizada pelo governo FHC como bandeira para a eleição em 2002, foi responsável pela concessão de portos, aeroportos, ferrovias e rodovias durante os mais de 10 anos da gestão PT.⁴⁸ De toda forma, a privatização e a concessão tem em comum um ponto crucial: a busca por lucratividade através da exploração de serviços públicos. Nenhuma empresa estaria interessada na prestação de um serviço público apenas por ter interesse social em executar uma política pública. O que interessa é distribuir o lucro

⁴⁷ ENTENDA AS DIFERENÇAS ENTRE PRIVATIZAÇÃO E CONCESSÃO, QUE INCLUI AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. Disponível em <https://www.insper.edu.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-privatizacao-e-concessao-que-inclui-as-parcerias-publico-privadas/>. Acesso em 29/01/2024.

⁴⁸ CONCESSÕES: A PRIVATIZAÇÃO NOS DEZ ANOS DE GOVERNO DO PT. Disponível em <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/concessoes-a-privatizacao-nos-dez-anos-de-governo-do-pt/>. Acesso em 29/02/2024.

destas privatizações e concessões entre os acionistas, que muitas vezes são formados por empresas estrangeiras que remetem estes lucros para as matrizes, fazendo com que estes lucros nem ao menos movimentem a economia nacional. E o Estado favorece toda esta dinâmica, trabalhando para e a favor dela.

É, então, a partir destes pressupostos que podemos concluir, conforme nos explica José Paulo Netto, que

está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista – ele é o *seu* Estado; tendencialmente, o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais [...] Vale dizer: o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (NETTO, 2017, p. 22).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Celso Furtado, na análise do mecanismo o qual chamou de “socialização das perdas”, procurou estabelecer, na obra “Formação Econômica Brasileira” uma relação na qual demonstrava que em períodos de retração no mercado exportador, grupos de cafeicultores, exercendo a hegemonia que possuíam no país desde meados do século XIX, forçaram o governo a desvalorizar a moeda vigente no Brasil, fomentando alterações no câmbio. Esse mecanismo fez com que a queda dos preços do grão, que era então cotado em moeda forte internacional, fosse compensada pela maior quantidade de mil-réis que recebiam os fazendeiros, cuja renda e poder de compra mantiveram-se no plano interno. As perdas seriam, então, repassadas às massas consumidoras nacionais, dependentes dos produtos importados, pelos quais passariam a pagar preços mais altos (FURTADO *apud* VIEIRA, 2019).

Este conceito, que ficou conhecido como “privatização dos lucros e socialização dos prejuízos”, através da obra de Furtado, pode ser utilizado para compreender o processo que hoje expropria bens coletivos para a satisfação do capital. É exatamente essa a função das privatizações: obter a maior quantidade de lucro para os acionistas e deixar a população cada vez mais à mercê de serviços caros e mal prestados.

Também podemos aqui utilizar as palavras de Maria da Conceição Tavares, quando observa, da mesma forma que foi observado neste trabalho que

a existência de novas formas de “acumulação primitiva”, sempre reinventadas na expansão da fronteira econômico territorial – periodicamente fechada e reaberta mediante a exploração predatória de recursos naturais, a expulsão e a incorporação de populações locais e imigradas submetidas a todas as formas de exploração conhecidas –, só faz agravar o problema da exclusão econômico-social, mesmo mais tarde, quando da urbanização metropolitana, que se deve muito mais a esse processo histórico do que à própria industrialização (TAVARES, 2000, p. 137).

A autora também observa acertadamente que

Dado o dismantelamento a que foi conduzida a maioria dos serviços públicos, a infraestrutura básica e parte dos setores produtivos, nunca foi mais necessária do que agora a regeneração dos aparelhos de intervenção do Estado (a todos os níveis) e a escolha clara de um conjunto de objetivos de longo prazo que possam guiar as prioridades de investimento (sobretudo público e externo) [...] Para isso, porém, a sociedade brasileira teria de ser capaz de romper o atual pacto de poder e sua dependência externa e refazer uma nova transição verdadeiramente democrática, sem “contra-reformas” (*sic*) conservadoras (TAVARES, 1999, pp. 24-25).

