

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

MARCELA FURTADO CALIXTO

**A CORRIDA DA ÁGUA: REFLEXÕES SOBRE O AVANÇO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

Varginha/MG
2020

MARCELA FURTADO CALIXTO

**A CORRIDA DA ÁGUA: REFLEXÕES SOBRE O AVANÇO DAS PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADAS NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE
MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha.

Orientador: Henrique André Ramos Wellen

Varginha/MG
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal de Alfenas
Biblioteca *campus* Varginha

Calixto, Marcela Furtado.
C154c A corrida da água : reflexões sobre o avanço das parcerias público-privadas
no setor de saneamento básico no Estado de Minas Gerais / Marcela Furtado
Calixto. - Varginha, MG, 2020.
137 f. : il. -

Orientador: Henrique André Ramos Wellen.
Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) - Universidade
Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2020.

Bibliografia.

1. Administração pública - Minas Gerais. 2. Parceria público-privada. 3.
Saneamento. I. Wellen, Henrique André Ramos. II. Título.

CDD – 351.8151

A CORRIDA DA ÁGUA: REFLEXÕES SOBRE O AVANÇO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestra em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em: 08 de abril de 2020

Prof. Dr. Henrique André Ramos Wellen

Instituição: Universidade Federal do Rio Grande do Norte e PPGPS/UNIFAL-MG

Profa. Dra. Fernanda Santinelli

Instituição: Universidade Federal de Alfenas

Prof. Dr. Thiago Fontelas Rosado Gambi

Instituição: Universidade Federal de Alfenas



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Fontelas Rosado Gambi, Professor do Magistério Superior**, em 17/04/2020, às 15:45, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **HENRIQUE ANDRÉ RAMOS WELLEN, Usuário Externo**, em 17/04/2020, às 15:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Santinelli, Professor do Magistério Superior**, em 17/04/2020, às 16:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unifal-mg.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0293144** e o código CRC **CDA497AE**.

Dedico este trabalho a minha amada filha, ***Sofia***,
cuja sabedoria lhe é inerente ao nome e a seus atos.
Desde pequena, sua dedicação me ensina a diferença entre ser aluna e ser estudante.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Hélio e Teresinha, a quem devo toda minha gratidão pelos esforços para nos proporcionar a melhor educação. Às minhas irmãs Flávia e Andressa. À Sofia, por ser a luz e inspiração da minha vida.

Ao estimado orientador Henrique André Ramos Wellen, grande estudioso que demonstrou muita paciência e tenacidade na transmissão de seus conhecimentos e orientação. Acima de tudo, um ser humano dotado de uma sensibilidade e capacidade de promover a verdadeira democratização do ensino.

A todos os amigos e professores que de alguma forma contribuíram para a realização desse sonho desafiador, em especial aos professores Virgílio e Michel, que me aceitaram como aluna especial. Ao professor Thiago, que marcou sua presença desde a prova escrita, arguição do projeto, até a disciplina, seminários, banca de qualificação e defesa, e à professora Fernanda, pelas contribuições na banca de qualificação e defesa.

À querida amiga e profissional Amanda, sem a qual não seria possível alcançar esse sonho, minha gratidão.

Aos amigos de mestrado, que contribuíram para meu crescimento pessoal e acadêmico: Abigail, Cristina, Eduardo, Elton, Ellen, Josias, Leda, Maria Fernanda, Nayara e Sarah. Aos profissionais e técnicos da UNIFAL, em especial ao Marcel pelo apoio. Aos amigos e profissionais que operacionalizaram essa conquista: Christiano, Suzana, Vado, Claudilene, Eliaber, Geani, Gessi, Jéssica, João, Kennia, Tati, Will, Josiani, Aderbal, Lilian, Cláudia, Rogério, Thaís, Leandro, Marcelle e Rosana, pelos momentos de apoio e também de descontração.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

*A água de boa qualidade é como a saúde ou a liberdade:
só tem valor quando acaba.*

(Guimarães Rosa, s/d)

RESUMO

A importância dos serviços de saneamento básico transcende seus benefícios enquanto setor de infraestrutura, dada sua repercussão na saúde pública, no meio ambiente, na educação, desenvolvimento e emancipação humana. Por contemplar os serviços de fornecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, essenciais à sobrevivência e dignidade humana, o saneamento básico foi alçado à condição de direito humano e social. A degradação desses recursos, e, em contrapartida, a progressiva escassez da água, ensejou uma verdadeira corrida para exploração econômica desses serviços por entes privados. Nesse cenário, e com a redemocratização da década de 90, inúmeros instrumentos legais permitiram a inserção de agentes privados para a atuação nesse setor. O avanço da legislação inseriu no ordenamento a lei de concessões, a lei de consórcios públicos e a lei de parcerias público-privadas, promovendo a privatização e financeirização do setor. Baseada na necessidade de gargalos nos investimentos e na crise fiscal, o Estado de Minas Gerais, influenciado pela experiência internacional, foi precursor ao introduzir no arcabouço jurídico a previsão e regulamentação das parcerias público-privadas, a qual foi inaugurada no setor de saneamento básico pela Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais, Copasa, com vistas à ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Sistema Itapecerica (Divinópolis) e a ampliação do Sistema Rio Manso (Belo Horizonte). Com base nesse recorte, os estudos foram desenvolvidos com o objetivo de analisar se a instituição dessas parcerias público-privadas no saneamento básico, em Minas Gerais, acarretou implicações ou contradições à efetivação dos serviços. O percurso metodológico se organizou por meio de abordagem qualitativa, alicerçado em pesquisa documental. A análise dos dados se baliza por meio de categorias de análise, as quais foram organizadas a fim de viabilizar o tratamento dos dados brutos e auferir os resultados, a partir da inferência e interpretação. Por meio das análises foi possível concluir que as parcerias público-privadas em ambos casos que compõem o recorte do estudo, acarretou em limitações e contradições em relação à efetivação dos serviços, questões que nos permitiram chegar às nossas considerações em torno do saneamento básico.

Palavras-chave: Saneamento Básico. Parceria Público-Privada. Política Pública.

ABSTRACT

The importance of basic sanitation services transcend their benefits as a infrastructure's sector, given their impact on public health, environment, education, development and human emancipation. For contemplating the services of water supply, sanitary wastewater treatment, urban cleaning, solid waste management, drainage and management of storm water, essential resources for human dignity and survival, basic sanitation was raised to condition of human and social right. The degradation of these resources, and, in return, the progressive shortage of water, showed a real run for economic exploration of services by private entities. In this scenario, and with the redemocratization of the 90's, numerous legal instruments will allow the insertion of private agents to perform in this sector. The advancement of the legislation included the concession's law, public consortia and public-private partnerships, promoting privatization and financialization of sector. Based on the need for investment bottlenecks and the fiscal crisis, the State of Minas Gerais, influenced by international experience, was a pioneer in introducing into the legal framework the forecast and regulation of public-private partnerships, which was inaugurated in the basic sanitation sector by Sanitation Company of the State of Minas Gerais, Copasa, with a view to expanding the Sanitary Sewage System of the Itapecerica System (Divinópolis) and expanding the Rio Manso System (Belo Horizonte). Based on this cut, the studies were developed with the aim of analyzing whether the institution of these public-private partnerships in basic sanitation, in Minas Gerais, had implications or contradictions for the effectiveness of the services. The methodological path was organized through a qualitative approach, based on documentary research. The data analysis is guided by analysis categories, which were organized in order to facilitate the processing of raw data and obtain the results, from inference and interpretation. Through the analysis it was possible to conclude that the public-private partnerships in both cases that make up the study cut, resulted in limitations and contradictions in relation to the realization of the services, issues that allowed us to reach our considerations regarding basic sanitation.

Keywords: Basic Sanitation. Public-private partnership. Public policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Arranjos possíveis para a prestação de serviços de saneamento básico	84
Figura 2 – Panorama nacional de abastecimento de água	89
Figura 3 – Mapeamento do abastecimento de água no município de Divinópolis	93
Figura 4 – Extravasamento de esgoto e entupimento de PV	103
Figura 5 – Extravasamento de efluentes	103
Figura 6 – Sistema de Abastecimento Rio Manso	105
Gráfico 1 – Relevância das rubricas orçamentárias do PAC no saneamento básico	77
Gráfico 2 – Representatividade custos X despesas da PPP do Sistema Rio Manso, entre 2016 e 2017	109
Quadro 1 – Delimitação da Pesquisa	19
Quadro 2 – Instrumentos de coleta de dados	20
Quadro 3 – Categorias de análise	21
Quadro 4 – Formas de prestação de serviço	48
Quadro 5 – Características das concessões e PPP	59
Quadro 6 – Instrumentos internacionais sobre o saneamento básico	65
Quadro 7 – Parâmetros ONU de interpretação do direito à água e saneamento básico	69
Quadro 8 – Principais fontes de financiamento do saneamento no Brasil	73
Quadro 9 – Trajetória do financiamento do saneamento básico no Brasil	75
Quadro 10 – Empresas privadas criadas para atuação no setor de saneamento básico	81
Quadro 11 – Projetos de PPP no Estado de Minas Gerais	87
Quadro 12 – Aditivos contratuais formalizados no contrato de PPP Rio Manso .	110

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados de esgotamento sanitário no município de Divinópolis	93
Tabela 2 - Rendimento mensal da população de Belo Horizonte segundo censo 2010	112

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	METODOLOGIA	17
2.1	O MÉTODO	17
2.2	RECORTE DE PESQUISA	18
2.3	INSTRUMENTOS DE PESQUISA	19
2.4	ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA	20
3	TRAJETÓRIA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS	23
3.1	O SURGIMENTO DO ESTADO E SEU PAPEL NA SOCIEDADE	23
3.2	POLÍTICAS SOCIAIS: ESTADO E BEM-ESTAR SOCIAL	29
3.3	DA CRISE CAPITALISTA AO NEOLIBERALISMO: REFLEXOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS	36
4	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	40
4.1	A REFORMA GERENCIAL: OS SERVIÇOS PÚBLICOS ENTRE O ESTADO E O MERCADO	40
4.2	A FORMAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL.....	49
4.3	DESENHO INSTITUCIONAL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS..	54
5	SANEAMENTO BÁSICO	60
5.1	DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO E SOCIAL AO SANEAMENTO BÁSICO: ENTRE A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E A EFETIVAÇÃO DA SAÚDE	60
5.2	PANORAMA HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	70
5.3	PERSPECTIVAS DE FINANCEIRIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO X TENDÊNCIAS DE REMUNICIPALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO.....	78
6	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE DOS CONTRATOS FIRMADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	84
6.1	DESENHO INSTITUCIONAL DAS PPP EM SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS	85
6.2	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA ITAPECERICA (DIVINÓPOLIS)	90
6.2.1	Eixo 1: análise da observância dos procedimentos prévios à contratação de Parcerias Público-Privadas	94
6.2.2	Eixo 2: análise do cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais	97
6.3	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA DO RIO MANSO (BELO HORIZONTE)	104
6.3.1	Eixo 1: análise da observância dos procedimentos prévios à contratação de Parcerias Público-Privadas	107
6.3.2	Eixo 2: análise do cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais	108
6.4	ALGUMAS CONSIDERAÇÕES À LUZ DO REFERENCIAL TEÓRICO ...	113
7	CONCLUSÕES	122
	REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

O papel dos recursos hídricos na sociedade passou por transformações ao longo dos tempos. Em algumas sociedades, os rios eram personificados em divindades, como é o caso da mitologia egípcia, em que o rio Nilo era simbolizado pelo deus Hapi, que representava inundações anuais do rio. O nascimento do rio e as inundações eram atribuídas às lágrimas da deusa Iris, em decorrência da morte da deusa Osíris. Embora essa crença da representação de elementos naturais em divindades ainda prevaleça em algumas culturas, a visão de abundância desse elemento e de inescotabilidade dos recursos hídricos modificou-se em face do cenário mundial de escassez e deterioração.

Durante muitos séculos a exploração da água pelos seres humanos se limitava ao uso para necessidades básicas de sobrevivência, como a alimentação, higiene, agricultura, pecuária e lazer. Esse elemento natural começou a ser utilizado para a geração de energia, bem como em dispendiosos processos industriais, que resultou em epidemias devido ao crescimento e concentração populacional desordenados em grandes centros urbanos. Em contrapartida, surgiram movimentos sanitaristas e ambientalistas, visando alertar sobre as externalidades da precariedade do saneamento básico e dos impactos ambientais da deterioração dos recursos hídricos.

Se de um lado, os recursos hídricos tiveram uma maior visibilidade em razão das discussões travadas para a promoção de sua proteção diante das externalidades provocadas pela precariedade da disponibilização de água e em quantidade e qualidade suficientes e das consequências da incorreta destinação de resíduos, de outro lado desenvolveu-se uma verdadeira corrida pela água, ou seja, entes privados começaram a se interessar pela exploração da água, seja na condição de elemento dotado de potabilidade, seja em todas as suas fases e usos, desde o fornecimento até o tratamento.

Os conflitos e disputas decorrentes da escassez da água já foram observados em países do Oriente Médio, disputa essa travada em razão da escassez desse elemento vital. Agora, uma nova forma de corrida da água vem tomando força, na medida em que entes privados, em busca do domínio e a obtenção de lucros a partir de sua exploração, desenvolveram instrumentos, a partir do apoio das mais diversas instituições e organizações, a promover uma atuação em um setor que outrora fazia parte de um monopólio natural de exploração e gestão exclusivas do Estado.

À vista destas questões, o saneamento básico foi alçado à condição de direito humano pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2010) para constar do rol de direito reconhecido,

com a finalidade de garantir a sua reivindicação em face do Estado, na hipótese de sua falta, inacessibilidade, insegurança ou provisão inadequada dos serviços.

Relacionado a um conjunto de serviços infraestruturais e de instalações operacionais, o saneamento básico contempla o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos, assim como a drenagem e o manejo das águas pluviais urbanas. Logo, o acesso aos serviços de saneamento básico é condição fundamental para a sobrevivência, garantia da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial.

Por se constituir também como elemento estratégico para o desenvolvimento social, econômico e sustentável, sua importância transcende os impactos gerados enquanto setor de infraestrutura, dada sua repercussão na saúde pública, no meio ambiente, na educação, no desenvolvimento e emancipação humana. Nesse contexto, percebe-se que, embora sejam evidentes os esforços na tentativa de universalização do acesso ao saneamento básico ao longo dos tempos, ainda são de grande magnitude os déficits desses serviços essenciais.

O relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2017), estimou que em todo mundo existem 2,5 bilhões de pessoas sem acesso à água segura e 4,5 bilhões de pessoas sem saneamento básico. Os resultados do referido relatório apontaram ainda o elevado déficit do saneamento básico no Brasil, sobretudo no que se refere ao esgotamento sanitário, com maior carência nas áreas periféricas dos centros urbanos e nas zonas rurais (OMS, 2017).

Face a esse cenário que contorna um direito humano reconhecido, a ação do Estado para garantir o acesso a tal direito e a amplitude de alcance social a que se refere, o presente trabalho é um reflexo da preocupação com os desafios que se impõem para se alcançar as metas de universalização do acesso ao saneamento básico, que impacta diretamente na saúde pública, nas taxas de mortalidade, na educação infantil e na sustentabilidade ambiental. Partimos, assim, do referencial de que as transições político-econômicas que orientam o Estado conduziram ao deslocamento de suas atribuições relacionadas ao bem-estar social, de modo que abriu espaço para que a iniciativa privada tomasse a frente da oferta de serviços essenciais, no que reconheceremos as parcerias público-privadas (PPP). E, à vista disto, verifica-se que um direito social humano, como é o caso do direito ao saneamento básico, pode ter sua interpretação transposta de um direito público para, simplesmente, ser tratada como uma espécie de mercadoria, da qual se pode auferir lucros em detrimento de sua garantia de acesso e universalização.

Nesse sentido, havendo o deslocamento de serviços essencialmente públicos para o setor privado, deve-se considerar a natureza monopolística desse serviço público fundamental, que envolvem barreiras naturais e implicam em um grande risco. O risco reside na introdução

de um ente privado na efetivação de tais serviços, na medida em que é necessária a investigação se o interesse na acumulação de capital pode acarretar desafios para a efetivação dos serviços, em detrimento ao interesse público. Uma das maiores particularidades do saneamento básico é a necessidade de intensos investimentos de capital para a construção e manutenção das estruturas, que carecem de um longo prazo de maturação, investimentos de alta especificidade, além de inevitáveis e significativas aplicações irrecuperáveis que podem impactar na efetivação dos serviços prestados.

Assim, tomando como questão de pesquisa a interface entre o público e o privado na prestação dos serviços básicos, adotando como delineamento o serviço de saneamento, abordamos a existência de um novo arranjo institucional para a prestação de serviços públicos essenciais: as parcerias público-privadas. Esta abordagem potencializa o estudo, tendo em vista a carência de estudos teóricos e empíricos sobre os impactos desse arranjo institucional na efetivação dos serviços de saneamento básico, uma vez que a literatura deste campo se dedica, em sua grande maioria, à abordagem quantitativa dos dados relativos ao tema. Destarte, as informações disponíveis restringem-se basicamente às estatísticas oficiais e ao material divulgado pelas próprias empresas que efetivam as parcerias, sendo que, estes últimos, por sua vez e em geral, concentram-se nos aspectos financeiros das operações, enquanto outras variáveis relevantes são pouco exploradas.

Neste cenário, tendo em conta que esse arranjo institucional adveio para atuar na execução de obras e serviços para a efetivação de serviços de infraestrutura, com a atuação em área social, com vistas a promover a universalização do saneamento, o avanço das parcerias entre o público e o privado no setor nos permite levantar questionamentos. Se a celebração de uma nova roupagem, por meio de parcerias público-privadas, está sendo realizada em um setor sensível como o de saneamento básico, poderia esta vir a acarretar limitações na efetivação destes serviços? Poderíamos considerar essa limitação, especialmente ponderando o deslocamento de um serviço público para a iniciativa privada, que tem uma lógica de acumulação privada do capital? Tal deslocamento pode gerar contradições para a efetivação desse serviço? Que limitações e contradições seriam essas? Se o serviço é realizado por um ente privado com o propósito de auferir lucros, a partir de investimentos em um setor que se constitui um serviço público essencial, esta lógica se sobreporia aos interesses sociais dos cidadãos destinatários dos serviços?

O percurso metodológico se organizou por meio de abordagem qualitativa, alicerçado em pesquisa documental. A análise dos dados se baliza por meio de categorias de análise, as

quais foram organizadas a fim de viabilizar o tratamento dos dados brutos e auferir os resultados, a partir da inferência e interpretação.

A partir destas questões iniciais, apontamos no capítulo 2 o nosso percurso metodológico, para orientar a compreensão do desenho da pesquisa, suas delimitações e recortes, assim como nosso modelo de análise, em busca de atingirmos nosso objetivo de pesquisa que é analisar se a instituição de parcerias público-privadas no setor de saneamento básico acarreta limitações e contradições em relação à efetivação do seu serviço.

No capítulo 3, direcionado à fundamentação teórica, trouxemos o conceito de Estado e seu papel social, margeado pelas questões que envolvem os modelos econômicos e as transformações das políticas sociais, em face da emergente concepção-ideológica neoliberal. Esse capítulo tem o fim de orientar posicionamentos teóricos que permitam compreender a origem do Estado, identificando seu papel na promoção de serviços públicos essenciais, garantindo o bem-estar social.

Ainda no capítulo 3 abordamos a insurgência do estado neoliberal ao estado de bem-estar social e sua influência na reestruturação e descentralização dos serviços estatais, introduzindo uma reforma gerencial, e o público não-estatal. O decréscimo do financiamento público do saneamento básico e, em contrapartida, o recrudescimento da mercantilização e da financeirização do saneamento básico são objeto de conceitualização, e, chegando ao capítulo 4, abordamos as origens, trajetória e desenho institucional das parcerias público-privadas no setor de saneamento básico. Deste modo, o capítulo nos permite compreender o arranjo institucional que define o recorte de pesquisa, ou seja, compreender conceitualmente as parcerias público-privadas.

Na sequência, o capítulo 5 conceitua o saneamento básico enquanto direito humano reconhecido e para o qual o Estado deve se mobilizar, relacionando as questões anteriormente apontadas nos capítulos precedentes à prestação deste serviço. Este capítulo tem o mote de evidenciar a sensibilidade do setor de saneamento básico, visto que este serviço contempla o delineamento da pesquisa, subsidiando a análise da instituição de parcerias público-privadas no setor, e as possibilidades de serem verificadas limitações e contradições em relação à efetivação do seu serviço.

Finalmente, o capítulo 6 é balizado pela apresentação de dados e das análises referentes às parcerias público-privadas firmadas em Minas Gerais, sendo este o recorte da pesquisa. Busca conduzir à análise em torno de nossa problemática, quer dizer, trabalhamos os dados para verificar se a consolidação destes arranjos acarreta limitações na efetivação dos serviços de saneamento básico.

A exposição e a análise dos dados permitiram-nos chegar às nossas considerações finais, assim como a novos questionamentos, tal como apresentamos em nossas conclusões.

À vista deste percurso investigativo, esperamos que este trabalho de pesquisa, por se dedicar à análise de questão central e crítica que envolve a sociedade, possa contribuir para a ampliação das políticas públicas e estratégias para a universalização do acesso ao saneamento básico. Esperamos que contribua, também, para o aprofundamento dos estudos empíricos e teóricos para a compreensão dos processos relacionados ao tema das parcerias público-privadas, de modo que os pesquisadores do campo se debruçam conosco nestes estudos, para expandirmos a produção acadêmica sobre essa temática.

2 METODOLOGIA

2.1 O MÉTODO

O percurso metodológico desse trabalho será orientado por uma abordagem quanti-qualitativa.

Prioritariamente, o trabalho se orienta pela abordagem qualitativa, que, para Minayo (2001), lida com o universo de significados, aspirações, valores e atitudes, que correspondem ao espaço das relações, processos e fenômenos delimitados pelo objeto de estudo, e que não pode ser reduzido a variáveis ou quantificações. Essa abordagem, de acordo com Gil (2008), possibilita a compreensão da totalidade do universo estudado, assim como os processos de mudança e transformação que movimentos neste universo podem acarretar.

Assim, no universo de estudo deste trabalho, a abordagem qualitativa permite o contato da pesquisadora com os processos de mudança e transformações na forma de gestão dos serviços públicos, especificamente no setor de saneamento básico. Possibilita a compreensão dos processos propriamente ditos, o que contribui para apurar os impactos na sociedade e aos cidadãos, frente ao novo arranjo institucional. Permite subsidiar os debates que visam aperfeiçoar políticas públicas e novas estratégias gerenciais, contribuindo para ações que almejam alcançar a universalização do acesso ao saneamento básico.

A partir da abordagem qualitativa, o método de pesquisa que nos alicerça é a Pesquisa Documental.

A pesquisa documental dispõe de materiais e registros que, segundo Gil (2008, p. 51), “não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”. A pesquisa documental considera

que o primeiro passo consiste na exploração das fontes documentais, que são em grande número. Existem, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, tais como: documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc. De outro lado, existem os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc. (GIL, 2008, p. 51).

Ainda segundo Gil (2008), o documento publicado e publicizado é o ponto primordial da pesquisa documental, de modo que a consulta a este se manifesta durante todo o decorrer da pesquisa, pois é o documento que subsidia descrição, análise e interpretação.

Por conseguinte,

para fins de pesquisa científica são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa

contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno. Assim, a pesquisa documental tradicionalmente vale-se dos registros cursivos, que são persistentes e continuados. Exemplos clássicos dessa modalidade de registro são os documentos elaborados por agências governamentais (GIL, 2008, p. 147).

Assim, ao se delimitar a pesquisa documental temos, conseqüentemente, a realização de uma pesquisa teórica, dado que se fundamenta mediante a utilização de documentos como fonte de dados, informações e evidências (MARTINS; THEÓPHILO, 2007), tanto quanto se alicerça na produção bibliográfica do conhecimento produzido no campo. Há, deste modo, um compromisso com a apreensão dos fatos, que visa a elucidação de algumas questões levantadas na pesquisa, tal como orienta a proposição de outras novas questões, que surgem conforme o interesse e o objetivo do pesquisador (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

2.2 RECORTE DE PESQUISA

O recorte desta pesquisa define as parcerias público-privadas, no setor de saneamento básico do Estado de Minas Gerais, como o objeto de estudos.

Para a delimitação deste recorte de pesquisa, levamos em consideração fatores relevantes, como a pertinência do objeto de pesquisa com a linha de estudos que se baliza o Programa de Mestrado em Gestão Pública e Sociedade, do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Alfenas, a atualidade da temática e o direito social que ela envolve. Consideramos, também, o cenário do saneamento básico no Brasil, um direito fundamental que carece não só de financiamentos, mas também de desenvolvimento de estratégias estruturadas para a sua expansão, o que inevitavelmente tem proporcionado o incentivo à formalização de parcerias público-privadas em nível nacional como proposta de solução para a universalização do acesso.

Outro fator que abalizou a delimitação do recorte de pesquisa foi o ineditismo da análise no recorte proposto, o que deriva da incipiente formalização das parcerias público-privadas no segmento, em Minas Gerais.

A partir do recorte delimitado, o objeto de estudos consiste de duas PPP formalizadas no setor de saneamento, sendo uma parceria público-privada firmada no Sistema do Rio Manso, situada na Região de Belo Horizonte, e uma firmada no município de Divinópolis, no Sistema Itapecerica. Ambas as parcerias público-privadas foram formalizadas entre a Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa) e os Consórcios Odebrecht Ambiental e Consórcio FAG – formado pelas empresas Goetze Lobato Engenharia Ltda., FB

Participações S.A. e Acciona Água Brasil - Tratamento de Água Ltda., sociedades incumbidas de implantar e gerir o objeto da parceria.

O Quadro 1 apresenta a delimitação da pesquisa, sintetizando o problema e os objetivos a serem buscados.

Quadro 1 – Delimitação da Pesquisa

Problema	A instituição de parcerias público-privadas no setor de saneamento básico no Estado de Minas Gerais acarreta limitações em relação à efetivação do seu serviço?
Objetivo geral	Analisar se a instituição de parcerias público-privadas no setor de saneamento básico acarreta limitações e contradições em relação à efetivação do serviço
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> - Situar teoricamente a responsabilidade pública frente a direitos sociais, a partir do conceito de Estado e das alterações político-sociais; - Caracterizar as transformações promovidas pela reforma gerencial e a introdução do denominado público não-estatal na prestação de serviços públicos; - Analisar os mecanismos que introduziram a intervenção de entes privados no setor de saneamento, e os desdobramentos, resultados e limites na exploração do setor; - Analisar se existem limitações, contradições, consequências ou outras implicações que a participação privada, por meio de parcerias público-privadas, pode acarretar no âmbito do saneamento básico.

Fonte: Elaborado pela autora com dados de pesquisa

2.3 INSTRUMENTOS DE PESQUISA

Para atingir os objetivos do estudo, foi realizado levantamento bibliográfico com vistas à revisão teórica sobre a temática, ao longo do primeiro semestre de 2017 ao primeiro semestre de 2018. Este levantamento compreendeu a consulta, análise e revisão da literatura científica, técnica e institucional sobre a temática (CHIZOTTI, 2010; MINAYO, 2010).

Quanto ao levantamento documental, esse foi realizado no período entre o segundo semestre de 2017 e o primeiro semestre de 2018, com a seleção de documentos oficiais que mediarão a formalização das parcerias público-privadas e que antecederam as contratações, como atas de audiências e consultas públicas, atas de reuniões, relatórios e laudos prévios à contratação. Outros documentos selecionados foram os contratos que mediarão os ajustes entre os parceiros público-privados, bem como documentos que demonstram a execução e sua fiscalização, como contratos administrativos, relatórios de vistoria e fiscalização do cumprimento do contrato, comunicações e boletins.

Ainda no que se refere à coleta de informações documentais, foram levantados dados estatísticos em instituições que mantêm bases de dados de natureza quantitativa. Compuseram o levantamento os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Sistema Nacional de Informações em Saneamento (SNIS), do Sistema Estadual de Informações sobre Saneamento (SEIS), e da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON).

O Quadro 2 organiza os instrumentos de coleta de dados, a partir das informações levantadas.

Quadro 2 – Instrumentos de coleta de dados

Elementos para investigação	Informações requeridas	Instrumentos de coleta de dados
Objeto	- Parcerias público-privada no setor de saneamento básico (Sistema Itapecerica e Sistema Rio Manso), em Minas Gerais	Levantamento Documental
Eventos	- Alterações geradas nas políticas sociais; - Transformações promovidas pela reforma gerencial e advento do público não-estatal; - Inserção de instrumentos que induzem a um pensamento lucrativo no setor estatal de saneamento básico;	Levantamento bibliográfico (fundamentação teórica)
Atores	- Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais; - Consórcios Odebrecht Ambiental; - Consórcio FAG composto por Goetze Lobato Engenharia Ltda., FB Participações S.A. e Acciona Água Brasil - Tratamento de Água Ltda.	Levantamento Documental
Processos	Limitações e contradições na efetivação dos serviços	Análise documental

Fonte: Elaborado pela autora com dados de pesquisa, a partir de Gil (2008)

2.4 ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA

A análise documental foi realizada com vistas a compreender a mensagem contida nos documentos, suas decisões e conclusões.

O processo de análise de dados envolve várias etapas para auferir a significação aos dados coletados (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1998; CRESWELL, 2007; FLICK, 2009; MINAYO, 2001). Para tanto, recorreremos à Análise de Conteúdo (BARDIN, 2006), de modo que a análise dos dados se dê por meio de três fases: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados por meio de inferência e interpretação.

Dessa forma, a análise dos dados se baliza por meio de categorias de análise, as quais foram organizadas a fim de viabilizar o tratamento dos dados brutos e auferir os resultados, a partir da inferência e interpretação. As categorias analíticas foram definidas com vistas a caracterizar as parcerias firmadas, assim como identificar as eventuais limitações e contradições em relação aos contratos de parceria público-privadas firmados no Estado de Minas Gerais, no setor de saneamento básico. A definição das categorias pautou-se nos requisitos existentes nas regulamentações e cláusulas contratuais que formalizaram a parceria público-privada, com vistas a identificar a existência de limitações ou contradições na efetivação dos serviços por meio do arranjo institucional de parceria público-privada. Isso porque as regulamentações que regem as parcerias público-privadas, as agências reguladoras e o próprio setor de saneamento básico estabelecem parâmetros para os procedimentos preparatórios à contratação, execução e a fiscalização na efetivação dos serviços.

Assim sendo, as categorias foram divididas em dois eixos, sendo o primeiro relacionado às categorias de análise dos procedimentos que precederam a contratação e de análise da execução contratual, e o segundo eixo relacionado às categorias de análise dos procedimentos posteriores à contratação, com vistas a identificar impactos limitantes ou contraditórios na execução e efetivação dos serviços. Nesse passo, as categorias de análise foram estabelecidas para aferir a observância das diretrizes de validade e adequação, em consonância à legislação vigente, e análise do cumprimento das cláusulas, ajustes e cronogramas das contratações, para aferir a existência de eventuais limitações ou contradições na execução contratual.

As categorias de análise estão estruturadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Categorias de análise

(continua)

Eixo 1	
Procedimentos prévios à contratação de parcerias público-privadas	
Categoria	Descrição
Existência de prévio plano de saneamento básico nos sistemas abrangidos pelas parcerias público-privadas estudadas (artigo 11, I da lei 11.445/07)	Analisar a existência e o cumprimento das diretrizes desse plano na contratação
Existência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira para subsidiar e justificar a contratação por meio de parcerias público-privadas (artigo 11, II da lei 11.445/07)	Analisar a existência de estudos técnicos comprovando a viabilidade econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços

Quadro 3 - Categorias de análise

(conclusão)

Existência de normas de regulação e fiscalização dos contratos de parcerias público-privadas nos sistemas/contratações analisadas (artigo 11. III da lei 11.445/07)	Analisar a existência de normas de regulação que estabeleçam meios para o cumprimento das diretrizes da entidade reguladora ou fiscalizadora nas parcerias público-privadas instituídas
Realização de audiências e consultas públicas exigidas, previamente ao edital de licitação e minuta de contrato (artigo 11, IV da lei 11.445/07)	Analisar se houve prévia audiência e consulta pública acerca das contratações por meio de parcerias público-privadas
Eixo 2	
Cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais	
Categoria	Descrição
Respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços pelos entes privados (artigo 4º,II da lei 11.079/04)	Análise da execução do contrato, em vista do respeito aos interesses e direito dos destinatários dos serviços
Exercício e Indelegabilidade das funções de regulação (artigo 4º, III da lei 11.079/04)	Analisar se a regulação dos serviços foi realizada pela agência e se houve delegação das funções de regulação
Transparência dos procedimentos e das decisões (artigo 4º, V da Lei 11.079/04)	Verificar se os procedimentos e decisões observaram a transparência
Observância das diretrizes de sustentabilidade ambiental	Analisar se na execução contratual houve a observância das regulamentações e diretrizes ambientais
Mitigação de riscos na celebração da parceria público privada (artigo 4º VI da lei 11.079/04)	Analisar a existência de cláusulas e instrumentos, e sua aplicação para eventuais necessidades de mitigação dos riscos
Eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade (artigo 4º, I da lei 11.079/04)	Analisar se o contrato de parceria público-privada efetivou o cumprimento e emprego dos recursos da sociedade de acordo com a missão de eficiência do Estado

Fonte: Elaboração própria com dados de pesquisa

3 TRAJETÓRIA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS

3.1 O SURGIMENTO DO ESTADO E SEU PAPEL NA SOCIEDADE

A constante transformação da sociedade e dos próprios elementos sociais conduziram à reestruturação e à criação de novas formas de organização social. Assim, a organização social e, mais especificamente a interação entre a sociedade e o Estado, despertou interesses de estudiosos desde épocas mais remotas, seja acerca da origem e do surgimento do Estado, seja sobre toda a complexa interação entre o Estado, a sociedade e as diversas instituições que a integram.

Ao longo dos tempos, foram desenvolvidas teorias para explicar e fundamentar a origem, o surgimento e o papel do Estado na sociedade. A noção de Estado como forma de organização política é antiga, considerando que, dentro da formação social ocidental, a ideia de *polis*, *civitas* ou a de *republica* dos povos gregos e romanos, contribuíram para a idealização do conceito de Estado. Um exemplo clássico de estudos sobre o surgimento e a interação entre o Estado e a sociedade foi formulada por Aristóteles (1997), que definiu essa relação política a partir de princípios da moralidade. Essa teoria, embora não corresponda à concepção do Estado moderno, remete à compreensão da evolução e da própria configuração atual do Estado.

Pode-se assumir que o Estado é a mais complexa das organizações sociais, constituído por um grupo de indivíduos socialmente organizados para realizar objetivos traçados, estando em constante mudança. Maquiavel (2011, p. 17) utilizou em sua obra “O Príncipe” o termo Estado ao delinear que “todos os Estados e governos que têm ou tiveram poder sobre os homens já foram e são repúblicas ou principados”. O Estado, nessa lógica, é uma figura abstrata criada pela sociedade. Em linhas gerais, é uma organização política criada pelos seres humanos, cujo delineamento de sua função ou papel varia de acordo com cada visão ideológica.

Remetendo ao conceito de Estado, são inúmeras as teorias desenvolvidas para explicar a origem do Estado. Para Maluf (2019) seriam cinco as teorias existentes para subsidiar a origem do Estado, a saber: origem familiar, patriarcal, matriarcal, patrimonial e da força, que seriam agrupadas em três origens basilares, quais sejam: familiar, patrimonial e da força.

A teoria da origem familiar apoia-se na ideia de que a família seria a célula-mãe do Estado, tendo derivação de um casal originário, na qual foram se multiplicando, ao ponto de constituírem um Estado. Dallari (2012, p. 62) afirma que “estas teorias situam o núcleo social

fundamental na família. Segundo essa explicação, defendida principalmente por Robert Filmer, cada família primitiva se ampliou e deu origem a um Estado”. Nesse contexto, na teoria da origem familiar do Estado, tem-se a percepção de que cada família foi se multiplicando a ponto de gerar o Estado, tendo esta teoria duas correntes principais: a patriarcal e a matriarcal.

A corrente patriarcal considera que o Estado é uma ampliação deste modelo familiar, tendo o ascendente varão mais velho a autoridade suprema. De acordo com Maluf (2019), a corrente patriarcal tem como principais divulgadores Summer Maine, Wastermack e Starke, que encontram na organização do Estado os elementos básicos da família antiga como a unidade do poder, o direito de primogenitura, a inabilidade do domínio territorial, entre outros. Todavia, de acordo com o autor, as características que ressaltam estão mais relacionadas à monarquia, principalmente as mais antigas, onde o poder era centralizado na autoridade do *pater familias*.

Já a corrente matriarcal da origem familiar do Estado sustenta que a autoridade materna teria sido a base da organização do Estado, sendo ela a autoridade suprema das famílias primitivas. Com base nessa teoria, a organização familiar teria se apoiado na autoridade mãe, que seria uma espécie de autoridade suprema das famílias primitivas, ou seja, a organização familiar matriarcal fundamentava a sociedade civil. Nesse aspecto Maluf (2019), entende que

o matriarcado que não deve ser confundido com a ginococracia ou hegemonia política da mulher, precedeu realmente ao patriarcado na evolução social. Entretanto, foi a família patriarcal a que exerceu crescente influencia em todas as fases da evolução histórica dos povos (MALUF, 2019, p. 116).

