

Público ou privado? Uma discussão sobre modelos de provisão de saneamento básico nas maiores economias ocidentais da OCDE

Public or private? A discussion on basic sanitation models in the largest Western OECD economies

Alexandre Ganan de Brites Figueiredo
<http://lattes.cnpq.br/3243061050386968>
<https://orcid.org/0000-0003-1171-1353>

Rudinei Toneto Júnior
<http://lattes.cnpq.br/6878697355639730>
<https://orcid.org/0000-0002-4498-4078>

Amaury Patrick Gremaud
<http://lattes.cnpq.br/0066143774458861>
<https://orcid.org/0000-0002-2197-4168>

DOI: <https://doi.org/10.18829/2317-921X.2024.e48801>

RESUMO

Essa pesquisa apresenta as opções de modelos de provisão dos serviços públicos de água nos países com as maiores economias da OCDE, nos quais os problemas de expansão, quando existem, são residuais e menos graves que nos países mais pobres. A partir da conceituação dual do saneamento como um “direito/mercadoria” apresentada na bibliografia analisada, pergunta-se se aqueles países optam pela provisão pública, privada ou híbrida. Com isso, espera-se que a experiência desses Estados auxilie na compreensão das políticas públicas adequadas para a expansão do saneamento no Brasil e nos demais países em desenvolvimento. Paralelamente, também se discute a questão do acesso à água potável como um direito fundamental, reconhecido pela esfera internacional.

Palavras-chave: saneamento básico; provisão de água potável; OCDE

ABSTRACT

This research presents the model options for providing public water services in countries with the largest economies in the OECD, where expansion problems, when they exist, are residual and less serious than in the poorest countries. Based on the dual concept of sanitation as a “right/commodity” presented in the analyzed bibliography, it is asked

whether those countries chooses for public, private or hybrid provision. With this, it is expected that the experience of these States will help in the understanding of adequate public policies for the expansion of sanitation in Brazil and in other developing countries. At the same time, the issue of access to clean water as a fundamental right, recognized by the international sphere, is also discussed.

Keywords: sanitation; provision of drinking water; OECD

1. INTRODUÇÃO

Hoje, não se questiona o caráter essencial dos serviços de saneamento básico. Entende-se que sua garantia a todos e todas é condição para o pleno desenvolvimento humano, diminuição das desigualdades, erradicação da fome, dentre outros. Em termos econômicos, o saneamento produz uma série de externalidades positivas que justificam sua priorização. Não obstante, existe um grande déficit na cobertura desses serviços, localizado principalmente nos países mais pobres. Se a importância fundamental do saneamento é tão evidenciada, qual a razão da existência ainda de ¼ da população mundial sem acesso à água potável gerenciada com segurança e 45% desta população sem ligação à rede de esgoto (OMS / UNICEF, 2021)? Além da necessidade de se atribuir centralidade ao setor na elaboração de políticas públicas por cada Estado, há dificuldades com o financiamento. A expansão do saneamento exige grande volume de recursos e o retorno do investimento, como será discutido mais adiante, se dá apenas no longo prazo. Destaca-se ainda a existência de muitos riscos na operação como os derivados do fato de o maior volume de investimentos ser empregado no início de um projeto, para implantar e começar a operar os serviços, enquanto o retorno se dará apenas no longo prazo. Com isso, também os riscos de ingerência política, que existem de todo modo, são significativos.

No caso brasileiro, embora a legislação preveja a meta de garantir que até 2033 o acesso à água esteja disponível para 99% da população e o serviço de coleta e tratamento de esgoto para ao menos 90%, o desafio é o mesmo mensurado pelo World Bank Group para todo o planeta: não há, atualmente, um ritmo de investimentos que, de fato, seja capaz de levar à universalização conforme previsão na legislação interna e nos acordos internacionais (HUTTON; VARUGHESE, 2016). Em 2019, a estimativa do montante de recursos necessários para se atingir as metas estipuladas era R\$ 357 bilhões, conforme a versão mais atualizada do Plano Nacional de Saneamento Básico (BRASIL, 2019), ou R\$

893,3 bilhões, conforme estudo mais recente promovido pela associação das concessionárias do setor (KPMG & ABCON, 2022).

Essa tensão entre a necessidade de expandir os serviços e a ausência de recursos suficientes para tanto está exposta no binômio que subjaz as questões que esse artigo pretende abordar: a água enquanto um direito fundamental e também como um bem dotado de valor econômico no mercado. Os críticos à priorização da primeira dimensão (um direito básico universal) apontam a incapacidade dos Estados em garanti-lo, sendo necessária a participação da iniciativa privada. Por sua vez, os que se opõem ao que seria uma tendência aberta à mercantilização de um bem vital afirmam que o investimento do setor privado visa o lucro e pode gerar preços elevados, além de impedir o acesso dos mais pobres, contrariando assim a ideia de universalização. Evidentemente, também é possível conceber uma visão não excludente ou binária da questão. De todo modo, um caminho que concilie as duas abordagens pode passar pelo que Leo Heller considerou uma necessária impregnação do saneamento com os direitos humanos, uma vez que dada a grande importância do setor ele não poderia ser reduzido a um problema apenas de infraestrutura (informação verbal)¹. Além disso, como explicou Floriano de Azevedo Marques Neto, qualquer serviço público pressupõe a sua universalização, sendo a prestação limitada incoerente com o próprio conceito de “serviço público” (informação verbal)².

Enfim, não seria possível aqui oferecer uma resposta definitiva a essa tensão. Este artigo pretende, então, apresentar as opções dos países com as maiores economias da OCDE, nos quais os problemas de expansão, quando existem, são residuais e menos graves que nos países mais pobres, na construção de seus modelos de provisão. Em outras palavras, ecoando a conceituação dual direito/mercadoria, pergunta-se se aqueles países optam pela provisão pública ou privada dos serviços de saneamento, especialmente de água potável. Com isso, espera-se que a experiência desses Estados auxilie na compreensão das políticas públicas adequadas para a expansão do saneamento no Brasil e nos demais países em desenvolvimento.

