

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES  
BACHARELADO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCAS PEREIRA SPERANDIO

**O limite das concessões à iniciativa privada no saneamento básico brasileiro:**  
um estudo analítico à luz da onda mundial de remunicipalização dos serviços de  
água e esgoto

São Paulo

2022

LUCAS PEREIRA SPERANDIO

**O limite das concessões à iniciativa privada no saneamento básico brasileiro:**  
um estudo analítico à luz da onda mundial de remunicipalização dos serviços de  
água e esgoto

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como parte dos requisitos  
para obtenção do Bacharelado em Gestão  
de Políticas Públicas pela Escola de Artes,  
Ciências e Humanidades da Universidade  
de São Paulo.

Orientadora: Profa. Dra. Flávia Mori Sarti.

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

Biblioteca

Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

CRB-8 4936

Sperandio, Lucas Pereira

O limite das concessões à iniciativa privada no saneamento básico brasileiro: um estudo analítico à luz da onda mundial de remunicipalização dos serviços de água e esgoto / Lucas Pereira Sperandio ; orientadora, Flávia Mori Sarti. – 2022.

40 f : il.

Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas)  
– Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Saneamento básico - Brasil.  
3. Concessão se serviço público. I. Sarti, Flávia Mori, orient.  
II. Título.

CDD 22.ed. – 320.60981

SPERANDIO, Lucas Pereira. **O limite das concessões à iniciativa privada no saneamento básico brasileiro**: um estudo analítico à luz da onda mundial de remunicipalização dos serviços de água e esgoto. 2022. 40 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

### Banca Examinadora

Prof(a). Dr(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof(a). Dr(a): \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Data: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

## RESUMO

SPERANDIO, Lucas Pereira. **O limite das concessões à iniciativa privada no saneamento básico brasileiro**: um estudo analítico à luz da onda mundial de remunicipalização dos serviços de água e esgoto. 2022. 40 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O direito fundamental do homem à água e ao saneamento foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2010. Entretanto, ainda havia 16,3% da população brasileira sem acesso à água potável e 45,9% sem atendimento por rede de esgotamento sanitário em 2019. O novo Marco Legal do Saneamento foi instituído em 2020 com objetivo de universalizar a prestação dos serviços no país, buscando incentivar a atração de investimentos privados ao impor a livre concorrência e instaurar o fim do direito de preferência a empresas públicas. Contudo, o reducionismo da questão à dimensão ideológica de antagonismo entre sistema público e privado tornou-se imperativo clássico da discussão em políticas públicas no país, impedindo aprofundamento do debate para busca de soluções inovadoras. À luz da onda mundial de remunicipalização de serviços de saneamento, que resultou em incorporação pelo setor público de empresas do setor de água e saneamento em pelo menos 271 cidades de 34 países diferentes entre 2000 e 2016, o presente trabalho tem como objetivo identificar fatores potencialmente associados ao insucesso das concessões à iniciativa privada. A partir da análise de dados publicamente disponíveis, buscou-se avaliar o processo de remunicipalização para propor formas de mitigar riscos que possam prejudicar a continuidade das políticas públicas. Os resultados do estudo apontaram problemas no escopo dos desenhos contratuais de concessão, assim como estratégias de seleção por parte dos investidores em busca de concessões em regiões com população de maior renda, que apresentam maior rentabilidade e atratividade financeira, em detrimento das concessões em regiões com populações de menor renda. Isso resultou em fomento à onda mundial de remunicipalização e, portanto, à retomada do controle dos serviços de saneamento básico pelo poder público em países com diferentes características socioeconômicas.

Palavras-chave: Saneamento. Concessão. Remunicipalização.

## ABSTRACT

SPERANDIO, Lucas Pereira. **The limit of concessions to the private sector in the brazilian basic sanitations:** an analytical study based on the global wave of remunicipalization of water and sanitation services. 2022. 40 p. Undergraduate thesis (Bachelor of Public Policy Management) - School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, São Paulo, 2022.

The fundamental human right to water and sanitation was acknowledged by the United Nations (UN) in 2010. Nevertheless, there were still 16.3% of the Brazilian population without access to potable water and 45.9% without sanitation in 2019. The new Legal Milestone for Sanitation was established in 2020 with objective of universalization of water and sanitation services in the country, seeking to promote the attraction of private investments by imposing free competition and ending the right to public sector preference in the sector. However, the reductionism of the question to the ideological dimension of antagonism between public and private systems dominated the classical discussion in public policies in the country, hindering the in-depth debate on the search for innovative solutions. Under the recent international wave of remunicipalisation of water and sanitation services, which resulted in public sector incorporation of water and sanitation firms in at least 271 municipalities of 34 different countries between 2000 and 2016, the objective of the present study was to identify factors potentially associated to the lack of success of concession to the private sector. Using publicly available information, we assessed the process of remunicipalisation to propose strategies to mitigate risks that could jeopardize the continuity of public policies. The results indicate problems in the scope of concession contractual designs, as well as selection strategies from investors seeking to acquire concessions in regions with higher income population, which present higher revenues and financial attractiveness, instead of concessions in regions with lower income population. Thus, it resulted in incentives to the international wave of remunicipalisation, and, therefore, to the regain of control of water and sanitation services by the public sector in countries with diverse socioeconomic characteristics.

Keywords: Sanitation. Concession. Remunicipalisation.

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| Figura 1 - Principais marcos históricos do saneamento básico no Brasil. ....                      | 17 |
| Figura 2 - Mapa político dos casos de remunicipalização dos serviços de saneamento no mundo. .... | 27 |
| Figura 3 - Evolução dos casos de remunicipalização no mundo (2000-2016). ....                     | 29 |

## LISTA DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1 - Formas de prestação dos serviços de saneamento no Brasil. ....                      | 23 |
| Quadro 2 - Tipos de concessão dos serviços de saneamento básico segundo remuneração. ....      | 24 |
| Quadro 3 - Níveis de retomada do controle contemplados pelo conceito de remunicipalização..... | 26 |
| Quadro 4 - Indicadores WASH. ....  | 33 |

## LISTA DE TABELAS

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1 - Casos de remunicipalização dos serviços de saneamento no mundo. .... | 28 |
| Tabela 2 - Como ocorreram as remunicipalizações? .....                          | 30 |
| Tabela 3 - Custos de universalização dos serviços WASH no Brasil. 2015. ....    | 34 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABES     | Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental |
| AESABESP | Associação dos Engenheiros da SABESP                      |
| BNDES    | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social      |
| BNH      | Banco Nacional de Habitação                               |
| CEO      | <i>Corporate Europe Observatory</i>                       |
| CESB     | Companhia Estadual de Saneamento Básico                   |
| CLP      | Centro de Liderança Pública                               |
| FGTS     | Fundo de Garantia de Tempo de Serviço                     |
| JMP      | Programa Conjunto de Monitoramento                        |
| ODS      | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável                  |
| OMS      | Organização Mundial da Saúde                              |
| ONU      | Organização das Nações Unidas                             |
| PLANASA  | Plano Nacional de Saneamento                              |
| PLANSAB  | Plano Nacional de Saneamento Básico                       |
| PPP      | Parceria Público-Privada                                  |
| SABESP   | Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo     |
| SFS      | Sistema Financeiro do Saneamento                          |
| SNIS     | Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento          |
| TCE-SP   | Tribunal de Contas do Estado de São Paulo                 |
| TNI      | <i>Transnational Institute</i>                            |
| UNICEF   | Fundo das Nações Unidas para a Infância                   |
| WASH     | <i>Water, Sanitation e Hygiene</i>                        |