A teoria patrimonial tem origem no livro a “República” de Platão, baseada na ideia de que o Estado nasce da necessidade dos homens. Com base na teoria patrimonial, defende-se o surgimento do Estado em razão da posse de terras privadas. Essa teoria baseia-se, portanto, na premissa de que a gênese da organização estatal se deu em decorrência do surgimento da propriedade privada. Por fim, a também chamada origem violenta do Estado, a teoria da força, por seu turno, defende que o Estado é resultante do poder de dominação dos mais fortes sobre os mais fracos, ou seja, da violência daqueles sobre esses últimos. Defensores dessa teoria foram os sociólogos Thomas Hobbes, Franz Oppenheimer, Glumpowicz, Trotsky, Max Weber.

Na lição de Hobbes, a natureza deu a cada um direito a tudo; isso quer dizer que, num estado permanente natural, ou seja, antes que os homens se comprometessem por meio de convenções ou obrigações, era lícito fazer o que cada um quisesse, e contra quem julgasse

cabível. Portanto, possuir, usar e desfrutar tudo o que quisesse ou pudesse obter eram ações lícitas. Para fundamentar o raciocínio baseado na atuação violenta do estado, Glumpowicz e Oppenheimer, concluíram que os homens, neste estado de natureza, eram todos inimigos uns dos outros, vivendo em uma guerra permanente. Assim, o Estado surge para regulamentar a dominação dos vencedores e a dominação dos vencidos. Nessa teoria, o Estado é visto como um instrumento de dominação, de monopólio do uso legítimo da força física, como instrumento de poder. Nesse cenário, Isuani (1984) subdivide o conceito de Estado, de modo a esquematizar três noções diferentes, na literatura da teoria política. Assim, para o autor, o Estado pode ser compreendido como uma associação ou comunidade envolvendo uma instituição do governo; como uma dimensão da sociedade, abrangendo ou se opondo a outras dimensões sociais; como um aparato para o governo, a administração e a coerção.

A abordagem como uma associação ou comunidade, que teve como um de seus representantes Max Weber, determina o Estado sob um conceito coextensivo com o de sociedade. Nessa visão de Estado, são duas as variantes, onde de um ponto de vista a associação é vista de “baixo”, em que o Estado emerge de um acordo em dada comunidade. De outro ponto de vista, de “cima”, há a associação de dominação, em que alguns grupos controlam outros, em um dado território.

Outra abordagem para o surgimento do Estado é a teoria contratualista, que é apoiada na ideia de que existe uma espécie de pacto ou contrato que retira o ser humano de seu estado de natureza, para conviver com outros em sociedade. Em um sentido amplo, é o conjunto de

teorias políticas que veem a origem da sociedade e o fundamento do poder político (chamado, quando em quando, *potestas*, *imperium*, Governo, soberania, Estado) num contrato, isto é, num acordo tácito ou expresso entre a maioria dos indivíduos, acordo que assinalaria o fim do estado natural e o início do estado social e político (BOBBIO, 1999, p. 272).

Tem como adeptos Thomas Hobbes, Rousseau, Kant e Locke. Sobre o viés das teorias do contrato social foram formulados diversos posicionamentos. Sob a visão desses teóricos, os indivíduos, para vencer o “Estado de natureza”, firmam um pacto para a formação de um “Estado civilizado”.

Em sua obra *Leviatã*, Hobbes designa o Estado de natureza a partir de uma condição de guerra permanente, como já mencionamos. Para o autor, para se criar um Estado capaz de superar os perigos de uma situação de que um homem teria direito a tudo, os indivíduos deveriam renunciar a direitos fundamentais, com exceção à vida, para conferi-los a um soberano, que representa os indivíduos.

Já Rousseau sintetiza a ideia de Estado de natureza a partir de um estado de inocência. Seu entendimento vai no sentido de que o Estado proporciona aos indivíduos um caminho de autorrealização e que a soberania reside sempre no povo. Em seu ponto de vista, não há transferência da soberania, mas a sua delegação a funcionários autorizados que são totalmente sujeitos à vontade geral.

Para Locke e Rousseau, são elementos imprescindíveis para o Estado Democrático a divisão de responsabilidades de quem governa. Embora a democracia seja ponto mais marcante em Rousseau, para quem as decisões deveriam ser reflexo da ampla participação, para Locke a estruturação tripartite entre o Legislativo, Executivo e Judiciário, seria o ponto de equilíbrio, impossibilitando a tomada de decisões centralizadas (LOCKE, 1998). A estrutura tripartite foi idealizada por Montesquieu (2000, p. 25) para quem a tripartição é necessária para evitar o absolutismo e a concentração de poder em uma única pessoa, partindo do pressuposto de que o homem tende a abusar do poder que detém. (MONTESQUIEU, 1987, p. 25).

O ponto comum, em cada teoria contratualista, é que se percebe a ideia de descentralização do poder, que outrora era concentrado nas mãos de um monarca. Há, assim, um ponto de convergência entre os pensadores, que em comum pregam a existência de um contrato social, em que o homem se dispersa de seu estado de natureza, para se alinhar a vida social, para equilibrar a vida coletiva, de modo a renunciar aos interesses individuais em favor do bem comum. À luz das teorias contratuais, parece possível a compreensão de que a dinâmica do Estado Moderno se pauta no pensamento dos contratualistas, vez que condições como a estruturação tripartite do Estado é adotada na atual configuração e estruturação estatal.

Entretanto, em contraposição aos contratualistas, Hegel, e posteriormente Marx e Engels, consideraram inaceitável tal abordagem, porque o Estado jamais poderia ser o produto de qualquer contrato. A partir de uma análise crítica do capital, instituem a teoria materialista, de modo que, analisando os estudos de Morgan, Engels definiu que o Estado era o produto do domínio de classe, e a classe dominante a usa para manter sua supremacia. Ou seja, o Estado é feito pelo homem e foi criado para atender a propósitos específicos. Assim, Marx e Engels apontam que o Estado se baseia na fundação do materialismo histórico, não se constituindo como produto de um contrato, mas do antagonismo de classes. Na visão desses autores, o Estado é o “poder político, propriamente chamado, é meramente o poder organizado de uma classe para oprimir outra” (MARX, 1998, p. 43-44). Destaca-se que “o executivo do Estado moderno é apenas um comitê para administrar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 12).

Nesta linha teórica, em “A Origem da Família, Propriedade Privada e Estado”, Engels (1984) pesquisou o desenvolvimento gradual do Estado e analisou o desenvolvimento do Estado desde o estágio comunal primitivo até o período industrial. A referida obra de Friederich Engels, escrita em 1884, teve o intuito de investigar a origem da família da propriedade privada e do Estado, e se baseou em estudos que inicialmente foram catalogados por Marx, a partir das pesquisas de Lewis H. Morgan. Baseado na observação do surgimento de novos elementos sociais, que reestruturaram a sociedade, Morgan ponderou que a sociedade que outrora era baseada em relações de parentesco, fundamentou-se a partir do surgimento da questão da produtividade do trabalho, da propriedade privada, que culminou na diferença de riquezas e no antagonismo entre classes. Foi a partir das reflexões de Morgan, que dividiu seus estudos em três épocas fundamentais - Estado selvagem, barbárie e civilização – que Engels (1984) elaborou sua obra, que veio a contribuir para a compreensão do surgimento do Estado. A esse respeito, Engels (1984) destaca que o estudo de Morgan identificou

[...] os novos elementos sociais, que, no transcurso de gerações, procuram adaptar a velha estrutura da sociedade às novas condições, até que, por fim a incompatibilidade entre estas e aquela leva a uma revolução completa. A sociedade antiga, baseada nas uniões gentílicas, vai pelos ares, em consequência o choque das classes sociais recém formadas; dá lugar a uma nova sociedade organizada em Estado, cujas unidades inferiores já não são gentílicas e sim unidades territoriais – uma sociedade em que o regime familiar está completamente submetido às relações de propriedade e na qual têm livre curso as contradições de classe e a luta de classes, que constituem o conteúdo de toda a história escrita até nossos dias (ENGELS, 1984, p. 2-3).

Nesse contexto, os marxistas defenderam que o surgimento do Estado tem sua gênese no próprio antagonismo e contradições e lutas de classes. Nessa linha teórica, Poulantzas (1977) reafirma que as classes sociais não são estáveis e homogêneas, e, por essa razão, reestruturaram-se de forma a posicionar, de um lado, um bloco dominante de poder, com várias frações ou subclasses, que exercem hegemonia uma sobre as outras, e, de outro lado, os dominados, que também estão subdivididos em frações. Dessa forma, o Estado teria como função ser “o fator de coesão de uma formação social e o fator de reprodução das condições de produção de um sistema” (POULANTZAS, 1977, p. 128), a partir de três movimentos: o movimento de normatizar as relações entre as classes dominantes que compõem o bloco no poder; o de normatizar as relações entre as classes dominantes e a classe dominada; e o que conserva e rompe a formação social e reproduz as condições de existência do capitalismo.

Não obstante as posições teóricas acerca da origem e o surgimento do Estado, todas elas nos remetem, portanto, ao desenho do papel estatal, que varia de acordo com a acepção ideológica adotada em cada corrente teórica. Nesse sentido, por um longo período nas

sociedades escravagistas e feudais não existia o aparato estatal, mas tão somente o domínio do senhorio em face dos servos ou escravos, na medida em que os senhores mantinham a exploração econômica e política, não havendo intervenção estatal em face do senhorio. Segundo Mascaro (2014) a articulação do aparato público não ocorria no sistema feudal, pois somente no capitalismo

[...] a função resulta da estrutura da reprodução social na qual estão mergulhados tanto exploradores quanto explorados. Por isso as formas políticas antigas são ou a extensão burocrática do soberano ou a articulação funcional dos senhores, sendo, neste caso, menos “Estado” e mais “clube” de encontro das vontades senhoriais. Mas, distinta de eventuais instituições ou nomenclaturas comuns, a forma política estatal, será inexoravelmente, específica do capitalismo (MASCARO, 2014, p. 66).

Dessa forma, todos os interesses do Estado estavam voltados para o crescimento econômico. Bacelar (2003) afirma que “o essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização [...] sem a transformação das relações de propriedade na sociedade” (BACELAR, 2003, p. 3). Com efeito, a atenção ao crescimento econômico redundou em uma disparidade social, e, por conseguinte, na luta por melhores condições de trabalho. Esta, por sua vez, culminou na transformação da atenção do Estado acerca das políticas públicas, em especial as políticas sociais. Nesse movimento, em que não havia políticas sociais propriamente ditas, a atuação do Estado modificou-se, provocando variação nas intervenções por ele efetivada.

Acerca da variação na intervenção estatal, são quatro as fases capitalistas que podem representar quatro períodos: mercantilismo, capitalismo concorrencial, capitalismo monopolista e capitalismo monopolizado. Costa (2006) esquematizou essa atuação do Estado, definindo-a em:

- a) Estado “policial” liberal – pode-se assim definir as ações do Estado na primeira metade do século XIX, isto é, Estado que se ocupa de seu aparato político-judicial-militar e diplomático, que intervém apenas diretamente no domínio econômico e do social;
- b) Estado organizador da nação – é a fase, no final do século XIX, na qual o Estado reforça a coesão social e o poder nacional. Suas ações passam a ser legitimadas (a saúde de cada um é negócio de todos) e de proteção social;
- c) Estado protecionista – no início do século XX, aproximadamente nos anos 20, o Estado reforça a coesão social e o poder nacional. Suas ações passam a ser higienistas (a saúde de cada um é negócio de todos) e de proteção social;

- d) Estado providência keynesiano modernizador – anuncia-se com a crise do início dos anos 30, mas que só se instalou após a 2ª Guerra Mundial, em alguns países, excluindo-se países periféricos como o Brasil.

Considerando-se, sumariamente, que esta é uma classificação geral e abstrata, que não se efetiva como regra em todos os países, especialmente os periféricos, como o Brasil, a variação da intensidade na atuação do Estado é evidente, uma vez que ora se dava de forma expandida, ora de forma reduzida. Essa atuação tem relação íntima com as políticas sociais, sendo a atenção voltada para a questão social na fase monopolista do capitalismo, transformações que refletiram na relação entre o Estado e o bem-estar social.

3.2 POLÍTICAS SOCIAIS: ESTADO E BEM-ESTAR SOCIAL

A relação entre o Estado, sociedade e bem-estar sofreu transformações ao longo dos tempos, decorrente da própria dinâmica entre a sociedade e o Estado, porque envolve a construção e reconstrução das relações entre grupos e classes, associados aos diferentes modos de produção, de estrutura da sociedade e das próprias relações sociais.

Conceituando a questão social, Carvalho e Iamamoto (2014) afirmam que

a questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (CARVALHO; IAMAMOTO, 2014, p. 77).

Assim, questão social, nada mais é que tudo que envolve a sociedade, as diversas expressões e manifestações sociais, bem como as contradições existentes, as quais geram as necessidades de intervenção, mas que só surgiu a partir da vigência do capitalismo e das contradições entre proletariado e burguesia. Iamamoto (2001, p. 27) também conceitua a questão social afirmando que se trata de um “conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

De tal modo, a questão social revela a relação entre o Estado, a sociedade o bem-estar social. Tal relação resulta em políticas sociais, que envolvem a ponderação de uma multiplicidade de fenômenos sociais, suas profusas causalidades, relações entre manifestações e dimensões.

Anterior ao conceito de política social, entretanto, está o conceito de política pública, porque esta abrange aquela em razão de sua dimensão. Contudo, a rigor, não existe uma definição universal acerca da expressão política social. O termo política social tem origem alemã, na medida em que em meados do século XIX, mais precisamente em 1894, foi criada uma associação alemã com a finalidade de promover estudos sobre o tema. Já a dificuldade em se definir a expressão política social decorre da ausência de um conceito universal acerca do termo. Se, para alguns, as políticas sociais são políticas públicas efetivadas no âmbito da dinâmica social, para outros, a política pública e a política social referem-se a áreas distintas. Nesse aspecto, Rein (1996) define o assunto como nebuloso e propõe-se a delimitar as fronteiras entre as políticas sociais e outras áreas, especialmente em relação às políticas públicas, definindo as políticas sociais como um planejamento em relação às externalidades sociais, com a finalidade de distribuição equitativa de benefícios sociais, especialmente os serviços sociais.

Adversamente, Rua (1998) elucida o conceito de políticas públicas, permitindo, *a priori*, o entendimento das políticas sociais. Para Rua (1998), as políticas públicas são um conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores, conjunto este destinado à coletividade da sociedade. Ensina ainda que é necessário distinguir entre política pública e decisão política, sendo que

[...] uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, 1998, p. 2).

Por seu turno, Heller e Castro (2007), ao estudarem autores consagrados da área, como Howlett e Ramesh (2003), Jenkins (1993) e Nelson (1996), chegaram ao conceito de política pública enquanto “um processo, que envolve decisões por parte de corpos e autoridades governamentais, e ações, realizadas por um ator ou um conjunto de atores, e é composto por metas e os meios para alcançá-las” (HELLER; CASTRO, 2007, p. 3). Para os autores, a política pública ou o programa público de ação gerado pelas políticas públicas é o instrumento pelo qual a entidade governamental planeja e atende às necessidades de seus cidadãos por meio de ações definidas por sua constituição, mas opera também como um importante fator da acumulação capitalista.

Em face das políticas públicas, a questão social está relacionada a processos históricos e culturais, ao passo que definem elementos sobre a origem, desenvolvimento e a trajetória

das políticas sociais. As questões estruturais, determinações e efeitos da economia também se refletem nas políticas sociais, na medida em que repercutem na produção e reprodução da vida das classes. Estas questões determinam a dimensão que a política exerce nas políticas sociais, uma vez que a atuação do Estado e dos mais diversos grupos e classes, em defesa de seus interesses e frente às forças e posições políticas, fornecem elementos para a formação e o desenvolvimento desses processos sociais.

A par desse entendimento, Behring e Boschetti (2011) ponderam que

[...] do ponto de vista histórico é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. Dito de outra forma, relaciona as políticas sociais às determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração ao capitalismo e às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam (BEHRING; BOCHETTI, 2011, p. 46).

Assim, de acordo com Vilalobos (2000), as políticas sociais são definidas como um conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social. Estas intervenções se dão especialmente a favor dos grupos socialmente excluídos nas diversas dimensões, pelas quais se expressa a sua exclusão econômica, políticas, territorial, social, cultural.

Nesse sentido, para Höfling (2001), as políticas sociais consistem em ações voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Historicamente, as primeiras manifestações que podem ser associadas às políticas sociais ocorreram na esfera privada, por meio de ação de particulares, sem qualquer interferência ou participação do Estado. Isso porque, de acordo com Vianna (1990), na fase pré-capitalista, a perspectiva de neutralidade do Estado em relação às questões e dinâmica social colocava-o como uma espécie de mediador civilizador, abstendo-se de intervir na esfera social. Sendo assim, as ações assistencialistas e filantrópicas eram essencialmente motivadas por questões religiosas e de caridade, destituídas do apoio estatal. Essas ações de caridade e filantropia privada e iniciativas com características assistenciais são consideradas como protoformas de políticas sociais, até mesmo pelo fato de, nessa época, não se privilegiar a forma de mercado.

Nesse período pré-capitalista de um caráter distinto de intervenção direta do Estado neste campo, suas responsabilidades sociais tinham como finalidades precípuas a manutenção da ordem social, o estabelecimento do imperativo do trabalho e a punição da vadiagem. Nessa fase, foram desenvolvidas regulamentações que estabeleciam uma coerção ao trabalho, de caráter repressivo e punitivo. Ao discurso e à prática criminalizadora do não-trabalho, a que estavam submetidos os excluídos do processo de produção, acompanhou-se a prática de prender, marcar e até condenar à morte aqueles que fossem pegos não trabalhando (FALEIROS, 2000).

Pequenos avanços nesse cenário de neutralidade estatal, quanto à responsabilidade social do Estado, foram observáveis quando algumas regulamentações, esparsas e fragmentadas, foram criadas no século XVI. Consistiram em ordenações do Estado, por meio das quais tornava compulsória a caridade. Um exemplo dessas regulamentações foi a instituição da Lei dos Pobres, que implicou na criação de um fundo público – denominado imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – cuja finalidade era tirar os pobres das ruas. Essas regulamentações vigoraram em grande parte dos países europeus entre o século XVII e início do século XIX, e, a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer desse período, caracterizaram-se pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam, isto é, a pobreza.

Contudo, com o advento do liberalismo entre meados do século XIX e a década de 30 do século XX, novo movimento negativo influenciou as definições de políticas sociais. Novamente a ausência de intervenção estatal, neste campo específico, passou a ser defendida, compreendida como parte do fio condutor do liberalismo, que defendia o predomínio do mercado como regulador das relações sociais. As intervenções sociais eram realizadas com motivação filantrópica e assistencial, sem qualquer interferência do Estado. Pela lógica liberal, o Estado defendia o mercado como responsável pela regulação social.

A função do Estado, que se colocava como um mal necessário, sintetizava-se no fornecimento da base legal para maximizar o mercado e seus benefícios. Com base no interesse econômico, cada indivíduo agindo em seu interesse próprio maximizaria o bem-estar coletivo. Por meio da “mão invisível” do mercado, as relações econômicas e sociais por ele reguladas produziram o bem comum (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Em outras palavras, não se dava a intervenção em decorrência dos elementos norteadores do liberalismo, que, para além de imputar ao mercado a função de regular as relações sociais, preconizava

- (a) o predomínio do individualismo, sendo considerados os indivíduos e não a coletividade; na medida em que os liberais consideram o indivíduo e não a coletividade; (b) bem-estar individual maximizaria o bem estar coletivo, na medida

em que os liberais entendiam que não cabia ao Estado garantir bens e serviços para todos, já que caberia a cada indivíduo buscar o bem estar por meio da venda de sua força de trabalho ao mercado; (c) predomínio da liberdade e competitividade, que são entendidas como formas de autonomia do indivíduo para decidir e lutar pelo que entende ser melhor para si; (d) naturalização da miséria, que é vista como natural, insolúvel e parte de um processo resultante da imperfectibilidade e da moral humana e não como do acesso socialmente desigual; (e) predomínio da lei da necessidade, partindo do pressuposto de que as necessidades humanas não devem ser todas satisfeitas; (f) manutenção do estado mínimo, que deve intervir na garantia da liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado e; (g) a política social estimula o ócio e deve ser como um paliativo, pois para os liberais a pobreza deve ser minorada pela caridade (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 61-62).

Somente a partir da década de 30, do século XX, é que foi inaugurada a intervenção estatal nas questões sociais. Nesse passo, o Estado passou a ser visto como tendo a função de intervir na realidade e dinâmica social das classes menos favorecidas e da sociedade como um todo (KING, 1988).

Os efeitos da Revolução Industrial, da Revolução Soviética e a Crise de 1929¹, conhecida como “A Grande Depressão” pode ser considerada como a pior crise econômica e o mais longo período de recessão econômica do século XX, sendo caracterizada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, colaboraram para consolidar essa mudança na percepção e no papel do Estado. Logo, embora não se possa precisar o momento exato, a origem desta mudança de percepção foi relacionada aos movimentos de massas e ao estabelecimento dos Estados-Nação na Europa ocidental, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Furtado (2010), ao abordar tal questão, afirma que

a partir, sobretudo, do fim da Segunda Grande Guerra, o Estado passou a ser chamado a intervir de forma mais efetiva na sociedade e na economia. Com o surgimento do Estado Democrático e Social, que passou a desempenhar tarefas de empresário, de investidor e de prestador de serviços públicos, verificou-se o início do agigantamento estatal e uma de suas consequências foi a criação de empresas estatais incumbidas de desempenhar diversas atividades, inclusive aquelas que no modelo anterior haviam sido atribuídas a empresas privadas concessionárias de serviços públicos (FURTADO, 2010, p. 32).

¹ A grande depressão de 1929 resultou de um desequilíbrio entre o baixo poder aquisitivo dos consumidores e a ampla produção descontrolada (superprodução), isso porque os Estados Unidos vinham de um pós-guerra onde reinou a prosperidade econômica, fazendo com que os setores industriais entrassem em um amplo ritmo de produção. Com produtos estagnados, a produção foi abalada e reduzida, trazendo como consequências o desemprego em massa, queda nos lucros, falência de empresas, queda nas importações entre outras. O cenário de altas taxas de inflação e redução dos índices de crescimento foi um terreno fértil para a ofensiva neoliberal em face das políticas sociais até então conquistadas, o que também afetou na forma em que são formuladas e implementadas políticas públicas na área sanitária, conforme aprofunda-se no tópico a seguir.

Todavia, tais intervenções ainda não foram suficientes para caracterizar o bem-estar social, uma vez que ocorreram de forma tímida e fragmentada. Segundo Pasche (1999), a intervenção do poder público na construção de algumas políticas sociais nesse período não é considerada como pertencente a um Estado de bem-estar social, pois para ser caracterizado como tal seria necessária uma intervenção dotada de uma totalidade de ações, o que não ocorreu nessa época. Esse entendimento se deve porque o advento e a consolidação do Estado de bem-estar social tiveram causas e implicações nos campos políticos, econômicos e ideológicos (VIANNA, 1990; FALEIROS, 2000).

De tal modo, apenas no final do século XX, por volta da década de 60, é que a intervenção do Estado na dinâmica social se deu de forma mais articulada em alguns países capitalistas desenvolvidos, com o fito de criar mecanismos para promover o bem-estar social. Mudanças nas estruturas sociais e culturais das sociedades modificaram as causas de conflitos sociais locais, refletindo em uma desmercantilização dos serviços de saúde, educação pública e assistência social (KING, 1988).

Frente à dinâmica social alterada, afirma Pierson (1991) que as políticas sociais passaram a ampliar a ideia de cidadania, desfocalizando suas ações, antes direcionadas para a pobreza extrema. Com isso, passou-se a entender que a mudança na relação do Estado com o cidadão ocorre em quatro direções, assumindo-se que

[...] a) o interesse estatal vai além da manutenção da ordem, e, incorpora a preocupação de atendimento às necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores; b) os seguros sociais implementados passam a ser reconhecidos legalmente como conjunto de direitos e deveres; c) a concessão de proteção social pelo Estado deixa de ser barreira para a participação política e passa a ser recurso para exercício da cidadania, ou seja, direitos sociais passam a ser vistos como elementos da cidadania; e d) ocorre um forte incremento de investimento público nas políticas sociais, como crescimento do gasto social (PIERSON, 1991, p. 64-65).

Surge o conceito de Estado de bem-estar social, difundido pelo ideário keynesiano na Europa e nos Estados Unidos da América. Difunde-se a partir de propostas de medidas para a garantia do mínimo para uma vida digna aos cidadãos, atribuindo aos governos a responsabilidade pelas questões sociais. Tais medidas deveriam garantir o pleno emprego, saúde, educação, bem como a diminuição da desigualdade social, assegurando-os na forma dos direitos sociais. Essa afirmação é corroborada pelo entendimento de Faleiros (1991), pois é pelo

[...] Estado de bem-estar que o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos. Nos Estados Unidos, esses benefícios dependem de critérios rigorosos de pobreza e os serviços de saúde não são estatizados, havendo serviços de saúde para os velhos e pobres. O “acesso geral” à educação, à saúde e à justiça existente na Europa decorre de direitos estabelecidos numa vasta legislação que se justifica em nome da

cidadania. O cidadão é um sujeito de direitos sociais que tem igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes (FALEIROS, 1991, p. 21).

Inseridas nessa proposta de intervenção estatal, o surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento econômico-sociocultural, e das correlações e composições de forças no âmbito do Estado (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Nesse passo, a mudança da perspectiva do Estado acarretou o abrandamento dos princípios liberais, incorporando orientações sociais e democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais (PISÓN, 1998).

Nesse cenário, o Estado social atuou como um mediador nas relações capitalistas em sua fase monopolista, cenário esse que se modificou a partir da segunda metade do século XX. De acordo com Netto (2005), nessa fase, o Estado tornou-se permeável a demandas das classes subalternas, fazendo com que a questão social passasse a figurar como marco do capitalismo monopolista, tornando a estrutura mais complexa, bem como ampliando o significado da ação estatal. A questão social passou, portanto, a ser foco de atenção das políticas sociais, visando minimizar suas sequelas. Netto (2005) explica que a política social com essas configurações passou a assumir uma posição de controle da força de trabalho, buscando garantir que tais sequelas não iriam interferir nos lucros dos grupos monopólicos. Se, por um lado, as políticas sociais inicialmente constituíram uma alternativa entre a repressão e a caridade, como forma de garantir o mínimo aos trabalhadores, por outro, tornaram-se uma forma da elite dominante enfraquecer os motivos da mobilização dos trabalhadores (IAMAMMOTO; CARVALHO, 2000).

Tal contradição é inerente aos serviços de atenção e políticas sociais, na medida em que ao mesmo tempo em que é resultado da reivindicação dos trabalhadores, também funcionam como um mecanismo de controle deles, e de amortecimento das contradições sociais (COHN, 2000). Dessa forma, a luta de classes, que foi essencial para a incorporação de algumas demandas da classe trabalhadora, bem como para inaugurar a luta pela emancipação humana e socialização não capitalista, garantindo alguns direitos políticos e sociais, não foi suficiente para equalizar todas as questões sociais, nem para promover um pleno Estado de bem-estar social. Trata-se, portanto, de uma questão a ser refletida dentro do quadro da ordem capitalista, que leva ao questionamento da efetiva possibilidade de ser alcançada tal equalização.

3.3 DA CRISE CAPITALISTA AO NEOLIBERALISMO: REFLEXOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

À vista da evolução política do Estado, influenciada ao longo do tempo por diferentes modelos econômicos que se refletem na adoção ou anulação de políticas sociais, consideramos a questão social na reconfiguração das estratégias políticas e ideológicas como fator presente, que torna as definições das políticas sociais públicas não imunes à tal questão. Assim, considerando que o objetivo primordial de um sistema capitalista não é garantir qualidade de vida para toda população, mas sim acumular capital, a questão social surge como imperativo a ser respeitado, pois, como afirma Iamamoto (2001, p. 160), “a questão social expressa às desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais”.

Com efeito, ao atingir o patamar de Estado de bem-estar social, em termos político-econômicos passou-se a se difundir a argumentação de endividamento do Estado, por supostos gastos excessivos em políticas sociais. Encontrava-se em questão, como cenário de discussões econômicas, os efeitos da crise do modo capitalista de produção.

O conceito de crise pode ser visto a partir de diferentes perspectivas, considerando ser um termo utilizado nas mais diversas áreas do conhecimento. Mendes (2005) apresenta três perceptivas de crise, a partir da visão de Pisón (1998). Dentre estas, encontra-se a perspectiva sócio-política, advogando que seria uma quebra coletiva do sentido partilhado e da estruturação dos papéis sociais e onde se verifica uma transformação, ainda que marginal da ordem social, da liderança e dos valores e crenças tidas como comuns. Desse modo, entende-se nessa perspectiva, a crise como algo que mexe com a estrutura social, destacando-se, nesse caso, a situação econômica de uma população. No conceito de crise defendido por Antunes (2011),

a crise é a irrupção de um abismo que se põe inusitadamente no caminho do ser-capital. Abismo posto, contraditoriamente, pelo próprio capital. A crise é a abertura de um caminho para o futuro. A crise é a abertura de uma via que estava fechada pelo ser-capital durante a fase de curta prosperidade, e uma abertura para a via do não ser da revolução operária, da economia planificada e do socialismo. A crise do capital, na verdade, é uma abertura inesperada para o futuro e para a verdadeira história da humanidade. A crise é um caminho, porém, que só poderá ser percorrido se o proletariado, no curso do período que a antecede, ou mesmo durante ela, resolver sua trágica ausência de direção, da direção que conhece e aponta o caminho da superação da sociedade, da direção que do interior da classe operária a conduz em direção da tomada revolucionária do poder. Com a crise abrem-se, por isso, os portões para a intervenção das verdadeiras forças e organizações socialistas, daquelas forças que acreditam no futuro e no potencial revolucionário e emancipatório da classe trabalhadora mundial (ANTUNES, 2011, p. 523).

A crise a que referimos tem origem a partir da segunda metade do século XX, na medida em que a concorrência entre os capitais direcionava ao aumento da produtividade. Essa era acelerada pela substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, com a finalidade de produzir modificações correspondentes na composição orgânica do capital. Isso ocorreu por meio da incorporação de novas tecnologias, com vistas a aumentar a produtividade e, de outro lado, reduzir gastos com mão de obra. Essas estratégias visavam à obtenção de um maior retorno do capital, com o aumento das taxas de lucratividade.

Entretanto, a adoção de tais estratégias não surtiu os efeitos esperados de elevação do capital. Na realidade, o aumento das tecnologias e a grande quantidade de produção de mercadorias ocasionou uma grande recessão do modo de produção capitalista. Essa crise no modelo de produção capitalista foi intensificada a partir da década de 1970, uma vez que o crescimento na produção de mercadorias, e, em contrapartida, o decréscimo de consumidores demandados, ocasionou uma superprodução que não foi absorvida pelo mercado, na medida em que o poder de compra tornou-se potencialmente inferior à oferta de mercadorias. Essa deficiência na absorção das mercadorias pelo mercado, face ao decréscimo da demanda e a redução do poder aquisitivo, ocasionou gradativamente a crise do modo de produção capitalista.

A recessão derivada da crise do capitalismo ocasionou mudanças nas dimensões do próprio Estado, que restringia paulatinamente a intervenção econômica e social ao atendimento de condições básicas de vida para a classe trabalhadora. Como estratégias para a reestruturação do sistema capitalista, Fiori (2003) defende a ideia de que, para reerguer o sistema, seria indispensável simultaneamente a estruturação de suas formas econômicas e políticas. Essa perspectiva é corroborada pela visão de Wellen (2012) que pondera que, para reerguer o sistema capitalista, era indispensável uma mudança no modo de produção e no aparelho estatal. Nesse sentido, esclarece que seria preciso fomentar um Estado que, “para ampliar o domínio do mercado seria preciso, de um lado, prover a garantia da estabilidade monetária e a privatização de organizações estatais; e de outro lado uma ofensiva às organizações, direitos e conquistas da classe trabalhadora” (WELLEN, 2012, p. 39).

Assim, com esse cenário de crise na acumulação do capital, o discurso de endividamento do Estado, a elevação exponencial da inflação, além de um cenário da instabilidade monetária, subsidiou-se a adoção de uma disciplina orçamentária, geração de desemprego e contenção dos gastos sociais. Em face dessa incapacidade do Estado de fazer frente às demandas sociais, e a insuficiência dos mercados nacionais para absorver a superprodução de mercadorias, desencadeou-se um processo de reorganização dos mercados,

que obrigatoriamente conduziu a um modelo de economia aberta, na qual o mercado interno concorresse com o mercado externo para fazer frente à “globalização”.

Todos estes discursos e argumentos deram espaço para a disseminação da ideologia neoliberal², apoiada na defesa da crença de que o bem social deve ser alcançado pelos mecanismos de mercado, promovendo a privatização, a desregulação e a ideia de um Estado mínimo, sem intervenções destinadas a promover a igualdade.

O surgimento do neoliberalismo ocorreu como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista de bem-estar. Apesar de gestado a partir da Segunda Guerra Mundial, Anderson (1995) afirma que durante aproximadamente 20 anos permaneceu na teoria, com a turbulência da crise capitalista sendo usada para alavancar e difundir as ideias neoliberais, que preconizavam a disciplina orçamentária, redução de gastos, ou seja, a redução do Estado e de suas responsabilidades sociais.

O capitalismo neoliberal foi marcado pelo Consenso de Washington, realizado em 1989, difundido com o propósito de criar uma discussão democrática e definir estratégias para o enfrentamento da crise, mas na verdade representou uma promoção do ajustamento dessas economias definido por instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, de forma centralizada e unilateral (ANDERSON, 1995). E, é a partir desse cenário, que o neoliberalismo, para supostamente imprimir eficiência, apresenta sua cartilha de políticas para a privatização, que contempla os serviços e os direitos sociais.

A proposta neoliberal contempla um recrudescimento da abertura dos mercados, a partir da mercantilização das formas de atendimentos sociais e de empresas estatais, em detrimento aos direitos sociais. Logo, o ideário neoliberal impactou diretamente na condução das políticas sociais, na medida em que a suposta insuficiência de recursos foi atribuída ao suposto excesso de gastos em políticas sociais, constituindo uma verdadeira ofensiva em face do Estado de bem-estar social. Para Anderson (1995, p. 10), o neoliberalismo representou “uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista de bem-estar”, uma vez que na visão neoliberal seria necessário

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de

² Segundo Harvey (2014), o neoliberalismo contempla a teoria das práticas políticas pela qual o Estado só deve interferir no mercado o mínimo possível, sendo o seu papel o de garantir o direito à propriedade privada, promover o livre mercado e o livre comércio. Com isso, o neoliberalismo se caracteriza pela crença de que o bem social deve ser alcançado pelos mecanismos de mercado, promovendo a privatização, a desregulação e a saída do Estado de áreas ligadas ao bem-estar social. Com isso, se a agenda neoliberal se pauta pela não intervenção, mas pela liberdade de mercado como solução para os dilemas e problemas econômicos, de tal modo que o foco no crescimento econômico ignora de certa forma a proteção e preservação do meio ambiente.

qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1995, p. 10-11).

Esse contexto alterou substancialmente as relações entre o setor público e privado, já que, para ampliar o domínio do mercado e tentar garantir a estabilidade monetária, fomentou-se a privatização das organizações estatais, além de reduzir os gastos direcionados às políticas sociais.

4 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

4.1 A REFORMA GERENCIAL: OS SERVIÇOS PÚBLICOS ENTRE O ESTADO E O MERCADO

A ideologia neoliberal tem origem nas proposições formuladas por Friederich Hayek (1987), em sua obra *O Caminho da Servidão*, que em meados da Segunda Guerra Mundial intermediou uma verdadeira ofensiva aos argumentos e preceitos do Estado intervencionista de bem-estar (ANDERSON, 1995).

Para subsidiar sua tese, que se apoiava basicamente na ideia de estado mínimo, partiu da premissa de que qualquer limitação dos mecanismos de mercado pelo Estado caracterizaria uma ameaça letal à liberdade econômica e política. Nesse passo, a proposta neoliberal assumia a manutenção de um Estado forte o suficiente para manter o controle monetário e a diminuição dos gastos públicos, com a diminuição de intervenções na economia e a desmobilização política e social. Com base em tais argumentos, os neoliberais defenderam uma programática em que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior, nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantiria maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais (NAVARRO, 1998). Sustentaram a estabilidade monetária como meta suprema, o que só seria assegurado mediante a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa “natural” de desemprego, associada a reformas fiscais, com redução de impostos para os altos rendimentos (ANDERSON, 1995). Dessa forma, se na fase histórica anterior a estratégia de hegemonia do capital indicava a diminuição das resistências operárias, a partir de atendimento e incorporação das demandas trabalhistas, operando um Estado capaz de promover o bem-estar social, na fase neoliberal a estratégia era aposta, orientada para a desmobilização mediante a resignação frente a fenômenos supostamente naturais, irreversíveis, inalteráveis (MONTANO, 2002).

Como parte da agenda das inúmeras estratégias neoliberais, incluía-se o combate à inflação, por meio de dolarização da economia e a valorização das moedas nacionais, associado a uma ênfase em promover o ajuste fiscal. Nessa conjunção entre a proposta de reforma do Estado – especialmente a reforma administrativa e as privatizações – e a desregulamentação dos mercados, pretendia-se a liberalização comercial e financeira. Com base no discurso de que as políticas reformistas seriam suficientes para incluir o país na linha do crescimento econômico, foram colocadas em práticas essas estratégias.