Este artigo se divide em quatro seções, além dessa introdução. Na primeira, será apresentada a questão da dupla dimensão conceitual da água potável à luz das formulações do direito internacional. Na segunda, se discutirá os modelos ideais de

¹ Ideia apresentada pelo professor Léo Heller em aula pública do curso “Aspectos Institucionais do Saneamento Básico”, no Ministério das Cidades, em Brasília-DF, no dia 13 de abril de 2023.

² Ideia apresentada pelo professor Floriano de Azevedo Marques Neto em aula pública do curso “Aspectos Institucionais do Saneamento Básico”, no Ministério das Cidades, em Brasília-DF, no dia 13 de abril de 2023.

provisão de serviços públicos bem como a caracterização econômica do saneamento básico, com as consequências derivadas. Já na terceira seção serão apresentados os dados referentes à provisão nos Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha. Por fim, apresentaremos algumas possíveis conclusões.

2. ACESSO À ÁGUA: UM DIREITO OU UM BEM ECONÔMICO?

Durante a pandemia de Covid 19, as estimativas eram de que dois bilhões de pessoas no mundo todo não tinham acesso à água potável gerenciada com segurança e 3,6 bilhões sem ligação à rede de esgoto (OMS / UNICEF, 2021). A situação piorou na última década pois, em 2010, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou sua primeira Resolução em que reconheceu o direito à água potável e ao saneamento básico em geral como um direito humano e, portanto, fundamental, naquele ano, 884 milhões de pessoas não contarem com água potável, enquanto outras 2,6 bilhões não possuíam acesso à rede de esgoto. A Resolução de 2010 manifestava preocupação com o fato de, dentre as muitas consequências negativas deste déficit, 1,5 milhões de crianças com menos de cinco anos faleciam todos os anos em consequência de doenças causadas por falta de acesso àqueles serviços. Por isso, reafirmando a natureza “universal”, “indivisível” e “interdependente” dos direitos humanos, a Resolução afirmou que a Assembleia Geral:

1. Reconhece que o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos;

2. Exorta aos Estados e organizações internacionais a que ofereçam recursos financeiros e propiciem a elevação da capacidade e da transferência de tecnologia por meio da assistência e da cooperação internacionais, em particular para os países em desenvolvimento, no intuito de intensificar os esforços em proporcionar a toda a população um acesso econômico à água potável e ao saneamento (ONU, 2010).

A decisão representava o ponto máximo da construção internacional tanto do reconhecimento do acesso à água e condições sanitárias adequadas enquanto um direito essencial como do estabelecimento de um direito internacional da água, processo que começa em 1977 com a Conferência de Mar del Plata, primeira especificamente voltada a esse tema. Já naquele contexto, os países se moviam a partir do temor das consequências nocivas de uma crise hídrica de dimensões globais. O caminho do multilateralismo e da cooperação internacional foi então apontado como o mais adequado para garantir que todos tenham acesso a um recurso escasso e ameaçado pelo avanço da destruição

ambiental, ao lado da orientação para que cada Estado adotasse as medidas internas necessárias para expandir os serviços até a sua universalização.

Desde aquele ano de 2010, a ONU já lançou três iniciativas conhecidas como “décadas internacionais da água e do saneamento”: a primeira de 1981 a 1990; a segunda de 2005 a 2015; e a terceira, ainda em curso, de 2018 a 2028. Foram celebradas mais quatro conferências internacionais específicas para o tema, além da inaugural de Mar del Plata (Dublin, 1992; Paris, 1998; Bonn, 2001, Nova York, 2023). Além disso, a ONU organizou seis fóruns mundiais sobre a água realizados em Marrakech (1997), Haia (2000), Kyoto (2003), Cidade do México (2006), Istambul (2009) e Marselha (2012). Existe também regulação específica do tema em todas as conferências mais abrangentes voltadas ao desenvolvimento sustentável, a partir das quais foram definidos os Objetivos do Milênio, depois atualizados para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODSs). Desde a década de 1970, portanto, o sistema internacional se debruça sobre o tema e estabelece frustradas metas de universalização, ainda que seja inegável o avanço da cobertura em escala mundial. Determinação mais recente, o ODS 6 dispõe que todos os países vinculados às Nações Unidas concordam em “assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos” até o ano 2030³.

Paralelamente ao reconhecimento da água e do saneamento como direito fundamental, o sistema internacional também reconheceu a água como um bem que possui valor econômico. A Declaração aprovada nos marcos da Conferência Internacional sobre a Água e o Desenvolvimento Sustentável realizada em Dublin, em 1992, apresentava entre seus princípios tanto a ideia de que a água é um recurso finito e vulnerável, essencial para sustentar a vida, o desenvolvimento e o meio ambiente, como a ideia de que a água tem um valor econômico em todos os usos competitivos e pode ser reconhecida como um bem econômico (ONU, 1992). Os dois princípios não são necessariamente contraditórios, mas ao reconhecer que a água é ao mesmo tempo um direito essencial para a vida e um bem dotado de valor no mercado, o direito internacional normatizou uma relação conflitiva. O 4º Princípio da Conferência procurou solucionar essa relação por meio da ideia vaga de “preço acessível”: “é vital reconhecer primeiro o direito básico de todos os seres humanos a terem acesso à água limpa e saneamento a um preço acessível” (ONU, 1992). O que é o preço acessível, sobretudo quando a maior parte

³ Indicadores disponíveis em: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list>

da população desassistida é mais pobre? Essa é uma questão sem uma solução consensual e com respostas diferentes para cada realidade sócio-política e geográfica do mundo.

