



DESESTATIZAÇÕES, SANEAMENTO BÁSICO E O PARADIGMA DOS COMUNS: NOVOS CERCAMENTOS DO NEOLIBERALISMO

David Williams Silva de Lima¹
Robertônio Santos Pessoa²

Resumo: O presente artigo analisa as desestatizações de serviços públicos essenciais, com enfoque no saneamento básico brasileiro, à luz do paradigma dos comuns. Parte-se da hipótese de que a transferência da gestão de bens indispensáveis à vida, como a água e o esgotamento sanitário, para modelos orientados pela concorrência, pela eficiência econômica e pela rentabilidade privada pode ser compreendida como forma contemporânea de cercamento neoliberal. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-crítica, mediante revisão bibliográfica narrativa e análise normativa da agenda brasileira de desestatização, especialmente da Lei nº 8.031/1990 e da Lei nº 14.026/2020. Inicialmente, delimita-se o conceito de neoliberalismo a partir de suas diferentes matrizes críticas, articulando as contribuições de David Harvey, Pierre Dardot, Christian Laval e da literatura nacional sobre austeridade, desigualdade e políticas públicas. Em seguida, examina-se o paradigma dos comuns como chave interpretativa para compreender a apropriação mercantil de bens coletivos e a expansão da lógica empresarial sobre serviços públicos essenciais. Sustenta-se que a desestatização do saneamento básico não constitui fenômeno meramente administrativo ou neutro, mas integra processo mais amplo de reconfiguração do Estado social, redução da centralidade da prestação pública direta e abertura de novos espaços de acumulação privada. Conclui-se que o paradigma dos comuns oferece instrumento teórico relevante para repensar os limites das desestatizações e afirmar a proteção democrática dos bens indispensáveis à dignidade humana, à justiça social e ao bem-estar coletivo.

Palavras-chave: Comum; Desestatizações; Neoliberalismo; Saneamento básico

PRIVATIZATIONS, BASIC SANITATION, AND THE COMMONS PARADIGM: NEW ENCLOSURES OF NEOLIBERALISM

Abstract: *This article analyzes the privatization and divestiture of essential public services, with a focus on Brazilian basic sanitation, in light of the commons paradigm. It proceeds from the hypothesis that the transfer of the management of goods indispensable to life, such as water and sewage services, to models oriented by competition, economic efficiency, and private profitability may be understood as a contemporary form of neoliberal enclosure. The research adopts a qualitative, theoretical-critical approach, through a narrative bibliographic review and normative analysis of the Brazilian privatization agenda, especially Law No. 8,031/1990 and Law No. 14,026/2020. Initially, the concept of neoliberalism is delimited based on its different critical matrices, articulating the contributions of David Harvey, Pierre Dardot, Christian Laval, and the Brazilian literature on austerity, inequality, and public policies. The article then examines the commons paradigm as an interpretive framework for understanding the market appropriation of collective goods and the expansion of entrepreneurial logic over essential public services. It argues that the privatization of basic sanitation is not a merely administrative or neutral phenomenon, but rather part of a broader process of reconfiguring the social State, reducing the centrality of direct public provision, and opening new spaces for private accumulation. The article concludes that the commons paradigm offers a relevant theoretical instrument for rethinking the limits of privatization and affirming the democratic protection of goods indispensable to human dignity, social justice, and collective well-being.*

Keywords: Common; Privatizations; Neoliberalism; Basic sanitation.

1 Introdução

As desestatizações de serviços públicos essenciais ocupam posição central no debate contemporâneo sobre Estado, mercado e direitos fundamentais. No Brasil, desde a década de

¹ Mestre em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Pós-graduando em Direito Administrativo e Gestão do Poder Judiciário pela Escola Judiciária do Piauí. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7580-0166>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5384159641052238>. E-mail: davidwill2@ufpi.edu.br

² Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-Doutorado em Teoria do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutorado em Ciências Político-Jurídicas pela Universidade de Lisboa (UL). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4871-0127>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9426835691271531>. E-mail: robertoniospessoa@uol.com.br



1990, a agenda desestatizadora tem sido apresentada como instrumento de modernização administrativa, atração de investimentos, aumento da eficiência e superação de limitações fiscais do Estado. Essa racionalidade ganhou novo impulso com reformas setoriais recentes, entre as quais se destaca o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei nº 14.026/2020, que favoreceu a ampliação da participação privada na prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário.

O presente artigo propõe analisar esse processo a partir do paradigma dos comuns. Parte-se da compreensão de que determinados bens e serviços — como água, saneamento, energia, saúde, conhecimento e meio ambiente — não podem ser adequadamente compreendidos apenas como mercadorias ou ativos econômicos, pois se vinculam diretamente à vida, à dignidade humana, à justiça social e à efetivação de direitos fundamentais. Nesse sentido, a transferência da gestão de serviços essenciais ao mercado pode representar uma forma contemporânea de cercamento, isto é, de apropriação institucionalmente mediada de bens e recursos que possuem dimensão coletiva.

O problema que orienta a pesquisa consiste em investigar em que medida as desestatizações de serviços públicos essenciais, especialmente no saneamento básico brasileiro, podem ser compreendidas, à luz do paradigma dos comuns, como formas contemporâneas de cercamento neoliberal. A hipótese sustentada é a de que tais processos, embora juridicamente apresentados como mecanismos de eficiência, universalização e modernização, podem operar como instrumentos de mercantilização de bens comuns, submetendo serviços indispensáveis à vida à lógica da concorrência, da rentabilidade e da acumulação privada.

Para enfrentar esse problema, o artigo adota como metodologia a revisão bibliográfica teórico-crítica, articulada à análise normativa da legislação brasileira sobre desestatização e saneamento básico. Não se trata, portanto, de estudo de caso empírico, mas de uma reflexão teórica e jurídico-política sobre as bases institucionais e discursivas que sustentam a transferência de serviços públicos essenciais ao mercado. Os exemplos relativos ao saneamento básico são mobilizados de forma ilustrativa, como expressão de uma tendência mais ampla de empresarialização dos serviços públicos.