A partir desse movimento político-econômico, considerando o contexto do Estado brasileiro, as ideias neoliberais contribuíram, de um lado, para a precarização das políticas sociais, e, de outro, para uma ofensiva apoiada na tese de reestruturação do Estado brasileiro. Foi então que, a partir da década de 1990, a ideologia neoliberal influenciou a reestruturação do Estado brasileiro, que foi implementada ao longo do Governo de Fernando Henrique Cardoso, sob o comando do então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que se dedicou à reforma gerencial, por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma (MARE), embora tenha-se que reconhecer que alguns elementos já estavam presentes desde o governo Collor, com a demonização do estado e, no governo Itamar, com o plano real voltado para a estabilidade monetária. O projeto de reforma gerencial tinha por mote a reformulação e reestruturação do Estado, sob o discurso de esgotamento do modelo intervencionista. Em outras palavras, toda a reestruturação do Estado brasileiro foi planejada concebendo o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1995) como alternativa para lançar o país no circuito internacional da modernidade, com a proposta de introdução de cultura e técnicas gerenciais modernas (PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 1995).

Para além do discurso de incapacidade de investimentos e inserção de processos de privatização, a reforma gerencial propôs a outorga ao mercado das organizações estatais que antes produziam serviços considerados como de baixa qualidade e burocráticos. Nessa esteira, sob uma perspectiva focada estritamente nas negatividades do Estado, defendeu-se a tese de que a democratização dos serviços públicos somente seria possível por meio da delegação de responsabilidades do Estado para organizações privadas, sendo traçadas metas de modernização e eficiência do aparato estatal. Evidenciava-se, assim, que as medidas adotadas inevitavelmente implicariam em descentralização e dicotomia entre o público e o privado, no que tangia à oferta e prestação de serviços públicos.

Em decorrência de tais fatores, e, apoiando-se o Estado na retórica de que a eficiência nos setores sociais seria alcançada por meio da descentralização dos serviços públicos, foram criados mecanismos para o deslocamento desses serviços para o setor privado. De acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 88), essa descentralização estaria delimitada nas: “a) atividades exclusivas do Estado, b) serviços sociais e científicos do Estado, e; c) produção de bens e serviços para o mercado”. Ainda segundo o autor, a privatização e a publicização seriam alternativas para imprimir mais eficiência aos serviços públicos. Isso porque a participação privada seria adotada como alternativa quando a instituição pública pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a

coordenação de suas atividades. No entanto, quando isso não ocorre, abre espaço para a publicização, ou seja, para o público não-estatal, hipótese em que o Estado delega ao mercado o papel de prestador de serviço que seria seu, delegando-se ao setor privado a prestação de serviços públicos.

Com base nas premissas apontadas, Bresser-Pereira (2010), não só disseminou a tese neoliberal como também aplicou seus princípios para fundamentar a negação do Estado na sua capacidade principal – a de ser instrumento dessa ação (BRESSER-PEREIRA, 2010). Dessa forma, o programa de reforma da administração, dentre outras teses, defendeu a necessidade de deslocamento das estruturas públicas para o setor privado. Em outras palavras, houve a abertura ao mercado privado de oportunidades para auferir lucros, mediante a exploração de serviços públicos, até mesmo os essenciais.

Como forma de justificar toda essa empreitada, o programa de reforma foi desenhado pautando-se na retórica de que a reestruturação do Estado seria essencial para a recuperação da economia. Bresser utilizou a situação econômica para amparar a reformulação da estrutura e funcionamento do Estado que, na concepção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1995), consistiu em:

(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estadismo nos países comunistas; (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (MARE, 1995, p. 10-11).

Para superar tal crise e atingir a modernização da administração pública, o projeto postulado pela Reforma Gerencial estabeleceu como objetivos o fortalecimento do núcleo estratégico, da administração pública direta e a descentralização dos serviços. Isso porque o discurso de modernização do Estado brasileiro e da administração pública pautava-se na ideia de que a crise fiscal incapacitava a realização de investimentos em políticas sociais e financiamento dos serviços públicos e das empresas estatais.

A proposta desenhada para a reforma seria, então, a implementação da administração pública gerencial. Esse modelo de gestão administrativa tinha como pressuposto melhorar a capacidade de gestão e o controle público do Estado. Pautava-se em uma nova forma de administrar, posta como a solução para a ineficiência apresentada na gestão “intervencionista”, ou seja, foi planejada para substituir a forma de governar apresentada até o momento, frente à iminência de uma reforma estatal devido às transformações que a globalização imputava na economia mundial, e conseqüentemente na economia nacional.

Assim, firmava-se uma das principais vantagens defendidas pelo governo para a implementação da referida reforma, isto é, a superação do modelo de administração pública formal patrimonialista e burocrática, para uma administração gerencial³. No discurso dos defensores da reforma, no gerencialismo predominaria os valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. De tal modo, a chamada administração gerencial estaria baseada em

conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática é quem dá legitimidade as instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995).

Logo, no que tange à relação com os serviços públicos sociais, a reforma gerencial propôs a redução da presença do Estado nas atividades econômicas, haja vista o entendimento de sua ineficiência com controle dos gastos públicos e para investir em gastos sociais. Dessa forma, a tarefa de reduzir o intervencionismo estatal foi implementando uma nova forma de pensar e gerir os serviços públicos, que, segundo Feitosa (2012), esta Reforma do Estado ocorrida na década de 1990 foi marcada

[...] pelo forte traço do neoliberalismo, recorrendo as mais variadas formas de redução da presença do Estado nas atividades econômicas e, sobretudo, na prestação de serviços públicos (desestatização, privatização e desregulamentação). Os fundamentos utilizados pelos idealizadores do projeto abarcavam os gastos cada vez maiores do Estado Social, decretando sua falência frente ao novo padrão de acumulação pelo mercado e, ainda, a incapacidade do Estado em atuar como regulador do pacto social, ressaltando, então, a necessidade de uma ação social eficaz capaz de enfrentar os crescentes problemas de setores prejudicados pelo atual modelo de concentração acelerada da renda e do capital (FEITOSA, 2012, p. 35).

Alguns estudiosos opuseram-se a essa teoria, como Sader (2008), que defendeu que a proposta neoliberal passou a personificar o Estado e valorar como negativo: a ineficiência, a burocracia, a excessiva tributação e corrupção, o desperdício de recursos, o autoritarismo, a diminuição do espaço de liberdades para a sociedade. Nesse aspecto, pondera o autor, ainda, que a polarização estatal/privado serviu perfeitamente aos desígnios do neoliberalismo, uma vez que coloca a esfera estatal como vítima concentrada da desqualificação pública, e também articula políticas de Estado mínimo – privatização de empresas públicas, diminuição dos

³ Bresser-Pereira (2001) em seus inúmeros textos diferencia a administração patrimonial, burocrática e gerencial. Pela administração pública patrimonial é assim denominado por derivar do patrimônio do Estado, que em parte se confunde com o patrimônio de cada um de seus membros. Para ele esse modelo é marcado pela arrecadação de impostos das classes pelo Estado, particularmente da burguesia mercantil, que são usados para sustentar o estamento dominante e o grande corpo de funcionários de nível médio a ele ligados por laços de toda ordem. Já o modelo burocrático concentra-se nos processos, pois acredita nos processos como modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção, sem envolver a eficiência. O modelo gerencial, de origem ideológica neoliberal, sob o pretexto de crise fiscal, envolve uma reforma fundada na estratégia gerencial, com o foco na eficiência, ideia de descentralização e a construção do Estado que responda a necessidade dos cidadãos.

programas sociais, dos serviços públicos, das regulações econômicas, da proteção do mercado interno.

Foi nesse contexto que as proposituras neoliberais ganharam força para implementar novas relações jurídicas, de modo que a nova concepção de Estado, segundo o Plano Diretor elaborado pelo Ministro Bresser Pereira (BRASIL, 1995), a proposta de reforma do aparelho do Estado

parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas do Estado. (3) os serviços não-exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado. [...]. Na união os serviços não exclusivos do Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é de transformá-los em um tipo especial de não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público (BRASIL, 1995, p. 46).

Portanto, a transição da administração burocrática para gerencial caracterizava-se como uma resposta às difundidas necessidades de reduzir os custos com a educação, saúde e previdência social, tendo na reforma gerencial a exigência de que a gestão estatal seria mais eficiente, tendo papel importante na legitimação das ações do Estado. Inspirada em estratégias de empresas privadas, no momento em que o país abria espaço para a ideologia neoliberal, a reforma gerencial, para o idealizador do projeto, foi um meio de fazer com que os serviços sociais universais fossem mais eficientes, sendo esta uma decorrência necessária do estado social, na transição para a democracia. Nesse aspecto, defendeu ser a Reforma Gerencial compatível com qualquer tipo de governo, pois torna mais eficiente os serviços sociais e científicos que são prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 2017)⁴.

Nesse sentido, ocorreu uma espécie de remodelagem da administração nos anos 1990, principalmente com o advento da Constituição Federal, fazendo com que a Administração Pública se dividisse e imprimisse a tentativa de se tornar mais eficiente, para assim obter êxito nos ditames constitucionais. De acordo com Meireles (1998), a eficiência é inserida na administração pública como um de seus deveres, corroborando assim com o artigo 37 da Constituição Federal, que insere a eficiência como um dos princípios expressos aplicáveis à administração pública. Isso decorre da alteração paradigmática da gestão pública, tanto que o

⁴ Bresser-Pereira (2010) admitiu a insuficiência da reforma gerencial para atingir a plena eficiência dos serviços públicos. Isso porque em passagens de seu artigo publicado em 2010 reconhece as falhas na gestão de serviços públicos, já que, para além de denunciar a deficiência na prestação de serviços públicos e a corrupção nela contida, tenta imprimir uma visão diferente à inicialmente apresentada na ocasião da reforma gerencial em relação a ideologia neoliberal, na medida em que propõe a neutralização dessa ideologia por buscar a diminuição do tamanho do Estado, justificando-se no fato de que ao tornar mais eficiente a provisão dos serviços sociais públicos ou coletivos garantiria o próprio Estado Social.

princípio da eficiência, no rol dos princípios já existentes, deu-se por meio da emenda constitucional número 19, de 4 de junho de 1998, baseado em uma ampla defesa de que o objetivo seria garantir que a gestão da coisa pública fosse menos burocrática, atingindo de forma rápida seus objetivos e se tornando mais eficaz.

Foi nesse contexto de reforma e remodelação que o sistema constitucional foi adaptado, de modo que foram inseridos inúmeros princípios a fim de nortear a administração pública. Está contido na Constituição Federal o princípio da eficiência tendo como finalidade transformar o modelo de administração burocrática em gerencial. Este fundamento está presente no neoliberalismo, onde a atuação do Estado em outras vertentes é mínima, restringindo-se a áreas específicas da vida social (MORAES, 2010). À vista disso, Moraes (2010, p. 254) parte da premissa de que “a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade perfeita e de forma proficiente. A eficiência deve ser compreendida tanto qualitativa como quantitativamente”. Partindo do pressuposto de que cada cidadão promove sua contribuição por meio dos tributos que paga, o princípio da eficiência atribuiu a esses o direito da prestação de serviços em quantidade e qualidade suficientes. Assim, esse usuário assume condições legais de exigir que o Estado o atenda com dignidade e respeito.

Nessa lógica, a Administração Pública criou procedimentos, bem como órgãos, como ouvidorias, com o fito de oferecer suporte para a melhoria dos serviços. Pressupunha-se que o alinhamento da gestão pública, denominada gerencial, com o modelo da gestão privada, sob o argumento de que os resultados seriam atingidos, reduziria custos e a necessidade de controle, melhorando, assim, os resultados. A partir desse raciocínio, subentendia-se que o excesso de controle seria responsável pela morosidade e aumento nos custos da máquina estatal, fazendo com que os processos fossem longos, burocráticos e permeados de exigências legais, não havendo a eficiência necessária (MARTINS, 2010).

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também as finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente (DI PIETRO, 2010, p. 73).

Deste modo, como se infere, o principal discurso estabelecido para defender a proposta de transferir para as mãos do mercado empresas estatais, apoiado na argumentação de que os serviços ineficientes ou de baixa qualidade seriam atribuídos a práticas burocráticas e clientelistas, partiu do pressuposto de que as empresas controladas pelo mercado

imprimiriam maior eficiência aos serviços públicos. Nesse passo, a reestruturação das relações Estado-sociedade pautou-se pela redefinição do papel do Estado, na tentativa de tornar-se menos executor de serviços públicos e mais indutor e regulador nesse processo.

Logo, ao redefinir essa estrutura, o movimento de reforma definiu quatro pilares básicos que, segundo Bresser-Pereira (BRASIL, 1995), induziria a adoção de um modelo de Estado-social liberal. Estes pilares foram a redução do grau de interferência do Estado, o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal, o aumento da governabilidade e a publicização. Segundo Miranda (2010), a proposta de reforma do Estado do ministério Bresser-Pereira baseava-se em uma reestruturação que visava:

- (1) reforçar o “núcleo estratégico” do Estado, constituído pelos cargos eletivos (Legislativo e Executivo) e pelas carreiras típicas de Estado (policial, jurídica, fiscal), que não encontram e não podem encontrar similares na iniciativa privada, pois são responsáveis por serviços exclusivos do Estado. Esse reforço destinava-se a aumentar a governança estatal, ou seja, sua capacidade de formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas;
- (2) “publicizar” os serviços sociais – educação e saúde, principalmente – e científicos, isto é, transferir sua execução direta do Estado para as “organizações sociais”, figuras jurídicas destinadas a ocupar no novo espaço “público-não estatal” delineado pela reforma, sendo que o governo manteria sua responsabilidade pelo financiamento e fiscalização de tais serviços, por meio de contratos de gestão;
- (3) privatizar a produção de bens e serviços fornecidos pelas empresas estatais e terceirizar o fornecimento de vários bens e serviços intermediários – como limpeza, segurança etc. – na administração pública (MIRANDA, 2010, p. 98).

Frente a esse cenário, a transformação ocorrida no setor público passou a ser orientada pela busca de apoio e financiamento, sendo possível verificar a busca da eficiência para aumentar a produtividade, o que seria o grande motivador da reforma do Estado (FADUL; SILVA, 2005). Logo, houve o incentivo à formalização por parte do Estado, de parcerias entre o setor público e privado para a efetivação de serviços até então realizados sob sua própria gestão, deslocando-os, paulatinamente, para a iniciativa privada. Esse novo arranjo proporcionou ao Estado uma nova perspectiva da organização da propriedade: a estatal, a privada e a pública não-estatal, surgindo novas formas de prestação de serviços públicos: a privatização, a publicização e a terceirização.

A privatização é a forma pela qual os setores não estratégicos do Estado seriam comercializados para a iniciativa privada, enquanto a publicização é forma pela qual setores de maior importância social seriam cedidos a organizações não governamentais. Esses mecanismos de transferência das atividades do estado não podem ser confundidos, tanto que Bresser-Pereira (1996) delimita-os, ponderando que

[...] a transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não estatal e sua declaração como organização social se fará através de um

“programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 2).

Assim, na visão de Bresser Pereira (1996), na publicização é mantido o caráter público, mas de direito privado, para assegurar a autonomia financeira e administrativa, afirmando categoricamente que “o espaço público não estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 22). Na tese difundida por Bresser Pereira, não estariam mais separadas a instância privada e o espaço público, uma vez que esses seriam vinculados, formando uma organização de natureza privada e de finalidade pública. Bresser-Pereira (1996) traçou novas diretrizes na relação entre o público e o privado, de modo que estabeleceu que

[...] no capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere - a propriedade privada e a pública -, mas são três: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não estatal, que também pode ser chamada de não-governamental, não voltada para o lucro, ou propriedade do terceiro setor (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 20).

Diferentemente do que caracteriza a publicização, quando uma organização estatal é transformada em uma organização de direito privado, mantendo-se seu caráter de pública não-estatal, a privatização caracteriza-se pela transformação de uma empresa pública em privada. Por meio da privatização a empresa pública é transferida para o setor privado, ou seja, há a transferência integral ou definitiva de uma função, ativo ou atividade específica para o setor privado, passando o Estado a ser mero regulador.

Noutro giro, na terceirização há a transferência para o setor privado de serviços auxiliares e de apoio. Com a evolução da legislação, a terceirização vem sendo ampliada até mesmo na administração pública. Para sistematizar o entendimento desses institutos e dos núcleos em que se aplicam a privatização e a publicização, na ocasião da formulação do Plano Diretor de Reforma, Bresser Pereira promoveu a diferenciação dos institutos da privatização e publicização, que comumente são objeto de maiores dúvidas, como segue no Quadro 4.

Quadro 4 – Formas de prestação de serviço

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	○				○
SERVIÇOS NÃO- EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		Publicização → ○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			Privatização → ○		○

Fonte: BRASIL (1995). Plano Diretor da Reforma Gerencial.

Por todo o exposto, resta evidente que a pretensão de eficiência do setor público baseou-se muito mais no aspecto economicista ao prisma da gestão pública e jurídico, visando realizar a execução dos serviços públicos, com uso de recursos reduzidos.

Assim, criou-se o contrato de gestão, trazendo mais flexibilidade ao setor público, questão esta que permitiu a instituição das parcerias com o setor privado. O princípio da eficiência passou, então, a ter duas vertentes: organizar a máquina estatal para que esta tenha melhores condições de atender as necessidades da população e regular a atuação dos agentes públicos para que estes possam ter um melhor desempenho atingindo assim bons resultados (MORAES, 2010).

Esses resultados estão intimamente ligados ao princípio da eficiência, que foi o grande foco da reforma gerencial. Enquanto a eficiência “está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível” (CHIAVENATO, 1994, p. 70), é discutida atualmente a efetividade. Isso porque, modernamente, tem-se entendido que não basta a eficiência, sendo necessária a efetividade, já que essa lida com os resultados que a ação tem em relação a população. Dessa forma, na efetividade,

[...] a preocupação central é verificar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores serão beneficiados e em detrimento a outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a ideia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175).

Portanto, enquanto a eficiência atua na relação custo/benefício, a efetividade dedica-se a própria necessidade das ações públicas, direcionando-se à atenção, portanto, da própria necessidade das ações estatais.

Esses novos arranjos na relação entre o público e o privado impactam, portanto, toda a cadeia de prestação de serviços públicos. Logo, também impactaram o setor de saneamento básico. Nesse setor, essa defesa de intervenção privada contou com o aval do Banco Mundial, que subsidiou seu discurso de ser a medida mais adequada para mitigar as mazelas sofridas pelo financiamento dos serviços de infraestrutura pelo orçamento público, incentivando a abertura desses setores ao mercado privado. Essa defesa fez aumentar as parcerias entre o setor público e o privado. A preponderância do incentivo à entrega ao mercado desses serviços se alicerça na proposta de satisfação das necessidades sociais, o que favorece a introdução de entes privados em setores públicos muitas vezes sensíveis, como é o caso do saneamento. O que se constata, contudo, é que o bem-estar social tende a ser, cada vez mais, transferido ao setor privado.

4.2 A FORMAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

As parcerias público-privadas surgiram no Reino Unido, em meados de 1982, mediante a oficialização das denominadas *Public-Private-Partnerships*, por meio dos *Project Finance Initiative* (PFI), idealizadas com a finalidade de apoiar áreas de infraestrutura. O direcionamento do capital privado para investimentos com o enfoque para os serviços públicos foi inicialmente idealizado com a finalidade de promover o desenvolvimento e a operação de serviços básicos aos cidadãos. França (2011) analisou o modelo britânico, ponderando que

[...] nos primeiros anos de vida, a PFI foi utilizada sem incentivos à iniciativa privada, que assumia o risco integral do projeto, sem qualquer garantia contra prejuízos. Nos anos seguintes, o modelo sofreu algumas revisões, com o objetivo de aperfeiçoá-lo e melhorar os projetos que seriam por ele alcançados. Assinale-se que, em 1.996, o projeto de maior envergadura de PFI, foi o da construção da linha de trem que atravessa o Canal da Mancha na parte submersa (Channel Tunnel Rail Link). Três categorias de projetos podem ser realizados por meio de PFI: (i) os do tipo *free standing* em que há a recuperação integral dos custos por meio de cobrança dos serviços pelo usuário final; (ii) os do tipo *join ventures* (JV) em que o setor privado tem controle dos procedimentos e decisões relevantes e o setor público apenas exerce um papel de apoio, por meio de empréstimos, transferência de ativos, prestação de serviços menores, ou oferecimento de subsídios; e (iii) os serviços vendidos ao serviço público pela iniciativa privada são aqueles prestados pelo setor privado como suplementares aos serviços públicos, tais como tratamento hospitalar e acompanhamento de pessoas carentes (FRANÇA, 2011, p. 18).

As parcerias público-privadas emergiram de um contexto social de influência do neoliberalismo e da terceira via, como diagnóstico para a crise estatal. Se para o neoliberalismo há o entendimento de que a democracia atrapalha o livre mercado, na terceira via propõe o fortalecimento da democracia. Giddens (2001) defende que a terceira via diz respeito a uma estrutura de pensamento e prática política tendente a equalizar a social democracia a um mundo que se transformou, ou seja, é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo, quanto o neoliberalismo. Por essa razão, Giddens (2001) fala em democratizar a democracia, mas o problema é que esta é entendida como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado, enquanto a participação significa responsabilização na execução de tarefas. Assim, verifica-se uma separação entre o econômico e o político, o esvaziamento da democracia como luta por direitos e das políticas sociais como a materialização de direitos sociais.

Com a influência dessas diretrizes, a par da experiência inglesa, também foram desenvolvidos modelos de parcerias público-privadas nos Estados Unidos, Europa e em países da América do Sul, com vistas a executar serviços públicos que estariam carentes de investimentos e eficiência. Nos Estados Unidos, as parcerias público-privadas foram utilizadas em inúmeros projetos, tais como a reforma da ponte que interliga os Estados da Pensilvânia e New Jersey, assim como na construção de dois terminais de aeroportos em Miami.

No Brasil, a influência dos preceitos neoliberais e o incentivo à formalização de parcerias entre o setor público e o privado estimularam a criação de ferramentas para a consecução de serviços públicos de infraestrutura. A introdução de mecanismos legais para a instituição de parcerias público-privadas decorreu de um processo histórico baseado na evolução dos preceitos neoliberais, aliados a toda reformulação do Estado.

A introdução das parcerias público-privadas no ordenamento jurídico partiu de alguns pressupostos para a sua instituição, como a vantagem da introdução desse instrumento, haja vista seu diferencial em relação aos demais contratos administrativos. A exemplo, a repartição de riscos entre o parceiro público e o privado, a previsão de garantias prestadas pelo parceiro público-privado e o compartilhamento de ganhos econômicos.

Contudo, a promulgação da legislação que estabeleceu as parcerias público-privadas em nível nacional ocorreu de forma muito célere, o que impediu a discussão de todas as nuances desses instrumentos legais por toda sociedade. Deste modo, antes mesmo da criação da legislação em nível federal, alguns estados da federação estabeleceram as parcerias público-privadas. O Estado de Minas Gerais foi o precursor ao promulgar a Lei 14.686, de 16

de dezembro de 2003, para estabelecer regras para a instituição de parcerias público-privadas no âmbito desse Estado. Em seguida, foram promulgadas a legislação nos Estados de Santa Catarina, por meio da Lei 12.930, de 04 de fevereiro de 2004, no Estado de São Paulo, com a Lei 11.688, de 19 de maio de 2004, Goiás e Bahia, respectivamente com a promulgação das Leis 14.910, de 11 de agosto de 2004 e Lei 9.290, de 27 de dezembro de 2004. A promulgação da legislação em nível nacional ocorreu posteriormente, por meio da Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que estabeleceu regras para a instituição de parcerias público-privadas no âmbito nacional, como um novo paradigma para a consecução dos serviços públicos, por meio da atuação privada de forma diferenciada às demais concessões já existentes.

No contexto brasileiro, as motivações utilizadas para justificar a introdução desse modelo de contrato variaram desde a insuficiência de recursos públicos para investimento em áreas sociais sensíveis, como saúde, transporte, moradia e infraestrutura, até a capacidade da iniciativa privada de promover a expansão desses setores. Outro ponto utilizado para justificar a utilização dos mecanismos de parcerias público-privadas foi o êxito dessas parcerias em países como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, dentre outros, para enfrentar os desafios decorrentes da falta de disponibilidade de investimentos públicos e a ineficiência na prestação dos serviços públicos. Foi nesse contexto que a legislação introduziu as parcerias público-privadas no ordenamento jurídico, como um instrumento de gestão capaz de solucionar as deficiências existentes nos serviços públicos. Assim, é possível colher na própria exposição de motivos da legislação que criou as parcerias público-privadas as justificativas para a sua implementação no país. Sintetizando os escopos para a criação da legislação e do instituto, verifica-se sua base propositiva nas seguintes premissas:

3. A parceria público-privada constitui modalidade de contratação em que os entes públicos e as organizações privadas, mediante o compartilhamento de riscos e com financiamento obtido pelo setor privado, assumem a realização de serviços ou empreendimentos públicos. Tal procedimento, em pouco tempo alcançou grande sucesso em diversos países, como a Inglaterra, Irlanda, Portugal, Espanha e África do Sul, como sistema de contratação pelo Poder Público ante a falta de disponibilidade de recursos financeiros e aproveitamento da eficiência de gestão do setor privado.

4. No caso do Brasil, representa uma alternativa indispensável para o crescimento econômico, em face das enormes carências sociais e econômicas do país, a serem supridas mediante a colaboração positiva do setor público e privado.

5. As Parcerias Público-Privadas permitem um amplo leque de investimentos, suprimindo demandas desde as áreas de segurança pública, habitação, saneamento básico até as de infraestrutura viária ou elétrica. Veja-se que o Projeto de Plano Plurianual do Governo, encaminhado para vigorar no período de 2004 a 2007, estima a necessidade de investimentos na ordem de 21,7% (vinte e um vírgula sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB até 2007, como condição à retomada e sustentação do crescimento econômico do país, o que torna indispensável a existência de instrumentos de parcerias que possibilitem a sua concretização.

6. A proposta de Projeto de Lei foi elaborada com o objetivo de adaptar o atual marco legal de contratação (Lei nº 8.666, de 1993) e de concessão de serviços (Leis nº 8.987 e 9.074, ambas de 1995), permitindo algumas alterações que potencializem o sistema de parceria e o seu elemento de distinção: compartilhamento dos riscos e financiamento privado (BRASIL, 2004, p. 2).

Dessa forma, o alegado histórico de sucesso em outros países, o entendimento de que as parcerias abririam um amplo leque de investimentos e a potencialização de seus elementos de distinção, consistentes no compartilhamento de riscos e ganhos, subsidiaram as motivações para o estabelecimento dessas parcerias em nível nacional.

Entretanto, a simples análise da expressão parceria público-privada não permite a visualização de sua definição, na medida em que, por longos tempos, o termo era utilizado para definir todo o tipo de parceria entre um ente público e privado, de forma genérica. A acepção do termo ganhou um novo significado a partir da introdução da lei 11.079/2004. Isso porque, após a promulgação da referida legislação, as parcerias público-privadas passaram a ser utilizadas para definir especificamente os contratos de concessão na modalidade patrocinada e administrativa, a par do disposto no artigo 2º da lei em questão.

Nesse cenário, foram desenvolvidos então inúmeros conceitos para delimitar o que seriam as parcerias público-privadas, por diversos estudiosos no campo de administração pública. Di Pietro (2010) desenvolveu o conceito de parcerias público-privadas a partir da promulgação da legislação que introduziu essa nova forma de gestão dos serviços públicos. Para esta autora, a parceria público-privada difere das parcerias genéricas anteriormente formalizadas pela administração, definindo-a como um

[...] contrato administrativo de concessão que tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem a execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público (DI PIETRO, 2010, p. 146).

Na mesma linha de raciocínio, Marques Neto (2005) desenvolveu o conceito de parcerias público-privadas ressaltando suas principais características, ressaltando algumas das incumbências da iniciativa privada na sua execução, designando-as como um

[...] ajuste firmado entre a Administração Pública e a iniciativa privada, tendo por objeto a implantação e a oferta de empreendimento destinado à fruição direta ou indireta da coletividade, incumbindo-se à iniciativa privada da sua concepção, estruturação, financiamento, execução, conservação e operação, durante todo o prazo para ela estipulado, e cumprindo ao Poder Público assegurar as condições de exploração e remuneração pela parceria privada, nos termos do que for ajustado, e respeitada a parceria de risco assumida por uma e outra das partes (MARQUES NETO, 2005, p. 287-288).

Já Moreira (2005, p. 117) estabelece um conceito significativo para as parcerias público-privadas, ao defini-las como uma “coordenação de interesses e riscos entre parceiros que se colocam uma relação horizontal de longo prazo, circunstanciada, caso a caso, na qual convivem os planos público e privado”. Para outros autores, como Melo (2010), as parcerias público-privadas estariam descaracterizadas como concessão, pois

[...] é praticamente impossível conceber um serviço que possa ser mantido por meras tarifas nas quais a Administração compareça como simples usuária, mas na quantidade e frequência suficiente para acobertar tais serviços, maiormente se envolverem também a execução de obra ou implantação de bens. Logo, o que a administração teria que pagar para acobertar os dispêndios da prestação do serviço, embora devesse ser uma tarifa, não seria tarifa alguma, mas uma remuneração contratual como qualquer outra – o que, evidentemente, descaracteriza a parceria como uma concessão (MELO, 2010, p. 777).

Face aos conceitos de parcerias público-privadas, é possível destacar elementos essenciais que norteiam esses contratos. Em resumo, as parcerias público-privadas podem ser delimitadas a partir das seguintes características fundamentais:

- a) são ajustes firmados por meio de contrato administrativo entre um ente público e uma organização privada;
- b) tem como finalidade a execução de um serviço ou obra pública;
- c) é pautada por uma relação horizontal, de longo prazo;
- d) são formalizadas em obras e serviços de grande magnitude, não inferiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais);
- e) o diferencial das parcerias público-privadas reside na repartição dos riscos e ganhos do negócio jurídico;

Destarte, há correntes teóricas que criticam veementemente a instituição das parcerias público-privadas. Essas críticas repousam desde a forma da introdução dos mecanismos legais, sem a ampla discussão com a sociedade civil, até o questionamento acerca da necessidade de sua formalização e transparência na sua execução.

Nesse aspecto, vale trazer à baila os estudos desenvolvidos por Juruá (2005). Juruá (2005) apresenta uma crítica à promulgação da legislação que instituiu as parcerias público-privadas, por entender que seria o equivalente histórico das leis garantidoras de juros sobre capitais aplicados em ferrovias, portos, engenhos e outras atividades desenvolvidas no país no Segundo Império. Para além da crítica da própria instituição das parcerias público-privadas para fomentar o lucro privado a partir da exploração de um serviço público, Juruá (2005) narra o contexto em que foi promulgada a legislação, que, originária do Projeto de Lei Complementar PLC 10/04, foi contestada por movimentos sociais, que obtiveram êxito em algumas das proposições apresentadas, em contrapartida ao projeto de lei originário. Nesse

sentido, Juruá (2005) apresentou estudos críticos acerca do processo legislativo que originou a Lei 11.079/2004, que ocorreu com apenas dois vetos, a par das proposições realizadas pelos movimentos sociais.

A promulgação da Lei 11.079/2004, com apenas dois vetos do Presidente da República, representou uma vitória parcial dos movimentos sociais, que combateram ao longo do último semestre de 2004, o PLC 10/04, que a originou. Na verdade, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (CCJ/Senado) realizou um bom trabalho, pois o substitutivo elaborado pelo relator da Comissão, Senador Rodolpho Tourinho, permitiu expurgar do PLC 10/04 alguns de seus traços mais perversos, que haviam sido apontados pelos movimentos sociais e por vários senadores ao longo dos sucessivos debates e audiências públicas realizados em 2004. Ao mesmo tempo, a Comissão manteve a substância central do projeto – a introdução de novas e duradouras formas de relacionamento entre o Estado brasileiro e o setor privado, através das quais o Estado utilizará recursos públicos para garantir o lucro privado. O processo de transformação de bens públicos em mercadorias, com a intermediação do Estado, permitirá adotar critérios de rentabilidade privada para definir prioridades e para configurar tecnicamente os padrões produtivos de obtenção de tais mercadorias (JURUÁ, 2005, p. 3).

O questionamento acerca do cabimento, da viabilidade e da transparência das parcerias público-privadas não se resume aos estudos acadêmicos sobre o assunto. Como será detalhado oportunamente, a dinâmica das parcerias público-privadas tem sido objeto de questionamento por diversos órgãos e instituições. Isso porque o desenho institucional e a própria dinâmica das parcerias público-privadas, embora tenham sido desenhadas com a finalidade de atingir resultados e eficiência na prestação de serviços públicos, podem acarretar limitações ou contradições na prestação desses serviços, a par da atuação da iniciativa privada em setores públicos, que, se desprovidos da devida regulação, pode causar prejuízos aos cidadãos.

4.3 DESENHO INSTITUCIONAL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Como temos indiciado, as parcerias público-privadas emergiram como uma alternativa para a efetivação de serviços públicos, em obras de infraestrutura, face a um discurso de contenção dos gastos públicos. Com a promulgação da Lei 11.079/2004 as parcerias público-privadas passaram a ser realidade no ordenamento jurídico e na gestão pública brasileira. Mas como seria o desenho institucional dessas parcerias público-privadas, a par da existência de outros instrumentos de concessão de serviços e obras pública à iniciativa privada, tal como a Lei do regime de concessões, isto é, Lei 8.987/95.

A principal diferença entre as parcerias público-privadas e as concessões comuns seria a forma da remuneração. Enquanto nas concessões comuns a remuneração do concessionário se dá por meio de tarifas cobradas diretamente aos usuários, nas parcerias público-privadas há pagamento de contraprestação pelo parceiro público-privado, podendo haver ou não cobrança

de tarifas ao usuário. Além disso, um diferencial das parcerias público-privadas reside na forma de compartilhamento de riscos e ganhos entre os entes públicos e privados, delineada nos artigos 4º e 5º da Lei 11.079/04.

Com efeito, para a instituição das parcerias público-privadas são exigidos procedimentos formais para sua instauração. A contratação por meio de parcerias público-privadas é realizada de forma extraordinária, ou seja, somente em casos excepcionais, que atendam aos requisitos legais. Para esta formalização, além da necessidade de ser precedida de licitação, regulamentada pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, há a exigência de que os contratos possuam valores superiores a R\$10.000.000,00 (dez milhões de reais), na medida em que em seu artigo 2º, § 4º fica expressamente vedada a utilização do instituto das parcerias público-privadas em contratos com valores inferiores a esse patamar. Por se referirem a contratações de grande vulto e importância para a administração pública, são indispensáveis a autorização do órgão competente e o estudo técnico.

Serva (2011) ressalta que a contratação deve ser realizada na modalidade de concorrência e está vinculada

[...] à autorização do órgão competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; b) a demonstração de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) a submissão da minuta do edital e do contrato à consulta pública; e d) a licença ambiental prévia ou diretriz para o licenciamento ambiental do empreendimento, na forma do regulamento, sempre que o objeto do contrato exigir (SERVA, 2011, p. 81).

Portanto, por se tratar de um contrato formalizado excepcionalmente, em casos em que há a devida justificativa para a formalização pela autoridade competente, precedida de estudo técnico, nas licitações que sejam objeto a contratação de parceria público-privada deve ser efetivada a aferição da conveniência e da oportunidade no estabelecimento da parceria. Também deve haver a demonstração de que o interesse público envolvido no motivo (pressuposto fático) da licitação será atendido mais adequadamente mediante a parceria público-privada do que mediante outras soluções (BLANCHET, 2008, p. 61).

Nos contratos de parcerias público-privadas, por serem compartilhados os riscos entre os parceiros, há a necessidade de previsão de cláusulas que garantam esse compartilhamento. Isso se dá para além da prestação de garantias que podem ser na modalidade de fiança, penhor, hipoteca, alienação fiduciária, ou garantia real ou pessoal, na forma delineada no artigo 18 da Lei 11.079/2004.

Há a exigência, ainda, da constituição de uma Sociedade de Propósito Específico para a implementação e gestão das parcerias público-privadas, com a finalidade de promover maior

transparência em relação aos recursos financeiros e confusão patrimonial. Ribeiro e Prado (2007) ressaltam que os principais objetivos de se exigir a SPE são a segregação de riscos e a ampliação da transparência da gestão. Isso porque uma mesma empresa poderia atuar em diversos ramos e setores diferentes, que implicariam em risco de governança. Tal risco poderia vir a contaminar o contrato.

As diretrizes e o desenho institucional das parcerias público-privadas foram traçadas pela Lei 11.079/2004. Dentre as diretrizes traçadas pela referida legislação, podemos destacar as instruções contidas no artigo 4º da Lei 11.079/2004, que estabeleceu critérios a serem observados na formalização de parcerias público-privadas. A esse respeito, vale destacar que são sete as diretrizes apontadas pela legislação, como premissas a serem observadas nos contratos de parcerias público-privadas, sendo elas: eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado; responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; transparência dos procedimentos e das decisões; a repartição objetiva de riscos entre as partes e a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Como é notório, a proposta de parcerias público-privadas tem como missão preponderante a prestação de um serviço público eficiente, para o atendimento das missões do Estado e na correta aplicação dos recursos públicos da sociedade. Por essa razão, uma das diretrizes nos contratos de parceria é o atendimento ao interesse público, de forma que os serviços sejam efetivados de forma eficiente, a fim de que as missões do Estado e os recursos públicos sejam corretamente e eficientemente direcionados. Assim, uma importante diretriz a ser observada nos contratos de parcerias público-privadas, conforme disposição legal, é o respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução. Por essa razão, não basta a prestação de um serviço eficiente, mas também devem observar os interesses dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da execução.

Então, as parcerias público-privadas têm duas faces, na medida em que visa preservar tanto os direitos dos cidadãos destinatários dos serviços públicos a que se destinam, quanto aos interesses dos entes privados incumbidos de sua execução, mantendo-se o equilíbrio contratual.