## SUMÁRIO

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| <b>1.</b>   | <b>INTRODUÇÃO</b>  | 11 |
| <b>2.</b>   | <b>OBJETIVOS</b>   | 14 |
| <b>2.1.</b> | <b>Objetivos gerais</b>  | 14 |
| <b>2.2.</b> | <b>Objetivos específicos</b>   | 14 |
| <b>2.3.</b> | <b>Hipóteses</b>   | 14 |
| <b>3.</b>   | <b>METODOLOGIA</b>   | 15 |
| <b>4.</b>   | <b>REVISÃO DE LITERATURA</b>   | 17 |
| <b>4.1.</b> | <b>Retrospectiva histórica do saneamento no Brasil</b>                   | 17 |
| 4.1.1.      | PLANASA  | 18 |
| 4.1.2.      | Marco Legal do Saneamento  | 20 |
| 4.1.3.      | PLANSAB  | 21 |
| 4.1.4.      | Novo Marco Legal do Saneamento   | 21 |
| <b>4.2.</b> | <b>Formas de prestação de serviços de saneamento básico no Brasil</b>    | 23 |
| <b>5.</b>   | <b>REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO MUNDO</b>             | 26 |
| <b>5.1.</b> | <b>Conceito e delimitações</b>   | 26 |
| <b>5.2.</b> | <b>A onda de remunicipalização mundial: uma tendência?</b>               | 27 |
| <b>6.</b>   | <b>RESULTADOS</b>  | 30 |
| <b>6.1.</b> | <b>Escopo contratual</b>   | 30 |
| <b>6.2.</b> | <b>Falhas contratuais</b>  | 31 |
| <b>6.3.</b> | <b><i>Cherry picking</i></b>   | 32 |
| <b>6.4.</b> | <b>Indicadores WASH e o custo da universalização aos 20% mais pobres</b> | 33 |
| <b>7.</b>   | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>  | 35 |
|             | <b>REFERÊNCIAS</b>   | 36 |

## 1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental do homem à água e ao saneamento foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) por meio da Resolução A/RES/64/292 de 2010, como fator essencial para pleno gozo da vida e dos demais direitos humanos (ONU, 2010). Entretanto, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 16,3% da população brasileira ainda residia em regiões sem acesso à água potável e 45,9% sem atendimento por rede de esgotamento sanitário em 2019 (SNIS, 2021a, 2021b).

A transformação da realidade de exclusão de parte da população no contexto de serviços de água e saneamento básico no país depende da construção e implementação de modelos eficazes de investimento, gestão e provimento de recursos hídricos. Contudo, o antagonismo entre sistema público e privado figura como imperativo clássico da discussão no processo de implementação de modelos de provisão de tais serviços, impedindo um aprofundamento do debate para além dos modelos, em busca de soluções inovadoras ao problema. Segundo a pesquisadora Laurène Branaa, *“um bom modelo de gestão de recursos hídricos precisa ultrapassar a simplificação do debate público/privado”* (BRANAA, 2015, p. 82, tradução nossa).

Similarmente, Margulies (2018, p. 112) conclui sua dissertação afirmando que *“o dilema público-privado não deve ser empecilho para a execução de políticas”*. Assim, pressupondo a escolha racional no processo decisório das políticas públicas, os tomadores de decisão em políticas públicas (*policy-makers*<sup>1</sup>) devem analisar, aferir e decidir o melhor sistema para atendimento das particularidades de cada local e de sua respectiva população.

De acordo com Robert Dahl (2009, p. 25), *“uma decisão sobre política pública pode ser definida como uma escolha eficaz entre as alternativas”*. No entanto, segundo Herbert Simon (1947, *apud* RODRIGUES, 2010, p. 38), a racionalidade dos *policy-makers* é limitada - dentre outros fatores - pela escassez de informações precisas e adequadas, o que pode afetar o processo de tomada de decisão e minorar a chance de êxito das políticas públicas.

Assim, buscando promover melhorias no processo decisório em políticas públicas por meio da ampliação de dados, parâmetros e análises acerca da provisão

---

<sup>1</sup> De acordo com Simon (1947), citado por Rodrigues (2010, p. 38), são decisores de políticas públicas.

privada de serviços de saneamento básico no Brasil, assim como mitigar riscos derivados da descontinuidade de políticas públicas, o presente trabalho teve como objetivo responder à seguinte questão: quais fatores potencialmente prejudicam o sucesso das concessões à iniciativa privada de serviços de água e esgoto, à luz da onda mundial de remunicipalização<sup>2</sup> de tais serviços?

A remunicipalização constitui o processo de recuperação de serviços anteriormente privados ou privatizados ao domínio público e à gestão local, ou seja, é a passagem da privatização - em qualquer uma de suas várias formas - para gestão e propriedade pública (KISHIMOTO; PETITJEAN (2017a); LOBINA 2015, *apud* YAMAMOTO; PEREIRA; ALCÂNTARA, 2020, p. 7).

O escopo da monografia buscou avaliar dois fatores potencialmente associados ao insucesso das concessões no setor de saneamento. O primeiro fator refere-se à dimensão contratual, uma vez que, segundo dados do *Corporate Europe Observatory* (CEO) do *Transnational Institute* (TNI) - disponibilizados na plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021) - e dos elementos da publicação de Kishimoto e Petitjean (2017a, p. 233-246), 49% dos casos de remunicipalização ocorreram por encerramento do período contratual e 34% dos casos foram motivados por rescisão do contrato. Assim, o modelo contratual e suas exigências são potencialmente mal desenhadas e/ou propõem metas incompatíveis e/ou irrealistas.

O segundo fator estudado é o *cherry picking*<sup>3</sup>, fenômeno em que privatizações e concessões dos serviços de saneamento ocorrem somente em zonas mais rentáveis. Isso dificulta a universalização dos serviços para parcela da população enquadrada no 1º (primeiro) quintil<sup>4</sup> de renda (20% mais pobres) de uma determinada localidade, uma vez que a separatriz econômica é caracterizada pelo menor índice de atendimento dos serviços de saneamento básico e pela maior necessidade - absoluta e proporcional - de investimentos, sob a ótica do *cherry picking*.

---

<sup>2</sup> Segundo o *Transnational Institute* (TNI), remunicipalização refere-se ao fenômeno iniciado por volta dos anos 2000, que resultou em pelo menos 267 casos de remunicipalização dos serviços de água e esgoto em 32 países diferentes (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017a, p. 12-13 e 233-246, tradução nossa).

<sup>3</sup> De acordo com Graham e Marvin (1994, p. 113-119, tradução nossa), é o fenômeno em que serviços de zonas mais rentáveis ou em acelerado crescimento são privatizados, enquanto localidades de menor atratividade econômica para investidores privados permanecem sob gestão pública.

<sup>4</sup> Fração correspondente a um quinto de determinada variável. No contexto do presente trabalho, o 1º quintil refere-se aos 20% mais ricos, enquanto o 5º quintil inclui os 20% mais pobres da população.

O presente trabalho está organizado em seis seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção apresenta os objetivos e as hipóteses do estudo, a terceira seção contém a metodologia adotada para execução das análises supramencionadas. A quarta seção traz revisão de literatura sobre o histórico e o arcabouço dos modelos de concessões de saneamento básico no Brasil, enquanto a quinta seção aborda a discussão teórica acerca do movimento mundial de remunicipalização. A sexta seção apresenta os resultados do estudo e a sétima seção traz as considerações finais no contexto do estudo.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Objetivos gerais

O objetivo do trabalho foi investigar fatores associados ao insucesso das concessões à iniciativa privada no setor de saneamento básico sob o ponto de vista da manutenção do investimento, da gestão e do provimento de serviços, à luz do movimento mundial de remunicipalização do abastecimento de água e da coleta e tratamento de esgoto, a fim de evitar a descontinuidade das políticas públicas, fomentando análises para melhor fundamentar a tomada de decisão.

