

O novo marco regulatório do saneamento básico (Lei 14.026, de 2020) e o papel do BNDES na reestruturação setorial

Deborah Werner
Carla Hirt

Resumo: O artigo tem como objetivo compreender o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo neoliberalização em curso no país, com ênfase na oferta de saneamento básico no Brasil, considerando a atuação do banco na estruturação de projetos de concessão e os contratos de crédito às empresas de saneamento a partir da alteração do marco regulatório de 2020 (Lei nº 14.026). A análise das operações de crédito do BNDES e das alterações legais permitem compreender a contribuição do banco junto aos entes federados na prestação de serviços públicos de saneamento, a atuação de agentes privados de concessão e os novos espaços de Estado que decorrem do processo em curso. Em termos metodológicos, sustentados pelos aportes da economia política, da geografia econômica e da gestão pública, realiza-se análise do Plano Nacional de Saneamento Básico, de 2019, com ênfase na cobertura macrorregional do saneamento básico; discute-se o marco regulatório setorial, destacando as alterações promovidas pela Lei nº 14026, de 2020; para, em seguida, analisar os contratos de crédito do BNDES junto às concessionárias e seu papel na criação de novos mercados (mercadejação), sob a égide da neoliberalização.

Resumo Expandido

O artigo tem como objetivo compreender o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no processo de neoliberalização em curso no país, mais especificamente na oferta de saneamento básico no Brasil, considerando a atuação do banco na estruturação de projetos de concessão e os contratos de crédito às empresas de saneamento a partir da alteração do marco regulatório de 2020 (Lei nº 14.026). A análise das operações de crédito do BNDES e das alterações legais permitem compreender a contribuição do banco junto aos entes federados na prestação de serviços públicos de saneamento, a identificação dos agentes privados de concessão e os novos espaços de Estado que decorrem da mercadejação neoliberalizante.

Por mercadejação, compreende-se as condições econômicas, políticas, institucionais, regulatórias, sociais e ideológicas segundo as quais os mercados são criados. Tal entendimento opõe-se à ideia de que haja um “M”ercado tipo-ideal e mostra a variedade de mercados, diversos e heterogêneos continuamente adaptados e adaptáveis (Berndt, Rantisi, & Peck, 2020) que, através de processos de framing (enquadramento) e overflowing (transbordamentos), são constituídos (Callon, 1998). Nesse sentido, o Estado tem papel central em desenhar os mercados, de modo a não haver relação de exterioridade entre eles (Werner, 2021).

Já a neoliberalização, em curso no Brasil desde a década de 1990, trata-se das reestruturações institucionais e regulatórias que transformaram as relações entre Estado,

economia e território, decorrentes da reestruturação do capitalismo global, a partir dos anos de 1970, cujo objetivo é promover a lógica da concorrência para amplos domínios da vida (Dardot e Laval, 2017). No que se refere aos bens e serviços públicos, os novos arranjos

regulatórios promovem a sua mercantilização e a criação de mercados, com características que rompem com os quadros regulatórios e institucionais predominantes no período fordista (Brenner et al., 2012).

Trata-se de uma tendência historicamente específica, desenvolvida de maneira desigual, híbrida e padronizada de reestruturação regulatória, cujas alterações nos marcos legais e institucionais que reconfiguram os serviços e equipamentos públicos promovem novas fronteiras de acumulação capitalista, adequando-os à reestruturação regulatória disciplinada pelo mercado, o que permite a integração geoeconômica da escala local à acumulação globalizada de capital. Em decorrência do papel ativo dos Estados na difusão da lógica de mercantilização, ressalta-se não se tratar de desregulação, diminuição ou ausência de Estado, mas de uma forma específica de atuação, que envolve a recalibração de modos de governança institucionalizados e, em última instância, altera a própria relação Estado e economia (Peck, 2010; Brenner et al., 2012; Werner e Hirt, 2020).

Entender a atuação do BNDES, enquanto instituição estatal na estruturação de projetos de concessão e crédito aos agentes setoriais, permite examinar, portanto, a ação do Estado no processo de neoliberalização, considerando as alterações regulatórias que possibilitam promover novas formas de atuação do Estado e examinar seu papel na criação de novos mercados, ou no que será compreendido ao longo da análise como processo de mercadejação (Berndt et al, 2020), sob o ideário neoliberal.