A escolha do saneamento básico como eixo de análise justifica-se por sua essencialidade. O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário constitui condição material para a saúde, a dignidade, a igualdade e o bem-estar social. Por essa razão, a desestatização desse setor permite observar com maior nitidez as tensões entre eficiência econômica, justiça social, democracia e proteção dos comuns.

O artigo está dividido em quatro partes. Na primeira, delimita-se o conceito de neoliberalismo adotado, reconhecendo a diversidade semântica da categoria e articulando as



contribuições de Harvey, Dardot e Laval e Daniel Pereira Andrade. Na segunda, apresenta-se o paradigma dos comuns e a noção de cercamentos como instrumentos críticos de leitura da apropriação mercantil de bens coletivos. Na terceira, examina-se a relação entre desestatizações, austeridade e acumulação por despossessão, com incorporação de literatura nacional sobre os impactos sociais da redução do papel do Estado. Na quarta, analisa-se o saneamento básico brasileiro como campo privilegiado de manifestação dos cercamentos neoliberais contemporâneos.

2 O “paradigma dos comuns” e o “cercamento dos comuns”

Antes de avançar na análise das desestatizações, é necessário delimitar o sentido em que o termo neoliberalismo é utilizado neste artigo. Conforme observa Daniel Pereira Andrade (2019), o conceito de neoliberalismo é marcado por significativa disputa semântica nas ciências sociais, sendo mobilizado por diferentes tradições teóricas, como a foucaultiana, a marxista, a bourdieusiana, a weberiana e as abordagens que enfatizam os múltiplos neoliberalismos historicamente situados. Essa diversidade, contudo, não inviabiliza o uso do conceito; ao contrário, revela sua importância estratégica para articular saberes críticos, lutas sociais e diagnósticos sobre a reconfiguração contemporânea do Estado e do mercado.

Neste artigo, o neoliberalismo é compreendido em sentido amplo, como racionalidade político-econômica que não se limita à defesa do “Estado mínimo”, mas envolve a reestruturação ativa do Estado segundo a lógica da concorrência, da eficiência, da empresarialização e da abertura de novos campos de acumulação ao capital privado. Desse modo, as perspectivas de Harvey e de Dardot e Laval são aqui mobilizadas de forma complementar: Harvey permite compreender a privatização e a desestatização como mecanismos de acumulação por despossessão, enquanto Dardot e Laval permitem interpretar o neoliberalismo como racionalidade normativa que expande a forma-empresa para o Estado, para os serviços públicos e para os próprios sujeitos.

Dardot e Laval desenvolvem os seus conceitos sobre as novas formas de apropriação do capitalismo. No século XXI, o capitalismo se desenvolveu de tal forma que, muito além da propriedade como representativo de seu ser, abarca bens que antes se imaginava serem inapropriáveis. Dardot e Laval chamarão essas formas de apropriação (ou expropriação) de “cercamentos”.

Para os autores (2017, p. 102), as desestatizações ocorridas nos anos 1980 e 1990 representam grande parte da apropriação trazida pelo neoliberalismo. E nesta perspectiva se adentra o conceito de “comuns”, que pode ser compreendido como uma reação direta a uma das



características centrais do neoliberalismo, qual seja, a apropriação pelo Capital de bens que anteriormente pertenciam ao domínio público, ao Estado social ou que estavam sob gestão de comunidades locais.

Esta nova forma de apropriação gerou abalos na sociedade capitalista, como se pode observar com o aumento exponencial de desestatizações ao longo deste século, mais acentuados do que os presenciados nas décadas de 1980 e 1990. Segundo Dardot e Laval (2017, p. 103)

Os efeitos nas relações sociais foram consideráveis. Em cerca de trinta anos, as desigualdades se aprofundaram, o patrimônio dos mais ricos cresceu vertiginosamente, a especulação imobiliária acelerou a segregação urbana. As formas de integração das classes populares na sociedade nacional foram alteradas, as organizações operárias e os partidos de esquerda perderam a função mediadora, e os dispositivos de redistribuição de renda não desapareceram, mas sua capacidade de integração sofreu diminuição notável. Em resumo, a sociedade se polarizou, fragmentou e despolitizou.

Após essa nova forma de generalização e hegemonia neoliberal, foi possível observar um conceito presente nos escritos de Dardot e Laval, qual seja, o conceito de “governança”, que, entre outros fatores, representa uma “hibridação neoliberal do público-privado” (Dardot; Laval, 2017, p. 103).

Para Dardot e Laval (2017, p. 103-108), esse movimento abrangente de "cercamento" seria liderado pelas grandes corporações, com a conivência de governos que se submetem à lógica mercadológica. A mercadorização, o crescente domínio das grandes empresas e a pressão da lógica proprietária caminham juntas, sem restrições políticas ou morais. Conforme apontado por David Bollier, o "paradigma dos comuns" teve, desde o início, um impacto polêmico e estratégico, pois se opõe diretamente ao domínio do modelo econômico de mercado e à ideologia dos direitos de propriedade, os quais são apresentados como as únicas formas de promover a eficiência econômica e o bem-estar coletivo.

Dardot e Laval apontam dois aspectos importantes dos comuns, sendo o primeiro o aspecto defensivo. Relaciona-se com o paradigma dos comuns por entender o termo “comuns” como todos os “recursos comuns” à disposição da humanidade ou restrita a um grupo selecionado da sociedade. Segundo Bollier, ao reconhecermos que os "recursos comuns" englobam não apenas as paisagens, a água, o ar, as ideias, a ciência, as ondas de rádio e a internet, mas também as relações sociais, a educação e o compromisso cívico, seríamos capazes de formular estratégias para proteger os comuns contra a incursão do mercado e as práticas de apropriação que configuram o “roubo silencioso” do que é de propriedade coletiva (Dardot; Laval, 2017, p. 108).