No desenho institucional e nas diretrizes das parcerias público-privadas ficou estabelecida a indelegabilidade das funções de regulação jurisdicional do exercício do poder

de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado. Por essa diretriz pode-se compreender que a regulação deve ser exercida pela agência reguladora incumbida de sua fiscalização, sendo inviável a delegação dessa função, assim como do exercício do poder de polícia e outras atividades exclusivas do Estado. Isso porque, por se tratar essencialmente de um serviço público, ainda, que a sua execução tenha sido conferida a um parceiro privado, incumbe ao Estado a sua fiscalização e regulação.

Sobre a responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias e transparência dos procedimentos e das decisões, faz-se necessário salientar que essa diretriz atrai a aplicação da Lei 101, de 04 de maio de 2000. Essa lei, por seu turno, determina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a Lei de responsabilidade fiscal estabelece metas de resultado entre receitas e despesas, além da obediência de limites e condições quanto a renúncia de receita, geração de despesa com pessoal, seguridade social, dívida consolidada mobiliária, operação de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2000).

Nota-se, assim, que são duas as dimensões da responsabilidade fiscal. Se, de um lado, a conduta material deve ser responsável sob a ótica fiscal, de outro, a dimensão instrumental, em que apresenta as diretrizes de conduta pretendida, deve se pautar em uma conduta planejada, transparente e orientada à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de qualquer afetação das contas públicas. Deste modo, a transparência dos procedimentos e decisões também é preponderante para a legitimação de todas as ações que envolvem as parcerias público-privadas. No caso das parcerias público-privadas a transparência deve ser observada tanto na disponibilização das motivações e razões, como também na integração dos interessados no processo de tomada das decisões públicas. Justen Filho (2008) reforça que a transparência será o fator que conduzirá à afirmação da legitimidade sociopolítica dessas contratações, com o efeito prático e mediato de inibir iniciativas posteriores de órgão de controle quanto à suspensão da eficácia da contratação.

Por fim, a repartição objetiva de riscos entre as partes e a sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria, para além de constituir o diferencial adotado para a modalidade de parcerias público-privadas, foram traçadas como diretrizes das parcerias. Essa inovação foi trazida pela Lei 11.079/2004, para atender aos interesses da sociedade e promover uma melhor aplicação dos recursos públicos. França (2011) ressalta que

é lícito concluir que a natureza objetiva da repartição de riscos tem conotação de adequação (ou eficiência) e razoabilidade. Ainda para a autora,

[...] na distribuição de riscos em uma parceria público-privada, a assunção de determinado risco pelo parceiro que revelar maior capacidade de absorve-lo a um custo menor implicara na redução de possíveis danos subjacentes. Em regra, nas parcerias público-privadas, o parceiro privado assumirá determinados riscos quando detiver melhores condições econômicas e habilidades técnicas para administra-los, assumindo o parceiro público, em caráter residual, aqueles que seriam geridos de maneira inadequada, ou ineficiente pelo parceiro privado (FRANÇA, 2011, p. 69).

Essas são, portanto, as diretrizes mínimas a serem observadas nos contratos de parcerias público-privadas, seja na sua preparação, execução ou finalização.

Já em relação às modalidades de parcerias público-privadas, a legislação que as implementou, ou seja, a Lei 11.079/2004, estabelece que são consideradas como contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada e administrativa.

Na concessão patrocinada, a par do disposto no artigo 2º, § 1º da Lei 11.079/2004, a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, é assim designada quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Nessa modalidade de parceria público-privada, a remuneração do parceiro público-privado é realizada por meio da tarifa paga pelos usuários dos serviços, além de contraprestação realizada pelo parceiro público. Portanto, na concessão patrocinada a remuneração do parceiro-privado é feita tanto por meio das tarifas, quanto por contraprestação do parceiro público. Em resumo: advém de recursos dos usuários e recursos públicos.

Já na modalidade de concessão administrativa, a legislação estabelece como sendo o contrato de prestação de serviços em que a “administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004), nos precisos termos do artigo 2º § 2º da Lei 11.079/2004.

Em sua descrição, Scriptore (2010) pondera que com o advento da Lei de concessões e da lei das parcerias público-privadas passaram a existir as seguintes modalidades de concessão:

- a) Concessão comum ou tradicional, calcada em receitas autossuficientes e sem contrapartida do Estado (Lei 8.987/95);
- b) Concessão comum ou tradicional com contrapartida do Estado, complementar à receita;
- c) Concessão patrocinada com contrapartida do Estado, receita própria insuficiente;
- d) Concessão administrativa sem outra receita que não a do Estado.

Assim, frente às conceptualizações das principais características dessas concessões, o Quadro 5 apresenta as principais diferenças entre as concessões comuns e as parcerias público-privadas, subdivididas em concessões patrocinadas e administrativas.

Quadro 5 – Características das concessões e PPP

	Concessões comuns	Parcerias público-privadas	
		Concessão patrocinada	Concessão administrativa
Responsabilidade sobre os riscos	Concessionárias são responsáveis pelos riscos dos negócios concessionários	Riscos compartilhados entre os parceiros por expressa previsão legal e contratual.	Riscos compartilhados entre os parceiros por expressa previsão legal e contratual.
Características/remuneração	Por meio das tarifas pagas pelo usuário	Contraprestação pública com possível aporte de recursos (pode haver ou não)	Administração pública é usuária direta, contraprestação pública e possível aporte de recursos (pode haver ou não)
Garantias pelo setor público	Não há garantias	Recomendável a prestação de garantias	Recomendável a prestação de garantias

Fonte: Elaboração da autora, a partir da Lei de Concessões e PPP.

5 SANEAMENTO BÁSICO

5.1 DA CONSTRUÇÃO DO DIREITO HUMANO E SOCIAL AO SANEAMENTO BÁSICO: ENTRE A GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL E A EFETIVAÇÃO DA SAÚDE

A expressão saneamento vem do latim *sanu*, que remete à ideia de tornar-se saudável, habitável, higienizar ou limpar. Essa ideia de saneamento do ambiente, bem como o desenvolvimento de meios e técnicas para a obtenção de água limpa e destinação de resíduos de forma correta, foi desenvolvida a partir do momento em que a falta de saneamento foi associada à causa de inúmeras doenças.

Assim, desde a Idade Média, é possível notar o prenúncio da preocupação derivada dessa interdependência entre o ambiente e a saúde, tanto que, em sua obra “ares, águas e lugares”, Hipócrates apresenta um verdadeiro tratado em que relaciona as condições do clima e a qualidade da água com as doenças causadas pelas condições desses elementos, delineando, de forma detalhada, a qualidade da água e do ambiente e os impactos dessas condições ambientais na saúde (CAIRUS, 2005).

Tomando por base essa premissa de que o saneamento se encaixa como peça fundamental para o bem-estar e a saúde, foram desenvolvidas medidas sanitárias ao redor do mundo. O Império Romano foi o primeiro a desenvolver um sistema de abastecimento, por meio da construção do aqueduto Aqua Apia, com extensão de 17 km. Além disso, foi o precursor no trato do saneamento, ao que criaram reservatórios, ruas com encanamentos que separavam a água para consumo da população, banheiros públicos e chafarizes, além de designar um superintendente das Águas de Roma. (BARROS, 2014).

Já na Grécia antiga, os resíduos eram enterrados a uma longa distância das residências, para minimizar os efeitos nocivos. Os sumérios desenvolveram um sistema de irrigação de terraços e no Egito houve a promoção de controle do fluxo do Rio Nilo, por meio de utilização de diques e tubos de cobre. Na Babilônia, mais especificamente em Nippur, foram construídas as primeiras galerias de esgoto. Outro exemplo relevante são os sistemas de abastecimento e de drenagem elaborados no Vale do Indo. Multiplicaram-se, assim, as ações em saneamento em todo o mundo, havendo avanços na idade moderna, como o desenvolvimento de medição de velocidade de escoamentos e vazões. No século XV, a distribuição da água já era controlada por canalizações em Paris (BARROS, 2014).

O Brasil entra no mapa do saneamento quando teve seu primeiro registro de medidas de saneamento, em 1561, ocasião em que o fundador Estácio de Sá solicitou a escavação do primeiro poço para abastecer o Rio de Janeiro. Em 1620, iniciaram-se as obras para a construção do aqueduto carioca, para abastecimento do Rio de Janeiro. Essa obra iniciou-se por diligência de Aires Saldanha, sendo desenhada com 270m de comprimento e 18m de altura, mas somente foi concluída e entregue em 1.723, ou seja, quase cem anos após a iniciativa de sua construção (BARROS, 2014).

Na idade contemporânea, intensificou-se na França o combate à poluição e a criação de normas para combater a prática de atos que promovessem danos ao meio ambiente, assim como a criação de legislação sobre o saneamento e outros serviços públicos. Na Inglaterra, diretrizes para o controle da poluição das águas por resíduos foram incluídos na legislação, haja vista o desenvolvimento de grandes centros industriais, que geraram um processo de migração das zonas rurais, com péssimas condições de trabalho e habitação, o que ocasionou o aumento de índices de mortalidade e doenças (BARROS, 2014).

Em que pese a construção dessa consciência acerca dos impactos do meio ambiente equilibrado e saneado na saúde ter se desenvolvido em épocas remotas, apenas a partir do século XIX irradiou-se a busca pelo saneamento e, posteriormente, pela universalização dos serviços de saneamento básico. Fatores que se fizeram presentes para que o enfoque no saneamento básico fosse assumido foram a tenacidade do crescimento populacional e a preocupação com a infraestrutura, a noção de esgotamento dos recursos naturais e da capacidade da biosfera em absorver resíduos e poluentes, assim como as desigualdades sociais reforçadas pela falta do saneamento.

No Brasil, o desenvolvimento de políticas públicas de saúde foram consequência direta da compreensão da interdependência humana e das respostas dadas aos problemas gerados no âmbito do desenvolvimento capitalista. Um exemplo clássico de ações de reurbanização ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, que apesar de ter como finalidade a erradicação de doenças e medidas sanitárias para a reurbanização, fatalmente acarretou a expulsão de boa parte de pessoas pobres e trabalhadoras da região central, que, em contrapartida, promoveram a ocupação de locais periféricos, surgindo o fenômeno das favelas.

Nesse cenário de precariedade das instalações sanitárias nas áreas periféricas, foram criadas correntes a favor do saneamento básico. Foram desenvolvidas ainda, ações pautadas nos passos de países como a Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos, emergindo

debates sobre a necessidade da interferência do Estado nas Unidades Federativas (HOCHMAN, 1998).

Foi, então, nesse cenário que o saneamento básico foi alçado como um dos pilares para a promoção do bem-estar social, não só por se constituir um elemento essencial para a sobrevivência e dignidade humanas, mas também por se caracterizar elemento essencial para a promoção e preservação da saúde. Tanto o é que a Organização Mundial da Saúde (OMS) estabeleceu o saneamento básico “como parâmetro para determinar uma vida saudável, um completo bem-estar físico, mental e social, o que coloca a qualidade ambiental como elemento fundamental para o completo bem-estar caracterizador de uma vida saudável” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 49).

Entretanto, apesar de sedimentado o entendimento da estreita interligação entre o saneamento e a saúde, e mesmo frente às ações materializadas no século XX, que tiveram o intuito de atingir as metas de universalização desses serviços, algumas falhas impediram a adequada distribuição do saneamento básico a toda a população. Deste modo, essas falhas deram causa “entre 5 e 10 milhões de mortes ao ano, por doenças relacionadas à qualidade da água e às más condições sanitárias” (TUNDISI, 2009, p. 25). Nesse aspecto, Hespanhol (2006, p. 271) estima que cerca de “80% de todas as doenças de origem hídrica e mais que um terço das mortes em países em desenvolvimento é causado pelo consumo de água contaminada e que, excretos humanos e esgotos são importantes fatores de deterioração da qualidade da água”.

É neste sentido que o saneamento básico se configura como um elemento que potencializa a garantia ao direito à saúde, pois para além de promover o saneamento do próprio ambiente, canaliza e amplia a prevenção de doenças e a promoção de bem-estar e saúde. Em outras palavras, esses serviços têm o condão de viabilizar um padrão de vida minimamente adequado para a qualidade de vida, de modo que a água deve observar a aspectos quantitativos e qualitativos, na medida e que deve haver o equilíbrio entre a quantidade e qualidade do elemento colocado à disponibilidade dos cidadãos.

Fato é que essa construção do saneamento básico como um direito humano e social não ocorreu no ordenamento jurídico nacional e internacional de forma linear. Na realidade, tal construção ocorreu de forma lenta e inversamente proporcional à relevância do assunto. Fatores como a falsa percepção da finitude dos recursos naturais, a falta de conscientização ambiental, além das dificuldades inerentes ao desenvolvimento do setor e à burocracia para a construção de instrumentos legais para a regulamentação do saneamento básico contribuíram

para a demora no desenvolvimento de um aparato para subsidiar a exigência de tais serviços pelos cidadãos, compreendidos como direitos humanos e sociais.

Mas o que seriam direitos humanos e sociais?

Na concepção do jusfilósofo Robert Alexy (2014, p. 111), os direitos humanos reúnem “[...] as cinco características que distinguem de todos os outros direitos: direitos humanos são direitos (1) universais, (2) fundamentais, (3) abstratos, (4) morais e (5) prioritários”. Ainda conforme Alexy (2008), os direitos humanos fundamentais são universais porque todas as pessoas são titulares de tais direitos, pela simples condição de ser uma pessoa humana; são fundamentais porque buscam direitos essenciais ao ser humano, uma vez que vivem em sociedade; são abstratos por objetivar a tutela de todos os direitos da coletividade; e são morais pelo fato de possuírem validade prioritária, pois “precedem qualquer legislação e não podem ter sua força invalidada por normas jurídicas positivas”.

Por sua vez, o jurista Joaquim Herrera Flores (2008, p. 23) baseia-se na concepção de que os direitos humanos são “*bienes exigibles para vivir com dignidad*”. A concepção desse doutrinador espanhol, que elaborou seus estudos na denominada “Escola Crítica dos Direitos Humanos”, posiciona-se no sentido de que os direitos humanos não são criados pelo Estado, mas sim, são fruto de “*procesos dirigidos a la obtención de bienes materiales o inmateriales*” (FLORES, 2008, p. 22).

Nesse passo, para a corrente defendida por Flores (2008), não seria possível alcançar a dignidade da pessoa humana sem condições mínimas de sobrevivência e, por essa razão, o autor atribui ao Estado a responsabilidade por ações para a efetivação de direitos como saúde, educação, dentre outros direitos fundamentais. Segundo Flores (2008), há uma luta constante na sociedade para a efetivação dos direitos humanos, como pressuposto de efetivação da dignidade da pessoa humana. A criticidade dessa visão se coaduna com a concepção arendtiana de que os direitos humanos não são um todo acabado, mas sim um constructo ao longo da história. Nesse sentido, “*no nos cansaremos de repetirlo: una norma no describe no crea nada por sí sola*” (FLORES, 2008, p.35), ou seja, não basta apenas a previsão ou positivação dos direitos humanos; é necessário que haja um processo social de efetivação de determinado direito.

A profundidade da discussão acerca dos direitos humanos não se resume a questão da sua previsão legal e sua efetivação. Na realidade, teóricos desenvolveram importantes reflexões acerca da própria gênese dos direitos humanos, ao defender que essa questão, há muito, já deveria ter sido superada. Isso se deve à percepção de que esses direitos emergiram de um contexto de hegemonia das relações capitalistas, não para que as mazelas se

resolvessem, mas como condição de assegurar sua permanência. Em outras palavras, teóricos marxistas desenvolveram a crítica aos direitos humanos, já que entenderam que estes foram criados para perpetuar essa condição e não para solucionar os infortúnios sofridos pelos cidadãos.

Para Mascaro (2017) direitos humanos sociais, considerados como sua segunda geração, só aparecem quando as relações de produção capitalistas já estão assentadas num contínuo sistemático que une trabalho e consumo. A determinação dos conteúdos dos direitos humanos reflete contradições necessárias da sociabilidade capitalista. As explorações e opressões, os antagonismos e os conflitos ocorridos desde os primórdios da sociabilidade capitalista não são chagas que possam vir a ser curadas pelos direitos humanos. As lutas sociais, políticas, de classes, de grupos e de indivíduos são constringidas pela forma política estatal e pela forma da subjetividade jurídica, não para que suas mazelas se resolvam, mas, sim, como condição de sua existência e permanência.

Tendo em conta esse nível de crítica dos direitos humanos, a questão a se refletir não se trata de serem tomadas posições a favor ou contra tais direitos, mas, sim, de avançar para a superação das formas sociais nas quais as mazelas da exploração e da opressão humanas têm nos direitos humanos seus reflexos. Logo, para Mascaro (2017), os direitos humanos e as garantias dele decorrentes seriam resultantes de uma condição que a própria sociedade capitalista faz se perpetuar, de forma que as mazelas da exploração e opressão humanas tendem a permanecer e não serem superadas. Tanto que Mascaro (2017) critica os antagonismos que envolvem os direitos humanos, já que

pode-se dizer que há nuclearidades de direitos humanos, que refletem diretamente, as próprias formas da sociabilidade capitalista. Mas, para além desse espaço basilar, todo o grande campo que os séculos contemporâneos identificam como de direitos humanos é assentado em dinâmicas variáveis, conflitivas e contraditórias de seus termos. A estrutura política do capitalismo só se erige, nos dois últimos séculos, em um processo variável de afirmação, negação, garantia, seletividade e limitação dos padrões de direitos humanos. A reprodução capitalista demanda estabilizações políticas e jurídicas lastreadas em formas sociais necessárias e em quantidades razoáveis. Com isso, justamente o movimento que garante o capital e seus detentores também é o que garante ou nega a liberdade de expressão, os direitos sociais, as liberdades associativas e políticas. No capitalismo, os núcleos da forma jurídica e da forma política estatal constringem, ainda que de modo variável e incidental, a vasta qualidade dos direitos humanos (MASCARO, 2017, p. 110).

Não obstante essa discussão crítica em relação aos direitos humanos, em que foram desenvolvidas inúmeras teorias e críticas contraditórias e antagônicas para fundamentar ou pôr em xeque as bases teóricas sociopolíticas para a construção dos direitos humanos, o fato é que foram desenvolvidos instrumentos legais para a previsão dos direitos humanos, como parte de uma força tarefa para incentivar sua efetivação.

Dessa forma, a construção do quadro normativo acerca dos direitos humanos foi se aperfeiçoando ao longo dos tempos, sendo a inauguração da tratativa da água potável em quantidade e qualidade como um direito de todos os povos na ocasião do Plano de Ação da Conferência da ONU sobre a água em 1977. De forma sequencial, inúmeras conferências e convenções trataram sobre o assunto, para evoluir de forma gradativa acerca da garantia de água em quantidade e qualidade suficientes, saneamento básico, bem como implementar diretrizes e incentivos à implementação desses direitos como essenciais à dignidade da pessoa humana. Dentre as inúmeras diretrizes constantes nesses documentos, há uma diretriz de cooperação, incentivo e encorajamento para alcançar as metas de universalização desses serviços, posto a sua relevância para a satisfação de necessidades humanas vitais.

Nesse aspecto, a trajetória dos instrumentos legais internacionais que versaram sobre o saneamento básico foi mapeada por Polido (2015), como sistematizado no Quadro 6.

Quadro 6 – Instrumentos internacionais sobre o saneamento básico

(continua)

INSTRUMENTO	DATA	DESCRIÇÃO
Plano de Ação da Conferência da ONU sobre a água, Mar da Prata,	Março de 1977	Reconhece, de forma inédita, o direito de todos os povos, sejam quais forem o seu estágio de desenvolvimento e as suas condições sociais e econômicas, de acesso à água potável em quantidade e qualidade igual às suas necessidades básicas.
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002)	Dezembro de 1979	Define, entre os direitos a serem assegurados às mulheres pelos Estados signatários, o acesso à água potável e ao saneamento.
Convenção sobre os Direitos da Criança (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990).	Novembro de 1989	A água e o saneamento básico devem ser garantidos pelos Estados a todas as crianças, a fim de combater doenças, desnutrição e mortalidade infantil.
Conferência de Dublin sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável.	Janeiro de 1992	O Quarto Princípio da Conferência reconhece a importância de garantir água e saneamento básico a todos os seres humanos
Convenção de Helsinque para a proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais (Convenção da Água)	Edições de 1966 e 1992	Artigo IV prevê que “Cada Estado da bacia tem o direito, no seu território, a uma parte razoável e equitativa nos usos benéficos das águas de uma bacia de drenagem internacional, conforme a geografia da bacia, a hidrologia da bacia, o clima da bacia; os usos existentes; necessidades socioeconômicas; a população dependente; a disponibilidade de outros recursos; a forma para evitar o desperdício no uso das águas da bacia, dentre outros fatores”.
Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento.	Junho de 1992	A Agenda 21 da Conferência consolida o direito de todos os povos à água potável.

Quadro 6 – Instrumentos internacionais sobre o saneamento básico (continuação)

INSTRUMENTO	DATA	DESCRIÇÃO
Programa de Ação da Conferência Internacional da ONU sobre População e Desenvolvimento.	Setembro de 1994	Inclui no direito a um nível de vida adequado o acesso à água potável.
Convenção sobre a Utilização dos Cursos de Águas Internacionais para fins diversos dos da navegação.	1997	Prevê que a minimização dos conflitos entre usos hídricos visa à satisfação das necessidades humanas vitais.
Resolução da Assembleia Geral da ONU A/Res/54/175: “O Direito ao Desenvolvimento”.	Dezembro de 1999	Resolve que a garantia à água limpa é fundamental para concretizar o direito ao desenvolvimento e um imperativo moral para os países e comunidade internacional.
Declaração Política da Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável.	Setembro de 2002	Compreende o acesso à água limpa como forma de garantir a dignidade da pessoa humana.
Comentário Geral nº15 sobre o Pacto Internacional de 1966 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Incorporado ao Direito Brasileiro pelo Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992).	Novembro de 2002	O Comentário Geral interpreta os artigos 11 e 12 do Pacto Internacional para confirmar o direito à água. Além disso, explicita que a água é fundamental para a dignidade humana e realização dos outros direitos humanos.
Conferência do Clima em Berlim.	Setembro de 2004	Qualifica o acesso à água de forma suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e oferecida para as necessidades humanas vitais.
Projeto de Diretrizes para a Concretização do Direito a Água Potável e Saneamento do Conselho Econômico e Social da ONU.E/CN.4/Sub.2/2005/25	Julho de 2005	As diretrizes orientam os países a implementarem o acesso à água e ao saneamento básico por toda população.
Decisão 2/104 do Conselho dos Direitos Humanos.	Novembro de 2006	Buscou a relação, ao abrigo dos instrumentos internacionais, entre os direitos humanos e o acesso à água potável.
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009).	Dezembro de 2006	O direito das pessoas com deficiência à vida adequada inclui o acesso à água limpa.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/7/22.	Março de 2008	Decide nomear relator especial para a questão dos direitos humanos relacionados à água.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/12/8.	Outubro de 2009	Insta os Estados a acabarem com as desigualdades no acesso à água e ao saneamento.
Resolução da Assembleia Geral da ONU A/RES/64/292.	Julho de 2010	A Assembleia reconheceu formalmente o direito à água e ao saneamento como direitos humanos. Convidou todos os Estados a cooperarem para a garantia desses direitos a todos os povos.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/15/9.	Setembro de 2010	O Conselho confirmou que o direito à água e ao saneamento é imperativo para os Estados. Pediu aos Estados que atuem para concretização de todos os direitos humanos.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/16/2.	Abril de 2011	O Conselho encorajou a concretização integral do direito humano à água e ao saneamento.

Quadro 6 – Instrumentos internacionais sobre o saneamento básico (conclusão)

Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/18/1.	Outubro de 2011	O Conselho reafirmou a responsabilidade dos Estados de promoverem todos os direitos humanos por meio de planos e programas políticos, além de cooperação financeira e técnica.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/21/2.	Outubro de 2012	O Conselho expressou sua preocupação com o impacto negativo da discriminação e marginalização de certos grupos em seu acesso à água potável. Exortou os Estados a darem prioridade a esse direito e a assegurarem o desenvolvimento sustentável
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/24/18.	Outubro de 2013	O Conselho incentivou a união dos Estados para alcançarem as Metas do Milênio em matéria de água e saneamento. Reafirmou a responsabilidade dos Estados de garantirem esses direitos e, para tanto, incentivou as políticas sustentáveis.
Resolução do Conselho dos Direitos Humanos A/HRC/RES/27/7.	Outubro de 2014	O Conselho destacou a importância da cooperação internacional para garantia dos direitos à água e ao saneamento e dos recursos a serem utilizados em caso de violação a esses direitos. Os Estados devem promover a efetividade progressiva dos direitos à água potável e ao saneamento básico.

Fonte: Polido (2015)

Como se vê pelo histórico dos instrumentos legais internacionais, o saneamento básico foi formalmente alçado à condição de direito humano em julho de 2010, por meio da Assembleia Geral das Organizações das Nações Unidas, que declarou o reconhecimento do acesso à água potável e ao saneamento como um direito humano essencial, para o pleno desfrute da vida e de todos os direitos humanos. Sarlet e Fensterseifer (2011) ponderam, a esse respeito, que

[...] o direito humano e fundamental à água potável e ao saneamento básico cumpre papel elementar não apenas para o resguardo do seu próprio âmbito de proteção e conteúdo, mas também para o gozo o desfrute dos demais direitos humanos (liberais, sociais e ecológicos). Nesse sentido, a relação entre saneamento básico e proteção do ambiente resulta não apenas em violação ao direito a água potável e ao saneamento básico do indivíduo e da comunidade como um todo, mas também reflete de forma direta no direito a viver um ambiente sadio, equilibrado e seguro (SARLET; FENSTERSEIFER, 2011, p. 117).

Dessa forma, em 28 de julho de 2010 a Organização das Nações Unidas declarou, por meio da Resolução A/RES/64/292, o saneamento e a água limpa e segura como um direito humano essencial, para gozar-se plenamente a vida e os outros direitos humanos. Para justificar o porquê desse reconhecimento do saneamento básico ter sido alçado à condição de direitos humanos, a Organização das Nações Unidas destacou que:

- O acesso à água potável segura e ao saneamento básico é um direito legal, e não um bem ou serviço providenciado a título de caridade;
- Níveis básicos e melhorados de acesso devem ser alcançados cada vez mais rapidamente;
- Os “pior servidos” são mais facilmente remediados e, por conseguinte, as desigualdades mais rapidamente diminuídas;
- As comunidades e os grupos vulneráveis serão capacitados para participarem nos processos de tomada de decisão;
- Os meios e mecanismos disponíveis no sistema de direitos humanos das Nações Unidas serão utilizados para acompanhar os progressos das nações na concretização do direito à água e ao saneamento, de forma a responsabilizar os governos (ONU, 2010, p. 1).

Dessa forma, o acesso universal ao saneamento foi reconhecido não só como essencial para a dignidade humana e a privacidade, mas também um dos principais instrumentos de proteção da qualidade dos recursos hídricos, de acordo com o Comentário Geral nº 15 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 2002 (ONU, 2002). Em abril de 2011, o Conselho dos Direitos Humanos adaptou, através da Resolução 16/2, tal determinação, no sentido de que o acesso à água potável segura e ao saneamento como um direito humano passaram a caracterizar um direito à vida e à dignidade humana.

Segundo a Organização das Nações Unidas, o direito humano à água prevê seu acesso universal em quantidade suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível, a preços acessíveis, para usos pessoais e domésticos (ONU, 2002). Assim, o abastecimento de água e a disponibilização de saneamento para cada pessoa deve ser contínuo e suficiente, de modo que a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2015) estabelece que são necessários entre 50 e 100 litros diários de água por pessoa. Esse mínimo diário deve contemplar o uso para hidratação, saneamento pessoal, lavagem de roupas, refeições e higiene do lar. No tocante à segurança, a água deve estar isenta de microrganismos, substâncias químicas e contaminantes radiológicos.

O saneamento seguro e adequado deve contar com instalações localizadas em ambientes onde a segurança física possa ser garantida para uso a qualquer momento. Já a acessibilidade da água e esgoto deve ser observada em relação à casa, trabalho, instituições de ensino e saúde. Os parâmetros apresentados pela Organização Mundial da Saúde orientam que a fonte de água deve estar, no máximo, a 1000 metros do lar e o tempo de recolha não pode passar de 30 minutos. O acesso à água e ao saneamento básico devem ser aceitáveis, ou seja, a água deve ter cor, odor e sabor aceitáveis para consumo pessoal e doméstico e o saneamento deve ser culturalmente adequado e ter em conta requisitos de gênero, ciclo de vida e privacidade aceitáveis e assegurado a grupos vulneráveis e marginalizados.

Por fim, as instalações devem estar disponíveis a preços acessíveis, ressaltando que os custos dos serviços de saneamento não podem ultrapassar 5% do rendimento familiar. Em

outras palavras, os custos desses serviços não poderão comprometer a vida e outros serviços essenciais como a habitação, serviços de saúde, educação e alimentação.

Contudo, tais direitos não são absolutos e ilimitados. De tal modo, para afastar erros na interpretação ou para evitar o abuso do direito ao acesso à água e ao saneamento básico, a Organização das Nações Unidas elaborou parâmetros que, ao sinalizarem os erros mais comuns de interpretação deste direito, orienta as práticas a serem adotadas na disponibilização e acesso ao saneamento básico.

Quadro 7 – Parâmetros ONU de interpretação do direito à água e saneamento básico

Erro de interpretação	Esclarecimento
O direito prevê que as pessoas tenham acesso gratuito à água	Os serviços de água e saneamento básico tem de ter preços razoáveis para todos. As pessoas deverão contribuir, financeiramente ou de outra forma, na medida das suas possibilidades.
O direito permite o uso ilimitado de água	O direito prevê que todos tenham água suficiente para usos pessoais e domésticos e deve ser concretizado de uma forma sustentável, para as gerações presentes e futuras
O direito prevê que todos tenham água canalizada em casa	As instalações de água e saneamento deverão estar dentro, ou na proximidade imediata do lar, e podem incluir instalações tais como poços e latrinas de fossa.
O direito à água prevê que se possam utilizar recursos hídricos de outros países	As pessoas não podem reclamar para si a água de outros países. Contudo, o direito consuetudinário internacional sobre os cursos de água transfronteiriços estipula que esses cursos de água deverão ser partilhados de forma equilibrada e razoável, dando-se prioridade às necessidades humanas vitais.
Um país está a violar o direito se nem todos os seus habitantes tiverem acesso a água e saneamento	O direito requer que o Estado tome medidas até o máximo dos recursos disponíveis para concretizar gradualmente o direito.

Fonte: www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf

Assim, adotado como valor fundamental para todos os países integrantes da Organização das Nações Unidas, o direito social e humano ao saneamento básico instituiu-se por três marcos internacionais que, dada sua relevância, devem ser destacados. Tratam-se da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948; do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966; e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, adotado pela Resolução 2.200-A, de 1996. Já a Constituição do México, de 1917, foi a precursora a adotar os direitos sociais, sucedida pela Carta do Trabalhador Explorado da Rússia, de 1918, e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919. O denominador comum entre esses instrumentos legais, foi o reconhecimento das necessidades sociais que acabaram sendo positivadas (PINHEIRO, 2006).

No Brasil, os movimentos sociais foram preponderantes para a construção dos direitos sociais. Dentre os movimentos sociais mais relevantes encontram-se a luta das mulheres pela

igualdade no ambiente de trabalho, as buscas de igualdade social pelas minorias e a dinâmica da construção da consciência social para a proteção do meio ambiente. No tocante ao saneamento básico como um direito social, ressalta-se a construção decorrente da interpretação da Constituição Federal de 1988, que, para além de estabelecer o direito à vida e à dignidade humana, prevê o direito à saúde (BRASIL, 1988).

Entretanto, não há no texto constitucional a previsão expressa do saneamento básico como um direito social. Nesse sentido, o texto constitucional limita-se a tecer regras gerais de competência para tratar do saneamento básico, estabelecendo, como competência da União, a instituição de diretrizes para o saneamento básico, comum entre a União, os Estados e Municípios, para a promoção de programas de saneamento básico. Estabelece, também, a competência do Município para prestar diretamente os serviços ou sob o regime de concessão ou permissão. Além disso, o artigo 175 da Constituição Federal estabelece a necessidade de promulgação de leis para regerem os serviços públicos, inclusive os de saneamento básico, que deverão dispor sobre os regimes de contratação e sua fiscalização, os direitos dos usuários, a política tarifária, além da obrigatoriedade de manter um serviço adequado.

Considerando a importância desse reconhecimento do saneamento básico como um direito social constitucionalmente reconhecido e assegurado, foi apresentada proposta de Emenda à Constituição Federal nº 425/2018, com a pretensão de atribuir nova redação aos artigos 6º e 23 da Constituição Federal, para dispor sobre o saneamento básico como um direito social e o acesso aos serviços públicos de saneamento básico como competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por essa razão, a inexistência de uma previsão expressa do saneamento básico como um direito social nos induz à conclusão de que este decorre da própria construção das prerrogativas do texto constitucional, já que é conclusão de que sua garantia é decorrência lógica do princípio do mínimo existencial, porque para assegurar a dignidade humana o saneamento básico é elemento essencial para se prover condições mínimas de existência.

5.2 PANORAMA HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DO SANEAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A respeito da gestão do saneamento básico no Brasil, Hespanhol (2006) pondera que o país enfrenta grandes desafios neste campo, tendo em vista a expansão urbana, o aumento da poluição dos recursos hídricos, a precariedade de recursos financeiros, assim como grandes

mudanças das políticas governamentais e as dificuldades de uma ordenação institucional em relação à cobertura e à gestão do saneamento básico.

Os resultados do investimento no saneamento básico são estudados sob as mais diversas perspectivas, especialmente sob o aspecto econômico e ambiental, com seus impactos na saúde e na educação. Nesse aspecto, Mendonça e Motta (2005) ressaltaram a importância do investimento no saneamento básico, uma vez que, para além de se tratar de uma medida preventiva, implica em externalidades positivas.

[...] Considerando que o acesso aos serviços de saneamento é medida preventiva que, além das externalidades positivas ao meio ambiente aqui não contabilizadas, evita os riscos e desconfortos das doenças, nossos resultados sugerem que as ações preventivas de saneamento, em particular no tratamento de água, sejam mais justificáveis economicamente para a contínua redução da mortalidade infantil do que os gastos defensivos nos serviços de saúde (MENDONÇA; MOTTA, 2005, p. 12).

Com efeito, tal questão também revela tensões e contradições inerentes a um contexto político-ideológico que mantém vínculos profundos com a estrutura de poder e com as relações sociais próprias do modelo de produção capitalista (BORJA, 2011). Assim, se por um lado houve a configuração de um ambiente propício para a construção de uma agenda política mais voltada para a promoção de justiça social, por outro, a atuação de grupos econômicos e políticos na definição da ação estatal revelou as dificuldades de se avançar para um projeto mais democrático, universalista e inclusivo, no que tange ao direito ao saneamento básico. Devido à complexidade e especificidade dos serviços de saneamento básico, bem como sua natureza monopolística, inúmeras estratégias foram desenvolvidas sob o enfoque da universalização, notadamente pelas dificuldades inerentes ao financiamento do setor.

Nesse campo político, o financiamento dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil vem sendo viabilizado por diversas fontes e formas de alocação de recursos, a exemplo da subvenção, subsídios com recursos orçamentários próprios, inversões diretas de capitais públicos e privados, empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais, desonerações fiscais e tributárias incidentes sobre os serviços, dentre outras (PEIXOTO, 2009).

Segundo Peixoto (2009), as subvenções ou subsídios públicos, por muito tempo, constituíram-se a principal fonte de financiamento dos serviços públicos de água e esgoto no Brasil, sendo predominante ainda hoje nos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana. O autor destaca três espécies de subsídios: subvenção ou subsídio público; subsídio tarifário interno; e subsídio tarifário cruzado externo. A subvenção ou subsídio público realiza-se com recursos fiscais do orçamento ou de fundos públicos; o subsídio tarifário interno ocorre dentro do sistema e estrutura de cobrança de serviços

prestados a uma localidade ou região, sem transferência de subsídios entre localidades; e no caso do subsídio tarifário cruzado externo, essa transferência se dá entre localidades e/ou serviços (PEIXOTO, 2009).

As inversões diretas de capitais públicos e privados, muito utilizadas no período do Plano Nacional de Saneamento (Planasa), envolvem investimentos com recursos financeiros ou patrimoniais do poder público no capital de empresas estatais públicas ou mistas. Para Peixoto (2009, p. 504), essa alternativa de financiamento, de pouco uso na atualidade, tem “se mostrado ineficaz, não atingindo os objetivos de prestação adequada dos serviços, ou utilizando parte do capital empregado para cobrir custos de ineficiência”. Para esse autor, as inversões diretas de capitais poderiam ser mais viáveis se os pesados encargos tributários fossem revistos; se os recursos de capital fossem considerados como investimento público não resgatável ou alienável; e, por fim, se os resultados financeiros fossem aplicados nos próprios serviços. O autor ainda destaca que, mais recentemente, algumas empresas vêm promovendo a prestação dos serviços como concessionárias privadas, imprimindo a lógica da atividade econômica privada em um serviço público, com obtenção de receitas extras, o que implica em claro conflito com a função pública desses entes.

Os empréstimos de fundos públicos e privados, agências multilaterais e bancos têm sido utilizados prioritariamente para o financiamento dos serviços públicos de água e esgoto e, mais recentemente, têm incorporado os de manejo de resíduos sólidos e de drenagem urbana. No Brasil, os recursos são provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de agências multilaterais, a exemplo Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Japonês de Cooperação. Segundo Peixoto (2009), os empréstimos tornam-se atrativos quando os encargos totais (juros e comissões) são menores ou iguais à taxa de retorno dos empreendimentos.