De todo modo, sendo a água um recurso escasso, o seu reconhecimento como algo dotado de valor econômico procura racionalizar o consumo (evitando desperdício e mesmo a degradação), além de possibilitar a elevação do investimento no setor buscando a universalização almejada. Nesses pontos – preservação e garantia da universalização – os dois polos “contraditórios” (um direito essencial ou um bem econômico/mercadoria?) convergiram para em uma conceituação sopesada. Não obstante, o debate permanece aberto e existem abordagens críticas ao que pode ser compreendido como uma abertura para a mercantilização de um recurso vital, o que poderia restringir o acesso ao invés de ampliá-lo (SANTOS, SOUZA, 2021; SANTOS, MORAES, ROSSI, 2013). O estudo das formas de provisão praticadas pode contribuir para essa questão.

3. OS MODELOS DE PROVISÃO

O problema ganha nova dimensão quando se considera a dificuldade para se obter a universalização desses serviços. Evidentemente – como fica explicitado após décadas de esforço coordenado em escala internacional – não basta que o acesso ao saneamento e à água potável sejam reconhecidos como essenciais, na dignidade de um direito fundamental, para que todos sejam atendidos. Os percalços na construção de uma rede que seja efetivamente universal passam também pelos problemas que envolvem os elevados custos na construção, manutenção e operação da infraestrutura, colocando a origem do financiamento no centro da questão. Nesse sentido, existe um debate aberto sobre os modelos de provisão e financiamento que seriam mais adequados para se atingir a universalização. Ainda que a água em si não seja diretamente um bem público puro⁴ uma vez que tem características de bem privado - as restrições no seu uso fazem com que o mercado possa valorá-la -, a universalização do seu acesso pode ser considerada para a sociedade como um bem público, gerador de fortes externalidades cuja valoração deve ser social, o que leva a implicações importantes, por exemplo tarifárias. Estas considerações sobre a água e sua universalização enquanto bem público ou privado levam a diferentes formas de provisão e financiamento dos serviços de abastecimento de água tratada assim como de coleta, tratamento e destinação dos esgotos ao redor do mundo.

⁴ Um bem público puro possui características de não rivalidade e não excludência no seu consumo.

Os países fazem opções distintas, cada um com uma tradição própria, o que se reflete em caracterizações teóricas também diversas. De todo modo, em âmbito geral, a divergência se situa quanto ao ente prestador dos serviços: para se efetivar o acesso a todos e todas é melhor que ele seja o poder público ou um ente privado? Em outras palavras, como definir o modelo em um espectro de opções que vai do predomínio do Poder Público à livre atuação das forças do mercado, tendo em mente também a relação conflitiva existente na definição do acesso à água potável tanto como direito essencial como bem econômico?

Outra característica de todo setor de infraestrutura, no saneamento básico, em que pesem as especificidades de cada país, se exige um grande volume inicial de investimentos, cujo retorno ocorre apenas no longo prazo. Trata-se de uma atividade com um elevado custo fixo de operação, baixos custos variáveis, e cuja instalação demanda um também elevado investimento, inclusive com parcela irrecuperável. Por suas características intrínsecas, ele tende a se constituir, em termos econômicos, como um “monopólio natural”, ou seja, uma atividade na qual o custo de produção daquele serviço tende a ser menor quanto maior for a quantidade produzida, constituindo e ganhos (redução de custos ou aumento de produtividade) decorrentes de economia de escala (TONETO JR., 2004).

Estes ganhos em termos de custos com a ampliação da escala acabam ocorrendo junto com uma diminuição da concorrência, podendo chegar a uma situação monopolística. Dessa forma, a questão da garantia do acesso universal aos serviços de saneamento também deve considerar que a provisão sempre se dará em ambientes pouco competitivos nos quais podem ocorrer elevações de preços e a exploração do poder de monopólio, transformando os ganhos de escala em lucros e não redução de preços. Além disso, a tendência ao monopólio natural deve, assim, ser analisada a partir do fato de que esse setor é tanto essencial como é responsável pela geração de uma série de externalidades positivas sobre vários outros setores também essenciais, como a saúde pública, a educação, o emprego e geração de renda, o turismo, a preservação do meio ambiente, a valorização de imóveis, dentre outros.

Por isso, quer seja público quer seja privado, o serviço demandará regulação para garantir acesso, qualidade e “preços acessíveis”, nos termos da Resolução 64/292 da Assembleia Geral da ONU. Em outras palavras, dada a essencialidade (também reconhecida juridicamente), a escassez do bem econômico que é a água, as externalidades do saneamento e os problemas da tendência à constituição de monopólios naturais na

prestação dos serviços, são dois os caminhos colocados: ou o Estado provê o diretamente ou concede a prestação à iniciativa privada mantendo para si a tarefa de regular e fiscalizar, garantindo qualidade, preços acessíveis e investimentos na conservação e ampliação da rede.

Historicamente, essas duas formas de provisão são apresentadas como o “modelo norte-americano”, no qual os serviços públicos são predominantemente prestados por empresas privadas com gestão independente, mas submetidas à regulação estatal, e “modelo europeu”, no qual o Estado presta diretamente os serviços, forma adotada amplamente também pelos países mais pobres. (SAES et alli, 1996). Curiosamente, no caso dos serviços saneamento, particularmente o de água potável, a conceituação na prática poderia ser inversa: enquanto nos EUA predomina a provisão pública, na Europa há países como Inglaterra e França onde predomina a privada, como se verá adiante.

Na Europa, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, um contexto no qual a reconstrução demandava Estados atuantes, a provisão estatal de serviços públicos em geral predominou. Por sua vez, desde fins do século XIX, nos EUA a questão não era a participação do poder público como prestador do serviço ou não, mas sim a existência de regulação sobre esse ramo do mercado. A partir da década de 1980, com a ascensão de governos de cunho liberalizante e voltados para as demandas do mercado, verificou-se um movimento privatizador na Europa e desregulamentador nos EUA, que se difundiu pelos demais países. Após o predomínio dessa orientação liberal (ou “neoliberal”, como se definia na América Latina), o século XXI trouxe uma onda reversa na qual o Estado procura retomar protagonismo na prestação de serviços públicos amparado em mobilizações da sociedade civil. O caso do serviço de água é exemplar nesse sentido, com dezenas de experiências de reestatização pelo mundo.