O segundo aspecto, o aspecto ofensivo, diz respeito ao desenvolvimento dos comuns a partir dos “recursos comuns”. Neste sentido, para David Bollier (2011, p. 306),

Os comuns constituem o humo em que nascem novas práticas sociais comuniais



(*commoning*); estas nos fornecem pistas eficazes para repensarmos nossa ordem social, nossa governança política e nossa gestão ambiental. Os comuns tornam possíveis novas energias ascendentes capazes de redesenhar nossas instituições políticas.

Para Dardot e Laval (2017, p.108-109), a compreensão desta perspectiva ofensiva possibilitaria o entendimento de que o acúmulo de riqueza vai além do acúmulo dos donos do capital, mas também pelas comunidades em que os membros “põem em comum saberes e competências”. Exemplo disso seria a riqueza das informações proporcionadas pela internet.

Nesta perspectiva, o paradigma dos comuns ganhou força, a exemplos dos escritos de David Bollier e Naomi Klein, que propõe uma forma mais desenvolvida do conceito dos comuns. Para os autores (2017, p. 111), a questão dos comuns possui um forte apelo, pois aparenta ter a capacidade de conectar as batalhas contra os elementos mais prejudiciais do neoliberalismo e.g. privatização, aquecimento global, às lutas em prol de uma nova estrutura social, fundamentada em princípios renovados de solidariedade, compartilhamento, respeito ao meio ambiente e à biodiversidade.

Funda-se que a questão dos comuns, como bem observa Naomi Klein, pelo aspecto ativo e autodeterminador deste paradigma. Se não evidente, pelo menos em defesa de um contra-ataque ao “cercamento” dos comuns. Para autora (2001)

What we need is to formulate a political framework that can both take on corporate power and control, and empower local organizing and self-determination. That has to be a framework that encourages, celebrates and fiercely protects the right to diversity: cultural diversity, ecological diversity, agricultural diversity—and yes, political diversity as well: different ways of doing politics. Communities must have the right to plan and manage their schools, their services, their natural settings, according to their own lights.

Observa-se, a partir desta reflexão, que o estudo dos comuns fornece uma sólida teoria para a interpretação das formas em que o neoliberalismo expropria os bens comuns, partindo de um movimento não só político e cultural, mas estruturado e com delimitação teórica. As diversas crises no capitalismo moderno representam mudanças institucionais que servem de objeto de estudo para o paradigma dos comuns, aliando-se a essa compreensão o avanço retórico e real da temática como forma de defesa dos comuns.

3 As desestatizações como expropriação dos comuns

Inicialmente, os autores (2017, p. 124) questionam se a compreensão tradicional da expropriação dos comuns serve para as novas formas de cercamento dos comuns. Para isso, debruçam-se sobre textos que tratam do capitalismo agrícola na Europa. O primeiro deles é o de Thomas More, *A Utopia*, em que este denuncia entre coletivos e indivíduos cujo comportamento



pode prejudicar uma nação, parasitas da aristocracia, mercenários cruéis, saqueadores e todos aqueles que, movidos pela ganância, se apossaram das terras para criar ovelhas.

Karl Planyi por sua vez, traz sua perspectiva sobre os “cercamentos”. Cercamentos no sentido literal de “cercas” colocadas em terras de propriedade comum. Para o autor (1983, p. 61),

Com toda a razão se diz que os cercamentos foram uma revolução dos ricos contra os pobres. Os nobres e os senhores subverteram a ordem social e abalaram o direito e o costume dos tempos antigos, empregando violência, às vezes, e, com frequência, pressões e intimidações. Roubaram literalmente a parte dos bens comunais que cabia aos pobres e derrubaram as casas que estes, graças à força até então inquebrantável do costume, consideraram suas durante muito tempo, suas e de seus herdeiros. O tecido da sociedade se rasgava; as aldeias abandonadas e as casas em ruínas eram testemunhas da violência com que a revolução se desencadeava, punha em risco as defesas do país, devastava suas cidades, dizimava sua população, transformava o solo esgotado em poeira, fustigava os habitantes e transformava aqueles honestos lavradores numa turba de mendigos e ladrões.

Tal forma de expropriação, apropriação, ou cercamento, é interessante do ponto de vista de representar de forma igualmente universal o que acontece na América Latina. As pilhagens e cercamentos se seguiram com a transformação econômica e social da extinção das terras e dos costumes comunitários, acompanhada pela apropriação dos bens da Igreja durante o período da Reforma. O cercamento das terras comunitárias e a implementação de pastagens em larga escala são considerados os principais fatores dessa revolução econômica que propiciou as condições para o surgimento do capitalismo (Dardot; Laval, p. 124-125).

A partir deste capitalismo surgido, como observa Marx (2013), a apropriação das terras comunais possibilitou que os grandes proprietários se tornassem criadores de extensos rebanhos, resultando em um aumento da estrumação requerida para a agricultura e, conseqüentemente, elevando os rendimentos e as receitas.

Dardot e Laval (2017, p. 127) vão a fundo ao afirmarem que a argumentação de Marx é crucial neste contexto, já que o capitalismo representa uma forma de produção que é mais coletiva do que as formas produtivas que ele extingue, estando, de qualquer modo, fadado à condenação histórica. Somente economistas com visão limitada sustentam a ideia de que o capitalismo se fundamenta na propriedade privada em sentido amplo; na verdade, sua essência reside na eliminação da propriedade privada dos produtores diretos. Neste sentido, segundo os autores, estaria justificada a destruição dos “comuns”.

Contudo, o capitalismo contemporâneo, diferentemente do capitalismo industrial à época de Marx, representa uma “acumulação por despossessão”. Segundo os autores (2017, p. 131), a “acumulação por despossessão” refere-se a um aumento de valor que ocorre não pelos métodos endógenos tradicionais da exploração capitalista, mas sim por meio de uma combinação de ferramentas políticas e econômicas, o que permite à classe dominante apropriar-se – sempre que



viável, sem custos – de bens que não pertenciam a ninguém ou que estavam anteriormente sob a tutela pública ou patrimônio cultural e social coletivo.