Para Borja (2014), a complexidade do financiamento do saneamento básico tem aumentado, principalmente a partir da última década, já que envolve fontes públicas orçamentárias, fundos geridos por instituições financeiras federais, recursos provenientes da prestação dos serviços, fontes externas de financiamento e recursos privados. À vista disto, Borja (2014) esquematizou as principais fontes de financiamento do saneamento básico.

Quadro 8 – Principais fontes de financiamento do saneamento no Brasil

Tipo	Fonte
Recursos não onerosos	Orçamento geral – subvenções públicas – Tesouro (União, Estados, Municípios e DF)
Recursos onerosos	Fundos geridos pelo Governo Federal (FGTS e FAT/BNDES)
Recursos dos prestadores de serviços	Tarifas e taxas
Recursos do Sistema Nacional dos Recursos Hídricos	Cobrança pelo uso dos recursos hídricos
Empréstimos externos	Empréstimos de organismos internacionais (BID, BIRD, JBIC, KfW)
Recursos privados/instrumentos de mercado	Parceria com o Setor Privado

Fonte: Borja (2011).

Considerando o modelo de financiamento do serviço de saneamento básico no Brasil, em meados da década de 1960, havia a prevalência da gestão do saneamento pelos municípios. Também a Constituição Federal de 1967 trazia em seu bojo a definição da autonomia municipal para a organização dos serviços públicos locais, incluindo os serviços de saneamento.

Esse desenho da política governamental contribuiu para que, no período do governo militar, em 1968, fosse criado o Plano Nacional de Saneamento (Planasa). Um redesenho da política concebido sob o argumento de fazer frente às demandas provenientes do crescimento populacional e expansão das atividades industriais. Nesse passo, o Planasa foi instituído com a finalidade de centralizar os capitais e a gestão do saneamento no país, visando viabilizar um alto volume de investimento no setor, e, dessa maneira, tornar possível a grande expansão da indústria da construção civil pretendida pelo regime militar (JUSTO, 2004). Deste modo, o Planasa estabeleceu-se sob o objetivo de elevar o atendimento de abastecimento de água e coleta de esgoto da população urbana, instituir política tarifária proporcional à possibilidade dos consumidores, consolidar as empresas estaduais e realizar pesquisas tecnológicas para a redução de custos.

A estratégia do governo federal foi consubstanciada no incentivo à formalização de concessões dos serviços, até então de titularidade dos municípios, às companhias estaduais de saneamento (CEBS), por meio do estrangulamento e limitação dos recursos aos municípios. Justo (2004) descreve este cenário, apontando que,

como a titularidade dos serviços de saneamento era dos municípios, conforme o descrito acima, o Governo Federal teve que elaborar uma estratégia para que os municípios concedessem os serviços de saneamento básico para as CESBS. Esta estratégia baseou-se no estrangulamento financeiro, ou seja, na exclusão dos municípios do acesso às fontes de financiamento do setor. O instrumento do Planasa, que forçou os municípios a concederem seus serviços de saneamento às CESBS foi a resolução nº 16/71, item “b” do Banco Nacional de Habitação que proibiu o acesso dos municípios aos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)

maior fonte extra-tarifária de recursos ao setor. Além disso, a pressão feita pelos governos nos níveis estadual e federal, teve muita importância nesse processo. Porém, em alguns estados, como os de São Paulo e de Minas Gerais, vários municípios não fizeram a concessão dos serviços (JUSTO, 2004, p. 48).

Dessa forma, com a instituição do Planasa, as principais fontes de investimentos disponíveis para o setor de saneamento básico no Brasil são: i) recursos dos fundos financiadores (FGTS e FAT), também denominados de recursos onerosos; ii) recursos não onerosos, derivados da Lei Orçamentária Anual (LOA), também conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), e de orçamentos dos estados e dos municípios; iii) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraídos junto às agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (Bird); e iv) recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de superávits de arrecadação. Contudo, o modelo do Planasa sofreu de inúmeros problemas, dos quais podemos citar a falta de análise da viabilidade técnica para a realização de empréstimos de financiamento, além dos efeitos da crise de acumulação dos anos 70 que redundou no crescimento da inflação que implicou no congelamento e redução do valor real das tarifas, e, em contrapartida, a queda das receitas das CESBS. Assim, não houve um momento específico que fez resultar nestas deficiências do Estado. O projeto Planasa desenvolveu permanentemente suas ações e medidas específicas que fizeram resultar nesse processo de mercantilização do serviço de saneamento básico.

Em que pese um processo de desestruturação do Planasa, alguns processos como a utilização do FGTS continuaram no mesmo patamar, ocorrendo algumas mudanças a partir de 1985, na medida em que houve o fim de restrições ao financiamento aos serviços municipais, e a criação do programa Prosanear, destinado a pessoas de baixa renda. Nesse período houve uma fragmentação das políticas públicas em saneamento, influenciadas por diversos fatores, como a reformulação do Planasa, a falência do Banco Nacional da Habitação (BNH), e a reforma administrativa de 1988. Logo, as políticas eram efetivadas de forma desordenada, a partir da ação do ministério da Saúde, da Caixa Econômica Federal e do Ministério do Interior.

No início da década de 1990 iniciou-se o processo de abertura econômica do país e as primeiras iniciativas de intervenção privada em serviços públicos. Assim, entre 1990 e 1994, houve uma expansão significativa da atuação da iniciativa privada no setor de saneamento. Alguns marcos importantes dessa abertura que podem ser citados foram a extinção do Planasa em 1992, a reforma administrativa de 1988 que além de promover a extinção de inúmeros órgãos ligados à questão de saneamento, como o Departamento Nacional de Obras e

Saneamento (DNOS) e a Fundação de Serviço Especial de Saúde Pública (FSESP), contribuiu para a revogação do controle de tarifas anteriormente realizado pelo Governo Federal.

O reflexo deste movimento de expansão da atuação da iniciativa privada no setor do saneamento começava a ser percebido no enfraquecimento das políticas públicas em saneamento. Assim, a organização de uma nova política de saneamento começou a ser reestruturada, a partir da Política Nacional de Saneamento, cujas discussões permearam a necessidade de investimento, os déficits dos serviços e o crescimento da população. Foram estas questões que justificaram a criação de uma nova e estruturada política de saneamento em meados de 1995, cuja tese defendia a privatização como único caminho possível. Esta defesa, pelo Governo Federal, assumia que “o Estado, no que compreende Governo Federal, Municípios e estados, não tem recursos para investir no longo prazo. A privatização do saneamento não é para o governo fazer caixa, mas para permitir investimentos e universalizar o sistema” (MONTENEGRO, 2000, p. 03). Em resumo, a partir da década de 1990, a trajetória do financiamento do saneamento pode ser esquematizada da forma apresentada no Quadro 9.

Quadro 9 – Trajetória do financiamento do saneamento básico no Brasil

Programa	Período	Financiamento	Beneficiário/Desdobramentos
Pronurb	1990-1994	FGTS e Contrapartida	População urbana em geral, com prioridade a baixa renda
Pró-saneamento	1995	FGTS e Contrapartida	Preponderantemente áreas com famílias com renda até 12 s.m.
Pass	1996	OGU e contrapartida, BID e Bird	População de baixa renda em municípios com maior concentração de pobreza
Prosege	1992-1999	BID e contrapartida	População de baixa renda, privilegiando comunidades com renda de até 7 s.m.
FUNASA – SB	-	OGU e Contrapartida	Apoio técnico e financeiro no desenvolvimento de ações com base em critérios epidemiológicos e sociais.
PMSSI	1992-2000	Bird e contrapartida	Estudos e assistência técnica aos estados e municípios em âmbito nacional; investimentos em modernização empresarial e aumento da cobertura dirigidos a Casam, Embasa e Sanesul.
PMSS II	1998-2004	Bird e contrapartida	Passa a financiar companhias do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e estudos de desenvolvimento institucional
PNCDA	1997-	OGU e contrapartida	Uso racional de água em prestadores de serviço de saneamento, fornecedores e seguimentos de usuários
FCP/SAN	1998	FGTS, BNDES e contrapartida	Concessionários privados em empreendimentos de ampliação de cobertura em áreas com renda de até 12 s.m.
Propar	1998	BNDES	Estados, municípios e concessionários contratando consultoria para viabilização de parceria público-privada.
Prosab	1996-	Finep, CNPq, Capes	Desenvolvimento de pesquisa em tecnologia de saneamento ambiental

Fonte: adaptado de Turolla (2002)

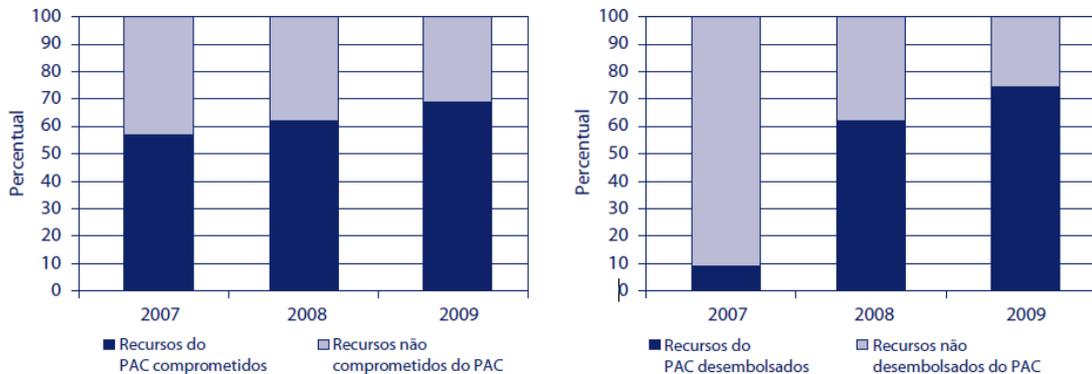
Segundo o IPEA (2010, p. 24), entre 1996 e 2002, o saneamento básico recebeu investimentos federais oriundos da Secretaria de Política Urbana – Seurb/MPO, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – Sedu/PR, Fundação Nacional de Saúde – Funasa /MS, Ministério da Integração Nacional e Ministério do Meio Ambiente. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, e da Secretaria de Saneamento Ambiental proporcionou um verdadeiro redesenho da atuação em relação ao setor de saneamento básico. Contudo, esse período foi marcado por contradições, na medida em que se, de um lado o Ministério das Cidades foi comandado por grupo político proveniente de bases democráticas, com fortes raízes no movimento social, perfil que viabilizou uma política pública progressista, com a instituição do Conselho das Cidades e das Conferências Nacional e Estaduais das Cidades, de outro lado, o Congresso Nacional demonstrou resistência na aprovação de projetos de lei sobre o assunto.

Borja (2014) ressalta que as dificuldades de aprovação do projeto de lei referente ao saneamento básico no Congresso Nacional derivam da persistência de um número elevado de emendas parlamentares no orçamento público; do contingenciamento de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a área; e da promulgação da Lei 11.079/2004, que trata das parcerias público-privadas (PPP). Estas questões, assim, evidenciaram as tensões e contradições do projeto político em curso.

Em que pese não terem sido significativos os avanços nos projetos desenvolvidos pelos planos de desestatização e do governo de Fernando Henrique Cardoso, no sentido de privatização do saneamento básico, não houve contestação de tais práticas no governo Lula. Além da PPP, o governo Lula manteve a linha de crédito para empresas privadas, tanto na Caixa Econômica Federal como no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES. Também no Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC Saneamento, “foram destinados R\$ 8 bilhões para empresas privadas que atuam nos componentes água e esgoto” (BORJA, 2014, p. 5).

No período entre 2004 e 2009, os recursos orçamentários direcionados ao saneamento básico foram no patamar de 25 bilhões de reais, o que representou 0,13% do PIB. O comprometimento do governo federal com essas ações foi confirmado pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007. O referido programa estabeleceu um investimento, entre 2007 e 2010, de cerca de 40 bilhões para o setor, sendo 12 bilhões de recursos orçamentários (66% por intermédio do Ministério das Cidades e 33% pela Funasa), 20 bilhões de financiamento e 8 bilhões como contrapartida de estados, municípios e prestadores de serviços (BRASIL 2007).

Gráfico 1 – Relevância das rubricas orçamentárias do PAC no saneamento básico



Fonte: Borja, 2011, p. 117

A direção do Ministério das Cidades continuou sendo conduzida por um grupo resultante de arranjos no bloco de poder, visando dar sustentação política ao Governo Federal. Nesse interim, a Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que estabeleceu diretrizes para o saneamento básico no Brasil, foi aprovada com a apresentação de avanços significativos na esfera legislativa. Houve, contudo, recuos no fortalecimento do papel do Ministério das Cidades na coordenação da política de saneamento básico, havendo uma intensa fragmentação e pulverização de recursos e agentes (BORJA, 2011). Fragilizou-se, também, a orientação da ação estatal baseada em concepções técnico-políticas filiadas aos pressupostos da Reforma Urbana.

Não obstante a ocorrência de investimentos públicos, todas as ações em relação ao saneamento têm sido direcionadas no sentido de elevar a atuação privada em relação aos serviços públicos de saneamento básico, em especial os de água, esgoto e resíduos sólidos. Foi, este, outro indicador dos caminhos e descaminhos da política pública do saneamento básico nesse período. Segundo Pinheiro e Motta (2002 *apud* LOUREIRO, 2009), em 2001, existiam cerca de 66 concessões privadas de serviços públicos de saneamento básico no país, concentradas, principalmente, nas macrorregiões Sudeste e Centro-Oeste.

Os dados apresentados pelo Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon), apontaram que existiam, em 2012, 214 concessões privadas no país, com uma meta de atingir 30% do mercado nacional até 2017 (SINDCON, 2015). Tal tendência é confirmada pelo denominado novo marco do saneamento básico, representado pelo projeto de lei 4.162/2019, que além de centralizar a regulação dos serviços na esfera federal, institui a obrigatoriedade de licitações e regionalização da

prestação de serviços, a partir da montagem de blocos de municípios, além de abrir o caminho para o maior envolvimento de empresas privadas no setor.

Esse cenário legislativo nacional, portanto, evidencia que faz parte dessa nova realidade uma abertura cada vez maior a participação de entes privados no saneamento básico, com perspectivas de financeirização e mercantilização do setor no país, atendendo-se prioritariamente aos interesses privados.

5.3 PERSPECTIVAS DE FINANCEIRIZAÇÃO E MERCANTILIZAÇÃO X TENDÊNCIAS DE REMUNICIPALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

A questão central do saneamento básico passa pelo debate sobre o próprio caráter do Estado brasileiro. Assim, a definição da natureza das ações de saneamento básico se relaciona com a disputa que se dá no seio da sociedade entre projetos sociais, que podem, minimamente, ser representados por dois grandes distintos projetos: um deles considera o saneamento básico como um direito social, integrante de políticas sociais promotoras de justiça socioambiental, cabendo ao Estado a sua promoção; no outro projeto, de cunho neoliberal, o saneamento básico é uma ação de infraestrutura ou um serviço, submetido a mecanismos de mercado, quando não se constitui na própria mercadoria.

Alguns autores têm realizado análises dessa natureza como Barlow e Clarke (2003), Castro (2009) e Vainer (2005). A noção do saneamento básico como mercadoria remete à discussão marxista sobre o valor de uso e o valor de troca. No estágio atual do capitalismo, a água, além de se constituir como um meio de produção e um elemento que dá suporte ao desenvolvimento das forças produtivas, protegendo a saúde do trabalhador e permitindo a implantação da infraestrutura sanitária das cidades, passa a ser dotada de valor de troca. Assim, a água, ou os serviços públicos de abastecimento de água, passa a ser um bem econômico que pode ser privatizado e regulado pelo mercado. Logo, a onda de privatização dos serviços públicos de abastecimento de água que se inicia em Londres e se dissemina na Europa e nos países em desenvolvimento é o testemunho desse processo. O mesmo se dá com o saneamento básico, educação, saúde, moradia; o que está em disputa é o projeto de sociedade e, conseqüentemente, o papel do Estado no campo das políticas públicas.

Embora a mercantilização e financeirização do saneamento tenha se iniciado no início do século XX, foi intensificada a partir da diretriz neoliberal, que influenciou diretamente na redução drástica nos investimentos, a fim de propiciar a interferência de entes privados no setor. Justo (2004) aponta que, na mudança do modelo econômico perpetrado na década de

1990, o crescimento industrial foi preterido em favor da acumulação financeira e da sustentação de altas taxas de juros mantidas pelas ações do Estado, o que teria afetado a percepção do governo sobre o saneamento. Assim, a visão de serviço público essencial transformou-se em atividade econômica pautada pela lógica empresarial. Essa mudança paradigmática das perspectivas e atuação do Estado, fez mudar as prioridades dos investimentos, criando um ambiente propício ao financiamento do setor de saneamento, pautando-se na acumulação privada.

Segundo Borja (2004), esta lógica perdura a interferência das instituições financeiras no setor de básico no Brasil, presentes na definição das políticas de saneamento. Esse entendimento é compartilhado por Oliveira e Moraes (1999), Rezende e Heller (2002), Justo (2004), que corroboram a atuação das instituições financeiras internacionais de forma decisiva na definição das estratégias adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003).

Para os autores, as iniciativas governamentais tomadas no campo legal e financeiro para dar suporte à mercantilização e financeirização do setor, incluem, dentre outras medidas, a estrangulação dos operadores públicos desses serviços. Nesse aspecto, basta observar que o ajuste firmado na vigência do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso com o Fundo Monetário Internacional, incluiu a adesão ao programa de privatizações, que incluíam os setores de energia, bancos estaduais e saneamento básico. A defesa da intervenção privada no saneamento básico também contou com o aval do Banco Mundial, que subsidiou seu discurso de ser a medida mais adequada para mitigar as mazelas sofridas pelo financiamento dos serviços de infraestrutura pelo orçamento público. Logo, defendeu-se que

[...] a participação privada oferece enorme potencial para melhorar a eficiência dos serviços de infraestrutura, estender seu fornecimento aos pobres, e aliviar a pressão sobre orçamentos públicos que tem sido por muito tempo a única fonte de financiamento. O encorajamento de mais envolvimento privado requer que os governos mudem seu papel – não mais fornecendo diretamente serviços de infraestrutura, mas conduzindo o novo negócio de fomentar a competição entre fornecedores privados, regulando onde a competição é fraca, e apoiando o setor privado em geral (BANCO MUNDIAL, 1998, p. I)

Segundo Barlow e Clarke (2003), uma das medidas tomadas pelo Banco Mundial para impor a adesão aos programas de privatização foi condicionar a renegociação de dívidas à adesão aos programas de privatização dos serviços de água. Logo, as propostas de mercantilização e financeirização do saneamento tem por base uma ampla desregulamentação pela abertura dos mercados e supressão dos monopólios públicos, sob a indução do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Estas políticas vão desde

(1) a privatização em sentido estrito, com a transferência pura e simples para o setor privado com a venda total ou parcial dos ativos; (2) a transformação de um organismo público em empresa pública autônoma, como bem é o caso da ANA - Agência Nacional das Águas – no Brasil; a (3) PPP – Parcerias Público-Privadas - modelo preferido pelo Banco Mundial (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 433).

Nesta lógica, a Lei de Concessões (1995) estabeleceu que os contratos firmados entre o setor público e privado para a concessão de serviços públicos foram estruturados para a prestação de forma direta, indireta ou associada. A forma direta é prestada por autarquias ou empresas estatais, já a forma indireta é estabelecida a partir de concessões e parcerias público-privadas e a gestão associada é adotada a forma de consórcios.

Dentre estas novas modalidades de relacionamento entre o Estado e setor privado, foram estimuladas e implantadas pelo novo ambiente institucional as parcerias público-privadas (2004), que se consolidou com a Lei de Saneamento (2007), como proposta de maximizar o volume de investimentos destinados ao setor e acelerar a universalização dos serviços. Na visão de Juruá (2005), a nova lei de parcerias público-privadas pode ser considerada um aditivo à lei de concessões e permissões de obras de serviços públicos, pois permanecem as modalidades anteriores, acrescentando-se dois novos tipos de concessão: a concessão patrocinada e a administrativa, que ora já indicamos.

Com os dispositivos legais, portanto, a partir de 2011, elevou-se o número da população atendida por operadores privados, considerando-se as diferentes formas de contratos: concessão total, concessão parcial, PPP, etc. Dados da Abcon de 2015 indicam que 304 municípios são atendidos pelo segmento privado, distribuídos por diversos estados. Estudos realizados por Britto e Rezende (2017), a partir de dados da Abcon e Sindcom, atestaram que a maior parte das concessões privadas está em cidades que possuem menos de 50 mil habitantes e que isso se explica pelo número expressivo de municípios atendidos pela Saneatins – Companhia de Saneamento Básico de Tocantins, com menos de 50 mil habitantes; das 47 concessões à companhia, apenas três municípios têm população superior a 50 mil habitantes: Palmas, Araguaína e Gurupi.

No Brasil, grandes grupos realizaram investimentos pesados para sua participação no setor de saneamento básico, que outrora se constituía em um monopólio natural estatal. Atentos aos lucros que poderiam gerar a partir da atuação no setor privado, houve a criação de empresas como a Foz do Brasil (parte do Grupo Odebrecht), e a Cab Ambiental (parte do grupo Queiroz Galvão). Em um primeiro momento as empresas tiveram uma composição do capital nacional, mas há uma mudança latente, com a participação de capital estrangeiro. Essa

criação de empresas pode ser verificada no Quadro 10, que sintetiza esse movimento no Brasil.

Quadro 10 – Empresas privadas criadas para atuação no setor de saneamento básico

Empresa/aspectos de interesse	Ano de fundação e áreas de atuação	Representantes formais	Locais de atuação	Contingente populacional atendido	Fontes de financiamento
Odebrecht Ambiental	Atua desde 2009 como acionista da Foz do Brasil S.A. É prestadora de serviços de água e esgoto. Em 2013, após tornar-se sócia majoritária da empresa, altera sua razão social para Odebrecht Ambiental S.A	Odebrecht Ambiental S.A.	Presente em 186 municípios localizados em 12 estados (SP, RJ, MG, ES, SC, RS, BA, TO, PA, PE, GO, MA)	Em 2015 a população atendida atingiu 17 milhões de pessoas (Abcon, Sindcom, 2015).	CEF/FGTS (Programa Saneamento para todos) FI-FGTS, BNDE (2), FNDE, Debêntures.
Águas do Brasil	Atua desde 1995, com a associação de quatro empresas da área de engenharia e obras públicas. É líder no setor de concessões privadas de serviços de água, coleta e tratamento de esgotos.	Developer S.A: grupo 100% nacional, formado pela Carioca Engenharia, Queiroz Galvão Saneamento, New Water e Construtora Cowan S.A	Estado do Rio de Janeiro: Paraty, Petrópolis, Arauama, Saquarema, Silva Jardim, Campo dos Goytacazes, Niterói, Rezende, Nova Friburgo, possui o controle da Foz Águas 5, que opera na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro.	Em 2015 a população atendida era de aproximadamente 5.940.000 habitantes (relatório da empresa)	BNDES (finame e finem) Itaú, Fecam, Eletronuclear a recursos próprios.
Aegea	Atua desde 2005, ano da aquisição da Águas Guariroba, em Campo Grande – MS. É a terceira maior empresa privada que opera serviços de água e esgotos no Brasil.	Grupo Equivap: majoritariamente representado por uma cooperação familiar; os minoritários são fundos vinculados ao Governo de Cingapura e ao Banco Mundial.	Atua em 41 municípios situados em oito estados: RO, PA, MA, MT, MS, SP, RJ, SC.	5 milhões de pessoas atendidas (site da empresa)	Banco Mundial/Internacional Finance Corporation-IFC, e o BNDES.
CAB Ambiental	Atua desde 2006, quando foi criada pelo Grupo Galvão Engenharia, para ser gestora de concessões e PPPs em serviços públicos de água e esgoto	O Grupo Galvão detém o controle acionário da empresa; e o BNDES Participações S.A detém 33,42% do capital.	Está presente em cinco estados brasileiros: São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Alagoas, por meio de 18 operações.	Atende, diretamente ou indiretamente cerca de 6,6 milhões de pessoas.	BNDES
GS Inima	Atua desde 1995 nas concessões de Limeira e Ribeirão Preto. É especializada em atividades ambientais, associadas ao tratamento de água.	Grupo de capital Sul coreano que possui 76 filiais nacionais, das quais oito são de capital aberto (incluindo a GSE&C) e uma rede global de 68 subsidiárias no exterior.	Estado de São Paulo: Campos do Jordão, Mogi Mirim, Ribeirão Preto, Paraibuna, Santa Rita do Passa Quatro e Araçatuba, e em Maceió (AL). A empresa atua em uma PPP com a Sabesp.		

Fonte: Britto (2014)

Para Swyngedouw, Kaika e Castro (2016), o processo de mercantilização não ocorre sem resistência; em regimes democráticos, movimentos sociais e sindicais colocaram barreiras a essas mudanças. Além disso, podemos afirmar que mesmo onde a mobilização social é mais fraca, instâncias do legislativo intervêm para assegurar o caráter público do saneamento e o direito social quando ameaçados.

À vista disto, faz-se necessário ressaltar um contraponto acerca da gestão dos serviços de saneamento básico que tem sido destaque. Em locais em que houve um apoio à privatização e financeirização, percebe-se uma tendência à remunicipalização dos serviços.

Um exemplo disso pode ser notado na França, em que ficou marcado o movimento de remunicipalização que envolveu cidades importantes, como Grenoble, Paris e Marselha. Em relatório sobre a situação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no país, a Cour des Comptes, indica que uma tendência à remunicipalização pode se consolidar em função de uma nova lei de 2015, que se refere à organização institucional, reforçando a cooperação intermunicipal e transferindo as obrigações com relação ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário às associações intermunicipais (BRITTO; REZENDE, 2017).

Com isso, municípios que não tinham escala nem meios para garantir uma gestão de serviços eficiente podem optar pela gestão pública consorciada dos serviços. O caso mais emblemático de remunicipalização na França é o de Paris, onde o processo foi iniciado na administração do prefeito eleito pela primeira vez em 2001, Bertrand Delanoé, da coalização socialista. Uma série de auditorias e revisões dos contratos com as empresas Veolia e Suez, que dividiam a prestação de serviços no município, teve início, sendo proferida em 2008 a decisão de remunicipalização dos serviços, que ocorreu em 2010, com a criação da Eaux de Paris.

Outro exemplo pode ser observado nos Estados Unidos, em que houve uma investida das empresas privadas para atuação no setor de saneamento básico, principalmente em municípios em que os serviços são públicos. Nos municípios americanos apenas 6% delegam a prestação de serviços a empresas privadas com fins lucrativos. Desde 2000, a remunicipalização tirou das mãos das grandes empresas de água 169 contratos. É um número significativo em relação a um contrato de gestão privada de água, se for levado em conta que as quatro mais importantes empresas privadas de água detêm cerca de 70% do mercado americano e tinham, em 2013, contratos com 760 municípios (GRANT, 2015, p. 39). Mesmo no contexto de fortes pressões no sentido da privatização, cidades como Nova York, após um debate político aprofundado, têm optado por manter o controle público. A contradição desse processo fica evidenciada, na medida em que enquanto nos países centrais e periféricos, que

seguem a cartilha neoliberal do Consenso de Washington, há o debate e a orientação de remunicipalização desses serviços, com a predominância da atuação e controle pelo setor público.

No Brasil, a tendência é inversa à remunicipalização. A legislação nacional, reforçada pela recente aprovação, em dezembro de 2019, do Novo Marco do Saneamento Básico (BRASIL, 2019), referenda ações que valorizam práticas de privatização. A partir do Marco, os processos referentes à prestação de serviços de saneamento básico colocam fim nos contratos de programa, que os municípios transferiam para as companhias estaduais de abastecimento. Estas decisões pautam-se em justificativas que fazem frente, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional, à realidade de cerca de 50% da população brasileira ainda não ter acesso ao saneamento básico, como a rede de esgotamento sanitário.

De acordo com o Marco Regulatório, os municípios podem conceder a exploração dos serviços de saneamento à iniciativa privada, por licitação, como já era previsto. O texto-base prevê a exploração do serviço pela iniciativa privada, por meio de instrumentos legais de concessão. Entretanto, entra a exigência de cláusulas contratuais definidas como essenciais, que prevejam metas de exploração, de redução de perdas de águas tratadas, de qualidade da prestação do serviço, de eficiência e racionalidade dos recursos objeto dos contratos. A determinação de tais metas visa à universalização da oferta do serviço de saneamento básico em nível nacional, de modo que até o ano de 2033 a água potável seja disponibilizada a 99% da população brasileira, assim como a coleta e tratamento do esgotamento sanitário atinjam 90% dos brasileiros.

Estes movimentos políticos merecem reflexão e estudos aprofundados de seus efeitos, face ao fortalecimento de mecanismos privados no setor de saneamento básico.

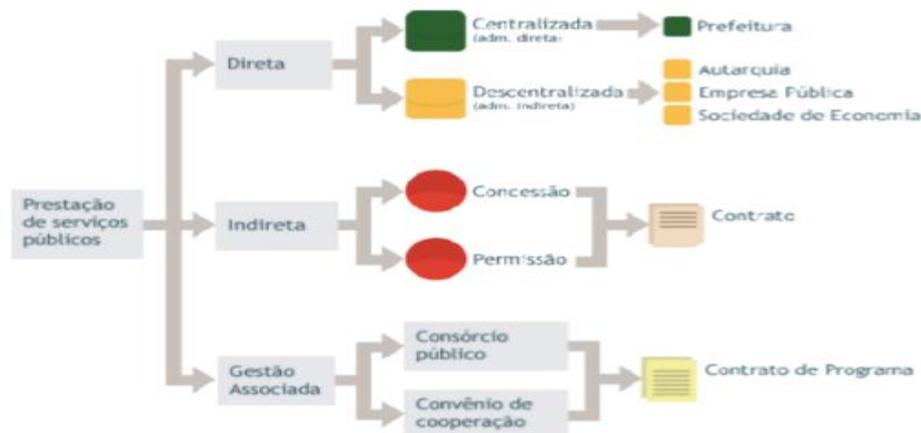
6 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE DOS CONTRATOS FIRMADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Após termos percorrido um caminho teórico que nos permitiu visualizar delineamentos políticos, sociais e econômicos que fundamentam e circundam os arranjos institucionais que resultaram em parcerias público-privadas, especificamente tomando o âmbito do saneamento básico, enquanto direito social e humano, alcançamos nosso objeto de estudo, que são as parcerias público-privadas firmadas no Estado de Minas Gerais. Tivemos por objetivo analisar se a instituição dessas parcerias, ou seja, destes arranjos institucionais firmados, acarreta limitações e contradições em relação à efetivação dos serviços de saneamento básico, direito dos cidadãos.

Os movimentos de leitura e análise dos dados pautam-se na definição de ser o saneamento básico um conjunto de serviços de infraestrutura que contemplam as instalações de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais (BRASIL, 2007). Toma em consideração, consoante a legislação vigente, que os municípios são titulares dos serviços essenciais de saneamento básico, de modo que isto lhes garante autonomia para organizar a prestação desse serviço essencial, seja prestando-os diretamente, indiretamente, ou por gestão associada.

Nessa lógica, basicamente, são três os arranjos institucionais possíveis para a prestação dos serviços de saneamento básico, apresentado no esquema da Figura 1, conforme estruturado pela legislação atual.

Figura 1 – Arranjos possíveis para a prestação de serviços de saneamento básico



Fonte: Escola Nacional de Administração Pública (2014).

Nesse cenário de diversidade de arranjos para a prestação de serviços de saneamento, e considerando-se a necessidade de salvaguardar os gargalos de investimento para o setor, surgiram as parcerias público-privadas. O Estado de Minas Gerais formatou uma legislação que inseriu as parcerias público-privadas como recurso à prestação dos serviços, de modo a permitir sua utilização nos setores de infraestrutura, as quais foram desenhadas com suas particularidades pelo governo estadual mineiro.

6.1 DESENHO INSTITUCIONAL DAS PPP EM SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Uma das principais peculiaridades das parcerias público-privadas no Estado de Minas Gerais foi o pioneirismo em sua criação, já que o Estado foi precursor ao publicar a lei que regulamenta as parcerias público-privadas, por meio da Lei Estadual 14.868, de 16 de dezembro de 2003 (MINAS GERAIS, 2003). O pioneirismo reside no fato de esta Lei ter sido publicada um ano antes da legislação que regulamentaria as parcerias no âmbito federal.

Na mensagem 86/2003, que encaminhou o projeto de lei 889, de 9 de julho de 2003 (MINAS GERAIS, 2003), que originou a legislação pepepista, foram traçados os objetivos, justificativas e motivos que nortearam a inauguração das parcerias público-privadas no Estado, tanto que esse projeto defendeu que a referida legislação seria crucial, para a instituição de parcerias público-privadas. Para tanto, defendeu que:

- visam disciplinar e fomentar a colaboração da iniciativa privada com o Poder Público estadual na realização de cometimentos de interesse público, em que o parceiro privado atua como encarregado em serviços, atividades, infraestruturas, estabelecimentos ou empreendimentos de interesse público;
- justificam-se na medida em que o incentivo ao desenvolvimento econômico do Estado de Minas Gerais e o incremento do bem-estar da população mineira passam, necessariamente, pela instituição de um arcabouço jurídico apto a promover estas espécies de parcerias;
- tornaram-se uma via moderna para enfrentar o grande desafio de suplantar o déficit de projetos estruturadores em áreas essenciais como transportes, saneamento e saúde, atentando-se, simultaneamente, para o grave problema da escassez de recursos orçamentários para projetos de alto custo;
- têm como objetivo dar impulso à implementação, em Minas Gerais, de um modelo que tem servido, mundialmente, para o enfrentamento da demanda por investimentos em meio a problemas de crise fiscal (MINAS GERAIS, 2003, p. 1).

A propósito, a referida legislação que estabeleceu as parcerias público-privadas no âmbito do Estado de Minas Gerais definiu-as como

mecanismos de colaboração entre o Estado e particulares, por meio dos quais o particular assume a condição de encarregado de serviços, atividades, infraestrutura, estabelecimentos ou empreendimentos de interesse público, sendo remunerado

segundo sua performance, pelas utilidades e serviços que disponibilizar (MINAS GERAIS, 2003, p. 5).

Características peculiares regem essas parcerias público-privadas, as quais foram intituladas pela mensagem 86/2003 (MINAS GERAIS, 2003) como princípios-base. Estes princípios são identificados como norteadores das parcerias. O primeiro princípio é a definição de que investimento deve ficar a cargo do particular, sendo amortizado em contratos de longo prazo, mediante remuneração feita com verbas orçamentárias ou pela exploração econômica do serviço. O segundo, sob a qual se fundam as parcerias público-privadas, é que a remuneração seria uma contraprestação pelas utilidades que ele dispõe e não a remuneração de cada tarefa ou execução, o que implica na necessidade de uma avaliação de performance do contratado e da qualidade do serviço, como mecanismo de proteção dos contratos. O terceiro princípio está na obtenção da máxima eficiência na aplicação dos recursos públicos, com vistas a alcançar obrigações de resultado.

A partir deste conjunto de princípios, com a publicação da referida lei, ficou estabelecido que as parcerias público-privadas no âmbito estadual poderiam ter como objeto, isolada ou conjuntamente: a) a implantação, ampliação, melhoramento, manutenção ou gestão de infraestrutura estatal; b) a implantação ou gestão de empreendimento público; c) a prestação de serviços públicos, d) a exploração de bem público, e; e) a exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado (MINAS GERAIS, 2003).

Para a execução dessas parcerias público-privadas no âmbito do Estado, ficou consignado como instrumento de gestão o Plano Estadual de Parcerias Público Privadas, para que nenhum contrato de parceria seja celebrado sem a sua previsão nesse plano. Competiu à Secretaria de Desenvolvimento Econômico a operacionalização, coordenação e assessoria das secretarias de estado, que, para além de divulgar conceitos e metodologias, ficou incumbida de formatar projetos e contratos, tanto no aspecto financeiro, quanto licitatórios.

Para realizar tal encargo, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais desenvolveu uma cartilha acerca das parcerias público-privadas no Estado, por meio da qual as estabeleceu como um instrumento de profunda mudança nas culturas administrativa e empresarial. Neste material, definiu as seguintes diretrizes:

- A PPP é radicalmente diferente dos contratos padronizados, nos quais o particular é mero executor das tarefas determinadas pela Administração Pública;
- O parceiro contratado assume o compromisso de criar uma infraestrutura que será utilizada para vender os serviços ao Estado, durante um prazo determinado, sendo posteriormente incorporada ao patrimônio deste. O investimento, a cargo do parceiro privado, é amortizado pela própria exploração econômica do empreendimento e/ou pela remuneração do Governo;

- O pagamento ao parceiro privado só ocorre após a conclusão das obras necessárias e da efetiva disponibilização do serviço, o que evita qualquer desembolso público imediato;
- A PPP visa à obtenção de máxima eficiência na aplicação de recursos públicos na qual o contratado assume obrigações de resultado e não apenas de meio, e tem flexibilidade na forma de execução;
- Os indicadores de desempenho e qualidade na prestação de serviços são estipulados em contrato, atrelados ao valor da remuneração do contratado (MINAS GERAIS, 2011, p. 5).