Como chegar a um modelo adequado? Defensores da prestação por agentes privados defendem que, quando comparada ao serviço do Poder Público, a iniciativa privada consegue alocar recursos de forma mais eficiente, o que, conseqüentemente, levaria tanto à melhoria do serviço como à diminuição do custo (RUBENSTEIN, 2000). Além disso, uma situação na qual a precariedade fiscal se soma à necessidade de volumosos investimentos, a abertura para a atuação da iniciativa privada é vista em muitos países como um dos caminhos possíveis para se conseguir a ampliação da rede de atendimento em vários tipos de modelos, inclusive combinando atuação estatal com a atuação privada. A China, por exemplo, tem incentivado a expansão das parcerias

público-privadas em saneamento, em que pese o amplo predomínio da atuação estatal direta no setor. Estudo que analisou o serviço de água nas 300 maiores cidades chinesas aponta que, por decisão do Conselho de Estado, as PPPs são vistas na China como uma inovação que pode melhorar tanto a qualidade como a eficiência dos serviços públicos (ZHENG, JIANG, SUGDEN, 2016).

Porém, sendo um empreendimento privado, como garantir que a necessidade da remuneração do capital e situações de quase monopólio, não produzam preços que tornem proibitivo o acesso dos mais pobres a um bem que, por amplo consenso internacional, é essencial? No ponto de vista oposto ao dos defensores da abertura à iniciativa privada, é realçado que as empresas tendem a ser mais pressionadas no sentido da elevação dos preços, uma vez que os resultados buscados não contemplariam, necessariamente, a satisfação das necessidades de toda população (LOBINA, 2005). Além disso, análises que partem de modelos de longo prazo concluem que a prestação desses serviços essenciais por agentes privados tende a ser mais cara e menos disposta a investimentos do que o setor público. Os investimentos se limitariam a atingir uma população capaz de pagar pelos serviços ofertados e, por outro lado, mesmo que se reconheça a existência de reduções de custos e ganhos de eficiência, estes mais do que reduções tarifárias se transformariam em lucros mais elevados. Defensores da atuação privada apontam que podem existir ganhos privados importantes, mas que estes são mais do que compensados pelas reduções de custos ocorridos na expansão do setor, o que em geral é contestado pelos críticos. (BAKKER, 2010; BEL, FAGEDA, WARNER, 2010). Nesse segundo caso, mesmo uma ação regulatória do Estado pode não ter sucesso em garantir a qualidade, extensão e preço justo, uma vez que os agentes reguladores são passíveis de captura pelos interesses das empresas reguladas (STIGLER, 1971).

4. ANÁLISE DE CASOS

Não é pretensão dessa pesquisa oferecer uma resposta definitiva quanto ao melhor modelo. Aliás, uma resposta universal, que não considere as especificidades de cada país, com suas peculiaridades históricas, políticas, econômicas e sociais, não deve ser uma possibilidade teórica. De toda forma, entre os dois pontos do espectro (da prestação totalmente pelo Estado à prestação totalmente privada) há muitas possibilidades incluindo também a importante questão da existência e da intensidade da regulação. Nessa seção, pretende-se apresentar os casos selecionados para análise tanto no intuito de

oferecer a possibilidade de comparação das experiências em países diversos como na intenção de demonstrar que se não há efetivamente uma solução universal para os problemas do saneamento básico, há sim questões-problema que se manifestam universalmente.

4.1 - Estados Unidos

O caso norte-americano chama a atenção quanto ao serviço de água por conta de uma inversão no que ocorre historicamente com todos os demais serviços públicos (“utilities”) naquele país, que evoluíram a partir de seu oferecimento por empresas privadas. Como foi dito, a atuação do Estado nos EUA se deu não por meio da prestação direta, mas sim pela construção da regulação dos diferentes setores em movimento que tem seu auge nos anos do “New Deal” com a edição do “Public Utility Holding Act” (EMMONS, 2009, p. 884-901). Contudo, a história do saneamento é uma exceção que vai em direção oposta à regra. Ainda hoje, enquanto nos demais setores de infraestrutura, como eletricidade e telecomunicações, predominam as grandes empresas privadas, o abastecimento de água é público para mais de 80% da população do país. Mesmo as maiores empresas privadas que atuam de forma minoritária no setor nunca foram comparáveis às dimensões das grandes empresas de infraestrutura dos Estados Unidos (CREW; KLEINDORFER, 1986, p. 245).

Nos EUA, assim como no Brasil, a competência para a provisão de água é municipal, sendo que a regulação pode ser instituída tanto em nível local como estadual e nacional. Assim, a população é atendida por entidades públicas de propriedade dos próprios municípios, condados e distritos governamentais. Além disso, a gestão dessas entidades é feita, em muitos casos, por cooperativas e associações de moradores, operando sem fins lucrativos. O *Centers for Disease Control and Prevention* do país aponta a existência de mais de 155 mil sistemas públicos de água, sendo 1/3 deles comunitários⁵. Apesar de estar em minoria quantitativa, são os sistemas comunitários que abastecem a maior parte da população do país. Mais de 286 milhões de americanos obtêm sua água da torneira de um sistema de água comunitário, sendo que 8% dos sistemas de água comunitários dos EUA fornecem água para 82% da população dos EUA por meio de grandes sistemas municipais. Pelos dados do EPA, Cerca de 10% das pessoas nos

⁵ *Centers for Disease Control and Prevention*. Disponível em: <https://www.cdc.gov/healthywater/drinking/public/index.html>

Estados Unidos dependem da água de fontes privadas e as empresas privadas são mais comuns em sistemas menores⁶

Por que no país onde as “utilities” surgiram da atuação privada essa tendência não se verifica com relação ao saneamento? Uma chave para a resposta está nos preços praticados pelas pequenas empresas municipais, que realizam a maior parte desse serviço. Historicamente, segundo Mann (1989, p. 165), o preço pago pelo acesso à água potável durante o século XX foi substancialmente menor que o pago por qualquer outro serviço público. Essa informação é confirmada em pesquisa recente (ZHENG, RIVAS, GRANT, WARNER, 2021, p. 510) que analisou os 500 maiores sistemas de fornecimento de água dos Estados Unidos: a evidência da análise do valor pago pela água diz que nas localidades em que a prestação do serviço é feita por uma empresa privada tanto os preços são mais elevados como existem maiores problemas de acesso para os mais pobres.