Em termos metodológicos, sustentados pelos aportes da economia política, da geografia econômica e da gestão pública, o trabalho parte das transformações regulatórias no setor de saneamento básico no Brasil, com ênfase no novo marco regulatório; analisa a cobertura de saneamento na escala macrorregional, com base no Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) de 2019; e discute o papel do BNDES, tanto na reestruturação do mercado de saneamento básico no país, como nos contratos de crédito realizados pelo Banco, voltados para a provisão de saneamento básico, após o novo marco regulatório de 2020.

Desde meados da década de 2010, o banco tem atuado como estruturador de modelos de gestão e oferta de serviços. Além de focar na realização de estudos para arranjos institucionais que promovessem a atuação da iniciativa privada nos serviços e equipamentos públicos – visando que os mesmos sejam replicáveis, o BNDES também atua em demandas específicas da Administração Pública Direta. Por esse aspecto o banco tem constituído um corpo técnico e área voltados para o processo de desestatização (Werner e Hirt, 2021).

Com relação à estruturação de projetos de saneamento, o banco atuou como condutor dos processos de concessões e outras formas de desestatização de ativos

relacionados ao Programa de Parcerias para Investimentos (PPI)¹, do Governo Federal. Para a primeira fase do programa, o BNDES priorizou o setor de saneamento, cuja justificativa é o déficit que o país tem nesse setor, com impactos na “saúde, qualidade de vida, na produtividade na educação e no trabalho, no meio ambiente e na geração de renda e empregos”. Tal atuação ficou clara quando do evento, BNDES com “S” de social e saneamento, promovido em fins de 2019.

O que se verifica é que a atuação do banco tem sido voltada não mais para a ampliação dos investimentos em infraestrutura de saneamento básico, mas para viabilizar a participação privada nesses serviços, com ênfase na desestatização de empresas da administração indireta, em consonância com a mercadejação sob a lógica neoliberalizante.

Nesse sentido, mais uma vez o banco se mostra articulado às políticas públicas em curso, evidenciando o papel ativo do Estado no processo de mercantilização dos serviços públicos, no âmbito da neoliberalização. Tais aspectos suscitam incertezas diante das mudanças regulatórias em curso e do empenho do banco público em conceder à iniciativa privada serviços essenciais como o de saneamento básico.

REFERÊNCIAS

BERNDT, C., RANTISI, N.M., & PECK, J. (2020). M / market frontiers. *Meio Ambiente e Planejamento A: Economia e Espaço*. SAGE Journals, 52 (1) 14-26. doi: 10.1177 / 0308518X19891833

BNDES. BNDES com “S” de social e de saneamento. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/seminarios/BNDES-com-S-de-Social-Saneamento>

BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico: PLANSAB. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab/Versaoatualizada07mar2019_consultapublica.pdf Acesso em junho de 2019.

BRENNER, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004, 351p.

CALLON, M. (1998). An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology. *The Sociological Review*, 46(1_suppl), 244–269. doi:10.1111/j.1467-954X.1998.tb03477.

DARDOT, P., & LAVAL, C. A (2017). *A nova razão do mundo*. 1ª Edição, São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

¹ O PPI lançado em foi criado pela lei nº 13.334, de 2016, com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio de contratos de parcerias e outras medidas de desestatização.

PECK, J. (2010). *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

PECK, J.; THEODORE, N.; BRENNER, N. Depois da Neoliberalização. *Cadernos Metrôpole*, Volume: 14, Nº: 27, jan/jun 2012

WERNER, D. Neoliberalização e mercadejação na transmissão de energia elétrica no Brasil: o caso do Amapá. *CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA*, v. 26, p. 1-20, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n85.83212

WERNER, D.; HIRT, C. . Neoliberalização dos serviços públicos: o papel do BNDES no saneamento básico pós-2000. *URBE. REVISTA BRASILEIRA DE GESTÃO URBANA*, v. 13, p. 10.1590/2175-33, 2021