Desse modo, os projetos de PPP são coordenados pela Unidade Central de Parcerias Público-Privadas do Estado, criada conforme previsão do artigo 20 da Lei Estadual 14.868, de 2003 (MINAS GERAIS, 2003). Essa central de coordenação e assessoria das parcerias mapeou os projetos de PPP no Estado, nos mais diversos setores em que foram implementadas. Com isso, os projetos foram divididos em projetos concluídos, em elaboração, municipais e outros projetos de PPP. Assim, são os seguintes os projetos de PPP no Estado de Minas Gerais.

Quadro 11 – Projetos de PPP no Estado de Minas Gerais

Projetos de PPP concluídos	Projetos de PPP em elaboração	Projetos de PPP Municipais	Outros projetos de PPP
Rodovia MG – 050	Rotas das Grutas Peter Lund	Consórcio CIGEDAS	Parcerias de Reembolso Tributário
Complexo Penal	Aeroporto Regional do Vale do Aço	Consórcio CODANORTE	Arena Independência
Estádio - Mineirão	Estradas Estaduais	Município de Uberaba	
Aeroporto Regional da Zona da Mata	Escolas Estaduais	Município de Betim	
Resíduos Sólidos Urbanos	Transporte sobre trilhos	Município de Sete Lagoas	
Ampliação do sistema adutor do Rio Manso	Centro de treinamento e capacitação aeroespacial	Município de Diamantina	
Sistema de Esgotamento Sanitário Divinópolis	Pátios de recolhimento de veículos automotores		
Implantação do Sistema UAI – fases I, II e III	Centro de Ciências Forenses e Criminais		
	Sede Detran - MG		
	Placas de Identificação veicular		
	Expominas		

Fonte: Elaboração da autora a partir de informações no site www.ppp.mg.gov.br.

Os contratos de parcerias público-privadas sempre envolvem projetos com valor superior a dez milhões de reais. No setor de saneamento básico, esses valores se potencializam, dada sua própria natureza, já que envolvem obras, serviços e elementos de grande valor econômico agregado. Na relação acima, é possível perceber a existência de três

projetos de parcerias público-privadas no setor de saneamento básico no Estado de Minas Gerais: o projeto referente à ampliação e operação parcial do sistema de esgotamento sanitário de Divinópolis, o projeto para a ampliação do sistema adutor do Rio Manso na Região de Belo Horizonte e o projeto de resíduos sólidos e urbanos na Região Metropolitana de Belo Horizonte, todos alocados na aba designada como projetos concluídos.

À vista da dimensão assumida na instituição de projetos de PPP no estado de Minas Gerais, é interessante a análise promovida pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental Seção do Estado de Minas Gerais (ABES, 2013), ampliando a necessidade de estudos aprofundados sobre estes dispositivos contratuais. A ABES mensurou a quantidade de contratos de parcerias público-privadas do Estado, destacando que existem 22 contratos de parcerias público-privadas, com a iminência de licitação e estudo de inúmeros outros. A Associação (ABES, 2013) definiu que o programa mineiro foi reconhecido em 2012, pela revista britânica *World Finance*, como o melhor programa de PPP do mundo, sendo classificado pelo Banco Mundial entre os melhores exemplos de boas práticas de financiamentos de PPP na América Latina, listados no guia “Como envolver o setor privado nas PPP em mercados emergentes”⁵.

Esta dimensão dada ao modelo orientou o recorte da pesquisa. Tendo-se em consideração a quantidade de documentos a serem analisados, a complexidade das análises, e o tempo disponível para a conclusão do trabalho, a opção pelo estudo aprofundado se concentrou em duas parcerias público-privadas formalizadas, sendo elas no âmbito do Sistema Rio Itapeçerica – Divinópolis e no âmbito do Sistema do Rio Manso – Belo Horizonte. Seja pela identidade dos serviços em questão, que contemplam os serviços de água e esgoto, seja pela identidade da titularidade dos serviços às empresas públicas concedidas, a Companhia Estadual de Saneamento (COPASA), também abarcado pela unicidade das regulamentações que os regem, o estudo potencializa o entendimento deste modelo contratual, à vista de sua sensibilidade frente a um direito humano universal.

Nota-se a existência de uma parceria público-privada formalizada junto ao Município de Belo Horizonte, estabelecida para a exploração, mediante concessão administrativa dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano. Tecnicamente, trata-se de uma parceria que contém elemento integrante do saneamento básico e se situa em

⁵ A Associação Brasileira de Engenharia Sanitária – Seção do Estado de Minas Gerais definiu que as parcerias público-privadas em Minas Gerais têm boas práticas, dando destaque ao setor de saneamento básico. Disponível em: www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-noticias/ler/4674ppps-em-minas-ampliam-servicos-saneamento. Acesso em: 20 dez. 2019.

município do Estado de Minas Gerais, mas não será objeto de análise, por se tratar de uma parceria com legislação e serviços específicos (resíduos sólidos), regulado por legislação e fiscalização distintas dos serviços de água e esgoto ora analisados.

Deste modo, justifica-se a escolha do recorte, tanto pelas externalidades causadas pela falta de saneamento básico, em especial no tocante ao fornecimento de água e esgotamento sanitário. Nesse aspecto, as análises acerca desses serviços no Estado de Minas Gerais, segundo o panorama nacional de abastecimento de água (ANA, 2010), apontam que até 2025 a região Sudeste experimentará uma elevação da demanda por abastecimento de água de 247 m³/s para 298m³/s. O referido estudo projetou, ainda, que em 2025 a participação do Estado de Minas Gerais na demanda média total de abastecimento urbano ascenderá ao patamar de 19% na demanda regional.

Figura 2 – Panorama nacional de abastecimento de água



Fonte: Atlas Brasil. Panorama nacional de abastecimento de água (ANA, 2010).

O atlas de abastecimento de água da Agência Nacional de Águas (ANA, 2010) apontou que, apesar dos municípios mineiros aparentarem a capacidade de atender a demanda, 424 municípios necessitam de investimentos, seja para a ampliação de seus sistemas, seja para a promoção do tratamento do esgotamento sanitário, a fim de garantir a coleta e tratamento de esgoto, além da integridade de seus mananciais. Em todo esse cenário, foram desenvolvidas estratégias a fim de promover a ampliação dos sistemas, bem como do tratamento de esgoto sanitário. A par dessa justificativa de necessidade de promover a universalização do atendimento, a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – Copasa, que atualmente detém a concessão para operar em aproximadamente 72% dos municípios mineiros, inaugurou a implantação de parcerias público-privadas no saneamento básico no Estado. Nesse universo, tomamos como objeto de estudos a análise das parcerias público-privadas formalizadas entre a Copasa e a Odebrecht Ambiental S.A (Sistema Rio Manso em Belo Horizonte), e o Consórcio FAG (Sistema Itapecerica em Divinópolis).

6.2 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA ITAPECERICA (DIVINÓPOLIS)

O Município de Divinópolis é o mais populoso da microrregião do oeste de Minas Gerais e atinge o ranking de 12º mais populoso de Minas Gerais, possuindo 234.937 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Desde 1973 a Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais é responsável pelo fornecimento de água no município, e, a partir de 2011, assinou contrato que lhe concedeu a exploração dos serviços de esgotamento sanitário até 2041.

Nessa conjuntura do saneamento básico no Município de Divinópolis e a complexidade de dados e documentos que envolvem essa prestação de serviços, um dos maiores desafios enfrentados por essa pesquisadora foi a disponibilização de acesso irrestrito aos documentos públicos que formam toda essa prestação de serviço. No caso, todos os documentos que envolveram essa contratação se trataram de documentos públicos, cujo acesso é plenamente franqueado pela Lei federal 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), que regulamenta o acesso constitucionalmente assegurado a informações a documentos públicos. Não obstante isso e a efetivação de solicitação por meio de requerimento administrativo de todos os documentos que permearam a parceria público-privada, tais como estudos técnicos, contratos, aditivos, bem como cronogramas e execução de obras, justificativas e rescisão, apenas foram fornecidos alguns documentos relativos ao processo de licitação, que já se encontravam disponíveis em meio eletrônico. Dessa forma, foi somente a partir de alguns documentos fornecidos e documentos públicos e publicações disponíveis que a pesquisa se desenvolveu, apurando alguns pontos cruciais que nos viabilizaram as análises.

Contudo, antes de adentrar na análise de eventuais contradições ou limitações da parceria público-privada estudada, a partir das categorias analíticas, é importante observar a conjuntura da prestação dos serviços no município de Divinópolis, já que na ocasião da pesquisa foi possível notar a complexidade das relações jurídicas e da condição desses serviços locais. Isso porque a prestação de serviços no município envolve uma complexa sequência de atos, antes e durante a formalização da parceria público-privada, que culminaram em diversas denúncias, discussões junto à Assembleia Legislativa do Estado, além da instauração de inquéritos civis e de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Em resumo, a primeira relação jurídica entre o município de Divinópolis e a Copasa foi formalizada antes da Lei de concessões, para fins de prestação de serviços de abastecimento de água, em 1973. Já a prestação de serviços relativos ao esgotamento sanitário

foi formalizada em 2011, após questionamentos pelo Ministério Público, por meio de Contrato de Programa com dispensa de licitação, através de Convênio de Cooperação entre o município de Divinópolis e o Governo do Estado de Minas Gerais, com fundamento nos incisos XXVI do art. 24 Lei Federal 8.666/1993 e Lei Federal 11.107/2005, que, respectivamente, institui normas para dispensa de licitações e contratos da administração pública e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Essa contratação foi questionada por meio da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada junto a Câmara Municipal de Divinópolis, que resultou na elaboração de relatório, publicado por meio do Decreto Legislativo 21, de 10 de maio de 2018 (DIVINÓPOLIS, 2018). Ficou consignado no referido relatório que houve a inobservância ao disposto na Constituição Federal, em seus artigos 30, 37, XXXI e artigo 175, mediante o fundamento de que se tais serviços são de titularidade do município, ao qual compete a prestação dos serviços diretamente ou sob o regime de permissão ou concessão, deveria ter sido precedida de processo de licitação. Portanto, a comissão parlamentar indica a necessidade de apuração da irregularidade da contratação por meio de dispensa, a despeito da exigência de processo de licitação, bem como que estaria eivada de nulidade por falta de parecer jurídico, a par do disposto no artigo 38 da Lei 8.666 de 1993 (BRASIL, 1993), que descreve a necessidade de parecer jurídico em tais hipóteses.

Outras questões foram apuradas pela Comissão Parlamentar de Inquérito, que culminaram com intrigantes questões. Além de não conter no contrato o objeto de forma detalhada, na medida em que constou que sua razão seria a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário na sede municipal, bem como a obtenção de metas de atendimento e qualidade dos serviços, que inclui as atividades de implantação e operação das fases e dos sistemas, entre elas o tratamento e disposição final de esgotos sanitários das Estações de Tratamento de Esgoto (ETE) Terra Azul, ETE Nova Fortaleza I e ETE Costa Azul, foi apurada a inexistência de tais sistemas. O próprio relatório da Agência Reguladora dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário de Minas Gerais (ARSAE-MG), analisado pela Comissão por meio do Decreto Legislativo 21 (DIVINOPOLIS, 2018), constata a inexistência de tais sistemas, já que apenas são dotadas de fossas sépticas, que sequer possuíam licença ambiental que autorizassem suas construções, conforme relatório de 2017 da Superintendência Regional de Meio Ambiente (SUPRAM).

Tal situação foi agravada pela cobrança da tarifa de prestação dos serviços de esgotamento sanitário no município, uma vez que apesar de condicionada à operação das referidas ETE's, na forma do contrato e decreto 9.969, de 2011 (DIVINOPOLIS, 2011),

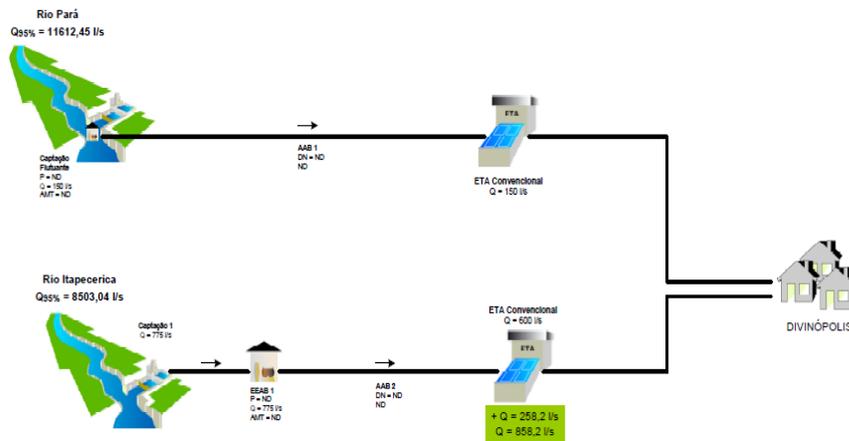
foram efetivadas em desacordo com o convencionado. No caso, apesar da inexistência das referidas ETE's, já que constituíam apenas fossas sépticas, em 2013 foi autorizada a cobrança da tarifa pela prestação de serviços de esgotamento sanitário no município, no importe de 50% da tarifa da água, ou seja, tratou-se de uma cobrança indevida. Como relatado no Decreto Legislativo 21, de 10 de maio de 2018, “o maior agravante é que a empresa admite que não trata mais de 5% de todo o esgoto coletado na cidade” (DIVINÓPOLIS, 2018).

Inúmeras outras irregularidades foram levantadas por meio da referida Comissão Parlamentar de Inquérito, tais como a ausência de previsão da forma de remuneração no contrato de programa, nem a forma de cobrança pelos serviços. A falta de transparência foi ressaltada no relatório da comissão parlamentar (DIVINÓPOLIS, 2018), uma vez que constou no contrato o repasse de 4% da arrecadação mensal da tarifa bruta, mas não teriam constado dados para conferência no portal da transparência da Copasa, nem controle da contabilidade municipal ou gestor do contrato. No referido relatório foi relatado, ainda, a falta de fiscalização por parte da Agência Reguladora, de modo que a CPI entendeu que dois relatórios em um período de seis anos seriam insuficientes, e, após a formalização no contrato, inúmeras irregularidades foram reconhecidas pela própria ARSAE, que emitiu quatro relatórios, mas sem efeitos práticos na solução dos problemas.

Não bastassem todas essas discussões, constou no relatório homologado pelo Decreto (DIVINÓPOLIS, 2018) a existência de questionamentos, inclusive junto à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, acerca da contratação da Copasa, em 2011, para exploração dos serviços de esgotamento sanitário. Isso porque os recursos para a efetivação de tais serviços já teriam sido disponibilizados na ordem de R\$ 46 milhões à Prefeitura de Divinópolis, por meio do PAC Saneamento, o que não justificaria o envolvimento da Copasa. Estas questões ainda estão sendo, no transcorrer desta pesquisa, objeto de investigação por parte do Ministério Público.

Em face desse complexo panorama dos serviços de água e esgoto no município de Divinópolis, mostram-se necessárias tais ponderações para um melhor entendimento das contradições e limitações que envolvem a parceria público-privada instituída em relação a esses serviços. Ultrapassadas tais questões, vale destacar que o diagnóstico elaborado por meio do atlas de abastecimento (ANA, 2011) indicou a necessidade de investimentos no município, mapeando o abastecimento de água nos seguintes termos:

Figura 3 – Mapeamento do abastecimento de água no município de Divinópolis



POPULAÇÃO URBANA (hab)	SISTEMA PRODUTOR	TIPOS DE CAPTAÇÃO	SITUAÇÃO	SISTEMA ISOLADO DIVINÓPOLIS PROPOSTO	Nº
Bairro/Ostio/Povoado De 50.000 a 200.000	Adutora	Tratamento Existente	Bateria de pozos	Município: DIVINÓPOLIS	0000
Até 5.000	Estação Elevatória	Filtros	Chafariz	Estado: MINAS GERAIS	Código
Até 10.000	Estação de Tratamento de Água	Reservatório Apoiado	Captação Rio e/ou Tomada Direta	Data JUN09	
De 10.000 a 50.000	Reservatório Elevado	Reservatório Elevado	Barraagem/ Açude	consórcio	Fonte
	Desaerizador	Em Obras	Captação	ENGEPCORPS	COPASA
			Captação	GEPAMBIENTE	

Fonte: Atlas do saneamento no Brasil (ANA, 2011).

Relativamente ao esgotamento sanitário no município de Divinópolis, a análise da Agência Nacional de Águas (ANA, 2010) apresentou resultados baixíssimos em relação ao tratamento de esgoto, conforme as principais informações colhidas junto ao prestador responsável.

Tabela 1 - Dados de esgotamento sanitário no município de Divinópolis

Prestador de serviço	Índice de atendimento por solução individual	Índice de atendimento com coleta e sem tratamento	Índice de atendimento com coleta e com tratamento	Investimentos em tratamento	Investimento em coleta e tratamento
COPASA	14,2%	83,7%	2,1%	R\$68.033.067,23	R\$107.161.958,11

Fonte: adaptada a partir de planilha da Agencia Nacional de Águas – Esgoto (ANA, 2013)

E foi nesse cenário que o projeto de parceria público-privada foi objeto de licitação na modalidade de concorrência, conforme DVLI 1020140150-A/2014, com esteio no plano estadual de parcerias público-privadas, por meio do Decreto Estadual nº 46.601, de 17 de setembro de 2014 (MINAS GERAIS, 2014), conforme Deliberação nº 05, do Conselho Gestor de parcerias público-privadas do Estado de Minas Gerais. O processo visou a ampliação e operação parcial do sistema de esgotamento sanitário do município de Divinópolis, no valor de R\$ 411.201.134, 21 (quatrocentos e onze milhões, duzentos e um mil reais e vinte e um

centavos), com vigência de 26 anos. Após todo o procedimento licitatório, o contrato de parceria público-privada foi assinado entre a Copasa e o Consórcio FAG, composto pelas empresas Goetze Lobato Engenharia Ltda., FB Participações S.A e Acciona Água Brasil – Tratamento de Água Ltda.

6.2.1 Eixo 1: Análise da observância dos procedimentos prévios à contratação de parcerias público-privadas

Nesse primeiro eixo, pretende-se analisar a observância dos procedimentos prévios à contratação de parcerias-público-privadas, que, de acordo com o artigo 11 da Lei 11.445, de 2007 (BRASIL, 2007), compreende a análise da existência de plano de saneamento básico, existência de estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, existência de normas de regulação e fiscalização dos contratos e a prévia realização de audiência e consultas públicas.

No município de Divinópolis, o Plano de Saneamento Básico foi aprovado pelo Decreto Municipal nº 9.843, de 14 de fevereiro de 2.011 (DIVINÓPOLIS, 2011). Na sequência, para cumprir as metas de atendimento do plano municipal de saneamento básico, foram promovidas ações pelo município para a contratação da Copasa, que ocorreu em 29 de junho de 2011, por meio de contrato de programa, com a finalidade de explorar os serviços de esgotamento sanitário.

Nesse ínterim, diante dos desdobramentos do contrato de programa e da formalização da parceria público-privada para a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, houve a alteração do plano de saneamento básico, por meio do Decreto 12.375, de 26 de dezembro de 2016 (DIVINÓPOLIS, 2016). Isso porque constou no referido Decreto que, por razões de força maior explicitadas pela Copasa, relacionadas a problemas ocorridos no processo licitatório e no licenciamento ambiental, não teria sido possível concluir o sistema de Tratamento de Esgoto da bacia do Rio Itapecerica (ETE) Itapecerica, dentro do cronograma estabelecido no Anexo III – metas de atendimento do contrato de programa 1053673. E, por essas razões, após fiscalização técnico operacional realizada pelo município, foi repactuada a prorrogação, por no máximo 24 meses, o que foi aprovado pelos técnicos municipais. Essa questão relativa à repactuação será tratada mais adiante, haja vista seus desdobramentos.

Já no tocante aos estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, constou no edital de licitação a informação da existência de estudos desta natureza, para subsidiar e justificar a contratação por meio de parcerias público-privadas. Constou no preâmbulo do edital a existência de estudos sobre a parceria público-privada do sistema de esgotamento

sanitário do município de Divinópolis, disponibilizados publicamente no sítio <www.copasa.com.br>, ou no endereço da sede da Copasa, na Divisão de Licitações (DVLI).

Embora não seja o objeto do presente trabalho a análise do conteúdo e do mérito de tais estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira, nem da categoria analítica em questão, é de se destacar que não foi possível o acesso aos referidos estudos, tanto no sítio indicado no edital de licitação, quanto pessoalmente junto à divisão de licitações da sede da Copasa, em Divinópolis. Em contato com esta entidade, foi apontada a sede em Belo Horizonte como local em que estariam arquivados todos os documentos referentes à PPP de Divinópolis. Portanto, a conclusão que chegamos a partir da análise do disposto no edital, é que, embora tenham sido realizados estudos de viabilidade técnica e econômico-financeira previamente à contratação das parcerias público-privadas, estes não foram publicizados como se espera de um processo pertencente a um ente público, que deve satisfação à sociedade que será recebedora de seus serviços. Assim, podemos aferir que os estudos existiram por formalidade, porque no Estado de Minas Gerais todas as parcerias público-privadas dependem de prévia autorização da Coordenadoria Orçamentária e Financeira (COF) para entrarem em funcionamento. Logo, parece-nos que um processo formal como a apresentação de estudos prévios foi realizado para se garantir recursos, não para se cumprir um papel social devido pelo ente público.

No que tange às normas de fiscalização e regulação dos serviços, essas foram bem delimitadas, na medida em que a fiscalização dos serviços prestados pela Copasa é feita pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (ARSAE-MG), criada por meio da Lei 18.309, de 03 de agosto de 2009 (MINAS GERAIS, 2009). Além disso, por envolver a prestação de um serviço público essencial, à fiscalização em matéria de saneamento básico também é efetivada por órgãos internos e externos, como por exemplo Controladorias, Câmaras Municipais, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público.

Nota-se, contudo, a deficiência na fiscalização e regulação do referido contrato de parceria público-privada. Tanto que, por inúmeras vezes, o órgão fiscalizador foi questionado pela Câmara Municipal, que, para além da abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito, encaminhou ofícios para incitar a fiscalização dos serviços. Os órgãos municipais noticiaram as irregularidades na prestação de serviços e no cumprimento de obrigações do parceiro público-privado, sendo este um movimento disparador de solicitações de fiscalização e providências quanto ao descumprimento contratual, por parte do prestador de serviços. Alguns esclarecimentos foram prestados pela agência reguladora, que promoveu a

fiscalização e a regulação dos serviços e esclareceu que a carência de servidores e a impossibilidade de aplicação de penalidades por ausência de previsão legal dificulta esse processo.

No campo do requisito que aponta a necessidade de audiências e consultas públicas, constou no edital de concorrência a realização de prévias audiências públicas no dia 21/08/2013, na sede da Copasa em Belo Horizonte, e no dia 13/09/2013, no município de Divinópolis. Estas teriam sido informadas por meio de publicação no Diário Oficial do Estado (DOE) em 20/07/2013 e 20/08/2013, respectivamente. Houve, ainda, consulta pública no período de 25/07/2013 a 23/08/2013, informada ao público por meio de publicação no DOE de 20/07/2013, e em jornais de grande circulação do Estado de Minas Gerais.

Contudo, repercutiu de forma negativa o contexto em que as audiências públicas foram realizadas, em relação à parceria público-privada a ser efetivada em Divinópolis. De um lado, em razão de uma das audiências públicas ter sido realizada na cidade de Belo Horizonte, inviabilizou o comparecimento da população e sociedade civil diretamente interessada. Portanto, o primeiro debate que ocorreu acerca das audiências públicas levantou questionamento por sua realização em cidade distante de onde a parceria seria implementada, como também quanto ao próprio mérito e justificativas para a interveniência de organizações privadas no saneamento básico em Minas Gerais. Embora tenha sido designada uma nova audiência pública para a consulta da população na cidade de Divinópolis, já que a primeira teria sido realizada em Belo Horizonte, distante da população envolvida, prevaleceram os questionamentos sobre quais justificativas conduziram os processos decisórios de concessão dos serviços a um parceiro público-privado, haja vista a argumentação da população face à capacidade técnica e financeira para a realização dos serviços pela própria concessionária estadual concedida, ou seja, pela própria Copasa.

Portanto, foram atendidas as regras formais de realização de audiência pública prévia para a contratação do parceiro público-privado, mas todas as discussões e questionamentos, especialmente sobre a necessidade de contratação, não tiveram efeito prático, na medida em que foi mantida a decisão de contratação do parceiro público-privado. Essa inviabilização de participação da população envolvida na primeira audiência denota a limitação do exercício da ampla participação e deliberação da população diretamente interessada, explicitando um movimento meramente formal para atendimento de normas legais, sem efeitos sociais e inclusivos.

6.2.2 Eixo 2: Análise do cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais

O segundo eixo diz respeito ao cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais. Esse eixo contempla cinco categorias analíticas que estabelecem a análise do cumprimento de questões de interesse dos usuários dos serviços. Deste modo, analisa-se o exercício e a indelegabilidade da regulação, a transparência dos procedimentos e das decisões, a observância das diretrizes de sustentabilidade ambiental, a mitigação de riscos na celebração da parceria público-privada e a eficiência no cumprimento das missões da aplicação adequada dos recursos.

Acerca de tais questões, o relatório da referida Comissão Parlamentar de Inquérito aponta inúmeras reclamações de usuários acerca dos serviços de saneamento básico no município de Divinópolis, inclusive de inúmeros vídeos e reportagens que retratam a situação precária do fornecimento de água. Embora o abastecimento de água não tenha sido objeto da parceria público-privada, mas, sim, a ampliação e operação parcial do sistema de esgotamento sanitário, a precariedade da infraestrutura, da prestação de serviços e destinação do esgotamento sanitário maximiza e potencializa a contaminação da água e dos mananciais. Deste modo, ainda que o serviço de abastecimento de água não seja objeto do contrato, torna-se alvo de cobranças e questionamentos a partir do momento em que se torna notório os reflexos do mau serviço de esgotamento sanitário nas questões hídricas.

Esse desrespeito aos interesses dos usuários foi relatado no Decreto Legislativo originário da Comissão Parlamentar do Inquérito realizada em Divinópolis (DIVINÓPOLIS, 2018), em que expressamente constou o relato da existência de inúmeras reclamações de consumidores, por meio de documentos, vídeos, documentos, imprensa local.

[...] Na verdade, a falta de respeito com os usuários/consumidores é marca registrada a tudo que se refere a este contrato, com todas as partes envolvidas na prestação dos serviços, conforme já exaustivamente demonstrado. Seja através de documentos, vídeos, pelos depoimentos ou, simplesmente, pela imprensa local. Nem os poucos direitos dos usuários previstos no termo contratual, pode-se dizer que foram cumpridos ou garantidos. Todavia, o que a população quer e, paga para isso, é água tratada e um saneamento básico efetivo (DIVINÓPOLIS, 2018, p. 48).

No próprio corpo do relatório foram transcritas inúmeras declarações de consumidores. As principais queixas em relação à qualidade dos serviços de fornecimento de água e esgoto foram sintetizadas no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, em que se pode observar, inclusive, as consequências relatadas por alguns consumidores.

[...] Na primeira quinzena de outubro de 2017, tem-se a prova do fato com a reclamação do morador Márcio Pinto Ribeiro, residente na Rua Ibirité 1771, Bairro Alvorada, nesta cidade de Divinópolis-MG, que desde agosto de 2017, passou a receber água suja, amarelada, barrenta, e, mau cheiro (de coisa morta, esgoto), que

acabou gerando distúrbios digestivos (dor de barriga, diarreia, náusea, dor de cabeça). Esse fato despertou a ação de verificação da caixa d'água – quando se verificou o inexplicável estado da água na caixa d'água – vide fotos e vídeos – coisa nojenta. (www.youtube.com/watch?v=EiT5cr9vz4I) – é essa água suja que foi fornecida pela Copasa.

A reportagem www.youtube.com/watch?v=HKHOlsFsp ainda revela amostras da água que o autor encontrou em sua residência – amostra essa que foi apresentada em reunião com todos os vereadores de Divinópolis com superintendente da Copasa – datada em 14/09/2017. Esse indevido fornecimento de água vinha acontecendo desde julho de 2017, que intensificaram a partir do mês de agosto de 2017, fato que se repete pelo menos até 12/11/2017, vide denúncia do consumidor Dr. Luan Madson Lada Arruda:

www.facebook.com/luan.madsonladaarruda/videos/1343878895738890/.

Neste vídeo feito pelo usuário/consumidor Dr. Luan Madson Lada Arruda, retira-se da torneira direta da Copasa uma quantidade de água suficiente para verificação as precárias condições da água fornecida pela Copasa, isso em 12/11/2017. Além disso, mostra e confirma a ausência de pressão da água que não chega na caixa d'água do imóvel, deixando o usuário/consumidor desabastecido. Mostra o uso da água imprópria que acaba estragando o vaso da casa com manchas, dá aparência de “urina”, gerando evidente nojo, e insegurança para o consumo. Importante dizer que neste exemplo a água ainda tem cor mais clara, sendo que nos demais exemplos, a água aparece barrenta, alaranjada, e com mau cheiro – este exemplo serve para desbancar a informação que foi um problema pontual e que se limitou somente até agosto de 2017, continuando o problema até o corrente mês de novembro de 2017, seja pela água imprópria, seja pelo desabastecimento (DIVINÓPOLIS, 2018, p. 58/59).

Portanto, os relatos apresentados pelos consumidores demonstram a precariedade no fornecimento de água, por diversas vezes contaminada, com maus odores, bem como inapropriada para o uso. Esse cenário pode ter sido potencializado pela falta de ampliação do esgotamento sanitário, que foi o objeto da parceria público-privada, na medida em que a destinação incorreta e tratamento do esgoto afeta os mananciais.

Por sua vez, o exercício e a indelegabilidade da regulação também são questionáveis em relação ao contrato em questão, tendo em vista os inúmeros relatos de consumidores e dos representantes junto à Câmara Municipal, acerca da deficiência da regulação dos serviços em questão. A regulação dos serviços em questão cabe à ARSAE-MG, Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais, a quem compete a fiscalização, edição de normas técnicas, econômicas e sociais para a regulação, além da orientação da prestação de serviços de água e esgoto no Estado, na forma do artigo 5º da Lei 18.309/2009. Contudo, no decorrer da execução contratual, por diversas vezes, a Câmara Municipal exerceu a fiscalização e encaminhamento de solicitações à ARSAE-MG, cobrando tal fiscalização.

Ocorre que, na ocasião da emissão de relatório pela Comissão Permanente de Inquérito já mencionada, foi questionada a regulação dos serviços. Nesse sentido, a CPI afirma que

[...] a ARSAE-MG não vem cumprindo o seu papel de agência reguladora e fiscalizadora. A regulação que ela faz é extremamente deficitária, e não tem utilidade prática, apresenta uma fiscalização absolutamente inócua, é uma perda de dinheiro público porque ela não tem meios de punir a Copasa. Se a ARSAE impusesse penalidade concretas à Copasa, multas ambientais e por falta de eficiência, provavelmente, a Copasa adotaria um perfil mais eficiente. No entanto, a ARSAE-MG, hoje, não produz, não dá resultados, o seu custo é muito alto para pouco benefício. Dois relatórios em seis anos é muito pouco, não traz resultados concretos da sua atuação, com postura totalmente parcial e sem nenhuma consequência prática (DIVINÓPOLIS, 2018, p. 5).

As críticas à regulação vislumbraram tanto a falta de fiscalização quanto a falta de atuação em sentido prático. Isso porque, conforme relatório da CPI, a regulação mostrou-se deficitária, já que a ARSAE-MG não aplicou as penalidades cabíveis ao caso em estudo. Essa falta de cumprimento das obrigações contratuais pelo parceiro público-privado foi justificada no Decreto 12.375, de 26 de dezembro de 2016 (DIVINÓPOLIS, 2016), em circunstâncias de força maior, com base na fundamentação de que houve problemas no processo licitatório e no licenciamento ambiental. Entretanto, as justificativas apresentadas não se encontram respaldadas pelo instituto da força maior que consiste em fato imprevisível ou previsível, relacionado à natureza, que não se pode evitar, como define Diniz (2013), cujos resultados danificam produtos, interceptam vias de comunicação, impedem entregas, gerando grandes prejuízos. Portanto, para além das justificativas para a prorrogação do prazo contratual estarem indevidamente embasadas em instituto da força maior, tais prazos não foram cumpridos.

Com maior ênfase é necessário mencionar que o contrato de parceria público-privada foi rescindido de forma amigável, em que pese todos os elementos indicarem a negligência na obtenção das licenças ambientais pela Copasa e, após tal regularização, o descumprimento de obrigações por parte do parceiro público-privado. Não obstante todos os questionamentos acerca das irregularidades no cumprimento contratual e as recomendações acima abordadas, inclusive com a notificação do Executivo Municipal para a abertura de processo administrativo para apuração de cumprimento das obrigações contratuais, a Copasa foi autorizada a entabular um acordo com o parceiro privado, com vistas à rescisão amigável do contrato. Essa rescisão amigável foi autorizada conforme ata de reunião do Conselho de Administração da Copasa realizada em 09 de fevereiro de 2017, condicionada à execução pela contratada de obras necessárias à manutenção de um cronograma de obras a ser ajustado na rescisão (COPASA, 2017).

Embora o ajuste rescisório tenha condicionado a execução das obras necessárias à operação e manutenção do sistema Itapecerica, uma nova ata de reunião realizada em 27 de abril de 2017, contrariando a decisão anteriormente proferida, indicou que as obras de

implementação e ampliação do sistema seriam executadas por meio de licitação. O contexto sugere um novo descumprimento das diretrizes e cronogramas pactuados na rescisão amigável. Nesse sentido, as diretrizes traçadas na nova reunião indicaram que o montante dos investimentos seria de R\$143.000,00 (cento e quarenta e três milhões de reais), com prazo de execução previsto de 18 (dezoito) meses, divulgados no Release de Resultados da Copasa (2017).

Nota-se, portanto, que mesmo diante de fundadas dúvidas acerca da responsabilidade pelo descumprimento contratual, foi autorizada a rescisão amigável, condicionada às obras, e, posteriormente, autorizada a rescisão e contratação por meio de licitação. Esses atos, para além de contrariar a legislação vigente, não observaram a transparência, nem a motivação necessária às decisões administrativas, cujo acesso dessa pesquisadora ao inteiro teor não foi franqueado.

Em razão disso, a transparência é uma das grandes polêmicas que envolvem as parcerias público-privadas. Decorre disso a grande dificuldade da apuração de todos os fatos e dados acerca das parcerias público-privadas, atestada por essa pesquisadora, que enfrentou grandes dificuldades na obtenção de dados e documentos. No caso da parceria público-privada de Divinópolis, a designação de audiência pública na cidade de Belo Horizonte e a inexistência de justificativas plausíveis para a execução e continuidade do contrato, além da rescisão amigável, denotam a falta de transparência, tanto nos atos administrativos, como nos atos decisórios, nitidamente em desconformidade com os ditames legais e contratuais.

Sob o enfoque do cumprimento da transparência dos atos que envolveram as contratações, cabe trazer a incompletude e insuficiência na transparência dos atos que envolveram a instituição das parcerias público-privadas analisadas. Desde a divulgação dos editais, os questionamentos partiram dos mais diversos órgãos, tais como sindicatos, órgãos municipais e Ministério Público. Porém, as informações de atos e dados que envolveram as contratações ora se mostraram incompletas, ora insuficientes. É possível confirmar tal inferência, por exemplo, pela análise das audiências públicas, seja pela realização de uma audiência em local distante, sem a possibilidade de envolver a população interessada, seja pela falta de justificativas suficientes para o impedimento de execução direta de tais obras pela Concedente. Outra questão que não observou a transparência foi a motivação para a rescisão amigável do contrato referente ao Sistema Itapecerica. Afinal, a rescisão amigável somente seria possível se presente a conveniência e ausente qualquer motivo para a rescisão unilateral.

Em outras palavras, se houve descumprimento contratual por parte do parceiro privado, é proibida a realização de rescisão amigável, sendo ato plenamente vinculado do poder concedente a aplicação das penalidades contratualmente previstas. Isso porque no caso de ficarem configurados os requisitos para a rescisão unilateral, especialmente na hipótese em questão, em que houve o descumprimento contratual, deveria ter sido promovida a rescisão unilateral e a aplicação de penalidades, que constituem atos vinculados, de observação obrigatória pelo setor público. Para que haja a rescisão amigável de um contrato firmado entre o setor público e privado é imprescindível a existência de dois requisitos cumulativos: a conveniência para a administração e a ausência de motivos para a rescisão unilateral, ou seja, ausência de descumprimentos contratuais, que, para além da rescisão, obrigatoriamente implicaria na aplicação das penalidades vinculadas no instrumento contratual e legislação aplicável.

No tocante à sustentabilidade ambiental, constou no contrato a obrigatoriedade do parceiro público-privado em promover e cumprir as normas de proteção ambiental, além de se encarregar da observância de todas as determinações referentes às licenças ambientais a serem obtidas pela Copasa, assim como reparar danos e passivo ambiental que derem causa. Dispõe o contrato, acerca da proteção ambiental, que:

10.1. As PARTES se obrigam a cumprir o disposto na legislação vigente relativa às normas de proteção ambiental. 10.2. A SPE deverá observar as determinações e exigências constantes das licenças ambientais obtidas pela Copasa, bem como daquelas que vierem a ser por ela obtidas relativamente ao OBJETO da CONCESSÃO ADMINISTRATIVA. 10.3. A SPE deverá se submeter às medidas adotadas pelas autoridades ambientais, no âmbito de suas respectivas competências. 10.4. Após a data de assinatura do presente CONTRATO, a SPE é responsável pelos danos ambientais e pelo passivo ambiental a que der causa. 10.5. Observado o disposto neste CONTRATO, a Copasa será a única responsável pelo passivo ambiental anterior à data de assinatura do CONTRATO, devendo manter a SPE isenta de qualquer responsabilidade quando originado de atos ou fatos ocorridos anteriormente a referida data (COPASA, 2013, p. 14).