No percurso desta dissertação, foram analisados os fundamentos necessários a realizar a avaliação política do novo Marco Regulatório do Saneamento Básico brasileiro. No capítulo 1, estabelecemos o referencial teórico do trabalho, fundado principalmente em Ernest Mandel e David Harvey, numa análise que teve como marco temporal a mais recente crise do modo de produção capitalista, ocorrida a partir da década de 1970 e que vem produzindo seus efeitos através das modificações que opera na vida social, principalmente através da “acumulação por espoliação (ou despossessão)”, conceito desenvolvido por Harvey na obra “O novo imperialismo” e que explica a busca do capitalismo pela mercantilização de “coisas” ou bens que até então não eram vistos como terrenos férteis para a acumulação de capital. A princípio, essa despossessão poderia ser enxergada pela ótica territorial, quando as relações capitalistas penetravam regiões até então não plenamente incorporadas ao mercado mundial.; hoje, ela permite que o capital se aproprie da saúde, da educação, da água, e de tudo o mais que for necessário à reprodução da classe trabalhadora no mundo contemporâneo (HARVEY, 2014).

No capítulo 2, analisamos o cenário político instalado no Brasil a partir da década de 1990 que permitiu a consolidação desta dinâmica da acumulação por espoliação, trazendo não só os fundamentos do modelo de administração pública gerencial instaurado por Bresser Pereira e FHC como também a crítica que deve ser realizada a seu desenvolvimento no país, as mudanças profundas que gerou no cenário político-institucional brasileiro e como se prestou a aprofundar as desigualdades sociais oriundas da questão social do país como um todo, conduzindo também ao desmonte de políticas públicas e ao acirramento da luta de classes.

O modelo gerencial tinha a burocracia estatal como principal ponto de crítica, afirmando ser o padrão burocrático de administração público dotado de rigidez e ineficiência no que tange aos serviços públicos, além de ser também antidemocrático (BRESSER PEREIRA, 1996). Porém, o que o modelo gerencial concretizou, como exposto o referido capítulo, foi uma administração pública que conjuga burocracia com patrimonialismo, mediada por mecanismos de flexibilização gerencial num contexto de monocratização burocrática (SOUZA FILHO & GURGEL, 2016), o que pode ser visto, então, como de fato antidemocrático. Trazemos então a fala com a qual se pode descrever exatamente o que é necessário para que o Brasil tenha, de fato, uma gestão pública democrática e engajada politicamente para lidar com o efeito das contradições do modo de produção capitalista na vida social, e com a qual concordamos em sua integralidade, de SOUZA FILHO & GURGEL (2016, p. 200) quando dizem que

em síntese, podemos dizer que no quadro do capitalismo, em geral, e, principalmente no cenário atual, a *gestão democrática* deve ter como norte para suas *intervenções técnico-operativas* o *fortalecimento da espinha dorsal burocrática das organizações* que possibilite a expansão e garantia de direitos, *combinada com a expansão da participação de classes subalternas* nos diferentes níveis de decisão e controle das organizações. Esta orientação técnico-operativa se subordina à perspectiva ético-política voltada para a *universalização e ampliação das condições de vida nas esferas civil, política e social das classes subalternas, como forma de contribuir com a superação da ordem do capital. Nesse sentido, defendemos a perspectiva de que existe certa autonomia dos meios em relação aos fins e que alguns parâmetros da burocracia podem e devem ser incorporados para uma proposição de ampliação e aprofundamento de direitos no quadro atual da luta de classes* (grifos nossos e no original).

Ato contínuo, no capítulo 3, abordamos o conteúdo normativo do direito à água e ao saneamento básico, defendendo que este também deve ser reconhecido constitucionalmente como um direito fundamental, trazendo ainda o histórico de legislações que tratam deste direito no Brasil, evidenciando como o saneamento básico passou de um tópico de saúde pública, no passado, para um campo autônomo de produção de políticas públicas, dado seu impacto na vida social. Neste capítulo narramos, também, alguns casos notáveis de locais ao redor do mundo em que o saneamento básico fora privatizado e em seguida reestatizado, servindo de exemplo para o Brasil de como esta experiência pode ser desastrosa, principalmente quando se trata da garantia deste serviço público para a classe trabalhadora.

Finalmente, no quarto e último capítulo deste trabalho, realizamos a análise das modificações operadas na Lei nº 11.445/2007 pela Lei nº 14.026/2020, também desenhando o cenário político-institucional que precedeu a aprovação e publicação da referida lei, fazendo que chamamos de “avaliação política”, que não se presta a analisar resultados ou perspectivas de resultados de uma lei, mas sim o que levou tal legislação a ser legitimada no ordenamento jurídico pátrio na forma que o foi.