A categoria “acumulação por despossessão”, elaborada por David Harvey (2005) a partir de uma releitura da acumulação primitiva marxiana e em diálogo com a tradição crítica do imperialismo, permite compreender a privatização de bens públicos, a mercantilização de recursos naturais e a abertura de novos espaços de investimento privado como mecanismos permanentes de reprodução do capital. Diferentemente da acumulação fundada apenas na exploração direta do trabalho, a acumulação por despossessão opera pela apropriação de ativos, direitos, serviços e recursos antes situados fora da lógica mercantil ou protegidos por regimes públicos, comunitários ou sociais.

A contribuição de Dardot e Laval, por sua vez, permite compreender que tais processos não se reduzem a atos econômicos de transferência patrimonial, mas integram uma racionalidade normativa mais ampla, que reorganiza o Estado, os serviços públicos e os sujeitos segundo a forma da concorrência e da empresa.

É possível, entretanto, atingir o mesmo objetivo da acumulação por meio da desvalorização dos ativos de capital e da força de trabalho já existentes. Para David Harvey (2005, p. 125) as crises podem ser planejadas, geridas e controladas com vistas à racionalização do sistema e que têm relação, em essência, dos programas de austeridade implementados pelo Estado, que utilizam as importantes alavancas das taxas de juros e do sistema de crédito.

Para compreendermos como as desestatizações representam formas de cercamento dos comuns, inicialmente é necessário explicitarmos certa imprecisão terminológica do termo no direito brasileiro. Como observa o professor Washington Peluso Albino de Souza (2005, p. 368), existe certa imprecisão na adoção do termo “privatização”.

Segundo Washington Peluso Albino de Souza, se “estatização” se referir às empresas criadas pelo Estado, a “privatização” seria a volta ao particular das empresas privadas, que antes as pertenciam, e que foram transferidas de propriedade ao Estado.

A agenda desestatizadora também deve ser compreendida em conexão com a racionalidade da austeridade. No debate brasileiro, a austeridade tem sido definida como política de ajuste fundada na redução dos gastos públicos e na diminuição do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. Essa orientação desloca o debate sobre serviços públicos para uma gramática fiscal restritiva, na qual a contenção de despesas, a eficiência gerencial e a atração de investimento privado passam a ser apresentadas como soluções necessárias para problemas estruturais de financiamento e universalização (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

A literatura nacional crítica à austeridade demonstra, contudo, que a redução do gasto



público não é neutra do ponto de vista distributivo. Ao comprometer a capacidade estatal de prover serviços públicos gratuitos e políticas sociais, a austeridade tende a afetar de forma mais intensa os grupos socialmente vulneráveis, ampliando desigualdades e transferindo ao mercado a provisão de bens antes tratados como direitos. É nesse ponto que austeridade e desestatização se aproximam: ambas operam como técnicas de reconfiguração do Estado social, reduzindo a centralidade da prestação pública direta e ampliando espaços de acumulação privada em setores vinculados a necessidades básicas (Rossi; Dweck; Arantes, 2018).

Feita essa distinção, é importante a compreensão dos conceitos de privatização para a teórica crítica social. Para David Harvey (2005, p. 130-131), a privatização e a liberalização do mercado constituíram o mantra do movimento neoliberal, resultando na transformação da "expropriação das terras comuns" em um objetivo central das políticas estatais. Ativos anteriormente sob a propriedade do Estado ou destinados ao uso coletivo da população foram transferidos para o mercado, permitindo que o capital acumulado pudesse neles investir, valorizá-los e especular.

Reflexo disso, inicialmente, pôde ser observado na Inglaterra de Margaret Thatcher³, com as políticas de habitações sociais, bem como na privatização de serviços fornecidos pelo Estado, como água, telefone, eletricidade etc. Este setor passou a adotar a lógica de mercado, o que gerou radical transformação das classes sociais e uma redistribuição de ativos que, por óbvio, favoreceu muito mais as classes mais altas do que as mais baixas. De igual modo foi replicada esta lógica na África do Sul, Argentina e México (Harvey, 2005, p.131-133).⁴

No Brasil, o projeto desestatizador se deu após a redemocratização, indo de encontro com a política intervencionista até então utilizada. Como lembra o professor Washington Peluso Albino de Souza (2005, p. 366), o primeiro grande marco foi a Lei 8.031 de 1990, legislação comprometida com a agenda neoliberal no Brasil.

³ Segundo David Harvey (2005, p. 131), no contexto da administração de Thatcher, o extenso acervo de habitações sociais foi um dos primeiros elementos a ser submetido ao processo de privatização. À primeira vista, essa medida parecia uma oportunidade para as camadas mais desfavorecidas, que poderiam transitar de locatárias a proprietárias a um custo relativamente acessível. No entanto, logo após essa alteração de status, deu-se início à especulação imobiliária, especialmente nas áreas centrais mais valorizadas. Esse fenômeno trouxe consigo práticas como tráfico de influência, engano direto e a expulsão de populações de baixa renda para as periferias em cidades como Londres, convertendo antigos conjuntos habitacionais destinados à classe operária em pontos de intensa ocupação por integrantes das classes médias. A erosão das habitações a preços acessíveis culminou no aumento do número de cidadãos sem-teto e na emergência da anomia social em diversos contextos urbanos.