### 2.2. Objetivos específicos

Os objetivos específicos do trabalho foram:

- Levantar e analisar os modelos de concessão dos serviços de saneamento básico no Brasil;
- Testar e avaliar a relação causal dos padrões encontrados a partir da análise dos casos mundiais de remunicipalização, com o insucesso das concessões dos serviços de saneamento a um operador privado.

### 2.3. Hipóteses

As hipóteses do estudo, a serem testadas por meio de análises estatísticas descritivas dos casos mundiais de remunicipalização dos serviços de saneamento básico, foram:

- (I) O desenho contratual das concessões à iniciativa privada é mal delineado e/ou propõe metas incompatíveis e/ou irrealistas;
- (II) As concessões e as privatizações não contribuem para universalização dos serviços de saneamento para população mais pobre (1º quintil de renda), devido à ocorrência do fenômeno conhecido como *cherry picking* na seleção de projetos pela iniciativa privada.

### 3. METODOLOGIA

O percurso metodológico do presente estudo parte, a princípio, das definições de sua natureza, níveis de manifestação do estudo e técnicas de coleta de dados utilizadas. Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa que contempla abordagens qualitativas e quantitativa, englobando duas etapas: (I) a fase qualitativa, para se conhecer o fenômeno estudado; (II) a fase quantitativa, com a análise dos dados obtidos através de instrumentos estatísticos (SILVA, 2014, p. 20).

No que se refere aos níveis de manifestação de estudo, tem-se uma pesquisa de caráter explicativa, pois há o objetivo de determinar, por meio do confronto de variáveis, os fatores ou causas que impedem o sucesso da concessão dos serviços de saneamento básico.

Assim, foram aplicadas as seguintes técnicas: (I) pesquisa documental, que se deu a partir do levantamento bibliográfico e literário em artigos científicos, revistas, documentos eletrônicos e enciclopédias na busca e alocação de conhecimento acerca do saneamento básico, os modelos de gestão e investimento, e suas respectivas formas de concessão; (II) estudo de caso, que pode ser “*um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado*” (GOODE; HATT, 1979, p. 421-422); e o (III) método comparativo, considerado inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. De acordo com Schneider e Schimitt (1998, p. 49).

É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.

Ademais, dados quantitativos levantados junto a bases de informação publicamente disponíveis permitiram abordagem quantitativa para aprofundamento do estudo de caso brasileiro.

No presente trabalho, a análise dos dados do Banco Mundial (2016) e JMP (2021) buscou fundamentar a hipótese de que concessões à iniciativa privada são suscetíveis ao fracasso, a partir dos níveis de investimentos necessários para

universalização dos serviços à parcela da população - de um recorte geográfico - pertencente aos 20% mais pobres. A fim de mensurar a disparidade na provisão dos serviços de saneamento, foram calculadas variações percentuais entre o valor absoluto de investimentos estimados ao 5º quintil em razão do 1º quintil, conforme Equação 1:

$$\Delta C_{WASH_{Q5/Q1}} = \frac{C_{*Q5} - C_{*Q1}}{C_{*Q5}} \quad (1)$$

Sendo:  $\Delta C_{WASH_{Q5/Q1}}$  = variação no custo de universalização no quinto e primeiro quintil de renda da população sem abastecimento;  $C_{*Q5}$  = custo de universalização no quinto quintil de renda;  $C_{*Q1}$  = custo de universalização no primeiro quintil de renda.

## 4. REVISÃO DE LITERATURA

A fim de proporcionar uma compreensão mais precisa acerca do atual modelo de prestação e concessão dos serviços de saneamento básico no Brasil, bem como do arcabouço jurídico que baliza o setor, faz-se necessária uma breve revisão histórica - a partir da literatura -, contemplando as políticas públicas mais relevantes do setor, implementadas ao longo dos últimos 50 anos no país. Esta síntese encontra-se nas subdivisões desta seção, estando organizada a partir da cronologia histórica dos acontecimentos.

### 4.1. Retrospectiva histórica do saneamento no Brasil

É consenso, na literatura, que os marcos mais importantes do setor de saneamento básico no Brasil, no que diz respeito à regulamentação, planejamento, investimento, gestão, normatização e provimento de serviços, ocorreram nos últimos 50 anos (LUCENA, 2006; NOZAKI, 2007; ROSITO, 2019; SAKER, 2007).

Sendo assim, e para evidenciar os principais eventos ocorridos durante este recorte temporal, é possível seccionar o período a partir da aprovação de quatro documentos normativos com relevância ímpar para o setor: (I) o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA); (II) o Marco Legal do Saneamento; (III) o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB); e (IV) o novo Marco Legal do Saneamento (Figura 1).

Figura 1 - Principais marcos históricos do saneamento básico no Brasil.



Fonte: Elaboração própria.

#### 4.1.1. PLANASA

O PLANASA - instituído pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967 (BRASIL, 1967) - foi formulado e implementado durante a ditadura militar, período em que a União instaurou um modelo centralizador de financiamento e gestão por intermédio do Banco Nacional de Habitação (BNH), organismo que por quase 30 anos foi responsável pelo desenvolvimento da habitação e do saneamento básico no Brasil (SAKER, 2007; ROSITO, 2019). O modelo aplicava recursos próprios e do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) em operações de financiamento para implantação ou melhoria de sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário por meio do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), também controlado pelo BNH (SMIDERLE, 2020).

Apesar de instituído em 1967, o Plano Nacional de Saneamento só foi formalizado em 1971, quando foi apresentado pelo BNH no VI Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária (PIRES, 1977). O plano centralizou o planejamento e o controle da política nacional de saneamento básico nas mãos do governo federal, que por sua vez incentivou a criação das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESB), sob o pretexto de que os estados dispunham de mais instrumentos, recursos e capacidade de governança do que os municípios, o que promoveria redução de custos, através de ganho de escala e desenvolvimento institucional (ROSITO, 2019).

O estímulo às companhias estaduais era explícito em tal grau que apenas os municípios que haviam concedido os serviços para CESB eram beneficiados pelo plano, uma vez que o acesso aos recursos do SFS era exclusividade deste tipo de companhia. Assim, os municípios que não aderiram ao PLANASA continuaram a contar tão somente com seus próprios recursos orçamentários (SMIDERLE, 2020; LUCENA, 2006).

Segundo Carlos Alberto Rosito (2019) - vice-presidente da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES) -, o PLANASA teve o grande mérito de estabelecer para o setor de saneamento, pela primeira vez como objetivo de longo prazo, o déficit zero de atendimento, ou seja, a universalização do acesso à água e ao esgoto. Além disso, estabeleceu as diretrizes de autossustentação

financeira e tarifária do setor - por meio do subsídio cruzado<sup>5</sup> -, e o desenvolvimento e a consolidação das CESB. Em síntese, os resultados do PLANASA podem ser avaliados da seguinte forma:

- [...] um **sucesso** no que respeita ao abastecimento de água potável;
- um **sucesso parcial** no que respeita ao Modelo Institucional, com as Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs) e o subsídio cruzado; e
- um **insucesso** [no que concerne à] coleta e tratamento de esgotos e saneamento rural [...]” (ROSITO, 2019, p. 2, grifo nosso).

No ano de 1986, o BNH foi extinto e suas atribuições foram repassadas à Caixa Econômica Federal, o que acabou por extinguir, também, - de forma abrupta - o PLANASA, gerando um grande vazio institucional no setor (MOTA, 2008). Nos anos seguintes, as fortes restrições econômicas e as limitações de investimento público da década de 1990 culminaram na estagnação dos investimentos em infraestrutura pelo governo (MARGULIES, 2018, p. 24).