A conclusão a que chegamos, então, após estabelecer todo o contexto teórico, metodológico, institucional, histórico e político que culminou com a alteração da legislação normatizadora do saneamento no país, é a de que é possível observar que ela aponta para a direção do projeto político que está há muito tempo sendo desenvolvido para o Brasil, centrado na ofensiva ideológica do neoliberalismo, obscurecendo o papel do Estado de ente responsável pela garantia de serviços públicos essenciais e de executor de políticas públicas de impacto.

A classe trabalhadora, que se vê cada dia mais explorada pelo capital, vê também, no curso dos últimos vinte anos, serem expropriados aqueles bens mais necessários à sua reprodução, pagando tarifas absurdas por serviços mal prestados e mal fiscalizados, gerando pioras significativas nas condições de vida e inseguranças das mais diversas. Pude constatar, através deste trabalho, que esta nova lei é o primeiro passo para a efetivação da privatização da água.

Na obra “O novo imperialismo”, o próprio Harvey cita os efeitos da privatização da água na África do Sul pós-*apartheid*, apoiada inteiramente pelo Banco Mundial, que gerou consequências desastrosas no país no curso da década de 1990, observando que

em vez de receber água de graça, os consumidores pagavam pelo fornecimento. Com maiores receitas, esses recursos, segundo a teoria, gerariam lucros e financiariam sua própria ampliação. Contudo, não podendo pagar as tarifas, muitas pessoas acabaram ficando sem esses serviços e, com receitas menores, as empresas aumentaram as tarifas e tornaram a água ainda menos acessível às populações de baixa renda. Um dos resultados disso, visto que as pessoas tiveram de recorrer a outras fontes de água, foi uma epidemia de cólera que matou grande número de pessoas (HARVEY, 2014, p. 131).

Além disso, é necessário deixar claro que a contrarreforma gerencial da administração pública foi também grande responsável por trazer este movimento global de transformação de bens essenciais e coletivos em ativos financeiros para o Brasil, já que a acumulação por espoliação tem no Estado um elemento ativo deste processo. Compartilhamos da conclusão de BEHRING (2008, p. 281) quando diz que a contrarreforma de Bresser Pereira e FHC foi “uma contra-reforma (*sic*) que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas.”

Esta contrarreforma, que produziu mudanças profundas na estrutura organizacional da administração pública em todos os níveis federativos, segue sendo reproduzida e inquestionada, num cenário em que não se enxerga nem vontade política nem mobilização popular para modificá-la, em um movimento de grande falta de senso crítico que parece atingir principalmente aos servidores públicos de forma não total, porém ampla.

Finalmente no que tange ao saneamento, podemos afirmar que apesar de vendido sob a falácia da “universalização”, o novo marco legal mascara o aprofundamento da mercantilização da natureza operada pelo Estado e pelo capitalismo no Brasil, e invisibiliza as questões sociais que decorrem da financeirização dos bens coletivos. A privatização, ou mesmo a concessão, são falsas respostas aos problemas sociais que decorrem da falta de saneamento básico, na medida em que uma possível universalização do ser-

viço ainda dependerá de financiamento estatal. Por tudo que fora exposto neste trabalho, entendemos que é necessário defender categoricamente a soberania do controle popular sobre a água, que é o bem coletivo mais essencial a qualquer forma de vida, e, portanto, não deve ser alvo de qualquer tipo de propriedade privada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. In: Bresser Pereira, L. C; Spink, P. (ORG). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____; LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas. Ipea, 413 p. Brasília, 2018.

AFONSO, Nathália. **Saneamento básico: Amoêdo e Freixo debatem tema com erros e acertos em rede social**. Lupa, 2019. Disponível em <https://piaui.fhua.uol.com.br/lupa/2019/06/04/saneamentobasico-rede/>. Acesso em 29/03/2023.

ANDRADE, Caio César Viotto de. **Entre o desenvolvimento e a desburocratização: política econômica e reforma administrativa na ditadura militar**. 7ª Conferência Internacional de História Econômica e IX Encontro de Pós-Graduação em História Econômica. 2018.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Breves considerações sobre o novo marco regulatório do saneamento básico – Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. GEN Jurídico. Disponível em http://genjuridico.com.br/2020/07/23/marco-regulatorio-saneamento-basico/#_ftn1. Acesso em 30 mar. 2023.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 8ª ed. São Paulo: Editora UNICAMP, 2002.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **As agências reguladoras independentes e a separação de poderes: uma contribuição da teoria dos ordenamentos setoriais**. In: Revista eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Nº 10, maio/junho/julho 2007, Salvador. Disponível em <https://direitoepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2012/03/redae-10-maio-2007-alexandre-aragc3a3o.pdf>. Acesso em 17 mar. 2023.