⁴ Ainda para Harvey (2005), o Banco Mundial considerou a África do Sul no período pós-apartheid como um exemplo da maior eficiência potencial decorrente da privatização e da liberalização dos mercados. A instituição impulsionou, por exemplo, tanto a privatização do abastecimento de água quanto a implementação da "recuperação total dos custos" em relação aos recursos de propriedade municipal. Em vez de terem acesso à água gratuitamente, os consumidores foram obrigados a pagar pelo fornecimento. Essa mesma lógica motivou a Argentina a experimentar uma ampla série de privatizações (abrangendo setores como água, energia, telecomunicações e transportes), o que culminou em um expressivo influxo de capital sobreacumulado e numa significativa valorização dos ativos. Entretanto, isso levou também a um surto de empobrecimento que afetou grandes parcelas da população, alcançando cerca de metade dos cidadãos.



No Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031/1990) a própria adoção do termo “intervenção” já denota o viés neoliberal de posição do Estado em relação à economia, uma vez que, à luz da análise econômica substancial do professor Washington Peluso Albino de Souza (2005), o Estado não “intervém” e sim “atua” no mercado, por ser legítimo atuante, conforme estampa a Constituição de 1988. O objetivo do Programa, conforme diz o art. 1º, é reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada as atividades indevidamente exploradas pelo setor público.

4 As desestatizações dos serviços públicos como “braço armado” do neoliberalismo

São nos serviços públicos que os cercamentos dos comuns nos parecem mais evidente, uma vez que aloca sua atenção a “cercar” os bens comuns que até então não se imaginava serem possíveis de apropriação, sobretudo por serem, historicamente, relacionados ao serviço estatal.

Para Robertônio Pessoa (2020, p. 3), influenciados por uma racionalidade neoliberal, vários setores da Administração e dos serviços públicos têm sido cada vez mais submetidos a uma lógica de mercado. Serviços públicos tidos como imprescindíveis estão se metamorfoseando em campos de investimento privado, sendo administrados e explorados conforme os interesses do grande capital, especialmente através da proliferante elaboração de “modelos de negócios” entre o Estado e grupos empresariais por meio de parcerias público-privadas.

Ao entender como bem comum os recursos da natureza, observa-se que muitos deles são imateriais e.g. eletricidade, ar que respiramos, a gestão destes serviços essenciais, ao ser transferida para o mercado, representa uma nova forma de cercamento, onde o paradigma dos comuns identifica uma forma ativa de participação do neoliberalismo.

Ainda para Robertônio Pessoa (2022), essa forma específica de cercamento (privatização, ou desestatização) se diferencia da simples privatização de empresas públicas ou estatais, na qual a transferência do capital social público para empresas ou consórcios privados caracteriza-se como um ato irreversível, exceto em casos de eventual nacionalização ou reestatização.

Além disso, por estarmos em um estágio onde o capitalismo financeiro caracteriza-se precisamente pela exigência desse novo processo de despossessão (ou espoliação), no qual aquilo que até então havia conseguido evitar a dominação capitalista passa a sofrer uma forma ou outra de colonização (Dardot; Laval, 2017), o acúmulo de capital vai além da apropriação do serviço concedido, como na especulação financeira.

Observa-se uma congruência dos interesses rentistas com a prestação privada dos serviços públicos, que muito embora não sejam tratadas como “privatizações”, por serem em sua maioria concessões, ou PPP’s (Parcerias Público Privadas), revelam o caráter desestatizador do



neoliberalismo, cumprindo a agenda privatizadora.

Como observa Dardot e Laval (2017), em essência, o que aparenta ser inovador na teoria da “acumulação por despossessão” está alinhado com um modelo de raciocínio convencional no marxismo: embora o Estado tenha a capacidade de intervir significativamente, ele nunca ultrapassa o papel de uma manifestação, mais ou menos explícita, da lógica fundamental do capital. Os cercamentos, em suas diversas manifestações, resulta em fenômenos significativos de exclusão e desigualdade, além de acelerar a deterioração ambiental. Essa dinâmica transforma a cultura e a comunicação em mercadorias e fragmenta cada vez mais a sociedade em indivíduos-consumidores que se mostram indiferentes ao seu destino coletivo.

Robertônio Pessoa (2022) chamará esta adoção da lógica neoliberal de mercado aos serviços públicos de “empresalização”, onde a saúde e o saneamento básico – que até então eram tidos como essenciais e de prestação exclusiva do Estado, foram, gradativamente, se tornando setores de investimento privado, administrados segundo lógicas de mercado em diferentes formas de parceria com o Estado. Tal abordagem é defendida com o argumento de que a abertura do mercado aos serviços públicos seria a única maneira de promover a competitividade e a eficiência nesse setor, incentivando, dessa forma, a universalização desses serviços.

Para o autor (2024), trata-se de uma atraente e bem estruturada retórica sobre a “partilha de responsabilidades” (verantwortungsteilung) entre os setores público e privado se tornou uma das características da nova governança pública. Essa distribuição de responsabilidades, na qual grupos empresariais são apresentados como “parceiros” do Estado, tem sido promovida como uma maneira de “democratizar” a gestão pública, tornando-a mais consensual, dialogal e mais aberta aos “potenciais endógenos” da sociedade civil em relação a conhecimentos, expertises e soluções para os diversos problemas que o Estado precisa enfrentar.

Como exemplos ilustrativos dessa tendência, podem ser mencionadas experiências recentes de concessão e ampliação da participação privada no saneamento básico, como as concessões regionais e os processos de privatização ou desestatização de companhias estaduais. Tais exemplos não são analisados neste artigo como estudos de caso autônomos, mas como manifestações institucionais de um movimento mais amplo de reconfiguração do setor após a Lei nº 14.026/2020.

A partir do Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020) é possível perceber uma tendência ainda mais privatizadora dos serviços públicos, a exemplo da concessão de Águas e Esgoto do Estado do Piauí, bem como a privatização da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), que é a maior empresa de saneamento do Brasil com mais de 28 milhões de usuários.



A título de ilustração, temos a atual concessão à Aegea – Saneamento e Participações S.A. dos serviços de água e esgotamento sanitário de municípios do Piauí, pelo período de 35 anos, sendo vencedora do leilão com uma oferta de 1% de desconto sobre a tarifa, associada a R\$ 1 bilhão em montante de outorga. A mesma empresa recebeu investimento de R\$ 1,2 bilhão do Banco Itaú, que é atualmente proprietário de 10% de suas ações⁵.