A conjuntura econômica do período e o quadro generalizado de endividamento das CESB, em meados dos anos 1990, endossou a premissa liberal do governo federal da época em relação à avaliação negativa da prestação pública de serviços e respaldou o pressuposto de que a universalização dos serviços de saneamento não se efetivaria somente com uso de recursos públicos. Assim, seria necessário atrair capital do setor privado, abrindo as empresas estatais - em particular, as de saneamento - a formas de terceirização e privatização dos serviços (ARRETICHE, 2002), disciplinadas, sobretudo, na forma das concessões.

O instituto da concessão foi instaurado, na esfera federal, pela Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995) - concessão comum -, e Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004) - concessão patrocinada e administrativa -, concebidas na forma de parcerias público-privadas - e, ainda, por leis específicas que disciplinam a concessão de determinados serviços públicos (TCE-SP, 2021).

---

<sup>5</sup> O subsídio cruzado constitui instrumento bastante utilizado pelas companhias estaduais de saneamento, por meio de imposição de pagamento maior para faixas de maior consumo (comércios e indústrias, por exemplo), subsidiando faixas de menor consumo (residências), em busca do equilíbrio econômico-financeiro (MOTA, 2008).

Em resumo, os vinte anos após o fim do PLANASA - a partir de 1987 - e, imediatamente anteriores à aprovação da Lei que regulamentou o setor em 2007, foram caracterizados por:

- [...] redução da capacidade de gestão, planejamento e investimento das Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), das quais apenas poucas grandes operadoras são saudáveis;
- quase desaparecimento dos financiamentos do FGTS entre 1998 e 2003; e
- redução relevante do investimento anual por habitante urbano em água e esgotos. (ROSITO, 2019, p. 3).

#### 4.1.2. Marco Legal do Saneamento

O Marco Legal do Saneamento foi instituído pela Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007) e constituiu um importante passo na história dos serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos no Brasil, regulando o setor e propiciando a retomada dos investimentos (ROSITO, 2019). A lei instituiu as diretrizes nacionais ao saneamento básico, estabelecendo a necessidade de planejamento, regulação para o setor, eficiência e sustentabilidade econômica, controle social e eficácia na aplicação dos recursos, com indicadores para nortear atuação dos prestadores de serviço (MOTA, 2008).

Ademais, estabeleceu exigências mínimas para que as agências reguladoras pudessem garantir o cumprimento dos contratos, tais como: independência decisória, autonomia administrativa, orçamentária e financeira, transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões (MARGULIES, 2018).

Em síntese, o marco regulatório proporcionou maior certeza e estabilidade institucional, a partir da orientação dada pela Lei nº 11.445/2007 ao setor de saneamento, priorizando regras contratuais claras e a obrigatoriedade de normatização do setor por entes independentes (SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE, 2014).

Além disso, fomentou a construção participativa e regionalizada dos planos municipais de saneamento, uma vez que a definição da estratégia de universalização do atendimento dos serviços de saneamento passou a ser realizada por meio da

elaboração conjunta de um plano municipal, envolvendo diversas instituições e atores da sociedade civil (SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE, 2014).

#### 4.1.3. PLANSAB

O PLANSAB - previsto na Lei de Diretrizes 11.445/2007 e disposto no Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013 (BRASIL, 2013) - retomou, no que diz respeito aos serviços públicos de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos, a busca da universalização do acesso, vislumbrada há 50 anos pelo seu antecessor - o PLANASA (ROSITO, 2019). O plano, que possui horizonte de vinte anos (2014-2033), consiste no planejamento integrado do saneamento básico, incluindo quatro componentes: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem das águas pluviais urbanas.

Além disso, o PLANSAB propõe a execução da política de saneamento básico no país com base em três programas (BRASIL, 2011, p. 238-245):

- (I) Saneamento básico integrado, que tem por finalidade financiar as iniciativas de implantação de medidas estruturais;
- (II) Saneamento rural, destinado à população do campo e às populações tradicionais, visando à implantação de ações de infraestrutura e de medidas estruturantes; e
- (III) Saneamento estruturante, cujo objetivo é financiar medidas que visem à melhoria da gestão, da assistência técnica, da capacitação e das ações de desenvolvimento científico e tecnológico em saneamento, com ênfase na qualificação dos investimentos públicos.

#### 4.1.4. Novo Marco Legal do Saneamento

O novo Marco Legal do Saneamento - instituído pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020) - tem como principais objetivos melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos de saneamento básico e garantir o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 (BRASIL, 2020).

Os legisladores priorizaram o princípio da universalização em meio a uma lista extensa de comandos para os gestores públicos e privados com responsabilidade na prestação dos serviços de saneamento básico no Brasil (CLP, 2021).

A lei dispõe de conceituações relevantes no contexto do presente trabalho e considera saneamento básico como conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais (art. 3º, I, alíneas “a” a “d”, da Lei nº 11.445/2007) de:

**a) abastecimento de água potável:** constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

**b) esgotamento sanitário:** constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reúso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

**c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos:** constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

**d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas:** constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes. (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Outrossim, o arcabouço jurídico do novo marco traz importantes novidades e consolidações, sobretudo no que diz respeito às formas de prestação dos serviços públicos de saneamento básico e sua titularidade.

## 4.2. Formas de prestação de serviços de saneamento básico no Brasil

De acordo com a Lei nº 14.026/2020, os serviços públicos de saneamento básico, quando não prestados por entidade que integre a administração do titular<sup>6</sup>, dependerão da celebração de contrato de concessão, precedido de licitação, sendo “**vedada a sua disciplina mediante contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros instrumentos de natureza precária**” (BRASIL, 2020, grifo nosso).

A mudança na legislação impede municípios de estabelecerem contratos - sem licitação - junto a empresas públicas estatais e impõe a livre concorrência no setor. Os contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico devem observar, portanto, o artigo 175 da Constituição Federal, sendo proibida a celebração de novos contratos de programa com sociedades de economia mista ou empresas públicas, além de consórcios públicos e/ou subdelegação de serviços prestados por autarquia intermunicipal, que sempre dependerão de prévio procedimento licitatório (TCE-SP, 2021).

Assim, existem três formas de prestação dos serviços de saneamento básico: (I) prestação direta; (II) prestação indireta; e (III) gestão associada (Quadro 1).

Quadro 1 - Formas de prestação dos serviços de saneamento no Brasil.

| Direta   | Concessão  |                          |
|--|--|--------------------------|
|  | Indireta   | Gestão associada         |
| Departamento Municipal ou Secretaria Municipal | Autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa privada | Autarquia intermunicipal |

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei nº 14.026/2020 (BRASIL, 2020).

Observa-se então que a prestação indireta e a subdelegação por meio da gestão associada preveem, necessariamente, concessão. De acordo com a definição de Sérgio Pinto Martins (2010, p. 153), considera-se concessão de um serviço público:

<sup>6</sup> “[...] são titulares os **Municípios** e o **Distrito Federal**. Estado e Municípios que compartilham instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, exercerão a titularidade conjunta no caso de interesse comum. O exercício da titularidade poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação” (BRASIL, 2020, grifo nosso).

[...] O contrato administrativo em que a Administração Pública delega a outrem a execução de um serviço, obra pública, ou cede o uso de um bem público, para que o execute por sua conta e risco, no prazo e condições estabelecidas, mediante tarifa paga pelo usuário ou outra forma de remuneração.

Além da concessão comum - disciplinada pela Lei nº 8.987/95 -, a legislação brasileira prevê ainda as concessões patrocinada e administrativa, concebidas pela Lei nº 11.079/2004 na forma das parcerias público-privadas (PPPs). Segundo o § 1º do artigo 2º, conceitua-se como concessão patrocinada:

[...] a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. (BRASIL, 2004).

Já a concessão administrativa, disciplinada pelo § 2º do artigo 2º, pode ser definida como:

[...] o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004).