ARAÚJO, Ricardo Souza; DILIGENTI, Marcos. **Reforma administrativa: contrarrevolução neoliberal e o estado subsidiário em tempos de crise pandêmica.** Anais do V SERPINF e III SENPINF: Inflexões da Pandemia- COVID 19 na vida, nas políticas públicas e no trabalho. EDIPUCRS, 2020.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Tendências no estudo sobre avaliação de políticas públicas.** Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política. Ano 1, nº 01, Julho a Dezembro/2013. Disponível em <https://www.revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/64>. Acesso em: 25/06/2023.

_____. **Tendências no Estudo sobre avaliação. In: Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** Elizabeth Melo Rico (org). São Paulo: Cortez, 1998.

AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia.** São Paulo: Todavia, 2019.

BARRY, Brian & RAE, Douglas W. Political evaluation *In* FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação Política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica** *In* Revista Análise e Conjuntura, ano 1, n. 3, pp. 107 a 127, set/dez 1986. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Disponível em: <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>. Acesso em 22/03/2023.

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Brasil em contra-reforma.** São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Política Social no Capitalismo Tardio.** São Paulo, Cortez, 2009.

BELLATO, Caíque Cunha. BURGOS, Marcelo Tadeu Baumann. **Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil**. Sociologia e Antropologia. Rio de Janeiro, v. 09-03: 919-943, set-dez, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/2238-38752019v939>. Acesso em 24/08/2023.

BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. Saneamento básico: a evolução jurídica do setor. In: **O novo Marco Regulatório do Saneamento Básico**. Augusto Neves Dal Pozzo (org). São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil Privatizado: Um Balanço do Desmonte do Estado**. São Paulo. Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

BORGES, André. **Democracia vs eficiência: a teoria da escolha pública**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, nº 53, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452001000200008>. Acesso em 22 jan. 2023.

BRASIL. Casa Civil. **Diagnóstico setorial**. Brasília, DF, 2016.

_____. **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, 15 de julho de 2020; 199o da Independência e 132o da República. Jair Messias Bolsonaro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em 30 mar. 2023.

_____. **LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação pela Lei nº 14.026, de 2020). Disponível em https://www.planalto.gov.br/_ato20072010/2007/lei/111445.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.445%2C%20DE%205%20DE%20JANEIRO%20DE%202007.&text=Estabelece%20diretrizes%20nacionais%20para%20o,1978%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 48, nº 1, Jan-Abr 1997. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v48i1.375>. Acesso em 11/12/2022.

_____. **Estado e subdesenvolvimento industrializado: esboço de uma economia política periférica.** São Paulo: Brasiliense, 1997.

_____. **A reforma gerencial do Estado, teoria política e ensino da administração pública.** Revista Gestão e Políticas Públicas, São Paulo, Volume 1, Nº 2, 2011. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/97836/96636> Acesso em 23/02/2023.

_____. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil.** São Paulo, Editora 34, 1996.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Público. Ano 47, Volume 120, nº 1, Jan-Abr 1996. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1734/1/1996%20RSP%20ano.47%20v.120>. Acesso em 23/02/2023

_____. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. **Burocracia pública e reforma gerencial.** Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 58, p. 29-48, 2020. Recuperado de <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5228>, 2007. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRITTO, Ana Lucia e REZENDE, Sonaly Cristina. **A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência.** Caderno Metropolitano. São Paulo: v. 19, n. 39, 2017, p. 574. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>. Acesso em 05/06/2023.

BULTO, Takele Soboka. **Muito familiar para ignorar, muito novo para reconhecer: a situação do direito humano à água em nível global.** In: O Direito à Água como Política Pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica. Org. José Esteban Castro, Léo Heller, Maria da Piedade Morais. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11919/1/Muito_Familiar_Ignorar_Cap1.pdf. Acesso em 22/09/2023.

CALISTO, Dalila Alves. **Mercantilização da água: análise da privatização do saneamento de Teresina (PI).** 1ª ed., Expressão Popular, 2023. São Paulo.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos.** Ciência e Trópico, v. 34, n. 2, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 26 mar. 2023.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Diários da Presidência, 1995-1996.** São Paulo, Companhia das Letras, 2015.

CASTRO, José Esteban. HELLER, Léo. MORAIS, Maria da Piedade. “Introdução”. In: **O Direito à Água como Política Pública na América Latina: uma exploração teórica e empírica.** Org. José Esteban Castro, Léo Heller, Maria da Piedade Morais. Brasília,

lia: Ipea, 2015. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3902>. Acesso em 17/06/2023.