Nos depoimentos efetuados pela Comissão processante, foram chamados a depor os representantes dos órgãos ambientais responsáveis pela concessão da licença ambiental necessária para o empreendimento, cuja falta foi apontada como principal fator para o atraso das obras. O Sr. José Augusto Dutra Bueno, diretor regional de controle processual da Superintendência Regional de Meio Ambiente (SUPRAM) Alto São Francisco, quando questionado sobre o processo de licenciamento ambiental declarou, como consta no relatório, que

[...] com relação ao questionamento é que se refere à estação de tratamento de esgoto, acredito. O processo de licenciamento já transcorreu junto ao órgão ambiental. Trata-se do processo 23.612/2013.001.2013. Já possui uma licença a

aproximadamente mais de um ano. Já foi concedida autorizando as obras de instalação da estação de tratamento de esgotos do rio Itapecerica. Quanto ao rio Pará, já possui autorização ambiental de funcionamento válida até 21/11/2017. Então não há empecilhos para implementação das obras sendo que os atos da regularização ambiental da estação de tratamento de esgoto já estão devidamente concedidos. [...]. Já possui sim uma licença concedida para este processo que eu informei quanto a atividade de estação de tratamento de esgoto. É uma das atividades da deliberação normativa 74/2004 – COPAM, Conselho Estadual de Política Ambiental. E por ventura se eles necessitarem de regularizarem às vezes alguma questão de emissário, interceptor que são outros códigos acessórios, mas que não são os principais, qualquer coisa um técnico da área pode até esclarecer melhor, eles já teriam as condições, em síntese eles já teriam uma licença para tratamento de esgoto concedida há mais de um ano. A concessão foi feita dia 16/06/2016. Ela era válida por dois anos e houve depois uma deliberação normativa do COPAM esse ano estendendo os prazos. Então eles, o ideal é fazer o mais breve possível, mas eles já têm uma licença então válida para esse período tanto pra ETE, ETA (desculpe) - estação de tratamento de esgotos do rio Itapecerica e do rio Pará já possuem os atos concedidos. [...]. Quanto a isso, apesar da, a licença foi concedida em 2016 depois do atendimento integral das exigências técnicas e jurídicas para o processo ser deferido. Contudo o processo já tinha sido formalizado em 05/12/2013. Então é um processo de 2013 que só se findou depois de que todas as informações necessárias para a concessão da licença fossem entregues. O órgão não pode conceder uma licença se tiver faltando alguma questão (DIVINÓPOLIS, 2018, p. 38).

Questionado sobre o prazo médio de uma concessão de uma licença foi declarado, ainda pelo mesmo diretor, que

[...] é só para esclarecer é de fundamental importância para contribuir numa rápida finalização do processo que o processo seja formalizado de maneira o mais completa possível. O que a gente vê na prática é que isso precisa ser ajustado por solicitações de informação complementar. Então contribui de uma maneira tem uma limitação. O órgão tem um determinado número de servidores que talvez não seja o ideal. Então isso influencia. Mas também é de grande importância a qualidade e entrega de todos os estudos necessários para a concessão. Existem normas que são públicas e que basta a consultoria ou interessado providenciar que esses documentos e esses estudos sejam entregues para o órgão. Então isso é um fator que é importante e que influenciou. O que eu inclusive participei de parte da análise jurídica desse processo e verifiquei que o órgão deu prioridade como deve ser para uma obra pública. Inclusive existe uma instrução de serviço para a gente seguir dessa forma pela questão do caráter de utilidade pública e só que a gente verificava que também às vezes que o que chegava não era o integral. Então isso influencia também de certa forma na não conclusão do processo (DIVINÓPOLIS, 2018, p. 39).

Nota-se, portanto, que para além da existência de inúmeros entraves à efetivação da ampliação dos serviços de esgotamento sanitário no município de Divinópolis, por meio da parceria público-privada firmada, um dos maiores problemas para o início da obra pairou sobre a questão ambiental, bem como a inércia dos interessados em promover as regularizações das licenças. Isso porque, apesar da defesa da PPP como instrumento para a efetivação dos serviços, dada a complexidade dos serviços de saneamento e as exigências dos órgãos ambientais, devem ser precedidas dos respectivos procedimentos para a efetivação das licenças.

Nota-se que essas delongas no licenciamento ambiental perduraram por inúmeros anos, na medida em que o contrato de programa entre o município e a Copasa foi assinado em 2011, mas somente após dois anos e meio a Copasa deu início ao procedimento para obtenção do licenciamento ambiental, previsto no contrato junto a SUPRAM. Ainda assim, após o licenciamento ambiental, o parceiro público-privado não iniciou as obras, não havendo elementos suficientes e transparentes para justificar a inércia nesse sentido. A inércia na execução dos serviços implicou não só em prejuízos aos consumidores, mas também na perpetuação de danos ao meio ambiente. Nessa questão, no período da parceria público-privada, foi relatada pela ARSAE-MG (ARSAE, 2016) inúmeras irregularidades, que colocaram em xeque os procedimentos, na contramão de direção da legislação ambiental. As figuras abaixo demonstram exemplos da situação encontrada no município de Divinópolis, por ocasião da fiscalização pela ARSAE-MG.

Figura 4 – Extravasamento de esgoto e entupimento de PV



Fonte: Relatório de fiscalização (ARSAE, 2016).

Figura 5 – Extravasamento de efluentes



Fonte: Relatório da ARSAE-MG (2016)

Com relação à presença de instrumentos de mitigação de risco, foi possível apurar a presença de tais instrumentos na celebração da parceria público-privada, a partir da análise das cláusulas e diretrizes contratuais. Constatou nos contratos a existência de instrumentos de garantia de sua execução, bem como instrumentos para se mitigar riscos decorrentes das parcerias. Não houve, contudo, a utilização desses instrumentos, tanto que o contrato de parceria formalizado em relação ao sistema Itapecerica foi rescindido amigavelmente, em que pese a existência de descumprimentos contratuais que ensejariam a rescisão unilateral, não se pautando o poder concedente das prerrogativas que lhe favoreciam para a garantia da execução e mitigação dos riscos.

Por fim, cumpre ressaltar que, pela análise dos documentos que precederam a contratação e de documentos que permearam a contratação e sua execução, percebe-se que o contrato de parceria público-privada analisado não promoveu a eficiência no cumprimento das missões do Estado e emprego dos recursos da sociedade. Quanto ao contrato de parceria firmado para a expansão do Sistema Itapecerica (Divinópolis), sucessivos atrasos e posterior rescisão acarretaram em limitações à efetivação dos serviços. Essas condições não permitem observar a eficiência pretendida com a inclusão de empresas privadas no setor. Da mesma forma, não foi observada a eficiência no cumprimento das missões do Estado e emprego de recursos da sociedade no caso da parceria público-privada realizada em relação ao Sistema Itapecerica, cujas irregularidades e descumprimentos contratuais ocasionaram a rescisão amigável da parceria, determinando-se a efetivação dos serviços de expansão dos serviços por meio de licitação.

6.3 PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SISTEMA RIO MANSO (BELO HORIZONTE)

Para a formalização de parceria público-privada em relação ao Sistema do Rio Manso, a Copasa apresentou justificativas pautadas no crescimento demográfico da região atendida, e, em contrapartida, a insuficiência de recursos próprios para a ampliação do sistema.

De acordo com o programa de parceria público-privada do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014), a rede de cobertura do Sistema Rio Manso se estende atualmente pelas seguintes cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa,

audiências públicas e também a propositura de ação civil pública (SINDÁGUA, 2013). A argumentação defendida foi a de que a capacidade técnica e financeira para a realização dos serviços pela própria concessionária estadual, ou seja, pela própria Copasa, afasta a necessidade de contratação de parceiro público, vista pelo Sindágua como entreguismo de um serviço essencial, que não pode ser considerado como uma mercadoria, um bem mercadológico (SINDÁGUA, 2013).

Nesse sentido, o Sindágua (2013) propôs medida judicial para evitar a instituição da parceria em relação ao Sistema do Rio Manso, na qual foi pleiteado o cancelamento do processo de licitação, com pedido de antecipação de tutela. Ocorre que, com o indeferimento do pedido de antecipação, houve o prosseguimento da licitação para escolha do parceiro público-privado. Desta feita, a ação teve seu prosseguimento sem suspensão dos procedimentos, ainda que conste a pendência do julgamento do mérito da demanda. Enquanto isso, houve o prosseguimento do certame para a escolha do parceiro público-privado responsável pela expansão dos sistemas de saneamento, o qual foi finalizado com as respectivas contratações.

Não obstante, no que se refere à coleta de dados referente ao Sistema Rio Manso, reafirma-se aquilo que já apontamos anteriormente, a grande dificuldade de acesso dessa pesquisadora aos documentos que permearam toda essa contratação e execução contratual. Enquanto procedimento metodológico subsidiário à pesquisa, foi protocolado requerimento solicitando cópias de documentos públicos e de inteiro teor junto à Copasa, relativamente a processos, estudos de viabilidade técnica e econômica, cronogramas e cumprimentos das cláusulas contratuais, além dos respectivos atos de fiscalizações e aditivos. Entretanto, esse procedimento resultou frustrado, já que não foram fornecidos todos os documentos solicitados, o que, por si só, prejudica a análise detalhada e aprofundada do contrato em questão. No caso, como essa pesquisadora solicitou inúmeros documentos físicos, como estudos de viabilidade técnica, contratos, demonstração da execução contratual, além de aditivos, dentre outros, mas apenas foram fornecidas as cópias em mídia digital pela Copasa, com cópias de documentos que já estavam disponíveis em meio eletrônico, como edital, anexo e contrato, ficou prejudicada a análise da fase de execução contratual desse contrato em seu todo.

Há que se reafirmar, novamente, que, para além de prejudicada a análise percuciente da questão, houve inobservância aos ditames constitucionais, que asseguram o direito do cidadão ao acesso à informação de atos públicos, como, também, houve violação ao princípio da publicidade, isto é, flagrante desrespeito à transparência que deve orientar os atos públicos.

Portanto, a partir dos documentos que foram efetivamente disponibilizados a essa pesquisadora, foi possível alcançar as considerações que ora tecemos.

6.3.1 Eixo 1: Análise da observância dos procedimentos prévios à contratação de parcerias público-privadas

Quanto à observância dos procedimentos prévios à contratação, vale destacar que a PPP implementada no sistema Rio Manso observou a diretriz estabelecida no sentido da necessidade de prévia existência de plano de saneamento básico, na medida em que o respectivo plano no município de Belo Horizonte foi instituído por meio da Lei 8.260, de 3 de dezembro de 2001 (BELO HORIZONTE, 2001). A avaliação e atualização do plano foi realizada a cada dois anos, motivo pelo qual já foram efetivadas seis versões do plano, em observância ao caráter dinâmico e avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações em saneamento, com vistas a acelerar o cumprimento das metas de universalização dos serviços.

Também foram observados os requisitos de elaboração de estudos de viabilidade técnica e econômica, tanto que constou a existência de prévia análise no respectivo edital. Contudo, não foi franqueado o acesso a esses estudos à pesquisadora, conforme ora esclarecemos.

Foram estabelecidas, ainda, regras de fiscalização e regulação dos serviços, que, por força da Lei 18.309, de 06 de agosto de 2009, destinou a competência reguladora à ARSAE-MG, sendo que, em 2015, a agência promoveu fiscalização à implementação dos serviços contratados.

Com relação aos requisitos da realização de audiências públicas, a PPP do Sistema do Rio Manso foi submetida à Audiência Pública nº 012012, realizada em 27/02/2012 e Consulta Pública nº 012012, encerrada em 20/03/2012. De acordo com Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES, 2013), compareceram mais de 250 pessoas na audiência, presidida pelo Diretor Juarez Amorim, com duração de mais de duas horas. Se, de um lado, o Diretor apontou a audiência pública como proveitosa e esclarecedora, reforçando-a como integrante do processo necessário de democratização, de outro lado, o presidente do Sindágua, Sr. José Maria dos Santos, apontou que a audiência pública cumpriu a legislação, mas a população deveria ser mais envolvida, já que mais impactada com o processo, bem como deveriam ser buscadas novas alternativas para a universalização do saneamento básico (ABES, 2012).

6.3.2 Eixo 2: Análise do cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais

Partindo da questão da regulação e fiscalização do contrato em questão, a análise dos documentos contratuais demonstra que, aparentemente, não houve a delegação de tais responsabilidades. No caso, considerando que a responsabilidade da regulação é da agência reguladora responsável, a ARSAE-MG, foi verificada a existência de uma fiscalização de emergência, datada de 15 de setembro de 2015. O objetivo desta fiscalização deteve-se em avaliar a parada do Sistema Paraopeba. Conforme apontado no relatório de fiscalização, a parada de funcionamento objetivou permitir as obras de interligação das unidades existentes com as unidades de ampliação em execução (ARSAE, 2015).

No que tange à observação dos interesses e direitos dos destinatários dos serviços, ressalta-se que, inicialmente, a proposta de parceria público-privada teoricamente teria o condão de atingir os interesses dos cidadãos destinatários dos serviços, tendo em vista sua proposta de expansão dos sistemas Rio Manso e Itapecerica. Esta expansão, por sua vez, teria vistas à universalização do acesso e garantia de saneamento básico de qualidade a toda a população. Dessa forma, em tese, a própria contratação da PPP teria como foco a observância dos interesses dos usuários, na medida em que se propôs a ampliação para ser possível o aumento da produção média de água potável do sistema em questão. Vislumbrava-se o aumento na produção de atuais 4,2 m³ para 5,0 m³. Contudo, para além da discussão de uma suposta “privatização branca” com atos públicos, órgãos como o Sindágua, CUT e Federação Nacional dos Urbanitários (FNU), apontaram que a consequência direta da PPP seria o aumento da tarifa de água, cuja elevação foi estimada pela CUT em aproximadamente 4%, pois os consumidores seriam os responsáveis por arcar com as obras de ampliação.

Neste sentido, o Sindágua realizou atos públicos contra a PPP do Sistema Rio Manso, assim como houve movimentações coordenadas pela CUT/MG e FNU, na coleta de assinaturas para abaixo-assinado contra a PPP. Segundo José Maria dos Santos, secretário de Meio Ambiente da CUT/MG, não se pode

permitir a privatização do Sistema Rio Manso. A água é um bem público, não é mercadoria. Com a PPP, o valor das tarifas vai subir pelo menos 4%. A PPP não é boa para o povo e pode comprometer a qualidade da água da Copasa, que só não é pior por causa da luta dos trabalhadores e trabalhadoras da empresa e do Sindágua. Essa PPP não pode passar, não podemos deixar que o governo do Estado privatize a água (CUT, 2012, s/p).

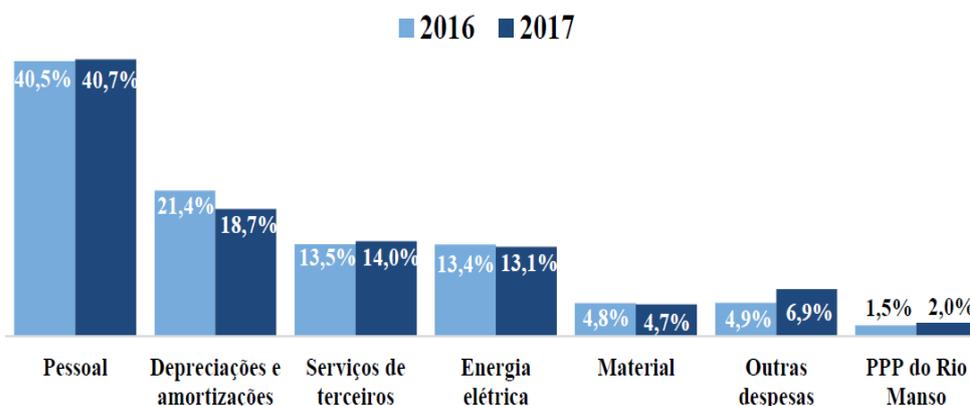
Este discurso evidencia que o impacto das obras na tarifa é consequência da própria lógica da tarifação dos serviços de saneamento básico. No relatório formulado pela agência reguladora, datado de 12 de abril de 2016, que teve a finalidade de detalhar o cálculo da 1ª

etapa da revisão tarifária periódica da Copasa, a ARSAE-MG declara que foram esclarecedoras as explicações acerca do reajuste tarifário e a revisão periódica da tarifa. Nessa ocasião, a ARSAE-MG autorizou a aplicação de um fator de reajuste de mercado de 8,18%, para correção da defasagem da geração de receita em relação aos custos da Copasa, com esteio no artigo 38 da Lei Federal 11.445, de 2007 (BRASIL, 2007). Nesse aspecto, em que pese se tratar de procedimento com inúmeros detalhes, em síntese os principais custos incluídos nos cálculos foram os custos operacionais em regime de eficiência; os custos de capital: remuneração e amortização/depreciação dos investimentos onerosos; as necessidades de recursos para cumprir metas e objetivos dos serviços; e a adequação da estrutura tarifária (ARSAE, 2016).

No *release* de resultados do 4º trimestre de 2017, foi realizada a mensuração dos custos e despesas, que correspondem ao somatório dos custos dos serviços vendidos, despesas com vendas e despesas administrativas decorrentes da exploração dos serviços de água, esgoto e resíduos sólidos. Estes totalizaram R\$3,02 bilhões de reais, contra R\$2,79 bilhões de reais do ano de 2016, ou seja, houve um incremento de 8,2%. Foi ressaltado que, ao se desconsiderar o ajuste na metodologia de contabilização da PPP do Sistema Rio Manso, R\$14,7 milhões passaram de despesas financeiras para despesas operacionais. O item 4.34 do *release* esclarece que essa mudança na contabilização acarretou uma elevação de 39,6% nas despesas referentes à PPP do Sistema Rio Manso, comparando-se o ano de 2017 com 2016, e que, ao se desconsiderar o referido ajuste, o aumento seria de 5,2%.

De acordo com o gráfico abaixo, a representatividade dos custos e despesas da companhia, comparando-se o ano de 2017 e 2016 em relação a PPP do Rio Manso passou de 1,5% dos custos e despesas da Companhia em 2016 para 2% em 2017.

Gráfico 2 – Representatividade custos X despesas da PPP do Sistema Rio Manso, entre 2016 e 2017



Fonte: Copasa – *release* de resultados 4º trimestre de 2.017 (COPASA, 2017).

Já no *release* do 1º e 3º trimestre de 2018, foram retomadas as justificativas de que a elevação dos custos de 5,8% no IT18 e 7,8% no 2T18 comparativamente ao 2T17 se deve ao aprimoramento da metodologia de mensuração. No item 4.3.4 do *release* do 1º trimestre constou o registro de elevação de 72,2% das despesas referente à PPP do Sistema Rio Manso, cujo reflexo mensurado seria de aproximadamente R\$7,8 milhões. Já no item 4.3.1.3 do 2T18 esses reflexos corresponderiam a R\$9.8 milhões. Assim, desde o *release* do 4º trimestre de 2018, ficou consignada a elevação de 11,9% decorrente do reajustamento das contraprestações da PPP do Rio Manso, justificada pela elevação nos gastos com energia elétrica.

No 1º trimestre de 2019, constou a existência de um reajuste das contraprestações e da elevação nos gastos com energia elétrica, que teria causado uma variação nas despesas referentes a PPP do Sistema Rio Manso. No 2º e 3º trimestres de 2019, os respectivos *releases* registraram, respectivamente, uma queda de 6,3% e 27,1% nas despesas referentes à PPP Rio Manso, comparando-se com o 2T18, baseada na informação de redução de gastos com energia elétrica, decorrente da menor utilização desse insumo, após a suspensão da captação de água do rio Paraopeba e decréscimo do custo de operação nas contraprestações atualmente pagas.

A respeito destas variações decorrentes do curso de energia, é importante ressaltar que tais movimentos foram objeto de aditivos contratuais. Os aditivos contratuais estão sendo objeto de análise pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, haja vista a denúncia de ocorrência de superfaturamento nas obras dessa parceria público-privada. Nesse aspecto, apesar da inviabilização de acesso aos referidos aditivos, por meio de requerimento administrativo junto à Copasa, estas constatações foram possíveis após ser franqueado acesso aos processos em análise, junto ao Inquérito Civil 0024.17.000807-2, em tramite perante a 17ª Promotoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, em que constam sete aditivos contratuais até o fechamento das pesquisas, conforme demonstrado no Quadro 12.

Quadro 12 – Aditivos contratuais formalizados no contrato de PPP Rio Manso

(continua)

Aditivo Contratual	Objeto
1º	Reequilíbrio da equação econômico-financeira no valor correspondente a R\$ 1.319.688,00 (um milhão, trezentos e dezenove mil, seiscentos e oitenta e oito reais) fundamentada no período crítico de estiagem, na possibilidade de aumentar a produção e adução de água tratada do sistema produtor do Rio manso de 300 para 400 l/s e a alteração nas obras e serviços inicialmente previstos;
2º	Acréscimo de objeto ao contrato, que passa a conter a execução das obras da unidade de captação, compreendendo a manutenção civil e hidráulica, a conservação de áreas verdes; limpeza, asseio e conservação predial, vigilância e segurança patrimonial da Unidade de captação;

Quadro 12 – Aditivos contratuais formalizados no contrato de PPP Rio Manso
(conclusão)

Aditivo Contratual	Objeto
3º	Alteração de item do projeto referencial, para determinar que a substituição da captação com balsas flutuantes, prevista no “Cronograma Financeiro Rio Paraopeba – Sistema Rio Manso” por conjuntos de motobombas horizontais instaladas em poços secos.
4º	Correção da fórmula de cálculo da contraprestação paga mensalmente, alterando os mecanismos de remuneração e pagamento, para majorá-los, com fundamento no Decreto 7.805, de 14 de setembro de 2012, que dispôs sobre a alteração tarifária de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.
5º	Alteração da cláusula 57 acerca da Comissão Técnica do Contrato de PPP.
6º	Alteração da razão social da SPE de Odebrecht Ambiental- Manso S.A para BRK Ambiental – Manso S.A.
7º	Redimensionamento do valor do capital subscrito e integralizado da SPE, de R\$100.000.000,00 (cem milhões de reais) para R\$73.000.000,00 (setenta e três milhões de reais) com integralização programada conforme cronograma.

Fonte: Elaboração própria a partir dos aditivos contratuais acostados ao Inquérito Civil (MPMG, 2017).

No caso, o referido inquérito civil foi instaurado para a apuração da ocorrência de superfaturamento nas obras. Entendemos que pertinente essa investigação uma vez que tanto os custos das obras e eventuais ocorrências de superfaturamentos, como a incidência dos lucros do parceiro público-privado, já que tais valores compõem o cálculo das tarifas conforme já demonstrado acima. Essa situação impacta diretamente os consumidores e toda população da capital mineira e região metropolitana, especialmente em relação aos consumidores de baixa renda, o que poderia implicar em grave exclusão social de consumidores carentes, especialmente se considerar-se que, na capital mineira que possui 762.137 domicílios, 267.529 desses domicílios se encontram sem rendimento ou com rendimento de até um salário mínimo, ou seja, 35% dos domicílios possuem renda per capita inferior ou igual a um salário mínimo.

Segundo a amostra dos resultados gerais de rendimento nominal mensal domiciliar per capita realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a situação do rendimento mensal da população de Belo Horizonte pode ser sintetizada da forma apresentada no Tabela 2.

Tabela 2 - Rendimento mensal da população de Belo Horizonte em 2010

Classe de rendimento mensal domiciliar per capita	Quantidade de domicílios
Sem rendimento	24.178
Até ¼ de salário mínimo	15.676
Mais de ¼ a ½ salário mínimo	62.876
Mais de ½ a 1 salário mínimo	164.799
Mais de 1 a 2 salários mínimos	195.394
Mais de 2 a 3 salários mínimos	85.848
Mais de 3 a 5 salários mínimos	85.084
Mais de 5 salários mínimos	128.282

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE, 2010).

Dessa forma, a questão relativa aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços podem ser analisada sob diversos prismas e hipóteses. Isso porque todo o contexto da parceria público-privada e o impedimento de acesso a documentos denota uma flagrante falta de transparência. Nesse quesito, podemos averiguar que o critério da transparência não é adequado, no estabelecimento do dispositivo contratual da PPP.

Em correlação a essa condição de inadequação da transparência dos atos, se partirmos da premissa de que a execução das obras de ampliação foi necessária e realizada em estrito atendimento a uma necessidade real, nota-se que sua execução está sendo conduzida de forma a observar tais interesses, na medida em que as obras estão sendo realizadas, fiscalizadas e cumpridas as cláusulas contratuais. Essa conclusão decorre do ofício existente nos autos do Inquérito Civil que tramita perante a 17ª Promotoria do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, e que apontou que o relatório técnico demonstrou que o estágio das obras se encontrava em 94,75%.

Entretanto, se, por outro viés, partirmos do pressuposto de que tais obras não seriam necessárias, a partir da manifestação do Sindágua, há fundado prejuízo aos consumidores, na medida em que a antecipação de tais obras afeta financeiramente os consumidores envolvidos, haja vista a inclusão de tais custos na formação das tarifas. Outro agravante possível seria, após a conclusão das investigações, se constatada a ocorrência de superfaturamento, o prejuízo aos consumidores e a toda sociedade, questão essa inquestionável. Contudo, essas hipóteses não puderam ser confirmadas por essa pesquisadora, justamente pela falta de transparência nos processos, bem como o fornecimento de todos os documentos necessários para a formulação e apreensão dos dados necessários para tais conclusões.

Essa mesma lógica se aplica à categoria analítica a respeito do cumprimento da missão do Estado. Ou seja, o alcance de conclusões sólidas a respeito dessas questões esbarra

justamente na falta de transparência nos procedimentos adotados, especialmente na disponibilização de todos os documentos que permeiam toda a contratação e execução, medida essa essencial para a análise e a consecução de resultados seguros.

6.4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES À LUZ DO REFERENCIAL TEÓRICO

A trajetória apresentada pelo referencial teórico demonstrou a existência de uma mudança paradigmática nas políticas sociais, na medida em que a insurgência neoliberal contra ao estado de bem estar-social, implicou na reestruturação do Estado, que por sua vez influenciou na descentralização dos serviços públicos, permitindo a participação de entes privados nessa interação que outrora se constituía monopólio estatal. As parcerias público-privadas começaram a ser utilizadas no setor de saneamento básico do Estado de Minas Gerais por meio da contratação efetivada para a ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário do Itapecerica (Divinópolis) e da ampliação do Sistema Rio Manso (Belo Horizonte). A partir de uma minuciosa análise das parcerias público-privadas, Scriptore (2010) apontou que o Instituto Mundial para a Investigação em Economia e Desenvolvimento (*World Institute of Development Economics Research – WIDER*) atestou que

[...] a privatização da infraestrutura na América Latina melhorou o desempenho financeiro e operacional de muitas firmas, relaxou as restrições de investimento, aumentou a cobertura da rede, o acesso à mesma pela população e gerou ganhos de qualidade do serviço. (SCRIPTORE, 2010, p. 132).

Nesse contexto, apesar reconhecer ganhos na qualidade do serviço por meio da participação de entes privados, Scriptore (2010) asseverou que isso não implica que a opção de privatização se revela mais adequada para o setor de saneamento básico. Essa afirmação se funda nas características peculiares deste setor, que remetem a preocupações em torno do acesso a um direito básico do ser humano, que é a água segura.

Nessa lógica, ao revisitarmos nossa questão de pesquisa, que problematiza se as parcerias público-privadas no Estado de Minas Gerais implicaram em limitações ou contradições para a efetivação dos serviços de saneamento básico, pautamos nosso olhar sobre sua elementaridade para a sobrevivência e subsistência humana com o mínimo de dignidade e saúde, partindo do conceito de saneamento enquanto direito humano e social (ALEXY, 2014; FLORES, 2008; MENDONÇA; MOTTA, 2005; SARLET; FENSTERSEIFER, 2011). De tal modo, as análises, a partir deste olhar e sistematizadas pelas categorias desenvolvidas com base em requisitos traçados pela própria legislação (BRASIL, 2007), permitiram-nos chegar a algumas considerações.

O plano de saneamento básico é um instrumento de extrema relevância para o planejamento dos serviços do setor, além de consistir um requisito essencial para a adequação e validade das contratações em saneamento, na forma do artigo 11, inciso I da Lei de Saneamento Básico (BRASIL, 2007). Definido como um instrumento de planejamento das estratégias de gestão do saneamento básico, o plano de saneamento por finalidade a definição de políticas públicas para a gestão integrada dos serviços, com vistas a assegurar sua democratização, qualidade, transparência dos processos decisórios. Nesse sentido, o plano de saneamento básico tem papel indispensável para subsidiar as ações de saneamento, e, segundo Moraes (2009, p. 42), mas não deve ser visto de forma eminentemente técnica, mas como um “instrumento de planejamento, fruto de uma decisão político-social, devendo-se ter o cuidado para não transformá-lo em peça meramente técnica, elaborada para atender demandas locais”. Portanto, deve se constituir como um instrumento hábil para traçar diretrizes, diagnósticos, metas para a universalização do acesso aos serviços, mediante a participação e controle social, objetivando subordinar as ações do setor ao interesse público.

À vista da questão, em ambas as parcerias público-privadas estudadas, os municípios possuíam prévio plano de saneamento básico. Apesar de preencher condição imposta pela legislação para a validade da contratação, limitações e contradições puderam ser observadas à efetivação dos serviços, em razão do descumprimento do plano de saneamento básico em sua função precípua, em ambos os casos. No caso da parceria público-privada do Sistema Itapecerica de Divinópolis, foi possível aferir a inversão no que concerne aos próprios paradigmas e objetivos do plano de saneamento básico. Tal inversão decorreu do fato de que o plano de saneamento básico ter sido constituído com diretrizes para a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, com a atribuição de prazos e metas para a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, extremamente deficiente no município, conforme Decreto Municipal nº 9.843, de 14 de fevereiro de 2.011 (DIVINÓPOLIS, 2011).

Contudo, apesar do estabelecimento de metas e prazos para a ampliação do sistema de esgotamento sanitário, foi publicado o Decreto nº 12.375, de 26 de dezembro de 2016 (DIVINÓPOLIS, 2016), com a prorrogação do cronograma e cumprimento das metas, com base em pressupostos equivocados, ou seja, a prorrogação teve fundamento no instituto de força maior, que para além de não se aplicar tal instituto ao caso concreto da PPP em questão, não corresponde com a veracidade dos fatos. Portanto a contradição foi evidenciada, na medida em que a inversão decorreu do fato de ter sido promovida uma adaptação do plano aos descumprimentos injustificados do contrato de parceria público-privada, ao passo que o correto seria a adaptação dos contratantes às diretrizes, metas e prazos determinados no plano.

Isso nos direciona ao questionamento da defesa da PPP como potencializadora da eficiência na prestação dos serviços (CHIAVENATO, 1994; TORRES, 2004), tendo em vista que o serviço não foi prestado, acarretando à rescisão amigável que ora indiciamos.

Por essa razão, entendemos que se mostram necessárias alterações na própria dinâmica da formulação e execução dos planos de saneamento, seja a ampliação da participação social e dos estudos técnicos para um melhor detalhamento das diretrizes, metas e prazos, seja uma verdadeira remodelação de seus preceitos. Isso porque, é imperiosa a criação de instrumentos para a efetivação das diretrizes, metas e prazos, a fim de torná-los mais eficazes, tendo como ponto de partida o intuito para o qual foram sistematizados, e, em via de consequência, contribuir para a universalização dos serviços.

Também foi possível identificar algumas contradições quanto à efetivação dos serviços em relação à ampliação do Sistema Rio Manso, no que concerne ao plano de saneamento. Os questionamentos do Sindicato acerca da necessidade de ampliação do Sistema foram referendados pelas disposições do plano de saneamento, porque, conforme previsão do plano de saneamento básico vigente na ocasião da contratação da PPP (2012-2015), a Copasa categoricamente afirmou que “os sistemas produtores garantem o abastecimento do município e da região, por, no mínimo, mais vinte anos, sendo necessárias as ampliações nos sistemas adutores e produtores do Rio das Velhas e Rio Manso” (BELO HORIZONTE, 2012, p. 7). A contradição está evidenciada no fato de que, em um primeiro momento, o plano vigente entre o período de 2012 a 2015 afirma que os sistemas produtores são suficientes para atender a demanda, por ao menos vinte anos, mas, logo após, afirma a necessidade de ampliação do Sistema Rio Manso. Ora, se o plano de saneamento básico é um instrumento de planejamento, todas as diretrizes e metas devem ser detalhadas, inclusive as previsões de ampliações de sistemas, sob pena de colocar em xeque a própria finalidade desse instrumento de planejamento. Na questão observada, a contradição vai além, caracterizando falta de seu cumprimento e de transparência dos atos decisórios.

Dessa forma, concluímos que foram preenchidos os requisitos para a validade da contratação, já que em ambos os casos existe o plano de saneamento, mas a simples existência diz respeito à validade da contratação, sendo insuficiente para a conclusão de efetivação dos serviços. O aprimoramento do planejamento desses instrumentos, a partir de estudos técnicos e estabelecimento de metas de obras e ampliações devidamente fundamentadas, que devem contar com uma maior participação da população e órgãos técnicos, devem contribuir com a tomada de decisões, tanto quanto com o estabelecimento de prioridades dos investimentos.

Tal ponto nos remete aos estudos de viabilidade técnico-econômica, também previstos no artigo 10, I, "a", da Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004). Entendemos que estes devem subsidiar toda e qualquer contratação em saneamento básico, também em casos de parceria público-privada, com a demonstração da oportunidade e conveniência da contratação, mediante a

[...] identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada. Dado o caráter excepcional da PPP, em tal estudo deverá ser demonstrado que a opção por tal forma de contratação é aquela que, comparativamente às demais existentes, é a que melhor (ou mesmo a única) capaz de alavancar os investimentos necessários ao desenvolvimento de determinado projeto, propiciando, ainda, a mais otimizada maneira de dispêndio dos recursos públicos envolvidos *vis-à-vis* do grau de benefício econômico e social trazido para a população (BINEBOJM, 2005, p. 165).

Em ambas as parcerias público-privadas os elementos apontaram pela elaboração de tais estudos. Embora não seja objeto da categoria analítica o estudo da conveniência e oportunidade da contratação, a negativa de acesso aos documentos inviabilizou a averiguação das razões que subsidiaram a escolha da modalidade de parceria público-privada. Inviabilizou, também, a possibilidade de efetivar alguma comparação entre as demais opções disponíveis para contratação dos serviços, em ambos casos estudados.

Por outro lado, a existência de regras sobre a regulação e fiscalização dos contratos de parcerias é essencial para a efetivação dos serviços. A legislação estabelece uma

[...] série de disposições referentes à regulação, impondo-a ao setor e afirmando a independência do órgão criado para tal finalidade. A disciplina explícita referente à regulação, no texto legal, demonstra uma forte preocupação do legislador com o dever de transparência e de publicidade do ente incumbido da prestação dos serviços perante o órgão regulador e a população, bem como do órgão regulador com a coletividade. [...] É também nítida na lei a preocupação com a universalização dos serviços, sobretudo ante a sua relevância para a população e sua estreita relação com a realização e garantia do direito fundamental a saúde. Certo é que políticas de universalização, para que se concretizem e logrem êxito, demandam uma base regulatória sólida (HOHMANN, 2012, p. 3).

Nos casos analisados, tanto os contratos quanto a legislação delimitaram de forma clara as regras para a fiscalização e regulação dos contratos de parceria público-privada em questão, destinando a responsabilidade pela regulação à ARSAE-MG. Portanto, na seara da validade, a questão regulatória dos contratos restou preenchida, sendo os problemas da regulação decorrentes da sua efetivação, especialmente em relação à PPP do Sistema Itapecerica, em que houve a inércia da agência reguladora em efetivar as respectivas fiscalizações. Logo, não basta haver previsão legal de dispositivos de fiscalização e regulação, como também definição de mitigação de riscos, questões estas inerentes ao modelo institucional das PPP (FRANÇA, 2011), se não houver efetividade nas ações dos órgãos competentes.

Por seu turno, concebidas as audiências públicas como instrumentos essenciais para a participação dos cidadãos, essas também contemplaram os requisitos para a validade das contratações em saneamento. Cabral (2007, p. 3) afirma que a transposição “do modelo tradicional da democracia representativa para o paradigma da democracia participativa e deliberativa impôs ao direito público a criação e o desenvolvimento de instrumentos que permitissem incrementar a participação do indivíduo nos processos” decisórios do Estado.

Nesse sentido, as audiências públicas funcionam como um instrumento de participação dos cidadãos, com o objetivo de envolvê-los nas tomadas de decisões, para a consecução da democracia deliberativa, que ficou comprometida nos casos analisados.

Foram diversos os questionamentos da capacidade das audiências públicas realizadas de, efetivamente, influenciar a formação dessas decisões de contratação de ambas as parcerias, ainda que afetassem toda a coletividade. Inúmeras questões foram suscitadas pelos mais diversos órgãos e organizações, como o Sindágua, CUT, FNU, técnicos e população interessada em relação às audiências públicas e o próprio mérito das contratações, que variaram desde a realização de audiência em cidade distante da população interessada, como foi o caso da PPP do Sistema Itapecerica (Divinópolis), até a dubiedade da legitimidade de ambas as contratações, com questionamento das justificativas e razões para execução das obras da PPP do Sistema Rio Manso (Belo Horizonte). Logo, houve o debate em sede de audiência pública acerca de todas as questões, mas, fatalmente, há fundada dúvida acerca da capacidade dos debates e do acatamento das sugestões apresentadas em audiência pública, como pontos influenciadores da tomada de decisão. Nesse sentido, o instrumento legal da audiência e consulta pública é frustrado, na medida em que continua a haver um esvaziamento da democracia (GIDDENS, 2001) e da ação cidadã nos processos decisórios.