Assim, nota-se que é a forma de remuneração da concessionária, ou seja, quem subsidia e/ou paga a tarifa, que define e delimita o escopo dos tipos de concessão existentes na legislação brasileira (Quadro 2):

Quadro 2 - Tipos de concessão dos serviços de saneamento básico segundo remuneração.

| Tipo de concessão             | Concessão comum                | Parceria Público-Privada (PPP)                                      |                                    |
|-------------------------------|--------------------------------|---|------------------------------------|
|                               |                                | Concessão patrocinada   | Concessão administrativa           |
| Remuneração da Concessionária | Tarifa paga pelo usuário final | Tarifa paga pelo usuário final + contraprestação pecuniária pública | contraprestação pecuniária pública |

Fonte: Elaboração própria com base nas Leis nº 14.026/20, nº 11.079/04 e nº 8.987/95 (BRASIL, 2020, 2004, 1995).

Em conclusão, é possível afirmar que o novo Marco Legal do Saneamento Básico buscou incentivar a atração de investimentos privados - ao impor a livre concorrência e instaurar o fim do direito de preferência a empresas estaduais -, e estimula a licitação e contratação de parcerias público-privadas no setor.

A próxima seção traz a apreciação dos casos críticos em que concessões dos serviços de saneamento básico foram revertidas - por diferentes motivos - ao poder público. O objetivo é investigar quais padrões conduziram à remunicipalização dos serviços de saneamento básico no mundo, a fim de respaldar a tomada de decisão no Brasil e mitigar riscos derivados da descontinuidade das políticas públicas, considerando que o novo Marco do Saneamento preconiza um aumento da participação da iniciativa privada no setor.

## 5. REMUNICIPALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO MUNDO

### 5.1. Conceito e delimitações

De acordo com Satoko Kishimoto e Olivier Petitjean (2017b, p. 16), o termo remunicipalização denomina o processo de recuperação dos serviços - que outrora estavam sob o domínio de instituições privadas - para o domínio público e a gestão local. Em consonância, Lobina (2015, apud YAMAMOTO; PEREIRA; ALCÂNTARA, 2020, p. 7, tradução nossa) afirma que remunicipalização é a passagem da privatização - em qualquer uma de suas várias formas, incluindo a propriedade privada de ativos, a terceirização de serviços, as PPPs e concessões<sup>7</sup> - para gestão e propriedade pública.

Apesar da abrangência do conceito, Kishimoto e Petitjean (2017b, p. 16) alertam que o termo pode ser insuficiente para explicar determinados modelos, uma vez que existem casos na literatura em que os serviços sempre estiveram sob domínio privado, e, assim, o termo “municipalização” seria mais adequado. Ademais, cada país possui regras institucionais e instrumentos normativos particulares de prestação e titularidade dos serviços. Em assim sendo, há locais em que a responsabilidade pela prestação dos serviços de saneamento ocorre no nível nacional, por exemplo. Os autores esclarecem que tais casos estão fora do enquadramento dado pelo conceito de remunicipalização, que contempla a retomada de controle nos níveis municipal, intermunicipal, estadual/provincial/regional ou uma combinação das categorias anteriores no caso de interesse comum e/ou titularidade conjunta (Quadro 3).

Quadro 3 - Níveis de retomada do controle contemplados pelo conceito de remunicipalização.

| Nível                        |
|------------------------------|
| Municipal                    |
| Intermunicipal               |
| Estadual/Provincial/Regional |
| Combinação                   |

Fonte: Elaboração própria, a partir de Kishimoto e Petitjean (2017a, p. 233-246).

<sup>7</sup> Embora os autores apresentem a concessão como uma forma de privatização, a premissa não é verdadeira, uma vez que a privatização é a “venda de empresa estatal, com passagem do controle sobre os ativos à iniciativa privada em definitivo”, enquanto a concessão é a “transferência da prestação do serviço público à iniciativa privada por prazo determinado.” (BNDES, 2016).

## 5.2. A onda de remunicipalização mundial: uma tendência?

Ao menos **271 cidades** de **34 países diferentes** remunicipalizaram serviços de água e saneamento durante anos de 2000 a 2016 (Figura 2), impactando diretamente mais de 110 milhões de pessoas (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017a; CEO/TNI, 2021), a partir de dados da plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021).

Figura 2 - Mapa político dos casos de remunicipalização dos serviços de saneamento no mundo.



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021) e da publicação de Kishimoto e Petitjean (2017a).

Observa-se que o maior número de casos catalogados ocorreu na França (105 processos de remunicipalização), país de origem de dois dos maiores grupos privados do setor (Veolia e Suez), caracterizado pelo mais extenso histórico de privatização do setor de água<sup>8</sup> no mundo (KISHIMOTO; PETITJEAN, 2017b). Incluindo-se dados de

<sup>8</sup> “Na França foi realizada a primeira concessão dos serviços de água da história, no ano de 1853, quando a companhia privada *Générale des Eaux* recebeu a exclusividade do fornecimento de água no município de Lyon por um período de 99 anos.” (GO ASSOCIADOS, 2018, p. 9).

casos ocorridos na França, Estados Unidos e Espanha, cerca de 77% do total de registros no mundo no período 2000 a 2016 (Tabela 1).

Tabela 1 - Casos de remunicipalização dos serviços de saneamento no mundo.

| <b>País</b>                     | <b>Casos</b> |
|---------------------------------|--------------|
| França                          | 105          |
| Estados Unidos da América (EUA) | 61           |
| Espanha                         | 27           |
| Alemanha                        | 17           |
| Argentina                       | 8            |
| Canadá                          | 4            |
| Hungria                         | 4            |
| Índia                           | 4            |
| África do Sul                   | 3            |
| Cazaquistão                     | 3            |
| Itália                          | 3            |
| Bolívia                         | 2            |
| Colômbia                        | 2            |
| Indonésia                       | 2            |
| Marrocos                        | 2            |
| Moçambique                      | 2            |
| Turquia                         | 2            |
| Ucrânia                         | 2            |
| Uzbequistão                     | 2            |
| Venezuela                       | 2            |
| Albânia                         | 1            |
| Bélgica                         | 1            |
| Brasil                          | 1            |
| Equador                         | 1            |
| Guiné                           | 1            |
| Líbano                          | 1            |
| Malásia                         | 1            |
| México                          | 1            |
| Portugal                        | 1            |
| República Centro-Africana       | 1            |
| Rússia                          | 1            |
| Suécia                          | 1            |
| Tanzânia                        | 1            |
| Uganda                          | 1            |
| <b>Total</b>                    | <b>271</b>   |

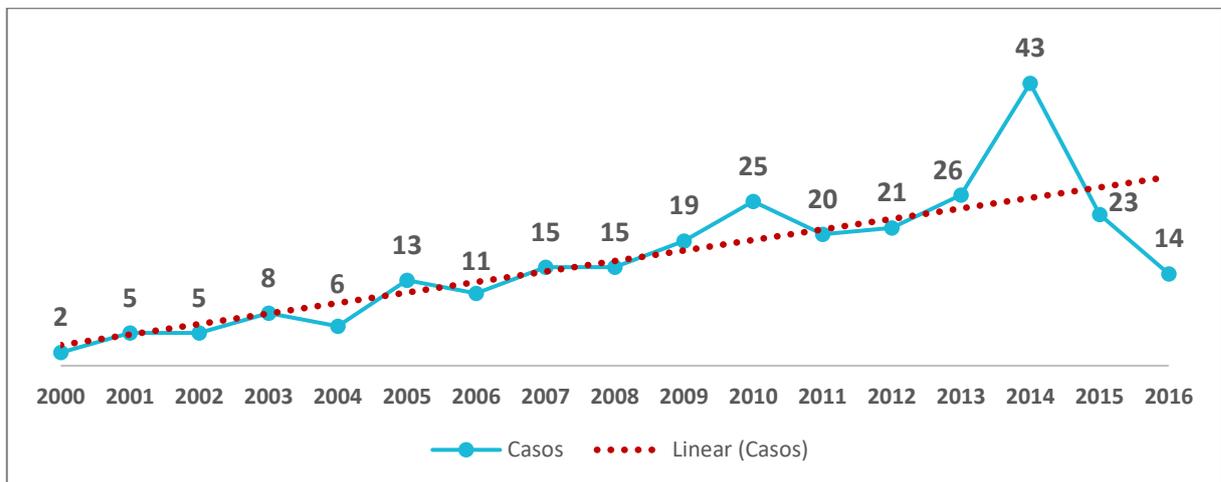
Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021) e dos elementos da publicação de Kishimoto e Petitjean (2017a, p. 233-246).