COSTA, Juliana Arouche. **A crise de 1974/75 sob a ótica da teoria das ondas longas de Ernest Mandel**. X Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

CUNHA, Bruno Queiroz. **As agências reguladoras brasileiras e seu hibridismo burocrático**. Capítulo publicado em: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp072495.pdf>. Acesso em 17 mar. 2023.

CUNHA, Bruno Queiroz. GOELLNER, Isabella de Araujo. **As agências reguladoras brasileiras no século XXI: enraizamento institucional e características organizacionais em perspectiva comparada**. In Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios, org. Pedro Luiz Costa Cavalcante e Mauro Santos Silva – Brasília, DF, Ipea, 2020. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10944>. Acesso em 07/01/2024.

DIMAGGIO, Paul J. POWELL, Walter. W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. RAE-Revista de Administração de Empresas, [S. l.], v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: 17 mar. 2023.

DORAN, Christine. **Managerialism: An Ideology and its Evolution**. In: International Journal of Management, Knowledge and Learning, Australia, Volume 5, Issue 1, 2016. ISS: http://www.issbs.si/press/ISSN/2232-5697/5_81-97.pdf. Acesso em 03/03/2023.

DRUMMOND, Nathalie. **A guerra da água na Bolívia: a luta do movimento popular contra a privatização de um recurso natural**. Revista NERA, Presidente Prudente: Ano 18, nº28 – Dossiê, 2015. Disponível em

<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/3998/4155>. Acesso em 28 mar. 2023.

ENEI, José Virgílio Lopes. **A Hora e a Vez do Setor Privado: Modelagem de Privatizações e Concessões no Setor de Saneamento**. In *O Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico*, coord. Augusto Neves Dal Pozzo, 1ª ed. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2020.

ENTEMAN, Willard Finley. **Managerialism: The emergence of a new ideology. Madison**. In DORAN, Christine. *Managerialism: An Ideology and its Evolution*, In: *International Journal of Management, Knowledge and Learning*, Australia, Volume 5, Issue 1, 2016. ISS: http://www.issbs.si/press/ISSN/2232-5697/5_81-97.pdf. Acesso em 03/03/2023.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. **Avaliação Política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. In *Revista Análise e Conjuntura*, ano 1, n. 3, pp. 107 a 127, set/dez 1986. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro. Disponível em: <https://picture.iczhiku.com/resource/paper/whksjoUKOudfEbXb.pdf>. Acesso em 22/03/2023.

FONSECA, Francisco César Pinto. **A “governança empresarial” das metrópoles sob o domínio neoliberal: o papel da gestão pública gerencial e da privatização do sistema político**. *Cadernos Metrópole*. v. 21, n. 45, pp. 359-672 maio/ago 2019. Disponível em [dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4500](https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4500). Acesso em 17/03/2023.

FONTES, Virgínia. **David Harvey: espoliação ou expropriação? Há “lado de fora” do capital?** In: *O Brasil e o Capital Imperialismo: teoria e história*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010. Disponível em <https://www.epsjv.fiocruz.br/publicacao/livro/o-brasil-e-o-capital-imperialismo-teoria-e-historia>. Acesso em 22/10/2022.

_____. **Capitalismo, crises e conjuntura.** Serviço Social e Sociedade, n. 130, pp. 409-435. São Paulo, set/dez 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.116>. Acesso em 14/02/2023.

FORTES, Ronaldo Vielmi. **Sobre o conceito de exército industrial de reserva: aspectos históricos e atualidade.** Temporalis, Brasília, ano 18, n. 36, p. 256-273, jul./dez. 2018. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/21461>. Acesso em 14/08/2022.

GALEB, Anna Carolina; CALISTO, Dalila; MASO, Tchenna. **A sobrecarga de tarifas na vida do povo brasileiro.** Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, 24 de jul. de 2020. Disponível em https://diplomatique.org.br/a-sobrecarga-de-tarifas-na-vida-do-povo-brasileiro/#_ftn2. Acesso em 28/12/2023.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; SILVA, Michelle Morais de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmontes e reconfigurações.** In Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022), org. Alexandre de Ávila Gomide, Michelle Morais de Sá e Silva, Maria Antonieta Leopoldi. IPEA, Brasília, 2023. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11940>. Acesso em 16/08/2023.