À vista disto, alguns dos questionamentos formulados em sede de audiências, como a capacidade técnica e financeira de execução direta pela Copasa das obras e serviços, não foram suficientemente esclarecidos, nem influenciaram na decisão de contratação da PPP, que foi efetivada nos mesmos moldes planejados. As discussões em torno da mercantilização do serviço, transferido para parceiro privado não enquanto um bem público, mas enquanto uma mercadoria sobre a qual se busca auferir lucros (BARLOW; CLARKE, 2003; CASTRO, 2009; CUT, 2012; SWYNGEDOUW; KAIKA; CASTRO, 2006; VANEI, 2005), não tiveram peso para provocar alterações que mudassem as lógicas estabelecidas nos planos preestabelecidos e, conseqüentemente, contratados.

Dessa forma, tanto os argumentos teóricos e técnico-operacionais não tiveram o condão de influenciar na tomada de decisão, já que foi mantida a decisão de execução das

obras por meio de PPP, que em ambos os casos demonstrou limitações e contradições na efetivação dos serviços, com a inserção de entes públicos com o objetivo de lucro a partir da exploração do saneamento básico, seja pela falta de transparência e instrumentos que demonstrassem e justificassem a conveniência e oportunidade da execução por meio de PPP e não diretamente pela Copasa.

Já em relação ao cumprimento dos ajustes, cláusulas e cronogramas contratuais, o maior desafio para análise das categorias analíticas foi a impossibilidade de acesso a documentos essenciais, que permearam a execução dos contratos de parceria. A inacessibilidade se deu mesmo frente aos requerimentos administrativos interpostos, e ainda face ao disposto na Constituição Federal e legislação infraconstitucional que asseguram ao cidadão o acesso à informação, publicidade e transparência dos dados públicos. Essa conjuntura inviabilizou uma ampla e irrestrita análise das contradições e limitações à efetivação dos serviços, levando a possíveis conclusões parciais a esse respeito.

Nessa direção, atestando a falta de transparência dos contratos de parceria público-privadas, o Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2017) divulgou resultados de estudos realizados pelo órgão, divididos em quatro categorias – a preparação da PPP, os contratos da PPP, as propostas não solicitadas e a gestão do contrato do PPP – em que ficou consignado que apenas 16% das 82 nações avaliadas têm um sistema de PPP transparente e eficiente. Fatos apurados na análise das parcerias, objeto do referido estudo, corroboram com a falta de transparência na condução das PPP do Sistema Itapecerica e Sistema Rio Manso, seja na fase preliminar, seja na sua execução. Dentre estas questões encontram-se a falta de transparência na realização e designação de audiências públicas; a vedação de acesso e obtenção de cópias de todos os documentos que lastrearam ambas contratações, como estudos técnicos e documentos relativos à execução contratual; a falta de apresentação de motivação para a rescisão contratual em relação ao Sistema Itapecerica; ausência de abertura de processo administrativo para apuração da responsabilidade pelo descumprimento contratual.

No que diz respeito à observância dos direitos dos usuários, vale destacar que a introdução de entes privados deslocou a função de executor do Estado, que se tornou mais fiscalizador e regulador. Desse modo, surgiu uma relação diferente entre o Estado, ente privado e usuários. A partir de então, o Estado atua na regulação dos serviços, com triplo papel de:

- i) Espaço de formulação de políticas públicas cujas pautas e metas ditarão a conformação da exploração do serviço;
- ii) Titular do serviço e dos bens a ele afetos, cuja preservação lhe incumbe e em face de quem o operador em regime público pode postular direitos como o equilíbrio da relação contratual;

iii) Ente regulador encarregado não exclusivamente da defesa dos interesses estatais, mas incumbido da tarefa de defesa do usuário, de preservador das linhas gerais de exploração da atividade e ainda mediador dos interesses de todos os agentes envolvidos (NETTO, 2005, p. 14).

Nessa direção, tendo por base a questão da regulação dos serviços na PPP do Sistema Itapecerica (Divinópolis), para além de se mostrar deficitária, já que para a realização das fiscalizações foi necessária a apresentação de reclamações dos consumidores e envio de ofícios enviados pela Câmara Municipal de Divinópolis, em apuração pela Comissão Parlamentar do Inquérito (DIVINÓPOLIS, 2018), houve um relato de funcionários da própria agência de falta de pessoal e da inexistência de subsídio legal para a aplicação de penalidades. Com efeito, as consequências da falta de prestação dos serviços em questão, que culminou com a rescisão contratual, oneram de forma desastrosa os usuários. Portanto, a ampliação do sistema de esgotamento sanitário no Município de Divinópolis foi frustrada, na medida em que o objeto do contrato de PPP não foi executado na forma convencionada, prevalecendo os déficits no esgotamento sanitário do Município, que continua com o tratamento do esgotamento no patamar de 2,1% de tratamento (ANA, 2013) sem previsão de retomada de obras, o que conduz a uma degradação paulatina do ambiente e dos mananciais de abastecimento de água.

Neste mesmo quesito, com relação ao Sistema Rio Manso, compulsando o *site* da agência reguladora, por se tratar de contrato em execução e sem maiores discussões acerca do cumprimento, cujo estágio da conclusão das obras encontra-se em 94,75%, conforme informado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, são escassas as fiscalizações, sendo localizada apenas uma fiscalização de emergência para a viabilização de obras. Esta fiscalização não apontou complicações ou questionamentos, não havendo qualquer limitação ou contradição à efetivação dos serviços nesse sistema, no que diz respeito à regulação. Contudo, em relação ao atendimento ao interesse dos usuários, a PPP do Sistema Rio Manso gerou grande discussão.

A própria dubiedade acerca da necessidade de ampliação do sistema, no momento da formalização da PPP, colocou em xeque a contratação da parceria público-privada e a execução das obras, cuja expansão sem a efetiva necessidade implicaria em onerosidade aos consumidores, cuja formação de tarifas depende dos custos de obras e serviços. Nota-se, assim, que a regulação carece de instrumentos para a responsabilização do agente legitimado para a prestação dos serviços. Evidencia a necessidade de reformulação das diretrizes de regulação brasileira, de modo a serem criados meios legais padronizados para a efetividade da regulação, tanto em nível nacional, quanto estadual.

Quanto aos interesses dos usuários, ficou evidenciada uma maior restrição de seus direitos no caso do Sistema Itapecerica, porque foi possível concluir que não foram executados os serviços estabelecidos no contrato de parceria público-privada em questão, em flagrante desrespeito aos direitos dos usuários. Estes continuam sem as obras para a ampliação da coleta e tratamento do esgotamento sanitário, que reflete diretamente no agravamento da precária situação do abastecimento de água. Portanto, o cenário deficitário dos serviços de esgotamento sanitário do município de Divinópolis foi perpetuado, mesmo após a contratação da parceria público-privada, cujos descumprimentos se agravaram pela falta de fiscalização por parte da agência reguladora responsável, havendo completa limitação à efetivação dos serviços.

Como já ponderado, o fator agravante da falta de transparência nos procedimentos, para além de prejudicar o presente estudo, dificulta a apuração dos elementos que levaram ao fracasso das obras e da PPP, além de impedir a formulação de soluções para contratos futuros, na medida em que na PPP em questão não houve clareza acerca dos motivos para a rescisão contratual. Nesse aspecto, é possível avaliar que alguns elementos para esse fracasso apontaram para os atrasos das obras, decorrentes da falta e atraso nos licenciamentos ambientais que caberiam à Copasa. Contudo, mesmo após a regularização desses licenciamentos, não houve o início das obras, culminando com a rescisão contratual amigável, sem a apresentação da motivação para o processo, em flagrante violação da motivação e da transparência de atos e decisões.

Alinhada a tal questão, ao explicar as tendências de mitigação de riscos na parceria público-privada, Matsukawa e Habeck (2007) pontuam que esses instrumentos não são uma panaceia, não tornam financiáveis projetos mal estruturados ou tomadores de recursos com perspectivas futuras imprevisíveis. E foi nesse cenário de previsão de instrumentos de mitigação que foi corroborada a insuficiência de tais mitigações para remediar todas as dificuldades das PPP. No Sistema de Divinópolis, não houve a execução das obras, para a ampliação do esgotamento sanitário do Sistema Itapecerica, não houve a aplicação dos instrumentos de mitigação, nem apuração do responsável pelo descumprimento contratual. Assim, toda a contratação da PPP para ampliação do Sistema Itapecerica envolveu contradições e limitações que culminaram com a falta de efetivação dos serviços, além da intensificação dos problemas ambientais, com a postergação de atos para a correta coleta e destinação do esgotamento sanitário, além da maximização dos danos aos mananciais. Já em relação ao Sistema Rio Manso, a falta de acesso a documentos essenciais prejudicou tal

análise, já que não foi possível obter elementos suficientes para apurar a observância ou não da sustentabilidade ambiental.

Por fim, vale ressaltar a lição de Souto (2001, p. 132), que determina que o serviço público é "a condução de uma atividade administrativa, típica do Estado, em relação à qual impera o dever de eficiência, ao lado dos princípios da generalidade, continuidade, modicidade e cortesia". Sendo assim, para o cumprimento da missão do Estado, os serviços de saneamento básico devem atender minimamente a tais princípios, já que integra um serviço essencial básico para a sobrevivência e vida digna. Contudo em ambos os casos houve, em maior ou menor proporção, a ocorrência de limitações e contradições à efetivação dos serviços de saneamento básico, o que, por conseguinte, permite-nos avaliar o não cumprimento da missão do Estado, a quem cabe a prestação de serviço eficiente e contínuo, especialmente em uma área tão sensível como o é a área do saneamento básico.

7 CONCLUSÕES

A degradação e a escassez dos recursos hídricos, aliadas ao processo de industrialização e as epidemias delas decorrentes, ensejou um movimento ambiental e sanitário, a fim de equacionar o saneamento básico na seara de um direito humano e social, construção que contou com apoio de organizações nacionais e internacionais.

Com o advento do neoliberalismo a participação de entes privados nos setores de infraestrutura foi franqueada, o que se estendeu inclusive no saneamento básico. Como visto, o neoliberalismo surgiu como uma insurgência teórica e política do estado intervencionista de bem-estar. A estratégia neoliberal influenciou nas políticas sociais e na condução da reestruturação do Estado brasileiro, com a redemocratização da década de 90, foi implementada por meio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1995).

Dessa forma, essa insurgência do estado neoliberal ao estado de bem-estar social promoveu uma forte influência no Brasil para a reestruturação e descentralização dos serviços estatais, introduzindo uma reforma gerencial, e o público não-estatal. O decréscimo do financiamento público do saneamento básico e, em contrapartida, o recrudescimento da mercantilização e da financeirização do saneamento básico, culminou com o avanço da participação privada no setor de saneamento básico.

Esse avanço da iniciativa para a exploração dos recursos hídricos intensificou-se com a introdução da lei de concessões, lei de consórcios públicos e a lei de parcerias público-privadas, fortaleceu a movimentação da iniciativa privada para a exploração econômica desses serviços e recursos, desenvolvendo-se uma verdadeira corrida da água, que de um elemento essencial à vida e sobrevivência, que dá suporte a saúde e aos meios de produção, passa a ser dotada de valor de troca e objeto de exploração para auferir lucros.

Essa evolução das parcerias público-privadas no setor de saneamento básico trouxe inúmeras divergências, que repousaram sob as searas político-ideológicas, institucionais, econômicas, além das esferas técnica-operacional e social. Com efeito, alguns estudos demonstraram ganhos de qualidade e eficiência com a implementação das parcerias público-privadas, já que se apresentam como uma proposta para o desenvolvimento do setor, mas esses mesmos estudos ressaltaram que isso não implica em tratar a alternativa da privatização como a mais adequada.

Os estudos aqui realizados colocam em xeque tais estudos, na medida em que o estudo das parcerias público-privadas implementadas no Sistema Itapeceira (Divinópolis) e Sistema

Rio Manso (Belo Horizonte) evidenciou a existência de limitações e contradições à efetivação dos serviços prestados por meio de parceiro público-privado. Em uma maior medida, a parceria público-privada do Sistema Itapecerica causou, e causa, inúmeros prejuízos aos consumidores e ao meio ambiente, na medida em que os serviços não foram prestados e toda a população encontra-se desamparada dos serviços de esgotamento sanitário, que agrava a contaminação dos mananciais. Já em relação à parceria público-privada implementada no Sistema Rio Manso, as análises apontaram para a execução das obras, que se encontram com mais de 94% concluídas.

No entanto, diversos elementos apontaram o contexto em que a parceria público-privada foi implementada numa conjuntura de falta de transparência nos atos decisórios e uma flagrante ineficácia da participação social nas audiências e consultas públicas, que não tiveram o condão de influenciar na decisão, questão tal que coloca em xeque o próprio direito e poder que o cidadão deve ter de influenciar as decisões públicas. Aliado a isso, houve a suscitação de superfaturamento nas obras, ainda em apuração, mas que impactam diretamente os usuários, na medida em que se as hipóteses foram confirmadas refletem diretamente nos custos da tarifa e podem acarretar exclusão das camadas mais carentes da população de acesso aos serviços de saneamento.

Em ambos os casos estudados, uma questão preocupante foi a falta de transparência e publicidade que imperam nos atos decisórios que permearam os dois processos e, ainda a falta de disponibilização de documentos essenciais, em flagrante violação a princípios constitucionais e à lei de acesso a informação. Tal limitação inviabiliza aos cidadãos a correta informação sobre os contratos, além de dificultar estudos para a otimização e universalização dos serviços de saneamento. Essa transparência além de quesito compulsório em todos os atos públicos, é fundamento basilar nos contratos de parceria, já que todas as informações e dados são necessários para a apuração dos contratos e suas execuções, bem como para avaliação e tomada de decisão em casos futuros.

Ressalta-se que a dificuldade em relação aos dados e informações, para além da falta de transparência, referem-se a um problema estrutural do saneamento básico, já que a complexidade dessas informações dificulta a coleta de dados, vez que os responsáveis pelas informações são os próprios prestadores de serviços, que, por vezes, não possuem interesse em repassar as informações ou não sabem o procedimento correto para coletar e repassar as informações de forma suficiente. Concluímos, sobremaneira, que obscuro metodológico potencializa os danos aos consumidores e a delonga na solução de problemas.

Outro fator importante é a constatação da deficiência na regulação dos serviços, já que inexistiu a aplicação de quaisquer penalidades em face do prestador de serviço deficiente. Dada a importância da regulação dos serviços, especialmente nos casos em que há a participação de ente privado, a ausência desses mecanismos gerais e em nível nacional para punir as agências reguladoras pela falta de aplicação de penalidades legitima atos que podem potencializar o fenômeno da captura das agências reguladoras.

Não bastassem todos esses pontos, é importante lembrar que, em que pese a existência de inúmeras disposições legais de mitigação de riscos das parcerias público-privadas, essas garantias não foram suficientes, pois não evitaram o descumprimento contratual. Portanto, essas garantias e a previsão de penalidades por descumprimento parcial ou total do contrato não foram suficientes para a mitigação dos riscos, motivo pelo qual se mostra necessário o desenvolvimento e instituição de procedimentos para a retomada ou continuidade desses serviços no caso de inexecução.

Por todo o exposto, observa-se que o planejamento e a estruturação dos projetos de parceria no setor de saneamento básico devem ser precedidos de um estudo mais detalhado, bem como discussão com ampla participação social, com a convocação de organizações e gestores das bacias hidrográficas para melhor avaliação e tomada de decisão. Aliado a isso, mostra-se necessária uma maior maturidade gerencial, administrativa e técnico-operacional dos envolvidos do setor público para possibilitar a escolha da solução mais adequada para a realização de obras e serviços do setor, dadas as complexidades e desigualdades regionais que marcam o território brasileiro, o que implica em procedimentos e decisões diferentes, que dependem do estágio e estrutura de cada sistema de saneamento básico.

Nesse cenário, podemos observar que não existe solução única para democratizar as decisões e universalizar o acesso ao direito ao saneamento básico no Brasil. A utilização da PPP como solução exclusiva para todos os males do saneamento básico mostra-se inadequada, tanto que foram identificadas limitações e contradições à efetivação desses serviços nos casos em estudo, o que nos leva a conclusão de necessidade de se promover uma profunda investigação detalhada e casuística.

À vista disto, apesar da instituição do novo marco do saneamento básico, que sob o pretexto de desenvolver o setor e promover a universalização do serviço legitima e potencializa a participação privada, continuamos sem levar em consideração essas diferenças e desigualdades regionais que caracterizam o país. A contradição vai além, atingindo uma violação constitucional, porque a Constituição atribui ao município a titularidade para gerir os serviços de saneamento. Assim, ainda que se admitisse alguma reorganização em blocos, nada

se consignou acerca da criação de blocos atrelados às respectivas bacias hidrográficas, modelo que avaliamos mais adequado, face às limitações verificadas neste trabalho. O modelo de blocos atrelados às bacias hidrográficas influencia de forma inquestionável na prestação de serviços, porque se permite assumir as particularidades dos blocos de municípios, considerando as peculiaridades de cada bacia hidrográfica e regiões distintas a serem abastecidas.

Em que pese ser inquestionável a necessidade de centralização de regras gerais para estabelecer padrões de qualidade e eficiência na prestação de serviços de saneamento básico e a regulação tarifária dos serviços públicos no setor, pela Agência Nacional das Águas, essa centralização e estabelecimento de regras gerais também para a fiscalização da atuação das agências reguladoras e sua atuação deveria ser feita, de modo a evitar a ocorrência do fenômeno da captura, bem como para observar também os direitos e acesso aos serviços a todos os cidadãos, sem beneficiar apenas os prestadores de serviços, sejam eles públicos ou privados.

Dessa forma, devido às características peculiares do saneamento básico, que por um longo período foi marcado por um monopólio natural estatal, bem como em razão de sua complexidade estrutural e institucional e os prazos estabelecidos para a execução de contratos de parcerias público-privadas, são necessários estudos aprofundados sobre o tema, com a permissão de acesso a todos os dados e documentos aos cidadãos, à sociedade civil, aos pesquisadores e técnicos, a fim de efetivamente contribuir para a tomada de decisões, fiscalização e aferição dos resultados dos referidos contratos, que têm se mostrado casuístico. Além disso, os contratos e modernização das ações em saneamento não podem se limitar à segurança jurídica da atuação dos entes privados, devendo ser desenvolvidos mecanismos para a coibição de abusos por parte dos parceiros privados, a prevenção da ocorrência de superfaturamentos e a ampla participação social dos cidadãos para a garantia de seus direitos e acesso ao saneamento básico.

Afinal, nada mais básico que o saneamento!

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (ABCON); SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (SINDCON). **Panorama da Participação Privada no Saneamento**. Brasil, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (ABES). **Copasa preside audiência pública para discutir PPP**. Belo Horizonte, 27 fev. 2012. Disponível em: <http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-noticias/ler/3521/copasa-preside-audiencia-publica-para-discutir-ppp>. Acesso em: 03 jun. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA (ABES). **PPP em minas ampliam serviços de saneamento**. 2013. Disponível em www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-noticias/ler/4674ppps-em-minas-ampliam-servicos-saneamento. Acesso em: 20 dez. 2019.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, R. **Teoria Discursiva do Direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira, 1998.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas Brasil: panorama nacional de abastecimento de água 2010**. Disponível em: www.atlas.ana.gov.br. Acesso em: 29 maio 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas do saneamento no Brasil 2011**. Brasília, DF: ANA, 2011. Disponível em: www.ana.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Atlas Esgoto, que traz a análise dos serviços de esgotamento sanitário no país**. Brasília, DF: ANA, 2013. Disponível em: atlasesgotos.ana.gov.br. Acesso em: 8 abr. 2019.

ANDERSON, P. *et al.* Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, J. Marx diante da crise do capital. **Revista de Filosofia Aurora**, Curitiba, v. 23, n. 33, p. 509-524, jul./dez. 2011.

ARISTÓTELES. **Política**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1997.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE). **Relatório de Fiscalização de emergência no sistema Rio Manso**. 2015. Disponível em <http://arsae.mg.gov.br/component/gmg/story/199-agencia-realiza-fiscalizacoes-de-emergencia>. Acesso em: 08 dez. 2019.

AGÊNCIA REGULADORA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ARSAE). **Relatório de Fiscalização 54/2016**. Disponível em www.arsae.mg.gov.br/images/documentos/Rf_tec_op_ses_divinopolis.pdf. Acesso em: 08 dez. 2019.

BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A. *et al.* (org.). **Políticas Públicas e Gestão Local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BANCO MUNDIAL. **Facilitating private involvement in infrastructure**: an action programme. Washington DC: World Bank, 1998.

BANCO MUNDIAL. **Benchmarking PPP Procurement**. 2017. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 10 maio 2018.

BARDIN L. **L'Analyse de contenu**. France: Presses Universitaires de France, 2006.

BARROS, R. **A história do saneamento básico na idade antiga**. Artigo de blog, 2014. Disponível em: <http://www.rodoinside.com.br/historia-saneamento-basico-na-idade-antiga>. Acesso em: 21 dez. 2019.

BARLOW, M.; CLARKE, T. **Ouro azul**: como as grandes corporações estão se apoderando da água doce do nosso planeta. Tradução Natália Coutinho Mira de Assumpção. São Paulo: M. Books, 2003.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BELO HORIZONTE. **Lei 8260/2001**. Institui a política municipal de saneamento e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: ALMG, 2001.

BELO HORIZONTE. **Plano Municipal de Saneamento básico de Belo Horizonte 2.012/2.015**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2012.

BLANCHET, L. A. **Parcerias Público-Privadas**: Comentários à Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Curitiba: Juruá, 2008.

BNEMBOJM, G. As parcerias público-privadas e a Constituição. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 159-175, jul./set. 2005.

BOBBIO, N. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília, DF: UnB, 1999.

BORJA, P. C. **Política de saneamento**: instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul. 2004. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BORJA, P. C. **Panorama do saneamento básico no Brasil**: análise situacional dos programas e ações federais. Brasília, DF: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011. v. 3. Disponível em:

http://www.saneamentoweb.com.br/sites/default/files/PANORAMA_Vol_3.pdf. Acesso em: 16 mar. 2019.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde Soc. São Paulo**, v. 23, n. 2, p. 432-447, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 de out. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta e institui normas para licitações e contratos da administração pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 22 de jun. 1993, Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 1995.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar, nº 101, de 4 maio 2000. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/lei/111079.htm. Acesso em: 29 set. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 07 de abr. 2005. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato-2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 21 mar. 2018.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento: 2007-2010**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Dispõe sobre diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036 de 11 de maio de 1990, 8.666 de 21 de junho de 1933, 8.98, de 13 de fevereiro de 1995 e revoga a Lei 6528, de 11 de maio de 1978 e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 jan. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2-010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informações. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 de nov. 2011. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/111257.htm. Acesso em 21 mar. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei 4.162, de 23 de dezembro de 2019**. Estabelece o novo marco do saneamento básico. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan. 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S; WILHEIM, J.; SACHS, I. (org.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE FGV**, São Paulo, v. 50, n. 1, jan./mar. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. **Revista Administrativa**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRITTO, J. **Mercado de Bens e Serviços Ambientais no Brasil**: desafios e oportunidades. Brasília, DF: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 2014.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cad. Metrop.** [online]. v. 19, n. 39, p.557-581, 2017.

CABRAL, A. Os efeitos processuais da audiência pública. **Boletim Científico da Escola do Ministério Público da União**, n. 24/25, Brasília, DF, 2007.

CAIRUS, H. F. Ares, águas e lugares. *In*: CAIRUS, H. F.; RIBEIRO, J. R., W. A. **Textos hipocráticos: o doente, o médico e a doença**. Rio de Janeiro. Fiocruz, 2005. P. 91-129.

CARVALHO, R.; IAMAMMOTO, M. V. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 2014.

CASTRO, J. E. A participação privada nos serviços de saneamento: lições da experiência internacional. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. **Coletânea sobre saneamento básico e a Lei 11.445/2007**. Brasília, DF, 2009. Livro III, p. 462.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos na Empresa**: pessoas, organizações e sistemas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 16, n. 02, p. 221-236, 2010. Disponível em: http://www.unisc.br/porta1/upload/com_arquivo/1350495029.pdf. Acesso em: 28 abr. 2018.

COHN, A. **A questão social no Brasil**: a difícil construção da cidadania. 2000. Disponível

em: http://www.ojc.ce.org.br/artigos_questão_social_brasil_impressão_php. Acesso em: 3 jun. 2019.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (COPASA). **Contrato de PPP firmado com a Odebrescht Ambiental SA**. Minas Gerais, 20 dez. 2013. Disponível em: www.Copasa.com.br. Acesso em: 31 out. 2019.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (COPASA). **Ata do Conselho de Administração da COPASA**. Minas Gerais, 09 de fev. 2017. Disponível em: www.Copasa.com.br. Acesso em: 14 out. 2019.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS (COPASA). **Release de resultados, 2016, 2017 e 2018**. Disponível em: www.Copasa.com.br. Acesso em: 14 out. 2019.

COSTA, D. H. **O pensar e repensar sobre o desenvolvimento**. 2006. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Sindagua realiza ato em frente a copasa contra ppp do sistema rio manso**. 2012. Disponível em: <https://mg.cut.org.br/noticias/sindagua-mg-realiza-ato-em-frente-a-copasa-contra-ppp-do-sistema-rio-manso-d8a2>. Acesso em: 31 dez. 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Ato lança abaixo assinado contra a PPP do Sistema Rio Manso**. 2013. Disponível em: <https://mg.cut.org.br/noticias/acao-civil-publica-contesta-licitacao-da-ppp-do-sistema-rio-manso-8a4b>. Acesso em: 3 jun. 2019.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). **Ação civil pública contesta licitação da PPP do Rio Manso**. 2013. Disponível em: <https://mg.cut.org.br/noticias/acao-civil-publica-contesta-licitacao-da-ppp-do-sistema-rio-manso-8a4b>. Acesso em: 3 jun. 2019.

DALLARI, D. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 31. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro: responsabilidade civil**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 7.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. São Paulo: Atlas, 2010.

DIVINÓPOLIS. **Decreto 9.969, de 30 de maio de 2011**. Regulamenta a lei 6.589, de 04 de julho de 2007. Divinópolis, 04 jul. 2011.

DIVINÓPOLIS. **Decreto Municipal Nº 9.843, de 14 de fevereiro de 2011**. Cria o plano municipal de saneamento básico, Divinópolis, 14 fev. 2011.

DIVINÓPOLIS. **Decreto 12.375, de 26 de dezembro de 2016**. Altera o plano de saneamento básico de Divinópolis. Divinópolis, 26 dez. 2016.

DIVINÓPOLIS. **Decreto legislativo 21, de 10 de maio de 2018**. Homologa relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito nomeada para apurar responsabilidade da Copasa com o Município de Divinópolis. Divinópolis, 10 maio 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Modulo 3: especificidades da política de saneamento básico**. Brasília, DF, 2014.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro. 1984.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FALEIROS, V. P. **A política social do estado capitalista**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

FEITOSA, J. N. O controle das organizações sociais. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público**, v. 2, 2012.

FIORI, J. L. **O voo da coruja: para reler o desenvolvimento brasileiro**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Record, 2003.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artmed, 2009.

FLORES, J. H. **Reinvención Derechos Humanos**. Madrid: Atrapasuenos, 2008.

FRANÇA, M. A. C. **Parcerias público-privadas: repartição objetiva de riscos**. 2011. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FURTADO, L. R. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GRANT, M. L'eau entre des mains publiques: la remunicipalisation aux États-Unis. *In*: KISHIMOTO, S.; LOBINA, E.; PETITJEAN, O. **Eau publique, eau d'avenir L'expérience mondiale de la remunicipalisation**. Paris, Transnational Institute (TNI), 2015. p. 38-47.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 4. ed. Tradução Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. Rio de Janeiro: Expressão e Cultural: Instituto Liberal, 1987.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HELLER, L.; CASTRO, J. E. Public policy in environmental sanitation: theoretical and conceptual notes. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 12, n. 3, p. 284-295, 2007.

HESPAHOL, I. Água e saneamento básico. *In*: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (org.). **Águas doces no Brasil**: capital ecológico, uso e conservação. 3. ed. São Paulo: Escrituras, 2006. p. 269-323.

HOCHMAN, G. **A Era do Saneamento**: as bases da política de saúde pública no Brasil. São Paulo: Hucitec, Anpocs, 1998.

HÖFLING, E. State and social (public) policies. **Cadernos CEDES**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

HOMANN, A. C. C. Regulação e saneamento na lei federal nº 11.445/2007. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado**, n. 3. Paraná, 2012.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. 3. ed. Ontario: Oxford University Press, 2003.

IAMAMMOTO, M. **A questão social no capitalismo**. Brasília, DF: ABEPSS/Graflin, 2001.

IAMAMMOTO, M.; CARVALHO, R. **Relações sociais e serviço social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, Cortez Editora, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Populacional 2010**. Brasília, DF: IBGE, 2010. Disponível em: censo2010.ibge.gov.br. Acesso em: 11 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Populacional 2017**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link>. Acesso em: 11 nov. 2019.

IPEA/MPO/Sepurb. **Saneamento**: modernização e parceria com o setor privado. Série modernização do setor de saneamento. Brasília, DF: IPEA, 2010.

ISUANI, E. A. Três enfoques sobre o conceito de Estado. **Revista C. Pol.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 35-48, jan./abr. 1984.

JENKINS, B. Policy analysis. Models and approaches. *In*: HILL, M. (ed.). **The policy process**: a reader. Hemel Hempstead: Prentice Hall, 1993. p.30-38.

JURUÁ, C. Perdas e danos: a lei das parcerias público-privadas. *In*: PENSANDO um outro Brasil: análises de conjuntura. Rio de Janeiro: Laboratório de políticas públicas da UERJ, 2005. v. 1, p. 80-86.

JUSTEN FILHO, M. **Comentário a lei de licitações e contratos administrativos**. 12. Ed., São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTO, M. C. D. M. **Financiamento do saneamento básico no Brasil**: uma análise comparativa da gestão pública e privada. 2004. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. **Novos estudos CEBRAP**, v. 22, p. 53-76, out. 1988.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOUREIRO, A. L. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado da Bahia**: análise de diferentes modelos. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MALUF, S. **Teoria Geral do Estado**. 35. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2019.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. Tradução Dominique Makins. São Paulo: Hunter Books, 2011.

MARTINS, C. F. N. **O princípio da eficiência na administração pública**. Teresina: Faet, 2010.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES NETO, F. P. A. As parcerias público-privadas no saneamento ambiental. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). **Parcerias público-privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 276-325.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MASCARO, A. L. Direitos humanos: uma crítica marxista. **Lua nova** [online], São Paulo, v. 101, p. 109-137, 2017.

MASCARO, A. L. **O Estado e a forma política**. 1. ed. Boitempo: São Paulo, 2014.

MATSUKAWA, T.; HABECK, O. **Review of Risk Mitigation Instruments for infrastructure financing and recent trends and developments**. Washington, DC: Banco Mundial, 2007.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MENDES, A. M. M. Subsídios para uma Teoria das crises políticas. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 4, 2005, Aveiro. **Actas do [...]**. Aveiro, SOPCOM, 2005. p. 765-774.

MENDONÇA, M.; MOTTA, R. **Saúde e Saneamento no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2005.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINAS GERAIS. **Lei 14.868, de 16 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Programa Estadual das Parcerias Público-Privadas. Belo Horizonte, 16 dez. 2003. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2003&num=14868&tipo=LEI>. Acesso em: 05 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Mensagem sobre a lei que dispõe sobre o Programa Estadual das Parcerias Público-Privadas**. Belo Horizonte, [2017]. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2003&num=14868&tipo=LEI>. Acesso em: 05 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Lei 18.309, de 06 de agosto de 2009. Estabelece normas relativas aos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, cria a Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais - ARSAE-MG - e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 06 ago. 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. Unidade PPP. **Cartilha das Parcerias público-privadas no Estado de Minas Gerais: qualidade na gestão de infraestrutura**. 2011. Disponível em: www.ppp.mg.gov.br. Acesso em: 14 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual 46601, de 17 de setembro de 2014**. Belo Horizonte: ALMG, 2014.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Inquérito Civil 0024.17.000807-2, de 2017**. Belo Horizonte, 2017.

MIRANDA, D. E. **Mudanças institucionais e gestão pública: sobre a reforma Gerencial de 1995**. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). São Carlos: UFscar, 2010.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MORAES, L. R. S. **Coletânea do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília, DF, 2009.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção**. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTESQUIEU, C. S. B. **O Espírito das leis**. Tradução Pedro Vieira Mota. São Paulo: Edíouro, 1987.

MONTENEGRO, M.H. F. **A Universalização e o financiamento do abastecimento de água e do esgotamento sanitário**. Brasília, DF, 2000.

MOREIRA, E. B. A experiência das licitações para obras de infraestrutura. *In*: SUNDFELD, C. A. (coord.). **Parcerias Público-Privadas**. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 114-140.

NAVARRO, V. **Neoliberalismo y Estado del bienestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998

NELSON, B. J. Public policy and administration: an overview. *In*: GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H-D. (Ed.). **A new handbook of political science**. Oxford: Oxford University Press, 1996. P. 551-592.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, A.; MORAES, L. R. **Saneamento no Brasil**: política e regulamentação. [S. l.]: ASSEMAE, 1999. Disponível em: <http://www.assemae.org.br/artigoabelardo.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS); FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Progress on sanitation and drinking water: 2015 update and MDG assessment**. Genebra: OMS, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **The World health report 2017: a safer future: global public health security in the 21 century**. Genebra: OMS, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comitê das Nações Unidas para os direitos econômicos, sociais e culturais**. Comentário Geral nº 15. ONU: Assembleia Geral da ONU, 2002. Disponível em: www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em: 03 jan. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **O direito humano à água e ao saneamento**. ONU, 2010. Disponível em: http://www.un.org/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_media_brief_por.pdf. Acesso em: 03 jun. 2019.

PASCHE, D. E. **Estado de bem-estar social**: algumas concepções e tipologias. Campinas: Mimeo, 1999.

PEIXOTO, J. B. Sustentabilidade econômica e remuneração da prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: regulação econômica e fontes de financiamento. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. **Coletânea sobre saneamento básico e a Lei 11.445/2007**. Brasília, DF, 2009. Livro III, p. 497-508.

PIERSON, C. **Beyond the Welfare State Cambridge**: polity press. [S. l. : s. n.], 1991.

PINHEIRO, M. C. B. **A constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: www2.senado.leg.br. Acesso em: 24 nov. 2019.

PISÓN, J. M. de. **Políticas de bienestar**: un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998.

POLIDO, F. B. P. A crise hídrica no Brasil e suas implicações no Direito Internacional: responsabilidades do Estado entre a Estabilidade e a Mudança. *In*: SEMINÁRIO CRISE HÍDRICA: ALTERNATIVAS E SOLUÇÕES, 2015, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: UFMG, 2015.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

POULANTZAS, N. **Sobre el estado capitalista**. Barcelona: Laia, 1977.

REIN, M.; SCHON, D. Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. **Knowledge and Policy**, n. 9, p. 85-104, 1996.

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

RIBEIRO, M. P.; PRADO, L. N. **Comentários a Lei de PPP – Parceria Público Privada: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo. Malheiros, 2007.

RUA, M. G.; CARVALHO, M. I. V. **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 2009.

SADER, E (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. 8. ed. São Paulo: Paz e terra, 2008.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental: estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

SCRIPTORE, J. S. **A parceria público-privada no setor de saneamento básico brasileiro: uma proposta para o desenvolvimento do setor**. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010.

SERVA, F. M. **Parceria Público-Privada: efetividade dos serviços públicos**. 2011. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Marília, Marília, 2011. Disponível em: <http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/392F41DCEC18779C8941E3ABF0CC147E.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE PURIFICAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA E EM SERVIÇOS DE ESGOTOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (SINDÁGUA). **Copasa e governo avançam na privatização**. 2013. Disponível em: www.sindagua.com.br/noticias/noticia.php?id+156, 2013. Acesso em: 20 fev. 2019.

SOUTO, M. J. V. **Desestatização, privatização, concessão, terceirização e regulação**. 48. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

FADUL, E. S.; SILVA, A. R. Políticas de reformas da administração pública brasileira: uma compreensão a partir de seus mapas conceituais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2005.

SINDICATO NACIONAL DAS CONCESSIONÁRIAS PRIVADAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ÁGUA E ESGOTO (SINDCON). **Abcon**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://abconsindcon.com.br/>. Acesso em: 17 out. 2019.

SWYNGEDOUW, E.; KAÏKA, M.; CASTRO, E. Urban water: a political-ecology, built environment. **Water Management in Urban Areas**, v. 28, n. 2, p. 124-137, 2016.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TUROLLA, F. A. **Política de saneamento**: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2002.

TUNDISI, J. G. **Água no século XXI**: enfrentado a escassez. 3. ed. São Carlos: RiMa: IIE, 2009.

VAINER, C. Diretor do Ippur critica a mercantilização da água. **Com Ciência**: revista eletrônica de jornalismo científico, Campinas, n. 62, fev. 2005. Disponível em: <http://www.comciencia.br/entrevistas/2005/02/entrevista2.htm>. Acesso em: 28 maio 2014.

VIANNA, M. L. T. W. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro: Vértice, n. 28, p. 3-41, 1990.

VILLALOBOS, V. S. **Cadernos Adenauer 1**: pobreza e política social. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

WELLEN, H. **Para a crítica da Economia Solidária**. São Paulo: Outras Expressões, 2012.