Um dos aspectos fundamentais da nova disciplina é a norma que determina que a execução dos serviços de saneamento básico por uma entidade que não faça parte da administração do responsável pelo serviço, neste caso os municípios, requer a assinatura de um contrato de concessão, mediante licitação prévia, conforme estipulado no art. 175 da Constituição Federal. Dessa forma, o novo marco implementa uma substituição gradual dos contratos de programa por contratos de concessão, permitindo a entrada progressiva de empresas privadas na operação dos serviços de saneamento, em lugar das companhias estaduais que anteriormente desempenhavam funções nesse segmento. (Pessoa, 2022, p. 9-10).

Em pesquisa empírica realizada por Larissa Silveira Côrtes et al (2023), a partir de uma análise econométrica, trouxe resultados quanto aos impactos trazidos pelas privatizações dos serviços públicos de água e esgoto. A pesquisa teve como objetivo analisar o efeito da desestatização do saneamento, em particular no que se refere à oferta de serviços de água e esgoto, sobre o acesso a esses serviços e as tarifas aplicadas. Para isso, foram avaliados dados referentes ao período de 1998 a 2019, empregando modelos de diferenças em diferenças com informações municipais extraídas predominantemente do SNIS e do IBGE.

Em síntese, os resultados da pesquisa indicam que o da privatização dos serviços de abastecimento de água e esgoto exerce um efeito positivo sobre o acesso a esses serviços, ao índice de tratamento de esgoto e a tarifa média cobrada por tais serviços. No entanto, como observa a autora (2023), os resultados obtidos devem ser analisados em conjunto com as limitações dos modelos utilizados, decorrentes tanto da escassez de variáveis disponíveis quanto da generalização realizada ao consolidar todos os prestadores públicos em uma única categoria, visto que compreendem municípios atendidos por tanto concessionárias estaduais quanto prestadores municipais, as quais são substancialmente diferentes entre si.

Neste sentido, Larissa Cortês (2023) adverte que os indicadores de prestação de serviços de água e esgoto, apesar de objetivarem refletir a inclusão da população no acesso a esses serviços, não são capazes de avaliar a qualidade do atendimento recebido nem a equidade desse acesso nos diferentes municípios.

⁵ Release de imprensa publicado no site do ITAÚSA, que pode ser acessado através do link: <https://www.itausa.com.br/show.aspx?idMateria=zLESinoh97cgyWLz962y5g==#:~:text=A%20Aegee%20Saneamento%20%C3%A9%20uma,de%2011%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas.&text=A%20Ita%C3%BAsa%20%C3%A9%20uma%20holding,e%20para%20toda%20a%20sociedade..>



Para tanto, observa-se a máxima da eficiência propagada pelo neoliberalismo a qualquer custo, o que não se pode ter como resultado puramente financeiros. Os argumentos trazidos pela lógica neoliberal são diversos: 1) geraria benefícios sociais mais significativos e resolveria questões históricas relacionadas à administração e à oferta de serviços por parte de entidades estatais; 2) as empresas privadas, ao atuarem em substituição às instituições públicas, demonstrariam maior reatividade, dinamismo, capacidade de resposta e adaptabilidade aos processos de modernização e inovação tecnológica; 3) maior flexibilidade e desburocratização, apresentando menor suscetibilidade às práticas clientelistas e patrimoniais que frequentemente obstaculizam a atuação das entidades estatais responsáveis pela prestação de serviços públicos. (Pessoa, 2022, p. 7).

No cercamento dos comuns, a busca pela eficiência surge como argumento para a exploração de serviços públicos antes prestados pelo Estado. Esses serviços públicos, em sua maioria, são serviços públicos essenciais, como de saneamento básico, eletricidade, gás etc.

A crítica à eficiência como critério absoluto de legitimação das políticas públicas pode ser reforçada pela noção de neoliberalismo de austeridade. Gomes e Clark (2021) observam que a austeridade se apresenta como narrativa legitimadora fundada na performance do modelo capitalista, deslocando o debate democrático para parâmetros de eficiência, produtividade e otimização. Nesse contexto, o princípio da eficiência tende a se sobrepor ao princípio democrático, reduzindo o espaço do dissenso e naturalizando determinadas escolhas políticas como se fossem imposições técnicas inevitáveis.

Esse aspecto é especialmente relevante para a análise do saneamento básico. Quando a universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário passa a depender prioritariamente da capacidade de atração de capitais, da estrutura tarifária e da rentabilidade dos contratos, corre-se o risco de deslocar o eixo da política pública: de um direito fundamental socialmente orientado para um serviço econômico regulado por critérios de eficiência e retorno financeiro.

Aplicada aos serviços públicos essenciais, essa lógica produz efeitos relevantes. A decisão sobre quem deve gerir a água, o esgotamento sanitário ou outros serviços indispensáveis à vida deixa de ser tratada prioritariamente como escolha democrática sobre direitos fundamentais e passa a ser apresentada como problema técnico de modelagem contratual, viabilidade econômico-financeira e eficiência regulatória. O paradigma dos comuns permite recolocar essa discussão em outro plano: o da deliberação coletiva sobre bens cuja importância ultrapassa sua mensuração econômica.

Neste sentido, observa Robertônio Pessoa (2022, p. 6) que na análise da categoria dos serviços públicos essenciais, estão em questão necessidades que são objetivas, vitais, inadiáveis e



imprescindíveis, distantes de meras “utilidades” ou “comodidades”. Em um contexto mais contemporâneo, o que deve orientar a discussão jurídico-política acerca da “essencialidade” de certos “serviços públicos” é a natureza “fundamental” dos direitos envolvidos, os quais estão relacionados à satisfação de necessidades básicas que são intrínsecas à condição humana e à dignidade do indivíduo.