GONÇALVES, Gabriel Alexandre. **A territorialização do uso e controle da água a partir da abertura à participação do capital privado na Sabesp.** Dissertação - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe (TerritoriAL), do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais (IPPRI). São Paulo, 2017. Disponível em <https://repositorio.unesp.br/items/afc73850-44f1-403f-b76c-086ef904a204>. Acesso em 12/01/2024.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces.** Indaiatuba, Editora Foco, 5ª edição, 2023.

GUERRA, Elaine Linhares de Assis. **Do fordismo à acumulação flexível: uma análise sobre as mudanças nos papéis dos atores sociais relevantes.** In: Revista Educação &

Tecnologia, v. 5, n. 2, p. 71-75, jul/dez. 2000. Belo Horizonte: CEFET-MG. Disponível em <https://periodicos.cefetmg.br/index.php/revista-et/article/viewFile/14/11>. Acesso em 07/04/2023.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques; JUSTEN, Agatha; FERRAZ, Deise Luiza da Silva; CUNHA, Elcemir Paço. **Administração política: por uma agenda de pesquisa marxista**. Farol - Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade, v. 4, n.10. Belo Horizonte: UFMG, 2017. Disponível em <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/4010>. Acesso em 21/01/2022.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2008.

_____. **O Novo Imperialismo**. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo, Edições Loyola, 2008.

HECHT, Christa. **Les municipalités allemandes reprennent le contrôle de l'eau. Eau publique, eau d'avenir: L'expérience mondiale de la remunicipalisation**. Paris: 2015, p. 65. Disponível em <https://www.tni.org/files/download/ourpublicwaterfuture-fr-06ch3.pdf>. Acesso em 29/03/2023.

HELLER, Léo. **Os direitos humanos à água e ao saneamento**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2022.

_____; CASTRO, José Esteban. **Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais**. Eng. Sanit. ambient. Vol.12 - Nº 3 - jul/set 2007, 284-295. Disponível em <https://www.scielo.br/j/esa/a/sH4B9J7rYgvYsHG9nxc3mSN/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 16/11/2022.

_____; REZENDE, Sonaly Cristina.; CORDEIRO, Berenice de Souza.; BRITTO, Ana Lúcia. **Políticas públicas de saneamento básico no Brasil: tensões entre o**

legado conservador e o avanço progressista. *In:* Menicucci, Telma; Gontijo, José Geraldo Leandro. *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo – tendências nacionais e internacionais.* Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2016. Disponível em <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-983462>. Acesso em 16/11/2022.

KLIMAN, Andrew. **Harvey versus Marx on capitalism crises, part 1: Getting Marx wrong.** Disponível em http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/harvey_versus_marx_on_capitalisms_crisis_part_1_getting_marx_wrong. Acesso em 07/07/2023.

KRUSE, Thomas. **La Guerra del Agua en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergências nuevas. Sindicatos y nuevos movimientos sociales em América Latina.** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005, p. 140. Disponível em <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109025721/5kruse.pdf>.

LANZ, Klaus and EITNER, Kerstin. **Water Time case study** – Berlin, Germany. *International Water Affairs.* Hamburg: 31st January 2005, p. 3. Disponível em www.watertime.net/docs/WP2/D12_Berlin.doc. Acesso em 28/03/2023

LEITE, Leonardo Queiroz. **História da Reforma Gerencial do Estado de 1995.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), 285 pp. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em <https://repositorio.fgv.br/items/3d99bfed-acdf-482a-bf53-cebb5ac515f5>. Acesso em 16/11/2023.

LIMA, João Alberto de Oliveira & PASSOS, Edilenice. **Análise das emendas constitucionais sob a perspectiva da Legística Formal.** *Revista de Informação Legislativa,* Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal, 51(201), 215-243. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/201/ril_v51_n201_p215. Acesso em 09/04/2023.

LOBINA, Emanuele, KISHIMOTO, Satoko, PETITJEAN, Olivier. **Veio pra ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global.** Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), Instituto Transnacional (TNI) e Observatório

Multinacional, 2015, p. 8. Disponível em <https://www.tni.org/files/download/heretostay-pt.pdf>. Acesso em 30/03/2023.