Dentre os fatores responsáveis pela elevação dos preços, aponta-se como o principal a propriedade privada das empresas prestadoras. Logo em seguida, vem a regulação estatal favorável a essas empresas para só depois, como terceira e quarta variáveis de impacto, virem as secas e a deterioração dos equipamentos. Já no que tange à dificuldade de acesso das famílias de baixa renda, a pobreza é o principal fator. A análise verificou ainda a importância da regulação econômica. Na Califórnia, estado em que se localiza a maior quantidade de provedores privados, graças à regulação eficiente não foram encontrados os mesmos problemas quanto a preço e acesso. Por outro lado, em Nova Jersey e na Pensilvânia, que vem logo abaixo da Califórnia no ranking da prestação privada, os preços são mais altos. Nesses dois estados, empresas como a American Water e a Aqua American teriam conseguido obter alterações legislativas que facilitaram a alteração da política tarifária possibilitando a prática de valores excessivamente altos (ZHENG, RIVAS, GRANT, WARNER, 2021).

Assim, o predomínio da provisão por entes públicos esta correlacionada a preços mais baixos. No entanto, também é histórica a dificuldade para se investir no setor, retomando o problema do financiamento. Estimava-se que, em 2020, o volume de recursos necessários para aprimorar o sistema de fornecimento de água nos EUA era de US\$ 195,4 bilhões, valor muito superior aos US\$ 41,5 que se previa de investimento, conforme dados da “American Society of Civil Engineers” (CNI, 2017, p. 43-45). Como garantir acesso a preços baixos e também atrair investimentos privados, se o Estado não

⁶ United States Environmental Protection Agency. Disponível em: <https://www.epa.gov/dwreginfo/information-about-public-water-systems>

for capaz de aportar recursos no volume necessário? Também nos EUA, maior economia do mundo, se enfrenta esse dilema.

4.2 - França

A França, onde se desenvolveu o chamado “modelo europeu” de prestação de serviços público, paradoxalmente predomina, em saneamento, o modelo “norte-americano”. Sede das duas maiores companhias privadas de serviço de água do planeta, a Veolia e a Suez, donas de concessões em vários países, predomina o setor privado: 39% da população do país recebem serviços de água e esgoto de companhias públicas enquanto a maioria de 60% está concedida ao setor privado. Os 1% restantes referem-se a companhias de capital misto (GETZNER; KÖHLER; KRISCH; PLANK, 2018, p. 49-50).

Desde o século XIX, há atuação de grandes empresas privadas nos serviços públicos urbanos da França. Em um movimento que acompanha a redefinição urbana promovida a partir das reformas do barão de Haussmann e com inspiração do pensamento de Saint-Simon que, em síntese, defendia uma atuação do Estado somada à iniciativa privada, um grupo de banqueiros criou as primeiras companhias voltadas à construção de infraestrutura urbana. As cidades de Paris, Nice, Lyon e Nantes já nessa época concederam a prestação dos serviços de água a empresas privadas. Mais tarde, na segunda metade do século XX, em um movimento que se intensificou na década de 1990, as companhias francesas internacionalizaram sua atuação (PEZON, 2000).

Ainda que a gestão seja independente do Poder Público, hoje o Estado é dono de boa parte das ações dessas empresas. Desde 2009, o governo francês é o maior acionista da Suez (36%), que passou por um processo de fusão com a estatal Gaz de France. Por sua vez, 13% das ações da Veolia são de propriedade estatal (GETZNER; KÖHLER; KRISCH; PLANK, 2018, p. 81-81). Como essas aquisições aconteceram já no início do século XXI no intuito de apoiar financeiramente as companhias, dada sua dimensão estratégica, conclui-se que a participação do poder público é decisiva apesar de haver a predominância do setor privado.

Nas últimas duas décadas, verifica-se ainda que a sociedade civil tem se organizado em prol da reestatização desses serviços. Desde o início do século, mais de 100 reestatizações (ou “remunicipalizações”) foram realizadas na França, tendo como marco o processo pelo qual a prefeitura de Paris retomou para si a água da cidade

(KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2019, p. 7). Operavam na capital francesa as duas grandes concessionárias do país, Veolia e Suez, que em 1984 assinaram contratos de concessão pelo prazo de 25 anos. A reestatização aconteceu em 2010, com a chegada do termo contratual, ocasião em que a administração optou pela não renovação. Para a gestão do serviço foi criada a *Eau de Paris*, uma empresa municipal. Ou seja, nesse caso não houve ruptura do contrato, que seguiu seu curso temporal normalmente. A reestatização foi justificada por uma auditoria produzida pela cidade de Paris concluindo que as tarifas estavam com preço acima do justificado (entre 25 e 30% maiores do que os cálculos apontavam como corretos conforme os termos da própria concessão). Além disso, constava-se que as empresas não aplicavam recursos em novos investimentos e melhorias na rede, contrariando o contrato e comprometendo a qualidade da água consumida (LOBINA; WEGHMANN; NICKE, 2021). Portanto, nesse caso, o argumento segundo o qual a privatização traria mais eficiência e preços baixos, aparentemente não se verificou, ensejando a mobilização em defesa da não renovação das concessões. Atualmente, após mais de uma década da reestatização, existem discussões sobre o novo formato de provimento, os defensores avaliam que a experiência tende a ser positiva porque as tarifas baixaram e o serviço apresentou melhor qualidade, resta saber a sustentabilidade deste processo num prazo mais longo e a capacidade de manter o ritmo de investimentos necessários. Neste caso um aspecto interessante do processo regulatório foi a promoção de uma cultura de fiscalização e controle popular por meio da instituição do Observatório da Água, dentro dos marcos institucionais da *Eau de Paris*.