Segundo Lobina et al. (2015), os países que apresentam maior número de casos de remunicipalização (França, EUA e Espanha) são justamente países com maior trajetória de concessão dos serviços de saneamento à gestão privada. Assim, experienciaram o modelo de gestão privado e os eventuais problemas decorrentes, tendo maiores oportunidades de remunicipalização no início do século, antes dos demais países, dado significativo número de contratos de concessão em período de vencimento (LOBINA; KISHIMOTO; PETITJEAN, 2015).

O movimento de remunicipalização é recente, emergente e imprevisto; ou seja, trata-se de um fator marcante capaz de redesenhar o setor de água e saneamento no mundo (YAMAMOTO; PEREIRA; ALCÂNTARA, 2020). Hachfeld (2008) retrata algumas lutas globais pela apropriação social da água frente a uma tendência de privatização dos serviços, destacando uma significativa oposição à privatização caracterizada por mobilizações políticas e sociais. Tais mobilizações conseguiram desacelerar alguns planos de concessão e privatização, assim como, em alguns casos, obtiveram sucesso em devolver o provimento e a gestão das águas ao domínio público.

Similarmente, McDonald (2018) afirma que a onda mundial de remunicipalização apresenta um ritmo crescente e está associada diretamente ao movimento internacional em expansão em favor da retomada das concessões ao poder público (MCDONALD, 2018). A partir dos dados publicamente disponíveis obtidos no contexto do presente estudo (Figura 3), verificou-se tendência de alta no movimento de remunicipalização, em concordância com afirmativa de McDonald (2018).

Figura 3 - Evolução dos casos de remunicipalização no mundo (2000-2016).



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021) e dos elementos da publicação de Kishimoto e Petitjean (2017a, p. 233-246).

## 6. RESULTADOS

A presente seção pretende investigar dois fatores potencialmente associados ao insucesso das concessões à iniciativa privada no setor de saneamento básico, buscando elementos que permitam mitigar riscos derivados da descontinuidade das políticas públicas e melhor respaldar tomadas de decisão em políticas públicas de saneamento no Brasil.

### 6.1. Escopo contratual

Em busca de variáveis associadas à ocorrência de casos de remunicipalização de saneamento básico no mundo, verificou-se que a problemática contratual está presente na maior parte dos casos observados.

Segundo dados do *Corporate Europe Observatory* (CEO) do *Transnational Institute* (TNI) - disponibilizados na plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021) - e dos elementos da publicação de Kishimoto e Petitjean (2017a, p. 233-246), **49%** dos casos de remunicipalização registrados ocorreram por encerramento do período contratual e **34%** dos casos foram motivados por rescisão do contrato (Tabela 2).

Tabela 2 - Como ocorreram as remunicipalizações?

| <b>Formato</b>                           | <b>Casos</b> | <b>%</b>    |
|--|--------------|-------------|
| Contrato expirado                        | 132          | 49%         |
| Contrato rescindido                      | 91           | 34%         |
| Decisão de remunicipalização             | 14           | 5%          |
| Operador privado vendeu sua participação | 11           | 4%          |
| Operador privado retirou-se da operação  | 9            | 3%          |
| Não disponível                           | 14           | 5%          |
| <b>Total</b>                             | <b>271</b>   | <b>100%</b> |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da plataforma *Water Remunicipalisation Tracker* (CEO/TNI, 2021) e dos elementos da publicação de Kishimoto e Petitjean (2017a, p. 233-246).

Assim, identificou-se que cerca de metade dos casos de remunicipalização ocorreram após o fim da data contratual estabelecida - ou seja, ocorreu ausência de busca por renovação do contrato -, e em torno de um terço dos casos ocorreram via rescisão contratual - isto é, a prestação privada foi encerrada antes mesmo da expiração do prazo em contrato -; ainda há 14 casos de decisão de remunicipalização

pelo poder público (ainda sem implementação da decisão), 11 casos de venda da participação do operador privado ao poder público, 9 casos de retirada do prestador e 14 casos sem informação disponível.

De acordo com Lobina, Kishimoto e Petitjean (2015), a rescisão do contrato de concessão pelo município demonstra de forma mais enfática falhas contratuais, em decorrência do *trade-off*<sup>9</sup> entre manter o contrato de concessão e continuar com problemas decorrentes da concessão, ou remunicipalizar os serviços de saneamento e arcar com possíveis custos, multas, indenizações e perdas com relação aos investimentos previstos em contrato. Sendo assim, a tomada de decisão é deve ser baseada na aferição do ônus decorrente da manutenção - ou não - da concessão em comparação ao ônus de remunicipalizar serviços.

## 6.2. Falhas contratuais

Ainda com base nos casos mundiais de remunicipalização, a consultoria GO Associados publicou um artigo sobre remunicipalização dos serviços de saneamento básico em 2018, concluindo que uma das causas da onda mundial de remunicipalização é a desconformidade dos desenhos contratuais em relação à situação do local de implementação da concessão (GO ASSOCIADOS, 2018, p. 29-30).

O ensaio técnico foi baseado em estudo de caso das cidades de Paris, Buenos Aires, Atlanta, Berlim e Gana, país que possui uma gestão nacional dos serviços de saneamento, buscando elucidar fatores que culminaram na tomada de decisão em favor da retomada do controle pelo poder público, apontando dois problemas nos escopos dos contratos:

**Falta de informação sobre os ativos:** muitos operadores de saneamento, especialmente públicos, não possuem inventário detalhado de seus ativos e de sua situação;

**Incentivos licitatórios desalinhados com o interesse público:** diversas licitações focam demasiado na redução dos custos, impondo metas irrealistas que não garantem a sustentabilidade dos contratos. (GO ASSOCIADOS, 2018, p. 29-30, grifo nosso).

---

<sup>9</sup> Processo de tomada de decisão que consiste na escolha de uma opção em detrimento de outras.

Por fim, a partir dos elementos analisados na literatura, verificou-se que o escopo do contrato das concessões é um fator de alto risco diretamente relacionado ao sucesso - ou insucesso - do serviço de saneamento básico. Portanto, *policy-makers* devem considerar experiências internacionais no setor de saneamento para balizar a formulação de políticas públicas e estabelecer contratos factíveis, que contemplem uma avaliação profunda do cenário do município para minimizar riscos ao investidor e ao município, estabelecendo metas realistas e contratos exequíveis.

### **6.3. *Cherry picking***

*Cherry picking* é considerado um termo adequado para definição do fenômeno de restrição da atuação de uma organização às áreas de mercado com maior potencial capacidade de retorno financeiro e crescimento sustentável (SANTOS; PAULI; TONELLO, 2021, p. 2).