A exemplo citado anteriormente das desestatizações dos serviços públicos essenciais do saneamento básico, sobretudo à prestação de serviços e exploração dos recursos hídricos, em uma perspectiva de análise de constitucionalidade do Marco Regulatório do Saneamento Básico, observa Robertônio Pessoa (2022, p. 11) que a restrição imposta pelo novo marco regulatório que impede os municípios de firmar contratos de programa com as empresas estaduais se configura como inconstitucional, uma vez que infringe a autonomia assegurada a esses entes federativos para determinar a modalidade mais apropriada de prestação dos serviços que lhes são atribuídos.

Isto se dá porque, segundo o autor, esta perspectiva não se adequa ao nosso modelo federativo cooperativo, o que acabaria por forçar os municípios a optarem por delegar os serviços de saneamento. Observa-se, inclusive, uma tentativa de transferir a responsabilidade pelo saneamento básico ao setor privado, com o argumento de que a competição proporcionará maior eficiência na prestação desse serviço e viabilizará a desejada universalização.

Considerações finais

O presente artigo buscou analisar as desestatizações de serviços públicos essenciais, com especial atenção ao saneamento básico brasileiro, à luz do paradigma dos comuns. A partir de uma revisão bibliográfica teórico-crítica, articulada à análise normativa da agenda brasileira de desestatização e do Novo Marco Legal do Saneamento Básico, procurou-se demonstrar que a transferência da gestão de bens e serviços indispensáveis à vida para modelos orientados pela concorrência, pela eficiência econômica e pela rentabilidade privada não constitui fenômeno meramente administrativo ou tecnicamente neutro. Ao contrário, tal movimento pode ser compreendido como expressão institucional de uma racionalidade neoliberal que reconfigura a relação entre Estado, mercado e sociedade.

A hipótese inicialmente formulada foi confirmada no plano teórico-interpretativo. Sustentou-se que as desestatizações de serviços públicos essenciais, especialmente no setor de saneamento básico, podem ser interpretadas como formas contemporâneas de cercamento dos comuns, na medida em que deslocam bens e serviços de forte densidade coletiva, como a água, o esgotamento sanitário e a infraestrutura pública necessária à saúde e à dignidade humana, para circuitos de exploração econômica submetidos à lógica do mercado. Essa conclusão não significa



afirmar, em termos empíricos universais, que toda concessão ou privatização produza necessariamente exclusão, aumento tarifário ou piora na prestação do serviço. O argumento central é mais específico: a racionalidade que estrutura tais processos tende a subordinar bens comuns a critérios de rentabilidade, eficiência gerencial e retorno financeiro, o que exige leitura crítica a partir dos direitos fundamentais, da justiça social e da democracia.

A delimitação conceitual do neoliberalismo revelou-se etapa indispensável para a construção do argumento. Como categoria disputada nas ciências sociais, o neoliberalismo não pode ser utilizado de forma genérica ou indistinta. Por isso, o artigo procurou articular, de modo complementar, diferentes matrizes críticas. De um lado, a contribuição de David Harvey permite compreender as privatizações, a mercantilização de bens públicos e a abertura de novos espaços de investimento privado como mecanismos de acumulação por despossessão. De outro, Dardot e Laval permitem compreender o neoliberalismo como racionalidade normativa que ultrapassa a defesa do Estado mínimo, pois pressupõe a atuação ativa do próprio Estado na produção de mercados, na imposição da concorrência e na difusão da forma-empresa sobre instituições, serviços públicos e subjetividades.

Nesse sentido, a noção de cercamento dos comuns mostrou-se especialmente relevante para compreender a atualidade das desestatizações. Historicamente, os cercamentos estiveram associados à apropriação de terras comunais e à dissolução de formas coletivas de uso e gestão de recursos. No capitalismo contemporâneo, contudo, esses cercamentos assumem formas mais sofisticadas, juridicamente mediadas e institucionalmente legitimadas. Não se trata apenas de cercar terras, mas de converter serviços, infraestruturas, recursos naturais, dados, conhecimento, saúde, educação, energia e saneamento em campos de investimento, exploração e acumulação privada. O que antes era percebido como direito, bem público ou necessidade social passa a ser reorganizado como ativo econômico.

O saneamento básico brasileiro constitui, nesse contexto, um campo privilegiado de observação. A água e o esgotamento sanitário não são mercadorias ordinárias, pois estão vinculados à vida, à saúde pública, à dignidade humana, à igualdade material e à própria possibilidade de fruição de outros direitos fundamentais. Quando a universalização desses serviços passa a depender prioritariamente da atratividade dos contratos, da capacidade de pagamento dos usuários, da modelagem tarifária e da segurança do retorno privado, ocorre uma alteração qualitativa na compreensão do serviço público. O centro da política pública deixa de ser exclusivamente a garantia universal de um direito essencial e passa a incorporar, de maneira decisiva, os critérios próprios da racionalidade econômica.

A análise desenvolvida também permitiu relacionar desestatização e austeridade. No contexto



brasileiro, a austeridade tem operado como discurso de limitação do papel social do Estado, apresentando a redução de gastos, a contenção orçamentária e a transferência de responsabilidades ao setor privado como respostas inevitáveis à crise fiscal. Essa narrativa transforma escolhas políticas em supostas imposições técnicas. Assim, a desestatização de serviços públicos essenciais aparece não apenas como opção administrativa, mas como parte de um projeto mais amplo de reconfiguração do Estado social, no qual a prestação direta, a universalização pública e a solidariedade redistributiva são progressivamente substituídas por modelos de gestão contratual, parcerias público-privadas, concessões e regulação econômica. Nessa perspectiva, a crítica à eficiência como critério absoluto de legitimação torna-se central.