Assim, mesmo o antigo modelo francês de concessão a empresas privadas vem ou se alterando ou sendo substituído pela atuação direta do Estado na prestação desse serviço. Além da aquisição de parte das ações pelo governo central, os municípios têm retomado a operação em dezenas de cidades, com destaque para a mencionada Paris e também Nice, que reestatizou seus serviços de água em 2014, passando para a estatal Eau d'Azur a prestação que estava entregue à Veolia, em outro caso paradigmático naquele país.

4.3 – Inglaterra

Até a década de 1970, predominava na Inglaterra uma estrutura similar à dos EUA: um modelo descentralizado no qual instituições públicas locais se encarregavam da prestação dos serviços. Em 1973, o Parlamento aprovou o *Water Act*, legislação que

procurava racionalizar, tornar mais eficiente e integrar regionalmente o setor. Por meio dessa lei, a Inglaterra foi administrativamente dividida em 10 distritos hidrográficos, um para cada bacia e cada um cedido organizado em torno de uma empresa estatal responsável, sendo todas elas de propriedade do governo central. Dessa forma, a tradição municipalista no setor foi alterada para uma prestação regionalizada sob controle de Londres (AMPARO; CALMON, 2000).

Contudo, durante a década de 1980 formou-se um projeto de privatização, sob a alegação de que as empresas estatais não seriam capazes de prover os investimentos necessários para o setor. Tratava-se de uma inclinação pelo mercado, aberta pelo governo de Margareth Thatcher, replicada posteriormente. Em 1989, todas as empresas instituídas a partir do *Water Act* foram privatizadas, convertendo-se nas chamadas *10 Public Limited Companies* do país. Paralelamente, o Estado se encarregou da regulação do setor, com uma característica distintiva do modelo geral: a regulação econômica e a regulação de qualidade passaram a ser competência de agências diferentes (AMPARO; CALMON, 2000).

Assim, hoje a totalidade do serviço é prestada por operadoras privadas na Inglaterra. Existe uma movimentação de parte da sociedade civil em defesa da reestatização, a exemplo do que ocorre na França. Há questionamentos quanto à qualidade do serviço prestado e o baixo nível do investimento, além dos preços das tarifas. Críticos da privatização apontam, que as companhias preferem distribuir dividendos a investir, sendo que, dada as reclamações da falta de investimento, as empresas teriam desenvolvido estratégias para ocultar o grande volume de dividendos distribuídos (HALL, 2022, p. 13). Novamente, a questão do acesso e da necessidade de recursos não foi solucionada pela adoção de um modelo ideal, público ou privado.

4.4 – Alemanha

Na Alemanha, maior economia europeia, há uma divisão de responsabilidades ainda que predomine a atuação do setor público na prestação dos serviços de água e esgoto: 60% da população do país é atendido pelo Estado, enquanto outros 20% por companhias de capital misto e para 20% existe a atuação de empresas totalmente privadas mediante concessão e regulação (GETZNER; KÖHLER; KRISCH; PLANK, 2018, p. 49-50). A competência para a prestação dos serviços, seguindo o critério geral, é dos municípios. Neste país, o municipalismo do saneamento tem uma tradição que remonta

ao processo de unificação na segunda metade do século XIX. A Prússia, maior dos estados alemães e principal artífice da unidade, concedia autonomia às cidades para constituírem empresas públicas municipais encarregadas do abastecimento de água que, eventualmente, poderiam ser também cooperativas, uma forma institucional que está presente também hoje na Lei Fundamental da Alemanha (BARRAQUÉ; KRAEMER, 2014, p. 24). Importante notar, no entanto, que a regulação é feita em âmbito federal, o que cria um ambiente mais propício à atuação privada, graças à segurança jurídica gerada por uma legislação uniforme para todo o território

Embora é relevante e crescente (CNI, 2017, p. 39), embora a participação de concessionárias privadas continua sendo numericamente minoritária, são elas que fazem a gestão do maior volume de água, conforme dados do Instituto Federal de Hidrologia da Alemanha (“Bundesanstalt für Gewässerkunde”): 57% da água está sob gestão privada enquanto 43% sob gestão pública. Isso se explica porque existem muitas pequenas empresas prestadoras responsáveis por uma pequena proporção do total de água fornecida e, por outro lado, poucas grandes empresas administrando um volume proporcionalmente maior. No total, havia 5845 empresas atuando nos serviços de água no país em 2016 (“Profile of the German water sector”, 2020, p. 33). Assim, apesar do predomínio histórico do setor público – em variadas formas de prestação – há também uma forte atuação privada, dado o volume de água administrado por essas concessionárias.

As privatizações existentes no setor aconteceram também no movimento de orientação para o mercado da década de 1990. O caso exemplar, a exemplo da França, é também o da capital federal. Em 1994, uma decisão do Senado de Berlim (para a qual contribuíram tanto os social-democratas como os democratas cristãos) determinou a abertura da empresa municipal *Berliner Wasserbetriebe* para o capital privado. Anos depois, já em 1999, dando sequência ao processo, 49,9% da companhia foi vendida pelo valor de 3,3 bilhões de marcos (1,69 bi de euros) à RWE Aqua LTDA e à gigante francesa Veolia. Os demais 50,1% permaneceriam sob controle público. Porém, mesmo na condição de sócios minoritários, um contrato secreto permitia que as duas companhias nomeassem tanto o diretor executivo como o diretor financeiro, passando na prática a controlar a gestão. Ainda conforme o contrato, as duas companhias privadas deveriam receber 8% como retorno do capital aplicado, caso contrário o valor seria compensado com orçamento público ou aumento das tarifas. Essas duas condições - gestão privada da empresa, apesar de minoria de ações, e lucros elevados garantidos pelos cofres públicos - teriam ocasionado preços elevados e ausência de investimentos, uma vez que

predominou a opção preferencial pela distribuição de dividendos (BEVERIDGE; HÜESKER; NAUMANN, 2014).