Segundo Graham e Marvin (1994, p. 113-119), é possível identificar o processo do ponto de vista regional, uma vez que zonas *cherry picked* são beneficiadas por tarifa preferencial e prioridades em matéria de inovações tecnológicas, em detrimento de zonas menor atraentes aos investidores. O processo costuma ocorrer associado à implementação de políticas que visam eliminar práticas de subvenção cruzada, fenômeno que tende a reforçar um processo de aprofundamento de desigualdades em populações com diferentes níveis de renda.

De acordo com Santos, Pauli e Tonello (2021, p.2-3), o *cherry picking* de mercado, ou seja, a ocorrência do fenômeno na prática e, sobretudo nas concessões de saneamento, causa impactos regionais remotos que afetam “a qualidade, abrangência, acesso e custos dos serviços”.

A atuação de grupos privados está condicionada ao retorno financeiro dos recursos empenhados ao longo do prazo de concessão. De acordo com Oliveira (2007), a seleção do mercado de atuação - por parte da iniciativa privada - considera, dentre outros elementos, a capacidade de pagamento dos serviços pelos usuários. Assim, há correlação inversa entre ocorrência de *cherry picking* e universalização do saneamento à parcela da população pertencente ao 1º quintil de renda (20% mais pobres).

#### 6.4. Indicadores WASH e o custo da universalização aos 20% mais pobres

O Programa Conjunto de Monitoramento (*Joint Monitoring Programme, JMP*) da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) para Abastecimento de Água, Saneamento e Higiene (*WASH*<sup>10</sup>) estabeleceu indicadores básicos para monitoramento das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6 (ODS6) da ONU (JMP, 2021a).

Água, saneamento e higiene são o foco do objetivo 6 dos ODS, cujo objetivo é “garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos” (ONU, 2021). A partir da missão de “produzir estimativas confiáveis do progresso nacional, regional e global em WASH para informar a tomada de decisão pelo governo, doadores e organizações da sociedade civil” (JMP, 2021a), o JMP tem sido responsável por desenvolver e implementar a estrutura de indicadores globais para acompanhamento dos objetivos e das metas da Agenda 2030.

Por outro lado, o Banco Mundial desenvolveu uma projeção estatística - a partir de metadados - estimando custos necessários ao cumprimento das metas do ODS6 até o ano de 2030, utilizando como base a estrutura de indicadores formulada pelo programa (BANCO MUNDIAL, 2016). A parametrização da avaliação foi baseada em indicadores de água, saneamento e higiene - ou *WASH* - do JMP (Quadro 4).

Quadro 4 - Indicadores WASH.

| Serviços   | Nome do indicador                 | Definição  |
|------------|-----------------------------------|--|
| Água       | Abastecimento básico de água      | Acesso a água de fonte segura, desde que o tempo de coleta seja inferior a 30 minutos (viagem de ida e volta, incluindo filas) |
| Saneamento | Saneamento básico                 | Uso de instalações seguras de saneamento, sem compartilhamento com outras famílias   |
| Higiene    | Higiene básica (lavagem das mãos) | Disponibilidade de instalações para lavagem das mãos com água e sabão em casa  |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da JMP (2021b, 2021c, 2021d).

A estimativa da população sem cobertura de saneamento básico, segundo o Banco Mundial (2016), foi calculada com base na cobertura registrada no ano de 2015

<sup>10</sup> A sigla WASH é acrônimo para *Water, Sanitation e Hygiene*.

e nas mudanças populacionais previstas entre 2015 e 2030, enquanto os custos foram estimados a partir da multiplicação da população a ser coberta pelo custo *per capita*, dividido pelo investimento de capital, manutenção de capital e custos operacionais, segundo quintis de renda inferior e superior da população (Tabela 3).

Tabela 3 - Custos de universalização dos serviços WASH no Brasil. 2015.

| Serviço    | Indicador                         | Custos de extensão dos serviços para população sem atendimento (preços de 2015, em milhares de US \$) |                              | %    |
|------------|-----------------------------------|---|------------------------------|------|
|            |                                   | 5º quintil (20% mais ricos)   | 1º quintil (20% mais pobres) |      |
| Água       | Abastecimento básico de água      | 1.115.280,81  | 1.419.756,77                 | 27%  |
| Saneamento | Saneamento básico                 | 2.073.693,19  | 4.752.280,01                 | 129% |
| Higiene    | Higiene básica (lavagem das mãos) | 108.722,15  | 247.931,19                   | 128% |

Fonte: Elaboração própria com base nos metadados do Banco Mundial (2016).

O alto nível de investimentos necessários para ampliação do acesso aos serviços de água, saneamento e higiene ao primeiro quintil de renda coincide com a prática do *cherry picking*, considerando que os 20% mais pobres são caracterizados pelo menor índice de atendimento dos serviços de saneamento básico, maior necessidade de investimentos e fração da população com maiores índices de inadimplência.

A discrepância entre a necessidade de investimentos e a cobertura dos serviços é um resultado esperado, dadas diversas assimetrias registradas no país. Áreas com alta densidade populacional, infraestrutura construída e considerável capacidade de pagamento são disputadas, enquanto há déficit de acesso aos serviços de saneamento no país para indivíduos mais pobres, inclusive nas concessões à iniciativa privada.

De acordo com Scriptor e Toneto Jr. (2012, p. 1482), a principal característica comum das localidades com menor atendimento dos serviços de saneamento no país refere-se aos “*municípios pequenos, de baixa renda per capita e domicílios rurais*”. É um cenário que reduz a atratividade dos investimentos do setor privado, dado o maior montante necessário para provisão dos serviços em áreas distantes, com menor densidade populacional, menor escala e menor capacidade de pagamento.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em busca de fatores potencialmente associados ao fenômeno mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento básico, constatou-se que diversos fatores podem interferir diretamente na cobertura dos serviços, a partir de problemas relacionados à regulamentação, planejamento, investimento, gestão, normatização e provimento de serviços. Foram identificados fatores que devem ser foco de atenção no processo de tomada de decisão pela forma direta ou concedida da prestação de serviços.

Conclui-se que o reducionismo no debate da priorização entre serviço público ou privado no contexto do saneamento básico, calcado na simplicidade dialética de fundo ideológico, deve ser abandonado na solução do problema de universalização da cobertura de serviços do setor. O antagonismo entre público e privado tem sido óbice à implementação de modelos e políticas visando interesse da população.

Os resultados do presente estudo buscaram ampliar a quantidade de informações disponíveis acerca da provisão privada dos serviços de água e esgoto no Brasil, visando propor uma abordagem técnica que permita mitigar os riscos derivados da descontinuidade das políticas públicas, tendo em vista o arcabouço jurídico e normativo relativamente novo do país, instaurado pelo novo Marco Legal do Saneamento.

Por fim, os dois principais fatores potencialmente associados aos casos da onda mundial de remunicipalização avaliados no presente trabalho foram: a problemática contratual e a dificuldade de estabelecer cobertura do saneamento básico à população de menor renda no país. Os instrumentos de regulação e subsídio cruzado, somados à avaliação profundada do cenário do município, devem contribuir para minimizar riscos da interrupção abrupta e da descontinuidade das políticas públicas de saneamento básico no Brasil, pautando-se em uma análise realista e em metas contratuais factíveis.

## REFERÊNCIAS<sup>11</sup>

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **DADOS: revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/31943>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002a. 24 p.

BANCO MUNDIAL. **Os custos para cumprir as metas do ODS para 2030 em água potável, saneamento e higiene**. 2016. Classificação: Pública. Disponível em: <<https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0042287>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **PPP, concessão e privatização**: quais as diferenças? 2016. Disponível em: <[https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos\\_desestatizacao](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/tipos_desestatizacao)>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRANAA, Laurène. **Water resources management: crisis vs. success**: success factors for water management through the examples of São Paulo and Paris. 2015. 96f. Dissertação (Mestrado em Gestão Internacional) - EAESP - FGV, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15086>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8141.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

---

<sup>11</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023 (2002).