A eficiência administrativa, embora seja princípio constitucional relevante, não pode ser isolada dos demais compromissos constitucionais, especialmente da dignidade da pessoa humana, da redução das desigualdades, da justiça social, da universalidade dos serviços públicos essenciais e da participação democrática. Quando a eficiência é tomada como valor autônomo e superior, corre-se o risco de reduzir problemas políticos e sociais complexos a questões de performance, produtividade e modelagem econômico-financeira. O debate sobre quem deve gerir a água, como deve ser estruturada a tarifa, quais territórios serão priorizados e que mecanismos de controle social serão assegurados não pode ser deslocado para uma esfera puramente técnica, imune ao dissenso democrático.

O paradigma dos comuns oferece, portanto, uma chave crítica para recolocar essa discussão em outro plano. Sua contribuição não se limita à denúncia da mercantilização dos bens coletivos. Ele também permite formular uma alternativa teórica e política que ultrapassa tanto a confiança irrestrita no mercado quanto a simples defesa abstrata do retorno ao Estado provedor clássico. Ao enfatizar a coparticipação, a codecisão e a coobrigação, o comum aponta para formas institucionais de proteção, gestão e deliberação coletiva sobre bens indispensáveis à vida. Nessa perspectiva, a água, o saneamento e outros serviços essenciais devem ser pensados não apenas como objetos de regulação econômica, mas como bens cuja destinação envolve responsabilidade compartilhada, controle democrático e compromisso material com a igualdade.

A contribuição do artigo reside, assim, em propor uma interpretação teórico-crítica das desestatizações do saneamento básico brasileiro como manifestações contemporâneas dos cercamentos neoliberais. O trabalho não pretendeu realizar estudo de caso empírico, análise econométrica ou avaliação exaustiva dos contratos de concessão. Os exemplos mobilizados foram utilizados como manifestações institucionais de uma tendência mais ampla: a ampliação da presença privada em setores essenciais, acompanhada por uma gramática de eficiência, modernização, competitividade e austeridade. Essa delimitação metodológica é importante, pois



permite reconhecer os limites da pesquisa sem comprometer sua contribuição analítica.

Como limite do estudo, reconhece-se que a interpretação aqui proposta demanda aprofundamentos empíricos posteriores. A leitura teórico-crítica das desestatizações como cercamentos dos comuns deve ser complementada por pesquisas que examinem concretamente os efeitos das concessões e privatizações sobre tarifas, qualidade dos serviços, universalização do acesso, desigualdades regionais, investimentos realizados, cumprimento de metas contratuais, participação social e capacidade regulatória do Estado. Também se mostra relevante investigar se os modelos privados de prestação têm atendido de modo equitativo populações periféricas, rurais, pobres ou situadas em municípios de baixa atratividade econômica.

Dessa forma, a agenda futura de pesquisa deve avançar em duas direções complementares. A primeira consiste em aprofundar estudos empíricos sobre o saneamento básico brasileiro após a Lei nº 14.026/2020, com atenção aos efeitos sociais, territoriais, econômicos e democráticos das concessões. A segunda consiste em desenvolver alternativas institucionais orientadas pelo paradigma dos comuns, capazes de articular universalização, sustentabilidade, controle social, participação democrática e proteção dos bens essenciais contra processos de apropriação mercantil. Trata-se de pensar não apenas os riscos das desestatizações, mas também as possibilidades de construção de novos modelos de gestão pública, comunitária ou cooperativa comprometidos com a justiça social.

Conclui-se, portanto, que a defesa dos comuns constitui uma das formas contemporâneas mais relevantes de resistência à racionalidade neoliberal. No caso dos serviços públicos essenciais, especialmente do saneamento básico, essa defesa não se confunde com nostalgia institucional nem com recusa abstrata de qualquer arranjo jurídico-administrativo inovador. Ela significa afirmar que determinados bens e serviços não podem ser plenamente submetidos à lógica do lucro, porque dizem respeito às condições materiais mínimas de existência digna. À luz da Constituição Federal de 1988, especialmente de seus compromissos com o bem-estar, a justiça social, a redução das desigualdades e a dignidade humana, a proteção dos comuns revela-se não apenas uma exigência teórica, mas um imperativo jurídico-político para a reconstrução democrática do Estado e das políticas públicas no Brasil.

Referências

ANDRADE, Daniel Pereira. O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 34, n. 01, p. 211–239, 2019.

BOLLIER, David. **Les Communs**: ADN d'un renouveau de la culture politique”, em Association Vecam (org.), *Libres savoirs: les biens communs de la connaissance*. Paris: C&F, 2011.



CÔRTEZ, Larissa Silveira; RIANI, Juliana Lucena Ruas; JÚNIOR, Sílvio Ferreira. Impacto da privatização da água e do esgoto nas tarifas e no acesso aos serviços no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, [S. l.], v. 40, p. 1–27, 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século xxi. São Paulo: Boitempo, 2017.

FERREIRA, Pedro Pompeo Pistelli. A práxis instituinte em oposição à racionalidade neoliberal. **Revista Direito e Práxis**. Rio de Janeiro, vol. 11, n. 02, 2020.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos; CLARK, Giovani. Neoliberalismo de austeridade, performance e dissenso. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 26, n. 1, p. 211-237, jan./abr. 2021.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2005.

KLEIN, Naomi. Reclaiming the Commons. **New Left Review**, n. 9, maio-jun, 2001.

MARX, Karl. **O capital**. Livro I: O processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

POLANYI, Karl. **La Grande transformation**: aux origines politiques et économiques de notre temps. Paris: Gallimard, 1983.

PESSOA, Robertonio. **Direito administrativo e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

_____. O avanço da exploração e da gestão privada sobre os serviços públicos – impasses e contradições. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1–14, 2022.

_____. A partilha de tarefas públicas entre Administração Pública e empresas: a busca por um novo equilíbrio. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 25–40, 2024.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

SILVA, Rafael Afonso da. Para “descolonizar” o comum: Um ensaio crítico sobre a obra de Dardot e Laval. **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 33, n. 2, 2021.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6 ed. São Paulo: LTr, 2005.