Nos anos 2000, a sociedade civil se organizou exigindo preços mais acessíveis e a divulgação dos contratos secretos. Apesar das dúvidas jurídicas quanto à possibilidade de dar publicidade a esses documentos ou não, um jornal berlinense publicou a íntegra dos contratos em 2010, sendo seguido pela publicação oficial também no website do Senado de Berlim. Na sequência, foi criada uma comissão parlamentar encarregada de investigar aqueles documentos e realizado um referendo que votou favoravelmente à decisão de publicar os termos secretos por ampla maioria (98,2%). Diante da pressão política, os parlamentares decidiram pelo caminho da reestatização.

Em 2012, Berlim comprou parcela das ações da RWE por 618 milhões de euros e, em 2013, adquiriu parte das da Veolia por 590 milhões de euros, mantendo um modelo misto, mas agora mais transparente e suscetível de controle pelo interesse público. O valor foi obtido por financiamento que será pago com acréscimo nas próprias tarifas de água pelo prazo de 30 anos. Assim como no caso de Paris, a população de Berlim segue mobilizada, especialmente em torno do grupo *Berliner Wassertisch*, agora considerando que é preciso superar também o paradigma comercial da exploração do serviço. Nesse contexto, entre os anos 2000 e 2019, aconteceram outros 16 casos de reestatização dos serviços de água na Alemanha (KISHIMOTO; STEINFORT; PETITJEAN, 2019, p. 4). Assim, a questão aqui não era a ausência de investimentos, mas a falta de transparência nas concessões e os preços cobrados pelo serviço, que se elevavam protegidos por condições contratuais desconhecidas pelo público.

5. CONCLUSÕES

Não obstante a onda de privatizações das últimas décadas do século XX e a pressão pela abertura dos serviços de saneamento ao mercado continua predominando a provisão por entes públicos. Dentre os países apresentados, apenas na Inglaterra o serviço de água é 100% privado, um modelo que inspirou algumas experiências ao redor do mundo, como o caso chileno na América Latina. Trata-se de uma situação específica da conjuntura britânica, na qual a privatização das dez companhias prestadoras foi antecedida pela regionalização que rompeu com o histórico padrão de competências municipais ainda predominante nos demais países analisados.

Na França, onde a atuação das concessionárias privadas ocorreu de forma pioneira, também se verifica que o setor público é minoritário, ainda que tenha dimensões relevantes. De todo modo, desde o início do século ocorre um movimento pela reestatização dos serviços que já atingiu diversas cidades importantes do país, como Paris e Nice. A aquisição de ações de companhias privadas pelo Estado, nesse mesmo contexto, com o intuito de capitalizá-las indica que o modelo 100% privado na França não prosperou. Como as grandes empresas são também geopoliticamente importantes para o país, hoje não se vislumbra um cenário de reestatização completa, como pedem várias organizações da sociedade civil, mas tampouco uma total privatização está no horizonte. No caso de Paris, o exemplo de uma empresa pública que melhora a qualidade dos serviços e baixa o preço das tarifas pode induzir a concorrência privada a reformas na sua governança.

Nos Estados Unidos e Alemanha, as duas maiores economias da OCDE no Ocidente, predomina a provisão pelo setor público. Nos EUA, a prestação dos serviços é realizada, em sua maior parte, de forma comunitária e local, enquanto na Alemanha predominam as empresas públicas municipais, em diversas formas. Nos dois países há pressão do setor privado por melhores condições de participação ou mesmo abertura do mercado, quer seja alterando uma regulação restritiva no que toca a política tarifária, quer seja atuando em prol da privatização. A necessidade de investimentos para manutenção e extensão da rede é o principal argumento que sustenta a defesa da abertura, com resistência da sociedade civil.

Em sua especificidade, cada país analisado tem seus próprios problemas a resolver em saneamento, mas, problemas com preços altos e falta de investimentos, são problemas levantados em alguns casos analisados, que inclusive mobilizaram as populações e justificaram processos, mesmo que incompletos, de reestatizações. Por sua vez, onde predomina a provisão pública as tarifas são mais baratas, mas há a mesma dificuldade na obtenção de recursos para novos investimentos. Se nenhum modelo “puro” é capaz de solucionar o dilema do financiamento da expansão com garantia de acesso universal a preços acessíveis, pode-se concluir que é preciso conceber políticas públicas que aproveitem elementos dos dois modelos, tal como o direito internacional procurou fazer ao conceituar o acesso à água e saneamento como um direito e também um bem no mercado.

A questão da eficiência não vem, assim, da provisão ser pública ou privada, mas da existência ou não de incentivos adequados, de concorrência onde for possível, de

envolvimento democrático da sociedade civil, de transparência nas informações, de uma regulação adequada e de fato independente dos interesses dos regulados. A análise da experiência dos países mais desenvolvidos do ocidente mostra que entre o “público” e o “privado” é possível conceber uma vastidão de modelos para cada realidade específica. Além disso, demonstra que a privatização por si só, preconizada muitas vezes como a solução para o setor, não é capaz de solucionar os problemas e desafios colocados nesse contexto desafiador. A presença privada pode ser importante para ampliar capacidade de investimento, trazer incentivos competitivos e indutores de eficiência, mas o Estado continua essencial para garantir que o acesso a um direito básico seja, de fato, universal.

REFERÊNCIAS

AMPARO, Paulo P.; CALMON, Katia M. N. A experiência britânica de privatização no setor de saneamento. Brasília: IPEA, 2000.

BAKKER, Karen. Privatizing water: governance failure and the world's urban water crisis. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

BARRAQUÉ, Bernard; KRAEMER, Andreas. Les services publics d'eau en Grande-Bretagne et en Allemagne: origine commune, trajectoires différentes, Flux, Paris, vol. 97-98, no. 3-4, 2014, p. 16-29.