BRASIL. Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967. Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/l5318.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l5318.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Panorama do saneamento básico no Brasil**: visão estratégica para o futuro do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. v. VI. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/panorama/vol\\_06\\_miolo.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/panorama/vol_06_miolo.pdf). Acesso em: 21 nov. 2021.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA (CLP). **Cartilha do Saneamento**. Plataforma do Saneamento. 2021. Disponível em: <[https://conteudo.clp.org.br/saneamento-home#/>](https://conteudo.clp.org.br/saneamento-home#/). Acesso em: 19 maio 2021.

CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO); TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). **Water remunicipalization tracker**. 2021. Disponível em: <<http://remunicipalisation.org/front/page/home>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

DAHL, Robert Alan. Tomada de decisões em uma democracia: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 252, p. 25-43, maio 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v252.2009.7954>>. Acesso em: 26 maio 2020.

GO ASSOCIADOS. **Remunicipalização dos serviços de saneamento básico**: estudos de caso e debate. São Paulo, 2018, 34 p. Disponível em: <<https://goassociados.com.br/remunicipalizacao-dos-servicos-de-saneamento-basico-estudos-de-caso-e-debate/>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em Pesquisa Social**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1979.

GRAHAM, Stephen, MARVIN, Simon. Cherry picking and social dumping: utilities in the 1990s. **Utilities Policy**, v. 4, p. 113-119, abr. 1994. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/0957-1787\(94\)90004-3](https://doi.org/10.1016/0957-1787(94)90004-3)>. Acesso em: 19 out. 2021.

HACHFELD, David. **The Remunicipalisation of Water**: Some Reflections on the Cases of Potsdam and Grenoble. 2008. Disponível em: <<http://www.who-owns-the-world.org/wp/wp-content/uploads/2008/08/attac-summer-school-hachfeld.pdf>>. Acesso em: 21. nov. 2021.

JOINT MONITORING PROGRAMME (JMP). **Sobre o JMP**. [S.], 2021a. Disponível em: <<https://washdata.org/how-we-work>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

JOINT MONITORING PROGRAMME (JMP). **Água potável**. [S.l.], 2021b. Disponível em: <<https://washdata.org/monitoring/drinking-water>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

JOINT MONITORING PROGRAMME (JMP). **Saneamento**. [S.l.], 2021c. Disponível em: <<https://washdata.org/monitoring>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

JOINT MONITORING PROGRAMME (JMP). **Higiene**. [S.l.], 2021d. Disponível em: <<https://washdata.org/monitoring/hygiene>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier. **Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation**. Amsterdã e Paris: Transnational Institute, *et al.* 2017a. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>>. Acesso em: 18 maio 2020.

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier. **Reconquistar os serviços públicos: Como estão as cidades e os cidadãos a reverter as privatizações**. Transnational Institute, *et al.* 2017b. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>>. Acesso em: 18 maio 2020.

LOBINA, Emanuele; KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Olivier. **Veio para ficar: a remunicipalização da água como uma tendência global**. Unidade Internacional de Pesquisa de Serviços Públicos (PSIRU), *et al.* 2015. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/download/heretostay-pt.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

LUCENA, Andréa Freire. As políticas públicas de saneamento básico no Brasil: Reformas institucionais e investimentos governamentais. **Revista Plurais** (Online), v. 1, 2006.

MARGULIES, Beatriz Nogueira. **Desempenho das empresas de saneamento básico brasileiras: uma análise dos setores público e privado**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-25022019-163226/pt-br.php>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas 2010.

MCDONALD, David Alexander. Remunicipalization: The future of water services? **Geoforum**, v. 91, p. 47-56, maio 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2018.02.027>>. Acesso em: 19 ago. 2021.

MOTA, Júlio César Rocha. **A universalização do saneamento e o desenvolvimento sustentável**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/4761>>. Acesso em: 21. nov. 2021.

NOZAKI, Victor Toyoji de. **Análise do setor de saneamento básico no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo,

Ribeirão Preto, 2007. doi:10.11606/D.96.2007.tde-25072007-152652. Acesso em: 21. nov. 2021.

OLIVEIRA, Cristiane Fernandes de. **Água e saneamento básico: a atuação do Grupo Suez em Limeira e Manaus.** 2007. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. doi:10.11606/T.8.2007.tde-01062007-131026. Acesso em: 2021-12-03.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Escritório das Nações Unidas de apoio à Década Internacional de Acção (UNO-IDFA). **O Direito Humano à Água e Saneamento.** Zaragoza, Espanha, 2010. 8p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 03 nov. 2021.

PIRES, Irvando Mendonça. O Atual Estágio do Planasa. **Revista DAE**, São Paulo, ed. 112, n. 243, p. 29-45, jul. 1977. Disponível em: <<http://revistadae.com.br/site/artigos/112>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSITO, Carlos Alberto. **Do PLANASA ao PLANSAB: os últimos 50 anos da água e do esgoto no Brasil.** 2019. Disponível em: <[https://www.sgpam.com.br/sites/default/files/artigo\\_50\\_anos\\_agua\\_e\\_esgoto\\_brasil\\_carosito.pdf](https://www.sgpam.com.br/sites/default/files/artigo_50_anos_agua_e_esgoto_brasil_carosito.pdf)>. Acesso em: 21. nov. 2021.

SAKER, João Paulo Pellegrini. **Saneamento básico e desenvolvimento.** 2007. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/1191>>. Acesso em: 21. nov. 2021.

SANTOS, Ezequiel Ferreira dos; PAULI, Dante Ragazzi; TONELLO, João Paulo Nocetti. In: ENCONTRO TÉCNICO DA AESABESP, 32., 2021, São Paulo. **Anais... AESabesp**, 2021. p. 2-3. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/354687793>>. Acesso em: 19 out. 2021.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCRIPTORE, Juliana Souza; TONETO Jr., Rudinei. A estrutura de provisão dos serviços de saneamento básico no Brasil: uma análise comparativa do desempenho dos provedores públicos e privados. **Revista de Administração Pública** [online]. 2012, v. 46, n. 6, p. 1479-1504. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000600004>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SIMPÓSIO DE RECURSOS HÍDRICOS DO NORDESTE. XII, 2014, Natal. **Um olhar sobre o novo marco regulatório do saneamento básico.** Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH). Disponível em:

<[http://eventos.abrh.org.br/xiisrhn/apresentacoes/pap017578\\_ailton\\_rocha\\_10h30\\_ok.pdf](http://eventos.abrh.org.br/xiisrhn/apresentacoes/pap017578_ailton_rocha_10h30_ok.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DE SANEAMENTO (SNIS). **Painel de informações sobre saneamento:** Abastecimento de Água - 2019. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021a. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-abastecimento-agua>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÃO DE SANEAMENTO (SNIS). **Painel de informações sobre saneamento:** Esgotamento sanitário - 2019. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021b. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-esgotamento-sanitario>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

SMIDERLE, Juliana Jerônimo. PLANASA e o novo marco legal do saneamento: semelhanças, diferenças e aprendizado. **Blog do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE-FGV)**. São Paulo, 22 out. 2020. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/planasa-e-o-novo-marco-legal-do-saneamento-semelhancas-diferencas-e-aprendizado>>. Acesso em: 27 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCE-SP). **O Novo Marco Legal do Saneamento Básico**. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-marco-legal-saneamento-basico-2021>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

YAMAMOTO, Érica Aline Ferreira Silva; PEREIRA, José Roberto; ALCÂNTARA, Valderí De Castro. Remunicipalização e coprodução do bem público: perspectivas de gestão dos serviços de água e saneamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, p. 1-20, maio 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.80080>>. Acesso em: 19 ago. 2021.