LÖWY, Michael. **O que é o ecossocialismo?** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

MACEDO, Marcelo Ernadez. ALVES, Andrea Moraes. **Reforma administrativa: o caso do Reino Unido.** Revista do Serviço Público, Brasília, Ano 48, Nº 3, 1997. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1331/1/1997%20vol.48%2Cn.3%20Macedo%20e%20Alves.pdf>. Acesso em 03/03/2023.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio.** Coleção Os Economistas. São Paulo, Abril cultural, 1982.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da Administração Pública Brasileira no contexto do Estado.** FGV. Escola Brasileira de Administração Pública. Departamento de Ensino. Curso de Mestrado em Administração Pública. Rio de Janeiro, 1995. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8036>. Acesso em 29/03/2023.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política, livro I: o processo de produção do capital.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENICUCCI, Telma & D'ALBUQUERQUE, Raquel. **Política de saneamento vis-à-vis à política de saúde: encontros, desencontros e seus efeitos In Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS.** Léo Heller (org). Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2018. Disponível em https://cee.fiocruz.br/sites/default/files/2_Leo%20Heller%20et%20al_saneamento.pdf. Acesso em 06/02/2023.

MORETTI, Ricardo de Sousa; MONTENEGRO, Lara. **Privatização do saneamento é a nova ‘galinha dos ovos de ouro’ nas cidades à venda.** Carta Capital, São Paulo, 14 de ago. de 2023. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/privatizacao-do-saneamento-e-a-nova-galinha-dos-ovos-de-ouro-nas-cidades-a-venda/>. Acesso em 28/12/2023.

MUSSE, Ricardo. **David Harvey.** Disponível em <https://blogdaboitempo.com.br/2013/12/18/david-harvey/>. Acesso em 26 mar. 2023.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e barbárie contemporânea.** Argumentum, v. 4, n.1. Vitória: jan/jun 2012. Disponível em <https://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/netto-jose-paulo-201608060404028661510.pdf>. Acesso em 12/01/2024.

_____. **Introdução ao Método da Teoria Social.** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em <https://www.pcb.org.br/portal/docs/int-metodo-teoria-social.pdf>. Acesso em 14/12/2022.

_____; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica** – 8. ed. – São Paulo, Cortez, 2012.

_____. **Capitalismo monopolista e Serviço Social.** São Paulo, Cortez, 2017.

NOZAKI, Hajime T. **A crise do capital em Marx: o debate contemporâneo entre marxistas.** Editora UFJF, Juiz de Fora, 2021. Disponível em https://www2.ufjf.br/editora/wp-content/uploads/sites/113/2021/12/NOZAKI_9786589512097.pdf. Acesso em 25/06/2023.

O'BRIEN, Hettie. **Vale a pena privatizar o abastecimento de água no mundo?** Diálogo Chino, 30 de agosto de 2018. Disponível em <https://dialogochino.net/pt-br/comercio-e-investimento-pt-br/11531-vale-a-pena-privatizar-o-abastecimento-de-agua-no-mundo/>. Acesso em 25/02/2023

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª ed, Rio de Janeiro, Método, 2023.

PAES, . **Reforma do Estado no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): hegemonia, direito e tematização do moderno e do atraso em uma época de mudanças**. 2017, 257 f. Tese (Programa de pós-graduação em Ciência Política). Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/12450>. Acesso em 14/09/2023.

PASSADAKIS, Alexis. **Die Berliner Wasserbetriebe: Von Kommerzialisierung und Teilprivatisierung zu einem öff entlich-demokratischen Wasserunternehmen**. Berlin: Berlin und Brüssel, 2006, p. 17. Disponível em https://berlinerwassertisch.net/assets/files/BWB-Studie_Alexis_Passadakis%20-%20erste%20Auflage.pdf. Acesso em 23/03/2023.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro, FGV, 2020.

_____. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. Revista de administração de empresas, v. 45, n. 1, jan-mar/2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>. Acesso em 29/02/2024.

PFRIMER, Matheus Hoffmann. **A guerra da Água em Cochabamba, Bolívia: a desconstrução de um conflito**. IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília: 2008. Disponível em <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT12-850-976-20080513215826.pdf>. Acesso em 28 mar. 2023.

PORTUGAL, Alex A. Chamán. **El Neoliberalismo em Bolivia Y Perú**. Puno: 2007. Disponível em <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000362.pdf>. Acesso em 25/06/2023.

PRONZATO, Carlos. **La Guerra Del Água**. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=-7ZnaY0ateo>. Acesso em 28 mar. 2023.

PUBLIC CITIZEN. **Waves of regret – What some cities have learned and other cities should know about water privatization fiascos in the United States.** A special report by Public Citizen’s Water for All program. June, 2005. Public Citizen. Disponível em <https://www.citizen.org/wpcontent/uploads/waves.pdf>. Acesso em 30/03/2023.