BEL, Germà. FAGEDA, Xavier; WARNER, Mildred E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. *Journal of Policy Analysis and Management* 29(3), 2010, p. 553-577.

BEVERIDGE, Ross, HÜESKER, Frank, NAUMANN, Matthias. From post-politics to a politics of possibility? Unravelling the privatization of the Berlin Water Company. *Flakenstr, Elsevier / Geo-forum*, nº 51, 2014, p. 66-74.

BRASIL. Plano Nacional do Saneamento Básico. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional / Secretaria Nacional de Saneamento, 2019.

Confederação Nacional da Indústria (CNI). Comparações Internacionais – uma agenda de soluções para os desafios do saneamento brasileiro. Brasília, Confederação Nacional da Indústria, 2017.

CREW, Michael A.; KLEINDORFER, Paul R. *The Economics of Public Utility Regulation*. Londres: MacMillan Press, 1986.

EMMONS, William M. Franklin D. Roosevelt, Electric Utilities, and the Power of Competition. *The Journal of Economic History*, Volume 53, Issue 4, December 1993. Published online by Cambridge University Press: 03 March 2009, pp. 880-907.

GETZNER, Michael; KÖHLER, Bettina; KRISCH, Astrid; PLANK, Leonhard. Comparison of European Water Supply and Sanitation Systems – final report. In: Information on environmental policy (197b), 2018, p. 49-50.

HALL, David. Water and Sewerage Company finances 2021: dividends and investment and company attempts to hide dividends. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU) / University of Greenwich, 2022. Disponível em: <https://blogs.gre.ac.uk/psiru/2022/02/01/water-and-sewerage-company-finances-2021-dividends-and-investment-and-company-attempts-to-hide-dividends/>

KISHIMOTO, Satoko; STEINFORT, Lavinia; PETITJEAN, Olivier. The future is public – towards democratic ownership of public services. Draft da Future is Public Conference, 2019.

KPMG & ABCON. Quanto custa universalizar o saneamento no Brasil? 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/b/r/pdf/2020/07/kpmg-quanto-custa-universalizar-o-saneamento-no-brasil.pdf>

KPMG & ABCON. Atualização dos valores de investimentos para a universalização dos serviços de saneamento. 2022. Disponível em: <https://abconsindcon.com.br/analises-conjunturais/atualizacao-dos-valores-de-investimentos-para-a-universalizacao-dos-servicos-de-saneamento>

LOBINA. Emanuele. Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics. International Journal of Water Resources Development 21(1), 2005, p. 55–87.

LOBINA. Emanuele; WEGHMANN, Vera; NICKE, Katrin. Water remunicipalisation in Paris, France, and Berlin, Germany. Londres: Public Services International Research Unit (PSIRU) / University of Greenwich, 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/31646/3/31646%20LOBINA_et_al_Water_Remunicipalisation_in_Paris_%28PSIRU%29_2021.pdf

MANN, Patrick C. Urban water supply: the divergence between theory and practice. In: NOWOTNY, Kenneth; SMITH, David B.; TREBING, Harry M (Org.). Public Utility Regulation – the economic and social control of industry. Boston, Dordrecht, Londres: Kluwer Academic Publishers, 1989, p. 163- 178.

OMS / UNICEF. Progress on Household Drinking Water, Sanitation and Hygiene – 2000-2020: Five years into the SDGs. 2021. Disponível em: <https://www.unwater.org/publications/who/unicef-joint-monitoring-program-water-supply-sanitation-and-hygiene-jmp-progress-0>

ONU. The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. 1992. Disponível em: <http://www.un-documents.net/h2o-dub.htm>

ONU. Resolução A/RES/64/292 da Assembleia Geral. 2010. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

PEZON Christelle. *Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995*. Paris: CNAM / CEREM Eds Paris, 2000.

Profile of the German Water Sector. Bonn: Association of Drinking Water from Reservoirs (ATT); German Association of Energy and Water Industries (BDEW); German Alliance of Water Management Associations (DBVW); German Technical and Scientific Association for Gas and Water (DVGW); German Association for Water, Wastewater and Waste (DWA); German Association of Local Utilities (VKU), 2020.

RUBENSTEIN, E. S. The untapped potential of water privatization. A Hudson Institute Report for American Water Works. *Utilities Policy* n° 31, 2000, p. 18–28.

SANTOS, Regerson F.; SOUZA, Adauto de O. A água como direito humano fundamental no século XXI: percalços e desafios. *Revista GeoPantanal, UFMS, Corumbá/MS*, N. 30, p. 180-198, jan./jun. 2021.

SANTOS, Elisabete; MORAES, Luiz Roberto S.; ROSSI, Renata Alvarez. Água como direito e como mercadoria – os desafios da política. *Bahia Análise & Dados, Salvador*, v. 23, n. 2, p. 437-459, abr./jun./2013.

SAES, Flávio A. M.; JOHNSON, Bruce B.; TEIXEIRA, Hélio J.; WRIGHT, James T. C. *Serviços Públicos no Brasil: mudanças e perspectivas*. São Paulo: Editora Edgar Blucher, 1996.

STIGLER, Georg. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n° 1, p. 3-21, 1971.

TONETO JÚNIOR, Rudinei. A situação atual do saneamento básico no Brasil: problemas e perspectivas. São Paulo, 2004, 325 f. Tese (Livre-Docência) – Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo.

HUTTON, Guy; VARUGHESE, Mili. The costs of meeting the 2030 sustainable development goal targets on drinking water, sanitation, and hygiene – summary report. World Bank Group, 2016.

ZHANG, Xue; RIVAS, Marcela G.; GRANT, M.; WARNER, Mildread. Water pricing and affordability in the US: public vs. private ownership. *Water Policy*, vol. 24, n° 3, 2022, p. 500-516.

ZHENG, Xiaoting; JIANG, Yi; SUEGDEN, Craig. People's Republic of China: do private water utilities outperform state-run utilities? ADB East Asia working paper series, n° 5, Asian Development Bank, 2016.