REZENDE, Sonaly; HELLER, Léo; QUEIROZ, Ana Carolina Lanza. **Água, saneamento e saúde no Brasil: interseções e desacordos.** Anuario de Estudios Americanos, 66, 2, julio-diciembre, 57-80, Sevilla (España), 2009. Disponível em <https://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/317>. Acesso em 17/08/2023.

ROCHA, Sandoval. **A luta pelo acesso à água em Cochabamba.** Amazonas Atual. Manaus: 27 de setembro de 2019. Disponível em <https://amazonasatual.com.br/a-luta-pelo-acesso-a-agua-em-cochabamba/>. Acesso em 28 mar. 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SAITO, Kohei. **O ecossocialismo de Karl Marx: capitalismo, natureza e a crítica inacabada à economia política.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

SILVA, Christiane Pimentel e. **O método em Marx: a determinação ontológica da realidade social** *In* Serviço Social e Sociedade, n. 134, pp. 34-51, jan-abr 2019. São Paulo, Editora Cortez. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.164>. Acesso em 20/06/2023.

SILVA, Lindomar Pinto da. FADUL, Élvia Mirian Cavalcanti. **Uma análise dos efeitos da reforma gerencial sobre as instituições das organizações públicas.** XIX SEGeT: investimento social privado e seus impactos econômicos, sociais e ambientais. AEBD. 06 e 07 de dezembro de 2022. Evento Online. Disponível em <https://www.aedb.br/seget/artigos2007.php?pag=28>. Acesso em 17 mar. 2023.

SILVA, Thalita Verônica Golçalves e. **O Direito Humano de acesso à água potável e ao Saneamento Básico: análise da posição da corte interamericana de direitos humanos**. Boletim das águas do Ministério Público Federal. Brasília: 2015. Disponível em <http://conexaoagua.mpf.mp.br/boletim-das-aguas/edicao-2015>. Acesso em 23 mar. 2023.

SILVEIRA, Augusto Lima da; BERTÉ, Rodrigo. **O novo marco legal do saneamento e a nova tentativa de universalização**. EcoDebate. Disponível em <https://www.ecodebate.com.br/2020/07/14/o-novo-marco-legal-do-saneamento-e-a-nova-tentativa-de-universalizacao/>. Acesso em 30 mar. 2023.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro**. El trabajo social en la conjuntura latino-americana: desafios para su formación, articulación y acción profesional. XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 2009. Disponível em: <https://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-019-166.pdf>. Acesso em: 02/02/2023.

_____. CUNHA, Elcemir Paço. **Editorial: O PDRAE e a Contrarreforma Gerencial**. Administração Pública e Gestão Social, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 135–139, 2017. DOI: 10.21118/apgs.v1i3.5480. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5480>. Acesso em: 22 jun 2022.

_____. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro, Editora Lumen Juris, 2010.

_____. GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo, Editora Cortez, 2016.

TAVARES, Maria da Conceição. **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

_____. **Destruição não criadora: memórias de um mandato popular contra a recessão, o desemprego e a globalização subordinada**. Rio de Janeiro, Record, 1999.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Weber e a burocracia**. Revista do Serviço Público, v. 38, n. 4, pp. 79-90, 2017. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v38i4.2328>. Acesso em 27/06/2023

TUNDISI, José Galizia. **Ciclo hidrológico e gerenciamento integrado**. Ciência e Cultura, Edição 04, 2003, p. 31. Disponível em <http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=003069&Pesq=crise%20%c3%a1gua&pagfis=63934>. Acesso em 27/03/2023

VIEGAS, Eduardo Coral. **Saneamento básico, mercantilização e privatização da água**. In: Revista dos Tribunais Online. Revista de Direito Ambiental: vol. 40/2005, p. 24-43, Out-Dez/2005. Disponível em https://escolasuperior.mppr.mp.br/arquivos/File/Biblioteca/05-20_3_Encontro_Anual_da_Rede_Ambiental.pdf. Acesso em 24/03/2023.

VIEIRA, James Batista; SILVA JÚNIOR, Ednaldo Cordeiro; GARCIA, Luciana Silva. (2021). **A publicização vinte anos após a reforma do estado no brasil: um estudo de caso do programa de proteção a vítimas e testemunhas ameaçadas**. *Planejamento E Políticas Públicas*, (50). Disponível em www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/901. Acesso em 10/01/2024.

VIEIRA, Rosa Maria. **Celso Furtado: reforma, política e ideologia (1950-1964)**. Santo André, Editora FABC, 2019. Disponível em <https://books.scielo.org/id/6k7h8/pdf/vieira-9786589992271.pdf>. Acesso em 20/01/2024.